

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA – GEA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
MESTRADO EM GEOGRAFIA  
Área de concentração: Gestão Territorial e Ambiental**

**EXPANSÃO URBANA, CENTRALIDADE E CONSTITUIÇÃO DE SUBCENTROS  
NO DISTRITO FEDERAL**

Aluno: Sérgio Magno Carvalho de Souza  
Matrícula: 09/27520

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Lúcia Cony Faria Cidade

Brasília – DF, Julho de 2010.

Universidade de Brasília  
Programa de Pós-graduação em Geografia do GEA/UnB  
Curso de mestrado em Geografia

**EXPANSÃO URBANA, CENTRALIDADE E CONSTITUIÇÃO DE SUBCENTROS  
NO DISTRITO FEDERAL**

**Sérgio Magno Carvalho de Souza**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de pós-graduação do GEA/UnB do Curso de mestrado em Geografia da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do grau de mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial, sob orientação da Professora Lúcia Cony Faria Cidade.  
Aprovado por:

---

Profa. Dr. Lúcia Cony Faria Cidade (Orientadora)  
Programa de Pós-Graduação em Geografia/ UnB

---

Profa.Dra. Anamaria de Aragão Costa Martins (Examinadora externa)  
Secretaria de Estado Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente  
Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

---

Profa. Dra. Ana Maria Nogales Vasconcelos (Examinadora interna)  
Programa de pós-graduação em Geografia/ UnB

---

Profa. Dra. Marília Luisa Peluso (Examinadora suplente)  
Programa de Pós-Graduação em Geografia / UnB

Brasília, Julho de 2010.

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

---

Souza, Sérgio Magno Carvalho de. Expansão urbana, centralidade e constituição de subcentros no Distrito Federal. 130 f., 190mm. Brasília, UnB, 2010.

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Geografia. Curso de mestrado em Geografia, UnB, 2010.

1. Expansão urbana
  2. Centralidades
  3. Subcentros
  4. Estrutura urbana
- 

### **CESSÃO DE DIREITOS**

AUTOR: Sérgio Magno Carvalho de Souza

TÍTULO: Expansão urbana, centralidade e a constituição de subcentros no Distrito Federal.

GRAU: Mestre

ANO: 2010

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias dessa dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito da autora.

### **SÉRGIO MAGNO CARVALHO DE SOUZA**

Programa de Pós-graduação em Geografia. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Geografia. ICC Ala Norte, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

CEP:

sergiophn@yahoo.com.br

A meus pais, Antônio Magno e Sônia, pelo apoio,  
carinho e amor incondicionais,  
fundamentais para que eu pudesse  
chegar tão longe.

## AGRADECIMENTOS

À Deus, por estar sempre ao meu lado e por ter posto pessoas tão incríveis em minha vida, fundamentais não somente para a construção deste trabalho, mas em toda a minha trajetória pessoal.

À Lúcia Cony, que, desde os tempos da graduação, quando eu nem tinha idéia do que era o trabalho do pesquisador, apostou em meu trabalho e, com muita paciência, moldou minhas habilidades para a pesquisa. Por todo este tempo (mais de quatro anos, contando as iniciações científicas, a monografia e este trabalho) só posso manifestar meu agradecimento e reforçar a profunda estima e admiração que tenho por esta grande docente.

Aos meus pais, Antônio Magno e Sônia, que, com seu amor e proximidade moldaram meu caráter e sempre confiaram em minhas escolhas, estando sempre a meu lado. Obrigado pelos momentos juntos, pela convivência cotidiana que me faz admirá-los cada vez mais.

À meus irmãos, Vinícius e Rachel, pelo companheirismo e proximidade, ainda que muitas vezes pouco confessado, mas que se manifesta em nosso cotidiano com gestos por vezes imperceptíveis. Vocês são e sempre serão muito importantes pra mim.

À minha avó, Albertina, pela força e coragem de enfrentar tantas adversidades para que tivéssemos nossa família. Seu exemplo, força e generosidade me inspiraram a superar muitos dos desafios da vida acadêmica. Agradeço também a meus padrinhos, João e Maria Bernadete, e a minha querida tia Ana Cristina, pelo afeto e carinho com que sempre me trataram.

À minha amada Juliana, possivelmente a pessoa que mais ouviu meus lamentos e dificuldades quanto da construção deste trabalho, mas com quem eu tenho a honra e orgulho de partilhar os momentos mais incríveis da minha vida, que, espero sejam para sempre. Meu amor, sem sua paciência, carinho e amor, dificilmente eu chegaria ao fim desta dissertação!

À Anamaria de Aragão Costa Martins, Ana Maria Nogales Vasconcelos e Marília Luisa Peluso, pelo tempo concedido a análise deste trabalho. Agradeço a atenção e a disponibilidade para uma tarefa tão importante para mim.

À amigos importantes, que foram parte direta ou indireta da constituição deste

trabalho: a todos do Grupo Felizes Unidos em Cristo, especialmente Rodrigo e Kátia; aos colegas de mestrado, especialmente Dulciene Frazão (que deu um dos pontapés iniciais neste trabalho, além de fornecer os dados principais das análises); aos amigos da dança de salão, especialmente ao Artur, que, mais do que me ensinar uma das válvulas de escape para a tensão do mestrado, tornou-se um amigo importante.

Enfim, a todos que, de alguma maneira, contribuíram para que eu chegasse aqui. Se fosse citar os nomes de cada um, desde familiares a outros amigos, talvez escrevesse mais um capítulo. A estes que não pude citar nominalmente, tenham certeza de que serei sempre grato, deixando aqui o reconhecimento por seu papel em minha vida pessoal e acadêmica.

## RESUMO

O padrão atual flexível de reprodução do capital tem se refletido, na estrutura urbana, com o surgimento de novas centralidades. No Brasil, os efeitos deste novo padrão capitalista apresentam reflexos nas estruturas urbanas de cidades de porte médio e metropolitano, o que tem sido alvo de uma considerável quantidade de estudos. O interesse deste trabalho é analisar como o padrão flexível de acumulação tem refletido na estrutura urbana do Distrito Federal, com a constituição de subcentros.

A abordagem entende que, teoricamente, as novas centralidades são uma manifestação da expansão do capital na estrutura urbana, em que a descentralização é fundamental para o aumento do acúmulo capitalista. Chegamos a estas conclusões após revisão bibliográfica que teve como principais temas a teoria espacial, a estrutura urbana e o elemento centralidade. No estudo foram utilizadas medidas de localização e especialização, além da análise da participação das áreas em questão. Uma revisão bibliográfica também foi feita para caracterizar o processo histórico da constituição da estrutura urbana do Distrito Federal.

Posteriormente, o texto analisa a constituição da estrutura urbana do Distrito Federal, em suas fases iniciais (Implementação e Consolidação). Nestas, a ação do Estado foi primordial, atuando como o principal agente articulador da estrutura urbana. Depois, chegando ao foco de pesquisa, o trabalho analisa a centralidade na estrutura urbana do Distrito Federal no período atual, buscando compreender e identificar as novas centralidades nesta estrutura urbana, considerando a concentração de empregos e a especialização das áreas. O Plano Piloto foi identificado como centralidade principal, mantendo este papel desde a construção da cidade. Isto ocorre porque há em seu território atividades econômicas de caráter permanente, além de maiores salários. Taguatinga e o Guará apresentam uma importante quantidade de empregos nos setores do comércio e, na construção civil, para o Guará. Após analisar especificamente cada uma das centralidades, o trabalho conclui que as novas centralidades são dependentes da centralidade principal, já que os postos de trabalho e o crescimento do comércio surgem como forma de atender ao crescimento da renda da população local. Esta renda tem como sua principal origem as atividades econômicas da centralidade principal.

## ABSTRACT

The flexible current pattern of reproduction of capital has been reflected in urban structure, with the emergence of new centralities. In Brazil, the effects of this new pattern of capitalism reflects upon urban structures of large and medium sized cities, object of a considerable amount of papers. The interest of this research is to examine how the flexible pattern of accumulation reflects in the Federal District's urban structure, with the formation of subcenters.

The analysis understands that the new centralities are a manifestation of capital's expansion on the urban structure, in which decentralization is fundamental to increase capitalist accumulation. The conclusions are the result of a bibliographical review, which had as its main themes spatial theory, urban structure and centrality element. In the study, measures of location and specialization were used, along with the analysis of the relative participation of the areas considered. A bibliographical review was also made to characterize the historic process of formation of the Federal District's urban structure.

Subsequently, the research analyses the formation of the urban structure of the Federal District, in its early stages (Implementation and Consolidation). During these periods, State action was paramount, acting as the main articulator of the urban structure. Approaching the research focus, the text analyses centrality in the urban structure of the Federal District in the current period. It seeks to understand and identify centralities in this urban structure, considering the concentration of jobs and areas of specialization. The Pilot Plan was identified as the main centrality, maintaining this role since the construction of the capital city. This is so because there are in this territory permanent economic activities and higher wages. Taguatinga and Guará have a relatively large quantity of jobs in commerce and, for Guará, in construction works. After the analysis of each centrality, the text concludes that the new centralities are largely dependent of the main centrality. The jobs and the growths of commerce are a result of the increase in the income of the local population. This income had as its main origin the economic activities in the main centrality, reinforcing its position in the urban structure.



## SUMÁRIO

<b>LISTA DE QUADROS E TABELAS .....</b>	<b>xi</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>xiii</b>
<b>LISTA DE FIGURAS E MAPAS .....</b>	<b>xiii</b>
<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>xiv</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Considerações iniciais .....	1
1.2 Aspectos Metodológicos .....	8
<b>2 ESTRUTURA URBANA E CENTRALIDADE: DISCUSSÃO TEÓRICA .....</b>	<b>10</b>
2.1 A teoria do espaço e a compreensão da estrutura urbana.....	10
2.1.1 A Escola de Chicago.....	10
2.1.2 As visões clássicas da Geografia e da Economia Urbanas .....	12
2.1.3 As visões de orientação marxista .....	13
2.2 A localização e a centralidade na estrutura urbana .....	17
2.2.1 As visões da ecologia humana acerca do centro e da centralidade.....	17
2.2.2 As concepções econômicas da questão da localização e da centralidade	18
2.2.3 A centralidade na Geografia Quantitativa .....	21
2.3 Concepções adotadas .....	34
2.4 Fecho e ligação.....	35
<b>3 DESCONCENTRAÇÃO DE POPULAÇÕES E A CENTRALIDADE NO DISTRITO</b>	
<b>FEDERAL: AS FASES DE IMPLEMENTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO.....</b>	<b>36</b>
3.1 A formação e expansão do espaço de assentamento do Distrito Federal na	
fase de implementação (1956-1970) .....	36
3.1.1 Contexto sócio econômico nacional .....	36
3.1.2 Contexto sócio econômico no Distrito Federal .....	38
3.1.3 Ações de gestão do território .....	40
3.1.4 Estrutura urbana e centralidade .....	42
3.2 A formação e expansão do espaço de assentamento do Distrito Federal no	
período de consolidação (1970-1986) .....	44
3.2.1 Contexto sócio econômico nacional .....	44
3.2.2 Contexto sócio econômico no Distrito Federal .....	46
3.2.3 Ações de gestão do território .....	47
3.2.4 Estrutura urbana e centralidade .....	50
<b>4 DESCONCENTRAÇÃO DE POPULAÇÕES E A CENTRALIDADE NO DISTRITO</b>	
<b>FEDERAL: A FASE DE EXPANSÃO URBANA (1986-2009).....</b>	<b>55</b>
4.1 Contexto sócio econômico nacional.....	55
4.2 Contexto sócio econômico no Distrito Federal.....	58
4.3 Ações de gestão do território .....	58
4.3.1 Planejamento Urbano.....	58
4.3.2 Ações efetivas de Gestão do Território .....	60
4.4 Estrutura urbana e centralidade.....	61
4.4.1 O espaço de assentamento .....	61
4.4.2 A centralidade na estrutura urbana .....	65
4.4.2.1 Análise específica: dados sobre emprego e o quociente locacional .....	66
4.5 Fecho e ligação.....	85
<b>5 CENTRALIDADE E CONSTITUIÇÃO DE SUBCENTROS NO DISTRITO</b>	
<b>FEDERAL .....</b>	<b>87</b>
5.1 A Centralidade Principal: o Plano Piloto .....	88

5.2 Taguatinga .....	90
5.3 Guará.....	95
5.4 Fecho e ligação.....	100
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>102</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>108</b>
<b>8 ANEXOS .....</b>	<b>113</b>
Anexo 1 – Total de empregos por subsetor, por Região Administrativa do Distrito Federal – 2003.....	113
Anexo 2 – Total de empregos por subsetor, por Região Administrativa do Distrito Federal – 2005.....	114
Anexo 3 – Total de empregos por subsetor, por Região Administrativa do Distrito Federal – 2007.....	115
Anexo 4 – Cartograma dos Centros Funcionais – DF (segundo documento técnico do PDOT 2007).....	116

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 2.1 – Síntese do debate teórico apresentado	33
Tabela 3.1 – Consumo de energia, por classe e localidades (em MWh) – 1981/1984	52
Tabela 3.2 – Consumo de energia, por classe e localidades em percentagens- 1981/1984	52
Tabela 4.1 – População total e taxa média geométrica de crescimento anual, por Região Administrativa – 1996/2000	63
Tabela 4.2 – Número de empregos por Região Administrativa do Distrito Federal, em % - 2007	67
Tabela 4.3 - Número de empregos segundo o subsetor A (Agricultura e extrativismo) por região administrativa do Distrito Federal, em %	69
Tabela 4.4 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor A (agricultura e extrativismo) nas RAs (2003-2007).	70
Tabela 4.5 - Número de empregos segundo o subsetor B (Indústria) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %	72
Tabela 4.6 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor B (Indústria) nas RAs (2003-2007).	73
Tabela 4.7 - Número de empregos segundo o subsetor C (Construção Civil) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %	74
Tabela 4.8 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor C (Construção civil) nas RAs (2003-2007).	76
Tabela 4.9 - Número de empregos segundo o subsetor D (Comércio) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %	77
Tabela 4.10 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor D (Comércio) nas RAs (2003-2007).	79
Tabela 4.11 - Número de empregos segundo o subsetor E (Serviços) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %	80
Tabela 4.12 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor E (Serviços) nas RAs (2003-2007).	82

Tabela 4.13 - Número de empregos segundo o subsetor F (Administração Pública) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %	83
Tabela 4.14 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor F (Administração pública) nas RAs (2003-2007).	84
Tabela 5.1 - População Urbana Residente, com 10 Anos e mais de Idade por Atividade Principal Remunerada, segundo os Setores - Brasília - 2004	88
Tabela 5.2 – Consumo de energia elétrica por classes (em MWh), na RA Brasília – 2003 - 2007	89
Tabela 5.3 - Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda Média Bruta – Brasília - 2004	90
Tabela 5.4 - População Urbana Residente, com 10 Anos e mais de Idade por Atividade Principal Remunerada, segundo os Setores - Taguatinga - 2004	91
Tabela 5.5 - Consumidores de energia elétrica por classes na RA Taguatinga – 2003–2007	92
Tabela 5.6 – Consumo de energia elétrica por classes (em MWh), na RA Taguatinga – 2003 - 2007	93
Tabela 5.7 - Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda Média Bruta – Taguatinga - 2004	94
Tabela 5.8 - População Urbana Residente, com 10 Anos e mais de Idade por Atividade Principal Remunerada, segundo os Setores - Guará - 2004	96
Tabela 5.9 - Consumidores de energia elétrica por classes na RA Guará – 2003–2007	97
Tabela 5.10 – Consumo de energia elétrica por classes (em MWh), na RA Guará – 2003 - 2007	98
Tabela 5.11 - Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda Média Bruta – Guará - 2004	99

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 4.1 – Número de empregos segundo o subsetor A (Agricultura e extrativismo) por região administrativa do Distrito Federal, em %.	69
Gráfico 4.2 – Número de empregos segundo o Subsetor B (Indústria) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %.	72
Gráfico 4.3 – Número de empregos segundo o subsetor C (Construção civil) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %	75
Gráfico 4.4 - Número de empregos segundo o subsetor D (Comércio) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %	78
Gráfico 4.5 - Número de empregos segundo o subsetor E (Serviços) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %	81
Gráfico 4.6 - Número de empregos segundo o subsetor F (Administração Pública) por Região Administrativa do Distrito Federal, em %	83

## **LISTA DE FIGURAS E MAPAS**

Mapa 3.1 – Ocupação Territorial do Distrito Federal (1960)	43
Mapa 3.2 – Ocupação Territorial do Distrito Federal (1970)	44
Mapa 3.3 – Área de assentamento do Distrito Federal e do Entorno (1981)	51
Mapa 4.1 - Renda Domiciliar Mensal no DF (2004)	65
Figura 4.1 – Imagem de satélite da mancha urbana do Distrito Federal em 2009	64

## **LISTA DE SIGLAS**

BNH – Banco Nacional da Habitação

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

Codeplan – Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

GDF – Governo do Distrito Federal

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

PDAD – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios

PDL – Plano Diretor Local

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial

Peot – Plano Estrutural de Organização do Território

RA – Região Administrativa

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

Seduma – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos

SHIS – Sociedade Habitacional de Interesse Social

SIA – Setor de Indústria e Abastecimento

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

Terracap – Companhia Imobiliária de Brasília

ZEE – Zoneamento Econômico Ecológico

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Considerações iniciais

No debate sobre a questão das cidades do capitalismo atual, são frequentes as pesquisas em torno da expansão urbana e reestruturação do espaço de assentamento, como uma das possíveis conseqüências do formato flexível de reprodução do capital. No Brasil, há mudanças nas principais cidades, que incluem a acentuação da expansão periférica e a formação de novas centralidades. Brasília teve sua estrutura urbana criada pelo planejamento e modificada pela ação majoritária do Estado, caracterizando-se pelo polinucleamento e pela segregação sócio-espacial. Mais recentemente, há adensamentos que relativizam a ocupação polinucleada, ao lado da expansão da mancha urbana para fora do Distrito Federal, dotando de caráter metropolitano seu processo de crescimento. Esse processo tem sido acompanhado de uma densificação de atividades econômicas em algumas localidades, formando nucleações, algumas das quais cogitadas como subcentros. Assim, o trabalho pretende analisar a relação entre desconcentração de populações, atividades econômicas e centralidade na estrutura urbana, buscando compreender a formação de nucleações e novas centralidades no recorte espacial analisado, o Distrito Federal. Essa dinâmica se inscreve em um quadro mais amplo de modificações que ocorrem na escala internacional e nacional, do qual se apresenta a seguir um breve resgate.

Dados os papéis exercidos pelas cidades no contexto atual da expansão do capitalismo, especialmente o controle e a gestão política e econômica destas sobre o restante do território, vem ocorrendo um processo de expansão urbana, seguida por uma nova orientação na localização das atividades econômicas, em alguns casos com sua descentralização e criação de novas centralidades. Gottdiener (1985) aponta que o processo ocorre, nas cidades estadunidenses, iniciando pela saída das populações das áreas consideradas tradicionais, ocorrendo, posteriormente, a descentralização das atividades econômicas.

Para o caso dos EUA, encontramos os estudos relacionados à perspectiva de análise da economia regional, tendo destaque os trabalhos de Giuliano e Small e o de McMillen. Os primeiros utilizam como parâmetro para a localização de subcentros

a questão da localização dos empregos ou da densidade de empregos em uma determinada região. Identificam que, para Los Angeles, temos como resultado subúrbios com maior densidade de empregos do que a região central de negócios, o que é explicado pelas economias de aglomeração das áreas periféricas (GIULIANO; SMALL, 1990). No caso do segundo, estudando o caso de Chicago, e tendo como base propostas de aluguel e do valor da terra pagos pelas empresas, temos que a formação de subcentros é ocasionada pelas economias de escala, que levariam à aglomeração de empregos. Estas economias de aglomeração seriam criadas a partir de fatores como acessibilidade, aproveitando-se da rede de infra-estrutura criada, ou pela dinâmica interna das empresas. Esta dualização entre o centro e os subcentros no processo corresponderia, também, às tipologias dos subcentros encontrados em MCMILLEN (1998).

Ainda no contexto internacional da atual produção científica sobre o tema, temos, nas cidades européias, um padrão menor de “policentrismo” do que nos Estados Unidos, o que pode ser atribuído ao fato de que a constituição da estrutura urbana destas áreas se fez com grande dependência da área central. Tomando como base a análise das cidades belgas, Riguelle *et al* (2007) apontam que, nas cidades médias européias, há a tendência ao monocentrismo. Indicam, no entanto, que este padrão pode ser contrariado, naquele continente, por algumas metrópoles.

No âmbito específico das questões em torno da economia nas cidades, há o debate entre Sassen (1991) e Preteceille (1994) em que aquela afirma haver uma dualização na questão dos empregos, com a redução dos níveis de ocupação médios. Na perspectiva de Sassen, tenderia a resultar uma acentuação de estruturas urbanas do tipo centro periferia. Para Preteceille, no entanto, a idéia de dualização deveria ser relativizada. A estrutura urbana correspondente tenderia a ser menos dualizada, com elementos intermediários, o que advém de uma visão da economia urbana que considera não haver a redução dos empregos no nível médio. Trazendo a discussão para o âmbito da escala Brasil, temos que o processo de realocação (e conseqüente descentralização) das atividades econômicas nas grandes cidades teve reforço juntamente com a reestruturação econômica em nosso território. Isso sugere que, apesar de um nível de produção econômica mais baixo, em relação aos países centrais do capitalismo (dada as diferenças na fluidez destes espaços, em que o capital se reproduz e circula mais rapidamente nestes), o



processo se expande além das fronteiras das regiões principais do capitalismo global.

Afim de entendermos, ainda que de forma breve, o processo que buscamos analisar, temos, como referência, a constituição da rede e da estrutura urbana brasileira no período autoritário, em que temos como contexto a industrialização, a centralização do poder no governo central e a ideologia de crescimento econômico baseado no desenvolvimentismo. As ações governamentais eram assim de cunho racionalista e autoritário. O processo teve como expressão, no âmbito intra-urbano, a constituição ou o reforço de áreas centrais voltadas para a gestão das atividades econômicas. Ao término deste período já se verificava relativa dispersão de atividades econômicas. Durante essa fase acentuaram-se as desigualdades sociais e aumentou a ocupação urbana em assentamentos informais, parte deles na periferia de grandes cidades.

Numa fase posterior, com a volta dos civis ao poder e a restituição da ordem democrática no país, temos um contexto de abertura, de reestruturação econômica e de aumento da dívida pública, o que levou a ações que retiram parcialmente do Estado força na gestão do território, tendo maior inserção as ações de agentes privados. No contexto intra urbano, o processo se manifestou em uma expansão das manchas urbanas, com a progressiva desconcentração de grupos da população rumo a novas áreas de assentamento no território urbano. Teve continuidade o assentamento de populações pobres em áreas periféricas deterioradas.

Por outro lado, alguns estudos tem apontado como outra consequência a formação de subcentros, a partir da descentralização de atividades econômicas. No âmbito do estudo das cidades médias brasileiras, encontramos estudos que relacionam esta temática ao desenvolvimento de atividades ligadas ao terciário moderno, o que inclui shopping centers e super mercados (ALVES; RIBEIRO FILHO, 2008).

Lopes (2006) aponta que o processo de descentralização e consequente formação de novas centralidades ocorre a partir de liberações na legislação que permitiram uma maior densidade de atividades econômicas em regiões mais afastadas, o que teve como motor implícito a própria expansão urbana, realizada a partir do interesse dos setor imobiliário, de forma descontínua e fragmentada. Segundo o autor, atualmente, há uma concorrência entre as centralidades, em que

elas disputam entre si os consumidores, onde as mais novas possuem maiores inovações tecnológicas. O autor explica tal processo a partir da necessidade de novos espaços de consumo, dado a forma pela qual ocorreu a expansão desta metrópole.

Nobre (2001) aponta, para o caso de São Paulo, que, a partir da ação articulada dos agentes imobiliários e do poder público, há uma expansão da área central no sentido da Marginal Pinheiros, em que são oferecidos prédios empresariais de alta tecnologia, visando atrair investimentos externos, consolidando a idéia, para o autor, da cidade global. Este assume que a dinâmica que move tal processo espacial é justamente a inserção da cidade nos grande fluxos de reprodução do capital mundial, seguindo a idéia de um planejamento e de uma gestão que visam inserir as cidades nos fluxos globais de circulação.

Oliveira (2002) aponta que, em razão de uma ação articulada dos agentes privados, em junção com a administração pública municipal, estadual e federal, tem surgido novas centralidades ligadas aos setores de negócios, especialmente o de shopping centers. Este resultado teria como motor a ação principal do Estado, representante da burguesia interessada, em que, por meio de suas atribuições e ferramentas de gestão do solo urbano permitiram a implementação destes grandes equipamentos de consumo.

São encontrados estudos que também relacionam a dinâmica dos subcentros a grandes empreendimentos, além do espaço produzido pelo capital imobiliário, dos grandes negócios (NOBRE, 2001; FRUGOLI JR., 2001). Aqui encontramos terreno fértil ao debate em torno das questões da geração de novas centralidades, que serão mais bem analisadas no decorrer deste trabalho, especialmente no debate teórico. Uma área em que a temática se apresenta de interesse é o Distrito Federal.

A discussão acima leva-nos, então, dos reflexos do fenômeno analisado, da escala internacional e nacional, para aquela que representa o corte de nosso objeto de estudo: o Distrito Federal. A partir dos movimentos anteriormente feitos, é possível agora retomar um pouco a história da construção da estrutura urbana da capital, em que se percebem alterações profundas em consonância com modificações que ocorreram na escala nacional. Aqui, temos como ponto de partida, trabalhos anteriores de linha de pesquisa comum (DA GUIA, 2006; MORAES, 2004; SOUZA, 2007).

Assim, temos que Brasília é concebida na década de 1950, nos primórdios do fordismo periférico no Brasil, como uma forma de preparação à propagação do capital pelo território nacional, especialmente como ponto de apoio à ocupação e avanço do capital no centro do país (FARRET, 1985; CIDADE, 1999). Há um contexto de criação da estrutura urbana com forte ação do Estado, tendo como norte o Plano de Lúcio Costa para a nova capital, que previa uma cidade funcional e racional, dados os pressupostos da arquitetura modernista de então. A ocupação do Distrito Federal é realizada, assim, tendo o Estado como principal articulador da estrutura urbana de então (o que também é possibilitado pela propriedade das terras por parte deste agente). Porém, dada a falta de moradia e a sua não previsão para os trabalhadores que vieram construir a nova capital, surgem, mesmo antes da inauguração da capital, invasões, que são removidas, havendo a criação das primeiras cidades-satélites. Aqui verifica-se uma forte dependência das outras áreas com relação à área central, o Plano Piloto, tendo as cidades-satélites a função de dormitório.

Este quadro de forte ação do Estado a partir de instrumentos e peças de planejamento urbano prosseguiu durante a década de 1970 e meados da década de 1980, em que verificamos haver ainda a tendência de o Estado articular a estrutura urbana com a criação de novas cidades-satélites, muitas delas resultantes de áreas invadidas. A estrutura urbana continua polinucleada, com grande dependência da área central. A expansão urbana atinge as cidades do entorno goiano, sendo identificado, especialmente por Gouvêa (1991) um padrão de segregação socioespacial. Com o fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Distrito Federal passa a ter autonomia política, sendo criado seu legislativo e podendo ter o executivo eleito pela população local. Veremos que este fator contribuiu para mudanças na produção da estrutura da mancha urbana de então.

Com este novo quadro de composição do governo local, temos reorientações na ação do Estado, em que este passa a urbanizar as regiões de invasão, modificando assim o caráter da expansão urbana. Além disso, seguindo o que acontecia na escala nacional, o Estado perde força na gestão do território, abrindo espaço para os agentes privados que, no caso do Distrito Federal, passariam a comandar a expansão da mancha urbana, com a criação de áreas preferenciais para

grandes investimentos (como o caso de Águas Claras), bem como novas empreitadas nas cidades-satélites mais antigas. São notáveis também a expansão a partir de loteamentos clandestinos e a criação de condomínios, de várias faixas de renda.

Neste contexto, tem se percebido a criação de um maior número de atividades econômicas nas cidades-satélites, especialmente em Taguatinga. Estas foram reconhecidas no texto do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1997 (PDOT 1997), sendo repetida a necessidade da constituição de novas centralidades na revisão atual desta lei. O tema tem gerado debates diversos em torno do alcance real de novas centralidades, sendo digno de registro o estudo de Frazão (2009), com a constatação de que, embora surjam nucleações, há ainda uma forte dependência da centralidade do Plano Piloto.

Assim, pela breve exposição acima, percebemos que as ações do Estado, principalmente o planejamento, têm papéis limitados no controle da dinâmica territorial do Distrito Federal. Parece não ter tanta força também em seu papel na constituição de novas centralidades, já que o mercado cumpre parte importante neste processo. Dada a força do papel da dinâmica demográfica e das atividades econômicas, vistas como um dos outros possíveis “motores” da dinâmica da descentralização, são necessárias novas possibilidades de análise do processo de constituição de novas centralidades, que não exclusivamente o planejamento. Além disso, urge entender as reais dinâmicas, para além daqueles classicamente apontados como criadores das novas centralidades, bem como suas articulações, causas e vetores no espaço, afim de melhor compreender este processo no Distrito Federal. Partimos do já analisado em outros trabalhos, que os empregos ainda se concentram majoritariamente na área central do Distrito Federal, sendo registrado, contudo o surgimento de atividades econômicas em outras cidades-satélites.

O trabalho parte do pressuposto de que o planejamento urbano, no caso peculiar do Distrito Federal, teve papel fundamental na consolidação da estrutura urbana da cidade, em seus períodos iniciais, criando as áreas de assentamento e as bases da centralidade inicial (Plano Piloto). Posteriormente, com a relativa perda de força da ação do Estado sobre o território, o planejamento cede espaço a novos agentes. Estes, a partir de suas dinâmicas internas e de seus interesses, passam a

criar novas áreas economicamente importantes, apresentando a densificação destas atividades em novos pontos do território. Não tem ocorrido um esvaziamento do centro, enquanto as novas nucleações não apresentam indícios de que sejam tão completas e de que tenham o mesmo poder de polarização em relação ao centro tradicional.

A discussão acima leva a questões de pesquisa, que orientam a elaboração de cada uma dos capítulos de análise. Inicialmente, tratam, como referência, de escala mais ampla com temática mais geral; depois avançam para uma escala menos ampla e para um tema focal mais específico:

- 1) Qual o papel do planejamento e das ações de gestão do território, por parte de agentes públicos e privados, na desconcentração do espaço de assentamento no Distrito Federal?
- 2) Como se relacionam o processo de desconcentração populacional, por meio da consolidação de localidades existentes e da constituição de novos assentamentos, e as atividades econômicas na produção de centralidades no Distrito Federal?

Dadas as questões de pesquisa acima, temos o seguinte objetivo: Entender o processo atual de desconcentração de populações e de localização de atividades econômicas e sua relação com a produção de centralidades na estrutura urbana do Distrito Federal. A partir dele, surgem os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar o alcance e os limites do planejamento e da gestão do território na constituição das áreas de assentamento no território do Distrito Federal, apontando seu papel atual.
2. Analisar as relações entre a desconcentração populacional, por meio da consolidação de localidades existentes e da constituição de novos assentamentos, e a localização de atividades econômicas na produção de centralidades no Distrito Federal.

Como orientação adicional, são apresentadas hipóteses que dizem respeito mais diretamente ao tema da terceira questão de pesquisa e representam desdobramentos. Assim, temos:

- a) As atividades econômicas têm crescido em diferentes áreas sem que haja um esvaziamento da área central, podendo ser descartado, de início, um processo de descentralização de atividades econômicas e de empregos.
- b) As novas áreas em que vem se concentrando as atividades econômicas não apresentam uma densidade de empregos suficiente para constituir novas centralidades, constituindo-se como centralidades incompletas, ou em formação.
- c) O peso da Área Central tem como explicação principal a predominância, na economia do Distrito Federal, da administração pública, que se concentra fortemente nessa área.

A partir das discussões anteriores, o próximo item sumariza os procedimentos adotados na exploração das questões e hipóteses que orientam a pesquisa.

## **1.2 Aspectos Metodológicos**

Embora o trabalho se inscreva nas abordagens da geografia crítica, o tratamento da temática exigiu um retorno a formulações históricas básicas. Dadas as necessidades de pesquisa, foi importante uma abordagem articulada à chamada “ciência regional”, à economia regional e urbana, bem como à própria geografia sistêmica. Assim, o resgate de interpretações dessas linhas de pensamento, bem como sua atualização pelo pensamento da ciência social e geográfica contemporânea tem reflexo no exposto no próximo capítulo (teórico), bem como nos procedimentos aqui empregados. Traçado o problema a ser pesquisado e anunciado o referencial teórico que guia o trabalho, a seguir apresentamos de forma prática como o trabalho é explorado.

A respeito da primeira questão de pesquisa - Qual o papel do planejamento e das ações de gestão do território, por parte de agentes públicos e privados, na desconcentração do espaço de assentamento no Distrito Federal? - esta foi explorada inicialmente pela revisão bibliográfica, bem como pela análise de dados estatísticos e cartográficos. Busca-se uma reconstituição da construção da estrutura urbana do Distrito Federal a partir da ação primordial do Estado e de suas peças de

planejamento, buscando analisar o modo efetivo como este estabeleceu as bases para tal estrutura. Posteriormente, serão analisados também as ações de outros agentes no período mais recente, buscando identificar, também por meio de estatísticas, processos de desconcentração populacional e sua influência na expansão da mancha urbana e na consolidação de novos aglomerados de habitação.

A segunda questão de pesquisa - Como se relacionam o processo de desconcentração populacional, por meio da consolidação de localidades existentes e da constituição de novos assentamentos, e as atividades econômicas na produção de centralidades no Distrito Federal? – foi explorada a partir da busca do entendimento da dinâmica de formação de centralidades no Distrito Federal. Isso foi operacionalizado por meio de análise estatística e pela aplicação de medidas de localização e especialização a serem apresentadas no capítulo específico. Após o processo de caracterização preliminar obtido por esse passo, será feita uma análise qualitativa das regiões em destaque buscando compreender o processo da formação destas como subcentros e identificar o papel desempenhado por estas na estrutura urbana do Distrito Federal.

O Capítulo 2 trata da nossa discussão teórica, em que serão analisados conceitos relativos a teoria espacial e a estrutura urbana, e a questão da centralidade na estrutura urbana. O Capítulo 3 expõe a análise da primeira questão de pesquisa, em que serão expostos os períodos iniciais da constituição do território da estrutura urbana do Distrito Federal. O Capítulo 4 expõe os resultados direcionados ao foco da pesquisa, em que a questão da centralidade na estrutura urbana do Distrito Federal será analisada no período atual, com a tendência a formação de novas centralidades. O Capítulo 5 apresenta uma análise mais detalhada da centralidade principal e de Taguatinga e Guará, apontadas como subcentros em processo de formação no Distrito Federal. Este capítulo é, assim, um desdobramento dos resultados do Capítulo 4. Por fim, no Capítulo 6, seguem as conclusões do trabalho.

## **2 ESTRUTURA URBANA E CENTRALIDADE: DISCUSSÃO TEÓRICA**

Nesta fase do trabalho, buscaremos apresentar as orientações teóricas da pesquisa, pautadas nos seguintes temas: as discussões em torno da teoria espacial e como esta se desdobra na estrutura urbana; e as perspectivas acerca da questão da localização e da centralidade nesta estrutura.

### **2.1 A teoria do espaço e a compreensão da estrutura urbana.**

Nesta primeira fase da discussão buscaremos, através das diversas concepções acerca do espaço, uma base para o entendimento da estrutura urbana, que servirá de ponto de partida para a posterior análise da questão da centralidade. Como esta primeira fase tem o interesse em apresentar os pressupostos para se pensar a estrutura urbana, muitos de seus pontos serão aprofundados na fase seguinte, com ênfase ao analisado sobre o objeto de estudo.

#### **2.1.1 A Escola de Chicago**

De início, temos a reflexão de Gottdiener (1985), que propõe uma revisão acerca das teorias espaciais (que, conseqüentemente, acabam por se tornar teorias sobre a estrutura urbana, visto o objetivo do autor) mais clássicas, iniciando sua análise pelos teóricos da Ecologia Urbana, que, de uma forma geral, propõem uma análise da sociedade tal como uma comunidade, ocorrendo, em relação à diferenciação funcional, uma analogia biológica, com a divisão da sociedade de forma análoga á dos organismos vivos. O autor aponta que esta tendência dividiu-se em duas correntes distintas: uma com ênfase comportamental (behaviorista) e outra de visão sistêmica, com ênfase na ciência social. Desta visão surgem duas fases: uma com a Escola de Chicago pré Segunda Guerra Mundial e outra posterior a ela, ligada à segunda visão apontada.

Neste sentido, a primeira fase da Ecologia Urbana será representada por Park, McKenzie e Burgess. Segundo Eufrásio (1999), Robert Park considera que os padrões urbanos devem ser entendidos a partir do que ele denominou “natureza



humana”, concebida como a junção de dois fatores: o biótico e o cultural. Isto fica claro quando ele concebe a formação da cidade tendo com seu primeiro elemento estruturante a geografia física do local e posteriormente o processo de crescimento. O biótico teria dado forma à organização espacial, enquanto o cultural é considerado a partir das trocas simbólicas entre os homens, criando ordens morais, conjuntos de símbolos próprios de alguns lugares. Ainda assim, a dimensão cultural permanece amalgamada à aspectos sociobiogênicos. A organização espacial por ele pensada parte da divisão da cidade em um conjunto de áreas, tendo como elemento principal a vizinhança (unidade elementar). À medida que indivíduos de um grupo social tornam uma porção da cidade homogênea, podem se formar antagonismos a partir do sentimento de vizinhança. Este mesmo sentimento tende a se enfraquecer nas grandes cidades, em função do alcance e da velocidade dos meios de transporte (EUFRASIO, 1999).

Para Eufrásio (1999), Roderick McKenzie parte da análise das cidades americanas, vistas como em forma de estrela, exceto aquelas com peculiaridades geográficas. A estrutura urbana que as corresponde é dividida em áreas urbanas, caracterizadas pelas classes de utilização do solo. McKenzie aponta ainda quatro processos formadores da estrutura urbana, a distribuição do comércio, o crescimento da cidade, a transição de certos distritos e a segregação da população nos diferentes distritos (EUFRÁSIO, 1999). Na segunda parte desta análise teórica a questão da centralidade terá uma maior atenção. McKenzie introduz, assim, a idéia da posição, havendo competição por ela a partir de fatores econômicos e de seleção funcional. Há, assim, uma maior delimitação nos conceitos, em relação à Park, e a própria análise espacial, que será reforçada por Burgess e a idéia da centralidade.

Ernest Burgess partirá da concepção da formulação do espaço a partir da competição ecológica pelo espaço urbano a partir de uma cooperação competitiva. Sua visão deriva da idéia de ver a cidade como um organismo vivo, como produto das interações de forças econômicas e sociais. Desta forma,

Em suma, o modelo de forma urbana criado por Burgess documentava espacialmente o modo pelo qual a cidade se constituía no cenário de competição entre grupos sociais e forças econômicas, que a primeira Escola de Chicago acreditava ser impelida por impulsos biogênicos (EUFRÁSIO, 1999, p. 42).

Ainda de acordo com Gottdiener, a segunda Escola de Chicago será dividida em teoria da ecologia humana, representada por Hawley, e a do complexo ecológico, representada por Schnore. Em Hawley, há a tentativa de reter a essência do organicismo biológico, por meio de uma análise sócio estrutural que fosse despojada de elementos culturalistas. Este teórico deixa de enfatizar a questão espacial para se centrar na “rede funcional interdependente de organização espacial” (p. 46). Ele eleva ainda o conceito de comunidade a um nível mais abstrato, buscando evitar problemas apontados pelos críticos culturalistas. É assim uma análise horizontal, que vê a cidade como emanção de seu centro. Em favor de sua análise organicista, ele reduz a atenção à questão espacial e aos conflitos inerentes à sociedade, aderindo à idéia de equilíbrio (nega contradições). Gottdiener aponta que, em Hawley, são três pontos a considerar: o desprezo pela competição, em relação à primeira Escola de Chicago; o conservadorismo, por seu enfoque na adaptação e integração funcional; e o determinismo tecnológico, uma vez que há dependência desta variável para o crescimento urbano. (GOTTDIENER, 1985, p. 49)

### 2.1.2 As visões clássicas da Geografia e da Economia Urbanas

Gottdiener apresenta ainda as teorias mais clássicas dentro da Geografia e da Economia Urbanas. Tais concepções vão se apoiar em regularidades estatísticas, especialmente para argumentar em torno do tamanho da cidade, função e organização espacial. Dentro desta macro-visão, a chamada teoria convencional tem como referência a centralidade na Teoria da localização, em que a centralidade constitui a base econômica em torno da qual se organizam as atividades urbanas. Ela tende a concentrar as atividades, mesmo com as decisões em torno ou do preço alto da terra no centro, ou do alto custo dos transportes em se localizar longe de tais áreas. Tal perspectiva retoma parte do “centralismo” dos ecologistas urbanos e revela sua faceta de dependência tecnológica, já que a realocação das atividades, principalmente as industriais, só é possível a partir dos avanços nos transportes. Esta visão é também uma teoria do equilíbrio, pois aceita que as partes do urbano acabam funcionando como um todo organizado, sendo limitada pela não análise dos conflitos e contradições da produção do espaço. Há uma aceitação da idéia da mão

invisível do mercado, que, por sua força impessoal, seria capaz de organizar, quase de forma harmônica, o espaço. Outro aspecto da chamada teoria convencional é a Perspectiva por Sistemas de Cidades, desenvolvida por Berry, porém com base em formulações do ecologismo urbano. Haveria, então, uma hierarquia urbana, em que as posições mais altas são ocupadas pelos lugares que cumprem maior número de funções. Tal formulação avança, segundo Gottdiener, no sentido de promover uma integração interdisciplinar entre as áreas que então versavam sobre as teorias urbanas, e a força desta teoria em explicar as formulações de processos espaciais em rede. Porém, segundo este mesmo autor, seu principal problema é o fetichismo espacial, devido a intenção de se explicar o espaço a partir das relações entre áreas, não entre os grupos que produzem tal espaço. (GOTTDIENER, 1985, p 53)

Uma outra faceta, ainda derivada da análise convencional, é o da Teoria da Expansão Metropolitana, especialmente por parte de Berry e Kasarda. Quem primeiro versou sobre tal assunto foi Hawley, considerando uma concentração de atividades no centro e a expansão da comunidade para áreas periféricas. Berry e Kasarda lançam a hipótese de que o número de categorias ocupacionais, especialmente a de colarinho-branco, tenderiam a substituir as funções administrativas, ocupando a área central. Armstrong apresenta uma alternativa, considerando que as atividades de administração tem maior ligação à escalas maiores que as cidades, apontando o centro como área de ligação com tais escalas. Assim, as empresas de caráter global tenderiam a se localizar nas áreas centrais, enquanto as de âmbito regional e local ficariam dispersas pela área expandida. (GOTTDIENER, 1985, p. 67)

### 2.1.3 As visões de orientação marxista

Neste ponto, vemos que as teorias ligadas à chamada análise convencional são criticadas por autores de orientação marxista. Para nossa discussão, interessa o debate entre Manuel Castells (1972) e Henri Lefebvre (1969; 1970)<sup>1</sup>. Iniciaremos com as críticas e proposições do primeiro autor. Este também realiza um levantamento das teorias chamadas de convencionais, alertando para a necessidade de uma real teoria do espaço, que deveria ser derivada de uma teoria social geral.

---

1 Parte da análise aqui realizada fará uso também da comparação feita entre os dois autores por GOTTDIENER (1985).

Sua crítica, especialmente aos ecologistas deve-se à ignorância da dinâmica social feita por estes, e sua ênfase demasiada aos fatores naturais

A crítica de base cultural parte da substituição da base natural por um arbitrário social de base cultural (especificidades do espaço histórico). O autor aponta a necessidade de um ecletismo acadêmico, combinando elementos culturais e naturais, sem, demasia aderência a um ou a outro. Castells considerará, assim, o pensamento culturalista como mero andaime metodológico, já que há a necessidade de se pensar a estrutura urbana para além de sua descrição, chegando às leis mais gerais. Em momentos anteriores, mas nesta mesma obra, Castells critica de forma clara o afirmado por Lefebvre a partir da idéia de sua análise demasiadamente assentada nas formas, enquanto possibilidade da criação de uma teoria espacial. Neste sentido, ele mostra-se mais interessado na questão do conteúdo social, responsável pela produção de tais formas, como possibilidade à formulação de uma teoria espacial.

A partir do posto, o autor aponta que a teoria espacial viria a partir de uma teoria sobre a estrutura social geral. A partir do marxismo, isto viria por meio da compreensão dos modos de produção. Este então encontra-se subdividido em sistema econômico (ligações entre força de trabalho, os meios de produção e o não trabalho), o sistema político-institucional (dada por duas relações: dominação-regulação e a integração-repressão) e o sistema ideológico (rede de signos). A organização espacial é compreendida a partir das formas espaciais.

Por fim, a conclusão é de que o estado da arte à época do lançamento do livro é de haviam trabalhos semiteorizados, demandando, assim, a criação de uma teoria espacial a partir de uma teoria social geral, devendo ser aplicada, assim que necessário, à testes.

Neste sentido, Castells passa então a delinear uma teorização em relação à estrutura urbana. Esta baseia-se nos três sistemas anteriormente elencados. Quando ao sistema econômico, o autor divide sua análise em três: o espaço industrial, em que há menor dependência de fatores locais, ficando, assim, mais a mercê dos interesses de seus dirigentes; o espaço do consumo, em que a análise é bastante centrada na questão da habitação, que, por seu preço e condições de produção acaba por tornar-se uma atribuição do Estado; o espaço das trocas, em que a questão dos transportes é importante na medida em que possibilita

a expansão das cidades.

No âmbito político-institucional a discussão de Castells considera a divisão administrativa do espaço e a eficácia social própria desta divisão. A estrutura do aparato do Estado só pode ser entendida a partir da idéia da divisão das classes, em especial do modo como a classe dominante se relaciona com a dominada. No âmbito ideológico, há um simbólico urbano que faz uso das formas espaciais como formas no processo de comunicação, propagando ideologias, sendo estas caracterizadas, para Castells, a partir do efeito social que produzem.

Partindo de uma perspectiva própria, ainda que dentro do marxismo, Lefebvre busca partir de uma idéia diferenciada em relação à Castells, uma vez que sua teoria do espaço tenta fugir da idéia de que o espaço nada mais seria que a expressão (cristalização) da luta de classes, visando, neste sentido, produzir uma teoria espacial que fosse autônoma em relação à teoria social. Lefebvre parte da concepção de que as cidades passam por um processo evolutivo e que, nos dias atuais, tal processo encontra-se numa fase em que as cidades, a partir da sociedade que nasce da industrialização, tendem a urbanizar toda a sociedade, logo a se espalhar por todo o território. A sociedade pós-industrial seria, neste sentido, a sociedade urbana. A cidade é apresentada, então, como mundo de possibilidades, não como um sistema fechado. Assim, a cidade seria a possibilidade de humanização das sociedades, devendo, tal processo levar à uma “práxis espacial” (LEFEBVRE, 1970; GOTTDIENER, 1985).

A teoria espacial advinda deste pensamento corresponde à produção do espaço, que se diferencia, por alguns dos pressupostos acima já descritos, em relação à concepção de Castells. Inicialmente, pela consideração do espaço enquanto uma série de possibilidade e pela própria possibilidade de engajamento em sua produção (práxis espacial). Além disto, outra diferença importante em relação às proposições marxistas anteriores é a consideração do *design* como mais um domínio do espaço (além da produção, consumo e troca, bastante utilizados por Castells), ou seja, a atuação da sociedade enquanto as formas produzidas. Lefebvre considerará o espaço como uma das forças de produção, não apenas como palco dos meios de produção, sendo também um produto destas forças e meios de produção. Outro aspecto a se considerar é o uso político do espaço por meio do Estado, como forma de controle social (LEFEBVRE, 1969).

Uma outra conceituação importante em Lefebvre é a divisão entre o valor de uso e o valor de troca do espaço. Tais valores têm origem na contradição entre os usos do espaço abstrato, exteriorização de práticas econômicas e políticas, originadas da classe capitalista e do Estado, e o espaço social, produzido a partir da interação complexa das vivências diárias. Para ocorrer a transformação revolucionária da sociedade, seria necessário, então, o fim da dominação do espaço abstrato, em favor de práticas sociais liberatórias, que permitam um predomínio do espaço social.

De forma metodológica, cabe então uma compreensão do espaço a partir de como este é produzido, sendo uma abstração concreta multimanifestada (GOTTDIENER, 1985). Porém, deve-se atentar para o fato de que o espaço produzido, e transformado em mercadoria pelo capitalismo, deve ser compreendido de forma diferente, uma vez que além de produzido, ele tem força reativa sobre si mesmo:

Exatamente como outras mercadorias, ele representa ao mesmo tempo um objeto material e um processo que envolve relações sociais. Ao contrário de outras mercadorias, ele recria continuamente relações sociais ou ajuda a reproduzi-las; além disso, elas podem ser as mesmas relações que ajudaram a produzi-lo no primeiro local. Assim, o espaço tem a propriedade de ser materializado por um processo social específico que reage a si mesmo e a esse processo. (GOTTDIENER, 1985, p. 133).

O afirmado acima leva então, segundo Lefebvre, a que a análise não seja demasiada economicista, tal como vem sendo feita ultimamente pelos marxistas, dado que a sociedade atual vive um período de pós-escassez. Não que haja a intenção de suplantando totalmente a economia política, mas outros fatores devem ser elencados no entendimento do espaço, em favor de práticas libertárias sobre a cidade.

Assim, após a análise das diversas visões sobre o espaço, que levam a formulação das bases de uma teoria acerca da estrutura urbana, é possível perceber, de forma clara, uma bipolarização nas visões, já que as visões da geografia e da economia convencionais tem base no proposto inicialmente pela Escola de Chicago, não se verificando um rompimento claro entre estas duas visões,

inaugurado, de forma mais clara, pelas críticas ao tolhimento do direito a cidade por parte de Lefebvre (já que para ele tais visões embasam a ações dos urbanistas) e posteriormente por Castells. Os marxistas passam então a defender o espaço como produzido pela sociedade, ao contrário das idéias ecológicas e daquelas delas derivadas a partir, principalmente, da espacialização da economia dos lugares centrais. A seguir, na segunda parte deste referencial teórico, será possível ver este mesmo corte histórico, o que produz diversas visões do centro e da centralidade.

## **2.2 A localização e a centralidade na estrutura urbana**

Nesta segunda parte da análise teórica buscaremos entender os desdobramentos do entendimento da centralidade a partir das teorias acerca do espaço arroladas anteriormente. Logicamente, nesta fase surgem múltiplas visões, dadas as interpretações tidas do fenômeno. Para organizar o entendimento da argumentação, nesta fase as visões serão divididas a partir dos “motores” principais da produção da estrutura urbana e, conseqüentemente, da centralidade nesta.

### **2.2.1 As visões da ecologia humana acerca do centro e da centralidade**

Retomando os postulados que enxergam a organização espacial a partir de interações sociobiogênicas, tem-se de início a centralidade na visão da estrutura urbana de Park, a partir das unidades de vizinhança e da organização da cidade como uma organização física, em que surgem, a partir de suas diferentes composições, funções e caráter, as diversas áreas da cidade, das quais o centro. Das atividades econômicas, tem-se que a cidade seria uma “conveniência” do comércio e sua existência parte do que se constrói às margens do mercado. Aqui, vê-se uma visão relativamente superficial sobre a evolução da estrutura urbana, sendo possível perceber que o autor preocupa-se mais com a segregação na cidade (sua divisão moral) do que propriamente com sua centralidade. (EUFRÁSIO, 1999, p. 48)

McKenzie parte da caracterização da estrutura urbana a partir das classes de utilização do solo, que leva à seguinte subdivisão interna da cidade: um centro comercial, onde convergem as vias locais; uma área “desintegrada” que circunda o

centro, de forma geral decadente. McKenzie prevê ainda outras áreas que teriam localização aleatória: as áreas de localização de indústrias (sendo que, quanto mais pesadas, mais na periferia, sendo ligadas por bondes e outras vias); as áreas residenciais, em que as mais finas se apropriam das vantagens naturais agradáveis da cidade, e as de mais baixa renda tendem a se localizar mais proximamente ao centro; por fim subcentros comerciais que surgem em áreas de ligação de grandes vias ou de baldeação do transporte público, onde as atividades econômicas podem encontrar oportunidades quanto a localização. McKenzie arrola ainda os processos que estruturam este espaço, já delineados na parte anterior (EUFRÁSIO, 1999, p.60).

Por fim, dentro desta corrente, Burgess propõe uma estrutura urbana em que as cidades tendem a crescer radialmente a partir do centro, em zonas, formando assim um aglomerado de círculos concêntricos. No centro destes está o *Central Business District* (CBD ou Distrito Comercial Central), sendo circundado por uma zona de transição, em que ocorrem indústrias leves e comércio. Circundando esta zona temos àquela das residências dos trabalhadores em indústrias e mais externa à ela outra zona de residências, em que se tem verificado o surgimento de subcentros comerciais. Mais externamente estão as residências das “melhores famílias”, a típica região de subúrbio americana, o que pode ocorrer também em cidades-satélites. É importante notar ainda que Burgess aceita o conceito de vizinhança como a subdivisão elementar das áreas. Cabe assinalar também que Burgess entende a expansão das zonas no território umas das outras por meio da invasão da zona seguinte, sendo o processo caracterizado como de sucessão. Por fim, ele reconhece a existência do processo antagônico de concentração e de descentralização na estrutura urbana (EUFRÁSIO, 1999, p. 75).

### 2.2.2 As concepções econômicas da questão da localização e da centralidade

Nesta fase da reflexão analisaremos os pressupostos econômicos da localização que influenciaram o surgimento de teorias acerca da localização e da centralidade na geografia, mais especificamente a partir dos estudos de Brian Berry. De início, temos uma subdivisão proposta por Ferreira (1989, p. 68) em que haveriam duas classes de teorias: aquelas que consideram os mercados



consumidores como puntiformes e aquelas que consideram os consumidores como dispersos pelo espaço. O primeiro grupo conta com as contribuições de Alfred Weber e de Von Thünen. No segundo grupo temos, em destaque August Lösch e Walter Isard.

Seguindo esta primeira subdivisão, temos a teoria de Weber considera três fatores essenciais na decisão locacional: o custo de transportes, o custo da mão-de-obra e as forças de aglomeração e desaglomeração. O fator locacional é visto como possibilidade na redução dos custos. Se orientado pelo transporte, o cálculo do local de custo mínimo é feito a partir de uma função do peso físico do produto e a distância percorrida. Weber determina, assim, um triângulo locacional a partir do ponto de consumo e dos depósitos de matérias-primas, em que o cálculo é realizado a partir de construções geométricas e modelos parecidos com os usados pela física. Caso a orientação seja pelo fator mão-de-obra, considerando que haja um local em que a mão-de-obra seja mais barata, a análise sobre a redução dos custos de transporte. Para tanto, são traçados isovetores, curvas concêntricas em torno das fontes de matérias-primas e dos mercados consumidores. A idéia é a de que nos centros os custos da mão-de-obra são favoráveis ao produtor, atraindo as indústrias. Isto, porém, só ocorre, segundo Ferreira “caso o montante economizado com a mão-de-obra exceda o custo adicional de transporte que onera a empresa, quando ela sai do ponto de custo mínimo de Transporte” (1989, p. 99). A “força de atração” da mão-de-obra é calculada a partir da proporção entre seu curso em relação ao peso do produto. Por fim temos o terceiro fator de decisão locacional, os de aglomeração e desaglomeração. Os aglomerativos causam às indústrias economias em custos básicos, enquanto os desaglomerativos tem ligação com o aumento da “renda da terra”, possivelmente provocada a partir da demasiada aglomeração de indústrias. O tratamento metodológico é dado às estes fatores por meio de isodapanas traças a partir dos triângulos localizacionais desta onde surgirá, do encontro entre elas, o ponto da área de aglomeração.

Von Thünen propõe uma teoria voltada principalmente para o espaço rural, e por isso mesmo, não nos deteremos tanto nela. Tem-se, inicialmente, uma região de planície uniforme, em que a fertilidade e a disponibilidade de transporte destas são também uniformizadas. As diferenças locacionais advém então da localização em relação ao centro de consumo e do preço a que as unidades econômicas estão

dispostas a pagar por sua localização.

Sobre o segundo grupo de teóricos, Ferreira (1999, p. 151) aponta para a “ênfase na interdependência locacional e na influência das condições de mercado na decisão empresarial onde localizar-se”. Aqui já serão considerados os movimentos dos concorrentes, bem como os custos e benefícios sociais, algo ignorado anteriormente.

Assim, o primeiro autor a ser analisado é Lösch em que este considera apenas fatores econômicos. Neste sentido, todos os outros fatores são considerados homogêneos para todas as unidades de produção. Elas são também consideradas auto-suficientes. A questão principal à qual Losch se debruça é sobre o comércio do excedente produzido por estas unidades (fazendas). Assim, tem-se uma tarifa de transporte constante, e o preço total sendo calculado a partir da soma do preço do produto mais o valor da distância multiplicado pela tarifa de transporte. A partir desta é traçada uma curva de demanda espacial, dado o alcance do produto. Girando esta curva em torno de toda a área que circunda a fazenda, temos então uma área determinada de demanda, tirada do custo e da quantidade oferecida. O chamado “cone de Lösch” determina “a quantidade total de venda do produtor, dados o preço junto à fábrica e a tarifa de transporte por unidade de distância” (FERREIRA, 1989, p. 167). Considerando a planície homogênea tratada, as fazendas tendem então a formar círculos de demanda, sendo que, em suas tangências, aparecem espaços vazios. Com a entrada de novas indústrias, novas firmas, é exigido que todos os consumidores sejam atendidos, gerando o intercortamento dos círculos de demanda, formando hexágonos. Lösch demonstra assim que a área de demanda é mais bem atendida se olhada a partir dos hexágonos, considerando a população distribuída de forma homogênea. Estabelecendo a rede de mercados hexagonais superpostas, cada uma delas possuindo uma cidade central, tem-se que, na região, a metrópole (ou cidade principal) terá todas as vantagens de uma grande demanda local (a diferença é pelo nível de demanda, maior para a cidade principal em relação às outras). Para Lösch, neste padrão de distribuição das atividades econômicas há “maior número possível de coincidências de localização, o máximo possível de compras locais e a soma das distâncias mínimas entre as localizações industriais será a menor possível” (FERREIRA, 1989, p. 180).

Dentro deste escopo de análise temos, por fim, as proposições de Isard, que

tinha como preocupação, para uma teoria da localização, a combinação de meios de produção através de métodos técnicos passíveis pelo princípio da substituição<sup>2</sup>. Assim o lucro máximo surge a partir do ajustamento dos seguintes fatores: nível de produção, da combinação de insumos, da localização da empresa e do preço de venda final. A decisão locacional é relacionada ao volume de produção, não podendo se restringir à oferta e procura. Isard (1956, p. 178) retoma também as isodapanas propostas por Weber, aceitando a aglomeração a partir da intersecção crítica entre elas. A facilidade de mão-de-obra, então, localiza-se no centro da aglomeração, onde ocorrem tanto trabalho barato quando economias de aglomeração. Novamente retomando a análise de fatores aglomerativos e desaglomerativos de Weber, Isard conclui que as unidades são atraídas ou repelidas das cidades a partir das vantagens e desvantagens destas. De forma evolutiva, há então a tendência a que as unidades se concentrem e aproveitem as economias criadas por esta aglomeração, porém depois que esta torna-se exagerada, a produção tende a estagnar e cair naquele determinado local. Assim, Isard rejeita a idéia de uma curva crescente de atividades, tendendo a decrescer em função das deseconomias de aglomeração.

Ao analisar as proposições deste grupo de economistas veremos mais a frente que algumas de suas proposições foram a base do pensamento de alguns geógrafos, especialmente aqueles ligadas à chamada nova geografia (new geography) associada aos pressupostos quantitativos da disciplina, do qual o expoente para nós de maior interesse será Brian Berry.

### 2.2.3 A centralidade na Geografia Quantitativa

Como já posto anteriormente, nesta seção o trabalho de maior relevância para nossa temática será o de Berry. Porém, antes, analisaremos, ainda que de forma breve, um dos pensadores que influenciou suas proposições: Walter Christaller.

Christaller, tem seu modelo, segundo Garner (1967) disposto, horizontalmente, pelo formato de treliças regulares, e localizadas centralmente dentro de áreas de comércio de forma hexagonal. Verticalmente, organiza-se por

---

2 Segundo FERREIRA (1989, p. 184), o princípio da substituição é “o aparato que leva à maximização condicionada pela teoria da alocação de recursos na análise econômica marginalista”.

meio de uma hierarquia entre os lugares, em que as localidades de ordem mais alta fornecem bens e serviços aos de ordem mais baixa, diferenciando-se, assim, pela variabilidade na oferta de bens e serviços. Dado que este modelo é concebido em uma área isotrópica (ideal), as críticas ao modelo são feitas por este ser demasiado rígido e abstrato. Garner apresenta ainda os modelos de agrupamento regular, em que a localização de cidades e vilas menores dar-se-ia a partir da fronteira de suas zonas de influência, “os povoados estão agrupados ao redor das vilas e as cidades estão localizadas centralmente” (p. 133).

Berry e Horton (1970, p. 172) destacam, do modelo de Christaller, a relação existente entre o tamanho do local central e a região complementar à qual ele corresponde. Há um alcance específico para cada bem, que é determinado pelos seguintes fatores: “(1) *the size and the importance of the Center and the spatial distribution of population*; (2) *the price-willingness of purchasers*; (3) *subjective economic distance*; and (4) *quantity and price of the good at the central place*.” (p. 172). O sistema de localidades centrais (que pode ser entendido como a regionalização em um nível maior de cada centro e sua região) é determinado pelos princípios do suprimento dos mercados, pelo tráfico (em que as atividades localizam-se o máximo próximo de duas vias que liguem grandes cidades) e no princípio da administração político-social (baseado na idéia de separação e complementação entre as regiões, havendo assim dois princípios, um de ordem econômica e um de ordem política).

Especificamente sobre Berry (1971, p. 35), este assinala, que, na hierarquia dos locais centrais, o nível de cada localidade é dada pelo número de funções centrais que possuem. Ele estabelece assim uma hierarquia entre os diversos tipos de centros comerciais: os shoppings de conveniência, os centros de bairro, os centros comunitários e ainda os regionais. A divisão entre os diversos centros poderia ser feita a partir de linhas verticais, caso se mantenham constantes a população e as áreas comerciais dos centros. Assim, à medida que diminui a densidade populacional, aumenta a área comercial, porém este processo é mais lento que a queda na densidade, já que a quantidade de população servida tende a diminuir também (Berry, 1971, p. 42). Ele fornece, então, a seguinte explicação:

*Para mantener un conjunto dado de actividades, las áreas de mercado deben aumentar su extensión en proporción directa al*

*descenso em la densidad de población; la distancia máxima que los consumidores están dispuestos a recorrer para ir al centro debe incrementarse em una proporción parecida a la del decrecimiento de la densidad. Evidentemente, los consumidores están dispuestos a desplazarse más lejos em las zonas menos densas, porque el movimiento es por lo general más facil cuando hay menos gente e la congestion es menor; por lo tanto, se da realmente um incremento del alcance economico del centro. (BERRY, 1971, p. 43)*

Assim, tanto a população polarizada (ou dependente do centro) quanto o alcance do centro são dependentes da quantidade e variedade de tipos de empresa que nele se localizam.

Especificando sua análise para as cidades, Berry aponta que nas cidades grandes, existem os centros “metropolitanos” de maior importância (o CBD), que, por também reunir em si a centralidade da escala regional, acaba fazendo com que a população obtenha seu consumo em centros de menor porte, periféricos em relação ao primeiro. Além disso, nas áreas metropolitanas, os centros comerciais apresentam a seguinte tipologia: a própria hierarquia dos centros comerciais; colônias comerciais orientadas pelas demandas de tráfego de rodovias de maior porte; os setores comerciais das artérias urbanas, sendo aquelas ligadas às principais vias da cidade, com localização privilegiada (padrão dos shoppings centers nos EUA, fora da área central); por fim, as áreas de funções especializadas. (BERRY, 1971, p. 67)

Novamente retomando o tema da hierarquia dos centros, a partir mesmo da tipologia dos centros comerciais, Berry aponta a tendência de que novas centralidades surjam para atender as demandas locais, já que os centros maiores atendem à demandas de ordem regional e os intermediários atendem de forma mista, tanto à demandas locais quanto regionais. Dentro deste esquema, as empresas se distribuem a partir de sua área de influência, sendo mais centrais quanto maior for tal alcance. Berry aponta ainda o avanço de grandes vias (autopistas) como alavancas para a descentralização de atividades em núcleos menores. (BERRY, 1975, p. 75)

Neste sentido, percebemos que a contribuição de Berry se orienta em avançar nas próprias proposições de Christaller, em que os elementos geográficos são mais bem postos e vistos, tais como escala de ação como base para a determinação do

tamanho e da função da centralidade na estrutura urbana. Este enfoque é também vantajoso em relação às visões dos economistas, pois lá o espaço aparece, em geral, bastante abstraído, ou mesmo desconsiderado, já que várias teorias tem por base situações espaciais ideais visando a construção de modelos de localização que privilegiem o cálculo de fatores econômicos, em vista à redução de custos.

#### 2.2.4 A centralidade e a estrutura urbana para teóricos marxistas

Seguindo nossa linha de raciocínio, que tem se pautado por uma revisão histórica em torno do debate acerca da centralidade na estrutura urbana, passaremos então a analisar as proposições sobre este tema dos teóricos de linha marxista.

##### *A centralidade a partir de economias e deseconomias de aglomeração*

Nesta perspectiva temos de valor as contribuições de Roberto Lobato Correa (1997), em que este autor apresenta uma pequena revisão histórica sobre a questão da centralidade. O autor argumenta que no período pré-capitalista não é possível falar em uma rede de centralidades, porém, após a formação deste modo de produção, tal rede comportará duas funções importantes: cria uma rede de distribuição necessária à acumulação capitalista, além de uma estrutura necessária à reprodução das classes dentro da sociedade.

Mais recentemente, nos países subdesenvolvidos (e é importante observar as diferenças entre a centralidade na estrutura urbana de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, já que as teorias anteriormente apresentadas foram extraídas da realidade urbana do primeiro grupo de países), não é tão comum que a população tenha uma centralidade fixa e regular para suprir-lhe as necessidades. Assim, há a tendência da formação dos locais centrais periódicos. A centralidade é formada a partir de feiras regulares. Além disso, mesmo em áreas onde ocorra a existência de uma centralidade fixa, nos dias de feira há uma modificação na questão da centralidade, em que localidades menores podem ganhar maior importância com a ocorrência da feira. Segundo Correa (1997), com o aumento do lucro, pode ocorrer que alguns comerciantes se fixem em um local, tornando a centralidade fixa.

Refletindo especificamente sobre a estrutura urbana, Correa (1989) destaca a questão da visibilidade a partir da integração inter-urbana e intra-urbana, estando o centro marcado na paisagem por sua verticalização. Historicamente, a concentração no centro dá-se sob a lógica citada acima, em especial com a criação das estações ferroviárias, no século XIX. Nasce assim uma área central, que passa a ser servida por grande massa de trabalhadores, além da aglomeração de indústrias nessa área, pelas externalidades positivas geradas por sua localização. Nesta fase do capitalismo concorrencial localizam-se no centro os agentes capazes de transformar seus custos locacionais em lucros maximizados, o que eleva o valor dos lotes, sendo acessível a poucos. Este centro terá como características o uso intensivo do solo, sobretudo na atividade terciária; visível crescimento vertical (edifícios e prédios) e limitado crescimento horizontal; é ainda foco dos transportes, com a malha toda interligada a esse ponto e área da tomada de decisões, sendo o pólo da gestão do território. Adjacente à essa área tem-se o que o autor chama de “zona periférica do centro” caracterizada pelo uso semi-intensivo do solo; presença maior da escala horizontal, porém limitado crescimento nesse sentido; área de baixo status social, sendo alvo de políticas públicas de renovação urbana; locus dos transportes inter-regionais. Especialmente após a Segunda Guerra Mundial inicia-se um processo de descentralização, ocorrido pelas novas funcionalidades adquiridas pelo centro, desembocando na criação de novas centralidades.

Colby aponta que o centro tende a descentralizar-se em especial por fatores decorridos da excessiva aglomeração, como: aumento do preço da terra, impossibilidade de extensão das áreas, congestionamentos nos transportes, restrições legais e perda de amenidades (*apud* CORREA, 1989). Passam então a buscar áreas que ofereçam o que foi perdido no centro, criando os subcentros. Além disso, para aumentar a competitividade criam filiais em outros pontos da cidade, deixando a área central como matriz. É importante ainda ressaltar o papel dos transportes e das comunicações nessa nova configuração espacial, como condicionante dela, como subsidiária dessa flexibilização na localização. Para o consumidor a descentralização gera facilidades (maior acesso) e para as grandes empresas leva a formação de filiais (depreciação do centro e destruição do comércio local), sendo que Correa identifica nessa configuração um meio de drenagem do salário dos trabalhadores, da filial até a matriz.

### *A centralidade como convergência das diversas instâncias do urbano*

Aqui retomaremos as idéias de Castells (1972), especificamente sobre a centralidade na estrutura urbana. Este compreende que o centro é ao mesmo tempo um local geográfico e um conteúdo social, em especial por ser o local privilegiado de troca dos símbolos urbanos entre seus moradores, que tecem esse centro justamente por esta função. Pode-se ter uma interpretação do centro como integrador, local favorável à acessibilidade e à comunicação, ou então vê-lo como o local que coordena as trocas no sistema urbano. Castells classifica o centro como produto, expressão das forças sociais. O centro manifesta-se, então, de acordo com os níveis da sociedade. No nível econômico, manifesta os traslados desse elemento da cidade. No nível político-administrativo, manifesta os nós do poder estatal, e também como centro simbólico, emissor de valores. No nível ideológico, tem-se o centro como ponto forte do campo semântico criado pela cidade. Sobre o minicentros, é importante descobrir se eles são novos centros em formação, para além da sua função de serviços.

### *Uma visão mista: a centralidade a partir da acessibilidade*

Nesta seara temos as contribuições de Flávio Villaça (1998), que estrutura sua análise do espaço intra-urbano a partir da teoria de Homer Hoyt (porém, como veremos a frente, combina sua análise com aquela feita por teóricos da produção do espaço), em que as cidades brasileiras seriam organizadas a partir de setores de círculos (mesmo havendo, segundo ele, uma combinação com círculos concêntricos). Assim, a premissa básica de organização e estruturação do espaço urbano ocorreriam a partir da questão da localização. A disputa por este fator é o que dispõe espacialmente as diversas classes sociais e determinam as localizações, uma vez que a terra vale apenas enquanto terra-localização. O valor de uso da terra urbana é fundamentado, por sua vez, na questão da acessibilidade, a partir de seu grau de acesso aos pontos principais da cidade. Segundo Villaça (1998, p. 74): “A localização ou ponto é o valor de uso produzido pelo trabalho coletivo dispendido da construção da cidade”. É importante dizer que o autor considera a questão da



localização como socialmente produzida, sendo que as classes mais altas buscam dominar este processo.

Assim, a questão da acessibilidade tem a ver com o controle do tempo. Além disso, o autor assevera que a questão da acessibilidade pode ser modificada a partir de diferenças na tecnologia, mas ainda assim, dada a questão do acesso à tais técnicas, a questão social é quem determina a questão do acesso. Assim, por meio da questão da localização e da acessibilidade, a idéia dos setores de círculos surge como forma de explicar a estrutura urbana para este autor.

Vemos que, a partir da revisão realizada de Marx a Lefebvre, Villaça faz um esforço de reposicionar parte das teorias que aqui classificamos como convencionais, adicionando a elas a idéia da produção social, onde os fatores estruturantes do espaço urbano são produzidos socialmente, mas são consideradas referências no que chamamos de teorias .

O centro é, então, visto a partir da idéia da produção social do centro, como sendo um produtor de duas feições diferentes: o centro e o não-centro. O centro surge a partir da necessidade de afastamentos, e sua dinâmica se dá pela disputa pelo controle do tempo de deslocamento (conforme já discutido). As diferenças entre as camadas e classes sociais é que determinam sua localização, na disputa pelo controle do deslocamento. É então, no ponto de otimização dos deslocamentos que surge o centro, local onde há maior quantidade de trabalho socialmente necessário. Dessa forma, temos que a possibilidade de minimizar os deslocamentos espaciais leva à criação do centro (a disposição espacial da sociedade ocorre por meio da aquisição de distâncias). A dominação do centro é também domínio da sua simbologia e dos efeitos por ela produzido.

Villaça argumenta ainda que o simbólico urbano dos centros esteve ligado historicamente aos seus principais produtores, ora enaltecendo o Estado, ora enaltecendo à Deus. Porém, na cidade tipicamente capitalista esse simbólico não é usado, havendo, no entanto, uma redução do poder estatal difundido pelo centro, em favor de uma regulação mais frágil sobre o mercado. O surgimento dos centros principais no Brasil se dá por meio do processo de desconcentração do poder, com a decadência da autoridade patriarcal. Crescem associados à ampliação do capitalismo mercantil, com novos padrões de consumo. Dessa forma, mesmo as atuais configurações do centro e de suas subáreas ainda estão sob a lógica

capitalista, concentrando em si atividades do terciário.

Sobre seu polinucleamento, em Gottdiener (*apud* VILLAÇA, 1998) temos que este ocorre em função do enfraquecimento da força aglutinadora do centro. Villaça afirma ainda que mesmo havendo uma tendência à fuga do centro, sua força centrípeta ainda é maior em relação à este movimento. Apesar de um senso comum de que os centros estão em franco declínio, é importante verificar se este é absoluto ou relativo (quando comparado com o restante da cidade), de modo que o autor constata um declínio relativo do centro urbano brasileiro. Tal fenômeno está associado ao fato de que antigamente os centros eram ocupados pela alta burguesia, que gradativamente foi desocupando esta área, também contribuindo para esse processo a saída dos empregos das áreas centrais. Estes passam agora a concentrar-se nos subcentros, áreas mais dedicadas ao comércio e outros serviços (vale lembrar da contribuição estatal no processo, com a criação de centros administrativos fora do centro tradicional). Os fatores apontados no tópico anterior vão ter como aliados a questão da nova mobilidade espacial, possibilitada pelos avanços tecnológico na área. Essa modernização, no Brasil, deu-se com a aliança do Estado e dos grandes empresários. Há também um maior acesso aos meios de transporte, o que quebra o continuo de uma massa pobre e outra rica, fragmentando, espacialmente, essas classes. Por fim, tem-se que quem na verdade se deteriorou primeiro foi a localização do centro, conforme visto no início do texto. O autor ainda faz uma pequena nota afirmando que a decadência do centro nada mais é do que seu domínio pelas camadas populares.

#### *A centralidade e a Teoria dos Dois Circuitos da Economia Urbana de Milton Santos*

Iniciando por Milton Santos, temos que sua teoria é formulada a partir da constatação de que a lógica da organização do espaço nos países subdesenvolvidos (na verdade sua teoria somente a eles pode ser aplicada) é controlada por interesses distantes dele, e que a reprodução do capital nestes se dá de forma desigual, com a escolha de pontos para a reprodução do alto consumo. Assim as modernizações são reproduzidas de forma pontual no território destes países. Na atualidade, o processo é comandado pelas firmas multinacionais e seus suportes,

como forma de difusão de informações. A dependência em relação aos pólos geradores das inovações vem pelo mecanismo do efeito-demonstração, criado pela presença ou pelo conhecimento de inovações, que impulsionam o consumo. O acesso ou não a estes bens, numa sociedade desigual como a dos países subdesenvolvidos acaba por criar os dois circuitos:

A existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos ou vivendo de atividades ocasionais, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas, cria na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso de maneira permanente aos bens e serviços oferecidos e aquele que, tendo as mesmas necessidades, não tem condições de satisfazê-las. Isso cria, ao mesmo tempo diferenças quantitativas e qualitativas no consumo. Essas diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da criação e da manutenção, nessas cidades, de dois circuitos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. (SANTOS, 1979a, p. 37)

Haveria, então, um circuito ligado aos que tem acesso à tais inovações, o superior, e aquele criado, indiretamente, pelos que não tem acesso ou se beneficiam parcialmente dele, o inferior. A definição espacial dos dois circuitos vem pelas atividades realizadas em seu contexto e pela parcela da população à qual se ligam. No circuito superior distinguem-se atividades puras (indústria, comércio e serviços modernos), impuras (exportações) e mistas (atacadistas e transportadores, por sua dupla ligação). As variáveis principais que definem os dois circuitos são a tecnologia e a organização, sendo que no superior há uso de tecnologia exterior, enquanto no inferior tal tecnologia é adaptada ou recriada. No circuito superior, há a tendência de que os capitais sejam volumosos e mais organizados, enquanto no inferior há predominância de atividades “trabalho intensivo”, com pouca ou nenhuma organização burocrática. A noção de lucro também é diferenciada, sendo que no circuito superior ela está ligada à acumulação de capitais indispensáveis à renovação técnica e à continuidade das atividades, enquanto no inferior este liga-se principalmente à sobrevivência, chegando a não haver acumulação. Neste circuito, há ainda queda nos lucros devido aos intermediários, agravando as diferenças. Finalmente, cabe dizer que o circuito superior tende a comandar as atividades econômicas da cidade, ainda que nelas não se desenvolvam todas as atividades

típicas dos países subdesenvolvidos (SANTOS, 1979a).

É necessário, por fim, desfazer algumas compreensões errôneas sobre os dois circuitos. Inicialmente, não há um circuito intermediário, ainda que nas cidades dos países em questão a sociedade seja tripolarizada (classe superior, média e pobres), a classe média tende a alinhar parte de seu consumo ao circuito superior, suprindo outras necessidades no inferior. Santos rejeita também a idéia de um continuum em função da idéia de que se isto ocorresse, haveria a expectativa de que as firmas poderiam subir ao circuito superior ou de que os mesmos bens podem ser feitos por firmas dos dois circuitos. Além disso, ele afirma que sua teoria é uma bipolarização, não um dualismo, já que esta segunda expressão remeteria a uma dualidade entre moderno e tradicional, tratando o problema de forma fragmentada, algo rejeitado por Santos. Isto levaria a uma análise separada dos dois circuitos, algo que na prática não ocorre, dadas as diversas relações entre eles.

Entremeando a questão da centralidade, Santos aponta que a espacialização destes dois circuitos tende a formar um espaço desigual, no qual aquele ligado ao circuito superior corresponde à área central da cidade, mais especificamente o CBD. Ali são adicionados maior tecnologia e o capital advindo do domínio das técnicas, gerando uma apropriação das regiões centrais pelas classes mais altas. O circuito inferior tende a depender do superior e conviver com este espaço de desigualdades, o que pode ser visto por meio dos mercados populares ou mesmo dos ambulantes que convivem e buscam aproveitar os benefícios da centralidade, sem porém se apropriar totalmente dela, tal como fazem os bancos e os escritórios de negócios. A centralidade estaria então ligada às áreas de reprodução do circuito superior, sendo que, ocasionalmente, o circuito inferior o poderá também fazê-lo, contudo em situação de dependência em relação ao primeiro.

#### *A perspectiva da desconcentração na produção social do espaço*

Por fim temos a discussão de Mark Gottdiener (1985), em que apresenta suas conclusões (após longo debate teórico) a respeito da desconcentração ocorrida nas cidades dos EUA. De uma forma geral ele identifica, no pós 2ª Guerra Mundial duas tendências: uma de centrifugação populacional e outra de mudança na configuração do poder regional naquele país. Sobre a questão da habitação, ele observa que,

mesmo com a concentração industrial ainda existente, a população impulsionou o crescimento dos subúrbios em função do fortíssimo estímulo a que estes participem do mercado imobiliário. Assim, tal expansão é fruto do intervencionismo keynesiano, dado o forte estímulo estatal. Dada a dependência deste setor, ele deixa de ser, conforme analisado comumente pelos marxistas, apenas a realização da mais-valia, para passar a ser sua produção, fazendo com que tenha um papel importante na solvência das crises capitalistas. Gottdiener demonstra ainda que tal processo só fora possível pelas condições do pós-guerra, e que os especuladores tiveram papel anterior aos empreendedores. Ele demonstra ainda que o Estado norte-americano age não de forma direta, como no Brasil (por meio de financiamentos, por exemplo), mas sim na mudança na legislação e na criação de uma ideologia de crescimento. Em consonância com Lefebvre, Gottdiener aponta a prevalência do valor de troca sobre o de uso:

Desse modo, evidencia-se uma certa falta de confiança pública nos padrões de desenvolvimento desordenado e desigual da expansão metropolitana, que ignora a comunhão do espaço social em favor da produção e reprodução do valor de troca. Na verdade existem fortes incentivos, irresistíveis mesmo, a viver em áreas fora do centro da cidade. Contudo, a própria presença dessas áreas não prova que a livre escolha foi exercida no decurso dos anos pelos milhões de americanos que ali vivem no momento, como a maioria dos analistas convencionais gostam de nos fazer crer através de análises que salientam apenas considerações ligadas à demanda. Ao contrário, o espaço suburbano foi produzido pela articulação entre o Estado e o setor imobiliário, que favoreceu uma forma particular de atividade de circuito secundário em lugar de outras alternativas, como o crescimento planejado e coordenado, que poderia ter sido tentado tão rapidamente quanto possível e que poderia ter preservado valores de comunidade tanto na cidade quanto no interior. (GOTTDIENER, 1985, p. 249)

Sobre o aspecto industrial da desconcentração regional metropolitana, há quase um consenso de que ocorre a criação de novas fábricas nas novas áreas, do que a sua saída das áreas centrais. Os analistas convencionais tendem a entender tal processo como resultado da melhoria tecnológica, que permitiria uma localização mais longínqua. Analisando outros fatores, Gottdiener percebe que na prática esta mudança ocorre no sentido de aproveitar vantagens que tornam-se obsoletas na

área central, e que o estímulo para que isto ocorra vem do Estado (embora considere que este processo é também resultado do padrão atual de acumulação de capitais). O autor salienta assim a importância dos governos locais, em que uma série de incentivos são concedidos, indo desde a construção de rodovias até a questão fiscal. Neste sentido, o sucesso de tais parques industriais encontra-se nas novas relações estabelecidas entre os empreendedores e os governos locais.

Por fim, Gottdiener analisa a questão da mudança na localização industrial na escala regional dos EUA, apontando que o processo analisado para as indústrias tende a ocorrer também em uma escala maior. Assim, tal processo é característico do capitalismo atual (chamado pelo autor de capitalismo tardio), combinado com a ajuda estatal do pós-guerra.

Após a análise da corrente marxista, fica claro a contradição com os pressupostos anteriores, que, em geral, não levam em consideração a luta de classes como motor da produção do espaço, e, conseqüentemente, da centralidade na estrutura urbana. O único autor que destoa deste cenário geral é Villaça, que, na prática, introduz à análise da produção do espaço os pressupostos de Hoyt, de orientação ligada aos ecologistas. Para nós, metodologicamente este trabalho ganha importância por retomar pressupostos tidos como ultrapassados, incorporando-os a uma análise crítica mais ampla, algo que pretendemos também fazer.

Ao término dessa análise, temos a seguinte síntese:

**Quadro 2.1 – Síntese do debate teórico apresentado**

<b>Grupo/ Corrente de pensamento</b>	<b>Autores</b>	<b>Estrutura urbana</b>	<b>Centralização e a formação de centralidades</b>	<b>Desconcentração/ Descentralização e novas centralidades</b>
Ecologia Humana	Park, McKenzie, Burgess	Criada a partir de interações sociobiogênicas, com base na competição entre os grupos.	Centralidade na convergência das vias de transporte (McKenzie); Centro de uma estrutura concêntrica, com as principais atividades econômicas (Burgess)	Atividades econômicas podem surgir em outros “nós” da rede viária ou descentralização para o subúrbio.
Concepções econômicas	Weber, Lösch, Isard	Base com a definição da localização das atividades econômicas, com o restante produzido em torno dela.  Outro pilar é a Teoria do Equilíbrio que determina a localização das atividades econômicas.	Há uma corrente os em que os mercados consumidores são puntiformes, tendo peso, junto com a localização das matérias-primas na determinação da localização; na outra os consumidores estão dispersos, com fatores de aglomeração e posterior desaglomeração	Surgem pelos mesmos mecanismos da centralidade, porém Isard apresenta os fatores de desaglomeração em função da excessiva aglomeração.
Geografia Quantitativa	Christaller, Berry	A partir de hierarquias intra e inter urbanas.	O centro tende a ocorrer onde há maior variedade na oferta de bens e serviços.	Surgem a partir de demandas locais, já que os centros principais atendem demandas regionais e nacionais.
Marxismo: Perspectiva estruturalista	Castells	Organizada em torno de três sistemas: econômico, político-institucional e ideológico.	O centro seria o ponto de convergência entre os três sistemas, seu “nó” principal.	Minicentros em função de serviços ou podem ser novos centros, de mesma função do considerado “tradicional”.
Marxismo: perspectiva da produção do espaço	Lefebvre, Gottdiener, Corrêa, Villaça, Santos	Estrutura produzida pela dinâmica interna da sociedade, No capitalismo atual, a estrutura tende a refletir as desigualdades internas à sociedade.	As concepções variam, desde a centralização a partir do mecanismo das economias de aglomeração, quanto a partir da formação desigual e	Formam-se para atender ou expropriar a mais valia local, ou como forma de manifestação da centralidade das classes mais pobres, acompanhando a

			segregadora do centro.	expansão urbana.
--	--	--	------------------------	------------------

### 2.3 Concepções adotadas

A partir do posto, adotamos como visão teórica mais próxima do que se pretende analisar a de Correa (1989), principalmente em considerar o processo de descentralização como um processo espacial ligado ao elemento centralidade na estrutura urbana. Além disso, o processo descrito se aproxima do que temos visto na bibliografia: a constituição de novas centralidades parte da expansão do capital no espaço urbano, em que, apesar de manter a concentração dos capitais (ainda mais acentuada no período da acumulação flexível), há uma descentralização no processo de sua reprodução.

Aqui se interpõe a necessidade de melhor conceituar alguns termos muito vistos na revisão e também em artigos recentes sobre o tema. Este acerto também será importante porque revelará nossas opções teóricas para o prosseguimento do trabalho. Assim, um primeiro termo a ser analisado, é a própria questão da **centralidade**. Vimos conceitos tanto sobre base econômica, em que as firmas buscam e constroem a centralidade a partir da possibilidade de redução de custos quanto a visão das estratégias das classes no poder para produzir e controlar a área central. Além disso, sua determinação tem ligação, para uns, a oferta de bens e serviços, e, para outros, da questão dos empregos que se reúnem em determinado ponto. Para nós, a este termo será dado um tratamento que o delimita a partir tanto da oferta de bens e serviços quanto da densidade de empregos, “misturando” assim algumas perspectivas atuais internacionais, para a segunda variável, bem como a visão mais comum do centro, para a primeira. A perspectiva pode, então, parecer demasiadamente econômica, porém aceitamos que o processo formador da centralidade dá-se não meramente pelas vantagens locacionais às firmas, mas também pelo modo como a sociedade capitalista a produz, incorporando a dinâmica interna das firmas como uma das forças contraditórias de produção do espaço.

À reboque do delimitado surgem outros termos: **concentração** é tratada, de forma geral, pela aglomeração, tanto de pessoas quanto de atividades econômicas em uma determinada porção do espaço, sendo o processo de **desconcentração** o responsável unicamente por sua saída deste ponto do espaço, podendo resultar tanto na total dispersão (o que é mais comum no campo) ou em uma



**reconcentração**, formando, assim, uma nova aglomeração.

Os termos centralização e descentralização serão tratados a partir da perspectiva própria do centro. Assim, a descentralização é encarada, assim como o visto em Correa (1989), como um processo espacial, impulsionado pelas ações do capital na estrutura urbana, que podem se cristalizar formando novas áreas de centralidade.

## **2.4 Fecho e ligação**

Após a análise teórica proposta acima, constatamos uma certa bipolarização nas discussões, já que apenas com a crítica marxista as visões em torno da produção do espaço ganham maior conotação quanto à dinâmica contraditória da sociedade. Ainda que, nos ecologistas, tivéssemos a consideração de alguma luta entre os grupos em função de uma posição mais vantajosa na estrutura urbana, nas visões econômicas acerca da localização e da centralidade, bem como na da Geografia Quantitativa que bem assimila seus pressupostos, a luta entre os grupos sociais é praticamente ignorada, sendo os lugares centrais formados apenas pela dinâmica interna das firmas e de suas opções para a redução de seus custos. A intervenção da crítica marxista coloca para a reflexão as dinâmicas contraditórias próprias da sociedade, dando também um passo além ao afirmá-la como produtora deste espaço, não meramente se distribuindo de acordo com leis alheias a ela sobre este. O trabalho se apropria das teses críticas, ao entender que a centralidade na estrutura urbana no período da acumulação flexível tem ligação com a expansão capitalista, tendendo a se descentralizar, dando origem as novas centralidades.

A seguir, iniciamos as análises do trabalho, com a visão acerca do processo de expansão urbana e centralidades no Distrito Federal, em seus períodos iniciais.

### **3 DESCONCENTRAÇÃO DE POPULAÇÕES E A CENTRALIDADE NO DISTRITO FEDERAL: AS FASES DE IMPLEMENTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO.**

Este capítulo visa responder à primeira questão de pesquisa (Qual o papel do planejamento e das ações de gestão do território, por parte de agentes públicos e privados, na desconcentração do espaço de assentamento no Distrito Federal?). Analisa, em um procedimento histórico e de aproximação escalar ao objeto proposto, a constituição da estrutura urbana do Distrito Federal, seus espaços de assentamento e suas centralidades, nos dois primeiros períodos postos para o estudo: o de implementação (1956-1970) e o de consolidação (1970-1985). A periodização adotada no trabalho é a mesma adotada em trabalhos anteriores (SOUZA, 2007), bem como a utilizada em trabalhos com temáticas próximas, sendo que vários destes serviram de base para as reflexões aqui postas (DA GUIA, 2006; FRAZÃO, 2009; MORAES, 2004).

#### **3.1 A formação e expansão do espaço de assentamento do Distrito Federal na fase de implementação (1956-1970)**

##### **3.1.1 Contexto sócio econômico nacional**

Nesta fase, temos um contexto político de intensa agitação nacional, com certa instabilidade à frágil democracia existente no Brasil (evidência disto são as tentativas de golpe à ordem instituída, à aproximação da oposição de JK com isso e mesmo a dificuldade em dar posse a este presidente). Há que se dizer que esta instabilidade tem fundo de sua existência no contexto político da América Latina de então, em que a prática dos golpes de Estado e da instalação de regimes autoritários vinha numa crescente, fato atrelado ao contexto global da ordem da Guerra Fria. Porém, o governo consegue imbuir o período de grande otimismo, colocando os ideais do desenvolvimentismo em prática, sendo esta uma das marcas do período, e talvez uma das razões para o culto até hoje existente em torno da figura de Juscelino.

Economicamente, o país reforça sua tendência de investimentos no setor industrial, com forte ação do Estado. Com os diversos pressupostos contidos na idéia de “cinquenta anos em cinco”, principal mote e evidência desenvolvimentista do período, o Estado torna-se parceiro da iniciativa privada no projeto de modernizar o país, aumentando seu parque industrial. Dessa forma, o otimismo contido na época, juntamente com as ações no campo econômico, notadamente de um Estado empreendedor e interventor no desenvolvimento econômico, há uma reprodução, ainda que parcial, do fordismo no país<sup>4</sup>. Ainda no campo econômico, destaca-se o forte endividamento externo e a alta na inflação do período, como resultado do aumento desmesurado do consumo no país.

Analisando o contexto da configuração territorial do país, ainda que já houvesse sido quebrada a lógica colonial dos arquipélagos, era necessária uma maior integração nacional, afim de que o mercado interno pudesse ser expandido, atraindo investimentos e as multinacionais para o país. Isto se dava porque a maior parte da população ainda se concentrava no litoral, fazendo com que as regiões Centro-Oeste e Norte se caracterizassem como vazios demográficos, com pouca relevância na produção econômica do país.

A rede urbana ia tornando-se mais adensada e mais importante no contexto nacional, acompanhando o processo de industrialização e modernização da economia do país, que iniciou o processo que mais tarde concentraria a maior parte da População Economicamente Ativa (PEA) do país no setor terciário. A urbanização segue seu curso, com o crescimento das cidades e a orientação clara das migrações, de forma majoritária, para a região concentrada do país, atraindo principalmente o excedente de mão-de-obra da região Nordeste. O espaço agrário inicia sua modernização, com o aumento da produção dos grãos e, já na década de 1960, sua orientação para a região Centro-Oeste.

Como já brevemente observado, o Estado age em parceria com o capital privado, criando condições a reprodução para este, no território. As ações, entretanto, não se dão, no espaço urbano, a partir de instrumentos de planejamento de âmbito nacional (pelo menos não uma legislação federal), havendo apenas iniciativas de planejamento de âmbito local. Apesar da não existência de

---

4 Para CIDADE, 1999, há a ocorrência de um fordismo com alcance parcial e de forma seletiva no território, ocorrendo um “fordismo periférico”.

instrumentos de planejamento federais, uma das políticas adotadas que mais surtirá efeito nas cidades é a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), tendo como seu grande operador o BNH (Banco Nacional da Habitação). O sistema era baseado parte na poupança popular (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS) e no Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE). Inicialmente o público alvo incluía as faixas de renda mais baixas, o que gerou instabilidade no sistema, que mudaria, posteriormente, seu foco de atuação, para pessoas ainda com renda baixa, porém em um estrato superior dentro deste grupo (AZEVEDO; ANDRADE, 1980).

Tais ações levam a que tenhamos como resultado, na escala nacional, uma organização do território com início de concentração de populações no sudeste do país, levando ao crescimento rápido dos grandes centros urbanos de então, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro, ficando evidente o contexto de repulsão de populações das regiões economicamente menos desenvolvidas e sua atração para a área maior demandante de mão-de-obra no período (MATOS, 2000). Na escala intra-urbana, verifica-se a estruturação das cidades a partir de uma rápida expansão urbana, com grande presença da segregação socioespacial, havendo, desta forma, uma profunda dependência das áreas de assentamento em relação ao centro principal.

### 3.1.2 Contexto sócio econômico no Distrito Federal

Inicialmente, temos importantes algumas considerações acerca das bases de formação do território deste recorte espacial adotado. Neste sentido, vemos que a transferência da capital do litoral para uma área mais interiorizada era uma idéia antiga em relação à gestão do território brasileiro, seja motivada por questões estratégicas militares, seja do ponto de vista da ocupação de um vazio demográfico e seu devido impulsionamento econômico (evidência disto serão os estudos desenvolvidos pela Missão Cruis, ainda no século XIX).

A idéia da transferência da capital caiu em esquecimento por longo tempo, sendo retomada apenas na Constituição de 1946, que continha, em suas disposições transitórias, tal idéia. Após isto, o presidente Eurico Gaspar Dutra nomeia uma comissão responsável pelos estudos da transferência da capital. A partir

daí o Congresso passa a discutir a transferência da capital, autorizando o Executivo a aprofundar os estudos da transferência em 1953 (Lei 1.803). Em sua campanha eleitoral, em 1955, Juscelino Kubitschek assume o compromisso de transferir a capital, sendo esta a principal de suas 30 metas propostas (PAVIANI, 2007).

A partir do exposto acima temos que a construção de Brasília deu-se, sob a égide do desenvolvimentismo no país, em que havia a orientação de que o oeste brasileiro necessitava de um maior desenvolvimento econômico, o que poderia ser impulsionado a partir da transferência da capital para esta região. Assim, buscava-se fugir do padrão demasiado litorâneo de ocupação demográfica e de concentração econômica. A cidade era, então, vista como propulsora do crescimento econômico e demográfico da região (PENNA, 1991).

De acordo com Farret (1985), a construção da nova capital tem um importante papel na dinâmica capitalista no território brasileiro:

A construção de um 'centro político nacional' não é um fato isolado que ocorre a nível puramente ideológico; pelo contrário, ele tornou-se viável, nos anos 50, dada uma determinada conjugação de forças sociais então existentes e que, por sua vez, constituem o efeito cumulativo de todo o processo de desenvolvimento do Capitalismo no Brasil. Mais ainda, como procuramos mostrar nesse trabalho, Brasília resulta da ação deliberada do Estado sobre o território, com a intenção de eliminar obstáculos à plena socialização do espaço, obstáculos estes decorrentes de ações (ou omissões) anteriores do próprio Estado. (1985, p. 19).

Como contexto relevante, temos ainda a questão de a região do Centro-Oeste ser utilizada com fins de dinamização agrícola brasileira, criando um papel de apoio para esta atividade, em relação à nova capital.

Além disto, havia também a forte atração migratória exercida por Brasília, ainda em construção, justamente em função da necessidade de se cumprirem os prazos de entrega da nova capital. Assim, a população deu vários "saltos", atraídos pelas ofertas governamentais de melhores salários e pela esperança de poder habitar na nova capital. Economicamente, a maioria da população tende a se concentrar no setor secundário, em função do caráter de construção da capital, impulsionada pela construção civil (DA GUIA, 2006).

### 3.1.3 Ações de gestão do território

A chegada desta massa migratória, que, contrariando o pensamento inicial, busca moradia fixa na nova cidade, cria um problema a ser administrado, em relação à habitação, uma vez que o Plano Piloto de Lúcio Costa era planejado principalmente para a tecnoburocracia que ali viria a se instalar. Enquanto isto, a maioria dos trabalhadores morava em locais improvisados, muitos deles com caráter claro de acampamento, porém alimentando o sonho de morar no que construíam. Criou-se, assim, a primeira tensão e luta por moradia na nova capital, exigindo do Estado ações de planejamento, para esta situação específica (PENNA, 1991; PELUSO, 1987). O planejamento era feito em torno da construção do Plano Piloto, tendo como seu principal norteador o Plano constituído por Lúcio Costa. Este previa uma cidade delineada a partir do modernismo que predominava na arquitetura, tendo assim espaços amplos, como suas vias e áreas públicas, além de sua setorização segundo a função de seus espaços (GDF *et al*, 1991).

A proposta possui como uma de suas diretrizes básicas a idéia de que a cidade é que impulsionaria o planejamento urbano e regional da área, além da vontade de criar uma cidade para o “trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo aprazível, própria ao devaneio e especulação intelectual” (GDF *et al*, 1991, p.20), ou seja, ao mesmo tempo em que concentra as grandes decisões do país torna-se também um importante pólo de cultural.

De forma mais pragmática, o plano prevê a eliminação dos cruzamentos e a criação de uma hierarquia bem definida entre as vias, tendo ao centro pistas para velocidade e laterais para o tráfego local. Prevê, no ponto em que se tocam os eixos, a rodoviária interurbana, como espaço de encontro. Pedestres e veículos, ainda que tenham que conviver juntos, não podem disputar os mesmos espaços, devendo ser criadas áreas próprias àqueles.

Na zona central da Nova Capital ficariam localizados os pontos da alta administração federal, em especial a praça dos três poderes, numa das pontas do Eixo Monumental. Ao longo desta via, próxima a praça localizam-se os Ministérios. Mais a frente prevê espaços para a administração mais inferior e para as diversões. Curioso é observar onde estavam previstas áreas como o Jardim Botânico, o Jardim Zoológico e o hipódromo, sendo que este não foi construído, e as outras áreas tiveram destinações distintas das previstas.

Para a questão residencial são criadas as super-quadras, locais amplamente arborizados, cuja habitação dar-se-ia por meio de blocos de habitação com não mais que seis andares, estando contidos nestes espaços uma gama variada de serviços locais. A gradação social seria feita a partir dos valores dos apartamentos de tais quadras, sendo mais valorizadas as quadras próximas ao eixo rodoviário. Há ainda preocupação de que sejam impedidas as favelas, devendo o governo atuar para oferecer habitação à totalidade da população. Em alguns setores ilhados, com abundância de áreas verdes, prevê-se a criação de algumas casas, porém com distanciamento pequeno entre elas. Por fim, a ocupação das bordas do lago (orla da lagoa) deve ser evitada, permitindo acesso somente aos clubes e áreas de recreio. O autor propõe ainda que as quadras sejam vendidas por quotas, favorecendo à remodelações futuras no delineamento interno das quadras.

É interessante observar que a apreciação do Júri já previa a expansão da cidade por meio das penínsulas e das cidades satélites, além de criticar o projeto original por não conter o tipo de estradas de ligação com o restante da região e com as possíveis cidades satélites.

De forma efetiva, as ações do Estado ocorreram de forma autoritária e racionalista, com a criação das primeiras cidades-satélites, afim de abrigar a massa trabalhadora que encontrava-se em condições ruins de moradia. Cabe dizer que tais ações deram-se por meio da remoção destas famílias para áreas longínquas em relação ao Plano Piloto, com infra-estrutura (em vários setores) ainda básica, tendo também por finalidade, além do afastamento destas populações, seu controle e a diminuição das tensões sociais (GOUVÊA, 1991). É importante considerar também que tais ações somente podiam ocorrer porque o Estado era proprietário da maioria das terras, levando a que este mercado estivesse atrelado a ele.

Segundo o IPEA (2001b):

Percebia-se a extrema dificuldade, por parte do Poder federal e local, em equacionar a aparente contradição entre as duas premissas básicas da implantação da nova Capital: a de ser cidade administrativa, uma ilha de tranqüilidade, onde as grandes decisões nacionais ocorreriam com absoluta ausência de pressões espúrias; e, simultaneamente, pólo de desenvolvimento econômico. (p. 46)

Assim, as ações do Estado têm um papel maior no início da construção do

espaço do Distrito Federal, tendo, os agente privados, um papel secundário, em geral ligado à questão da construção civil. Nos municípios do Entorno do Distrito Federal, as ações de planejamento são quase inexistentes, tendo destaque, assim, os parcelamentos de terra que se iniciam, porém com pouco peso no âmbito total do recorte adotado (PAVIANI, 1987).

Neste período, Frazão (2009, p. 42) aponta a existência de uma atuação de difícil distinção entre o poder público e a iniciativa privada, dado o caráter da construção da nova capital (em que várias empreiteiras estavam envolvidas na construção dos prédios públicos e das áreas residenciais). Apesar disto, conforme Da Guia (2006, p. 41), o Estado é o agente de maior vulto na estruturação do território, especialmente nas ações práticas de gestão do território.

### 3.1.4 Estrutura urbana e centralidade

#### *O espaço de assentamento*

Como resultado das ações, no espaço de assentamento, teremos a criação de vários núcleos habitacionais dispersos pelo Distrito Federal, marcados pela grande distância entre si. Assim, conforme aponta Gouvêa (1991; 1996) o mecanismo da criação das cidades-satélites é, na prática, um mecanismo de segregação sócio-espacial, em que as populações mais pobres são excluídas do Plano Piloto e forçadas a habitar áreas longínquas e com pouca infra-estrutura. As cidades-satélites surgem como respostas às invasões, ocasionadas pela falta de provisão de habitações, revelando, deste modo, que o Estado possuía pouco manejo na questão da habitação, e também não permitia que o mercado o fizesse.

Sobre o período em análise, temos uma interessante síntese:

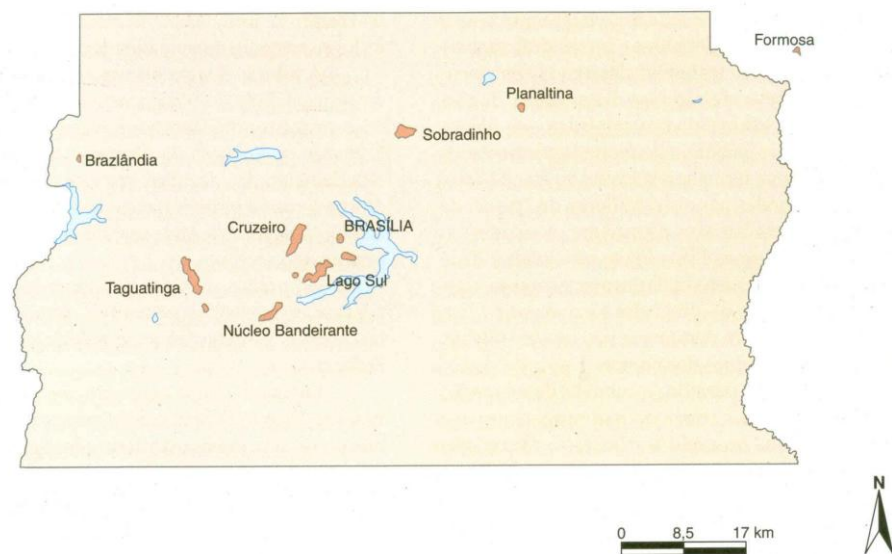
“O conjunto urbano, tendo o Plano Piloto como centro, foi estruturando-se de forma polinucleada, ao sabor das injunções momentâneas e pontuais, e num ritmo vertiginoso. O papel do Estado restringia-se a ações nitidamente setoriais e incrementalistas, praticamente reagindo a uma realidade que escapava de seu controle. As especulações contidas no relatório do concurso produzido por Lúcio Costa não tiveram nenhuma condição de ordenar esse processo, até porque não estava previsto. O critério ordenador foi o de empurrar as cidades-satélites (com exceção do Núcleo Bandeirante, que já



se encontrava localizado e abriu precedente para a localização do Guará) para fora da bacia do lago Paranoá, num esforço de preservar o meio ambiente da bacia, sob eminente risco de ser transformado, e, ao mesmo tempo, afastar as pressões por parte da população carente, dos operários, dos agentes imobiliários etc.” (IPEA 2001, p. 46).

Assim, nesse período, vemos, conforme os mapas seguintes (Mapa 3.1 e Mapa 3.2), o início da formação da estrutura urbana do Distrito Federal, em que se nota, de início, as poucas partes já construídas e assentadas no Plano Piloto e o início dos assentamentos nas cidades-satélites, e, no fim, um adensamento destas áreas, com predominância no sentido Sul e Sudoeste do território.

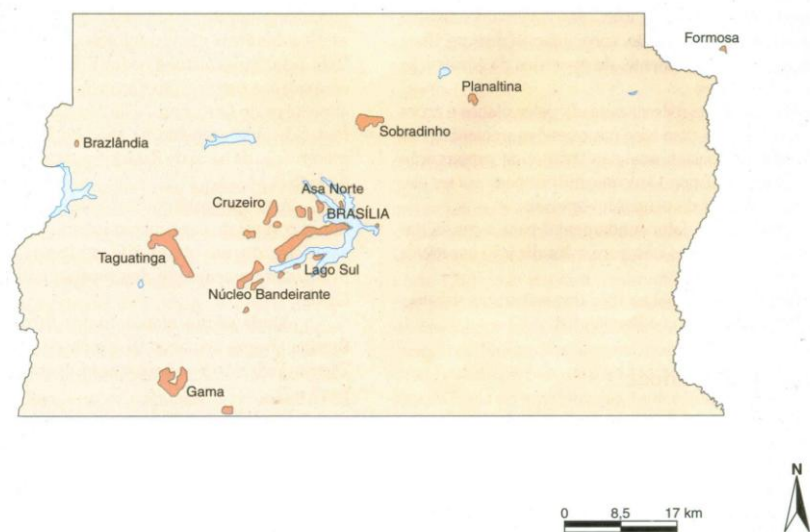
**Mapa 3.1 – Ocupação Territorial do Distrito Federal (1960)**



**Fonte: Codeplan *apud* IPEA, 2001.**

Este primeiro mapa aponta áreas de assentamento fragmentadas, dispersas no território, com alguma concentração em torno da região próxima do Lago Paranoá. Já o mapa abaixo demonstra o crescimento destas áreas iniciais, evidenciando o início da consolidação da área central.

**Mapa 3.2 – Ocupação Territorial do Distrito Federal (1970)**



Fonte: Codeplan *apud* IPEA, 2001.

### *A centralidade na estrutura urbana*

No quesito econômico, a área central do Distrito Federal, o Plano Piloto aparece como um centro extremamente polarizador das atividades econômicas e de empregos, causando uma forte dependência em relação aos assentamentos mais novos. A oferta de alguns bens e serviços era exclusiva desta área, sendo que, nos assentamentos mais jovens localizavam-se apenas atividades de menor vulto, com abrangência apenas local. O setor secundário ainda tem papel relevante, em função da construção da cidade, perdendo, posteriormente, este posto para o terciário. Enfim, criam-se, neste período, as bases para uma estrutura urbana polinucleada, porém com a atividade econômica bastante centralizada em apenas um ponto do território.

## **3.2 A formação e expansão do espaço de assentamento do Distrito Federal no período de consolidação (1970-1986)**

### **3.2.1 Contexto sócio econômico nacional**

O contexto político, na escala nacional, do período em questão, ainda é de autoritarismo, com a permanência da ditadura militar. Este regime somente entrará

em colapso próximo ao término do período em análise, influenciado fortemente pela crise econômica vivida no país, levando à redemocratização da vida pública e a volta dos civis ao poder. Gradativamente, vão ressurgindo as liberdades individuais e as instâncias democráticas, processo concluído apenas na segunda metade da década de 1980. Dada a própria crise e a grande insatisfação popular ante o autoritarismo, a ideologia desenvolvimentista perde força, ao mesmo tempo em que o fordismo no mundo perde força em favor de políticas mais flexíveis sobre a economia, algo já corrente nos países europeus.

No quesito econômico, o período iniciar-se-á com forte investimento estatal, mantendo parte das políticas já tidas no período anterior. No entanto, o endividamento do país é crescente, e passa a ser realizado num cenário de inconstância maior. A economia brasileira entrará então em colapso, com problemas internos (descontrole da inflação e queda na produção industrial) e externos (perda de credibilidade internacional).

As migrações ainda possuem forte orientação para a região concentrada, especialmente para as grandes metrópoles. Porém, há o começo da reorientação no sentido da fronteira agrícola brasileira, que se consolidava na região Centro-Oeste. Assim, parte do fluxo migratório é oriundo da região Sul, antiga fronteira. A nova fronteira demonstrou ainda a ampla modernização da agricultura do país, com apoio estatal.

Nas cidades, o SFH constituiu-se como importante financiador da expansão urbana, fomentando a criação de um número de moradias até então inédito em comparação com outros programas governamentais. Tal sistema irá, ainda que indiretamente, impulsionar parte das ações voltadas à infra-estrutura urbana. De uma forma geral, o quadro urbano no início do período ainda é o do recebimento dos fluxos migratórios referentes à mão-de-obra para as áreas industriais.

As ações visam fazer das cidades uma área de controle, tanto político quanto econômico. O Estado ainda continua sua forte atuação na economia e na infra-estrutura nacional, reforçando a integração nacional, vista por Becker e Egler (1993, p. 144) como “remoção de obstáculos materiais e ideológicos à expansão capitalista moderna”. Tal quadro será alterado no fim da década de 1970, com a aguda crise econômica na qual o país entrará. A partir desse ponto o Estado passa a ter uma série de dificuldades na manutenção de sua extensa rede de infra-estrutura criada

para a produção, ocorrendo reduções nos investimentos desta área. Uma das evidências das dificuldades das ações do Estado, por meio da crise é o que ocorre com o SFH no início da década de 1980. O BNH, principal articulador e promotor deste sistema entra em colapso, em decorrência da grande inadimplência de seus usuários, em parte decorrente da própria crise do período.

Dado o quadro da redução nas ações do Estado em relação à economia e à gestão do território, teremos como principal consequência, ao término deste período, o início do processo de desconcentração demográfica e de atividades econômicas, particularmente na considerada área core do país, rumando para novos destinos. Este fato está diretamente ligado à maior liberdade de ação das firmas, o que ocorre em consonância com o contexto mundial de então. Outros fatores serão importantes na saída destas áreas de produção, tal como a atuação dos sindicatos, problemas relacionados à forte concentração (ainda que não puramente, as chamadas deseconomias de aglomeração terão algum papel no processo em análise) e também as vantagens oferecidas por algumas cidades e regiões: renúncias fiscais, mão-de-obra qualificada e pouco organizada. Assim, tem início, de forma mais franca a guerra fiscal, que, para Santos e Silveira (2001), configura-se como uma verdadeira guerra entre os lugares. As cidades terão um padrão de crescimento em conformidade com o ocorrido em outros países periféricos, com forte periferização, que é a cristalização da pobreza nesses espaços. Porém, vemos a ocorrência de melhorias em alguns indicadores sociais, especialmente pela proximidade dos equipamentos públicos, algo próprio da natureza urbana (MARICATO, 2000b).

### 3.2.2 Contexto sócio econômico no Distrito Federal

Neste contexto, localmente, Brasília vai se consolidando, como capital do país, dada a transferência de um número maior de órgãos da administração pública federal (DA GUIA, 2006). Neste sentido, a cidade vai assumindo seu papel, cuja uma das expressões será o predomínio que o terciário passa a ter na economia local. Há, então, a gravitação da economia local em torno das atividades da administração pública, o que vem se mantendo até os dias atuais, ainda que em menor proporção. O secundário, que até então tinha um papel de importância em função das atividades da construção civil, passa a ter um papel menor, evidenciando a

consolidação da cidade como centro administrativo federal.

O fluxo migratório continua a rumar para o Distrito Federal, sofrendo, a partir de agora, uma orientação para as áreas vizinhas do Plano Piloto, e, posteriormente, para as cidades vizinhas do Distrito Federal. Com tal movimento, a especulação imobiliária e a tensão em torno da questão da habitação tendem a aumentar, demandando novas ações do Estado, enquanto detentor da maior parte das terras.

### 3.2.3 Ações de gestão do território

#### *Planejamento urbano*

No âmbito dos planos urbanos traçados no período, daremos destaque ao PEOT (1977) – Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal – que parte de uma leitura da demografia do Distrito Federal como sendo ainda jovem (dado seu vertiginoso crescimento em função da construção da cidade), impulsionada tanto naturalmente quanto pelas migrações (ainda expressivas), tendendo a ocupar os espaços então destinados à habitação em 1985. (GDF, 1977).

A partir da variável renda, o plano faz uma leitura das tipologias habitacionais. As habitações coletivas são encontradas apenas no Plano Piloto e em partes do Guará II, tendendo a ser ocupado pela faixa de renda média e alta. As habitações geminadas são encontradas no Plano Piloto, no Cruzeiro e Núcleo Bandeirante, sendo também ocupadas por populações de renda média e alta. As áreas residenciais com habitações isoladas em lotes de menos de 500m<sup>2</sup> são encontradas em quase todas as áreas periféricas, sendo, logicamente, ocupadas pela fatia da população de renda baixa. Já as áreas habitacionais com habitações isoladas em lotes de 540m<sup>2</sup> à 1500m<sup>2</sup> localizam-se às margens do Lago Paranoá, sendo lotes bastante valorizados, ocupados apenas pela classe alta. As áreas residenciais com habitações isoladas em lotes de 5000 m<sup>2</sup> à 20000 m<sup>2</sup>, correspondendo a áreas de chácaras, habitadas pela alta renda e também pela baixa renda, sendo que esta, em geral, não tem a propriedade da área. Por fim as áreas com habitações isoladas combinadas com coletivas tendem a ocorrer em todas as áreas periféricas, tendo renda média como ocupação apenas no Guará, sendo nas outras apenas de renda baixa.

Além disso, o Peot apresenta uma leitura do espaço urbano em que o Distrito Federal seria caracterizado por uma forte rigidez nas formas e nos planos adotados, onde a habitação ocupa papel importante. O plano chega mesmo a propor que haja maior participação nas formas de fazer a habitação, além do favorecimento aos elementos naturais nesta seara. Recomenda ainda um reexame da idéia de setorização das áreas urbanas, fenômeno constante em Brasília. As baixas densidades, a distância e pouca integração entre os núcleos urbanos é posta como a principal causa da baixa infra-estrutura destas regiões, aumentando a segregação. Dever-se-ia então aumentar as densidades, barateando a instalação da infra-estrutura necessária a estas regiões. Sobre a estrutura viária, identifica-se uma hierarquização quanto a disposição das vias, não em relação ao seu dimensionamento, que é considerado exagerado em alguns casos, elevando os gastos. Seria interessante então o uso de materiais e formas alternativas em relação aos transportes, visando seu barateamento.

Dados os problemas acima apresentados, o plano passa a analisar alternativas possíveis em relação ao saneamento e aos transportes. Em relação à primeira questão, a melhor e mais barata alternativa é aquela que prevê uma maior preservação da bacia do Paranoá, afetando também a questão ambiental (seria melhor contemplada por esta alternativa). Sobre a segunda questão, adota-se a alternativa de crescimento a partir do eixo Taguatinga-Gama, pois possibilita uma forma de transporte rápido de massas, além de aumentar as possíveis economias de escala da região, visando a descentralização.

Além do Peot temos outros instrumentos utilizados pelo governo para intervir nesse período. Destacamos os que foram destinados às favelas e áreas irregulares (seja sua erradicação – e conseqüente transferência – ou fixação). Temos inicialmente o Grupo Executivo de Remoção (GER), que visava preservar a “beleza, a estrutura física e a densidade populacional” do Plano Piloto (PENNA, 1991). Em 1982 é criado o Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões (Gepafi), que busca remover as favelas e levá-las para áreas determinadas no Peot ou fixá-las, quando possível (IPEA, 2001).

Já no fim do período temos também o POT (Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal), criado em 1985, que introduziu o macrozoneamento no planejamento, servindo como subsídio para estudos futuros. Por não ter sido

aprovado oficialmente, teve uma ação com limitado alcance (IPEA, 2001).

Além disso, na questão habitacional, o Estado age com a criação da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), em 1972, buscando melhorar a gestão das terras e sua comercialização. Além disso, temos a ação do BNH, com os mecanismos já apontados no capítulo anterior, e a ação da Sociedade Habitacional de Interesse Social (SHIS), que buscam ofertar moradia à camada mais pobre da população, com o objetivo, implícito, de aquecer o mercado da construção civil na cidade. Outro marco importante na questão habitacional é a ocupação da Bacia do Paranoá, até então preservada de ocupações além do Plano Piloto, como forma de responder ao crescimento vegetativo da classe média e média alta (DA GUIA, 2006).

Vale ainda dizer que no Entorno do Distrito Federal, não encontramos ações de planejamento relevantes, sendo tida, também, como uma área de controle da população. A tendência é, então, de que a área continue a passar por sucessivos e constantes loteamentos, levando, assim, a um crescimento urbano grande e de maior peso no conjunto do Distrito Federal e de seu entorno mais próximo.

#### *Ações efetivas de Gestão do Território*

Os planos propostos evidenciam o caráter autoritário e tecnicista das ações do Estado, buscando o controle social por meio da propriedade da maior parte das terras. O IPEA (2001) apontará que a “cultura dos planos” tomou conta das ações, em que estes são vistos como solucionadores de todos os problemas urbanos, envolvendo tais planos em uma mística, acabando, em alguns momentos, por torná-los inúteis ou mesmo inaplicáveis. É assim mais um reflexo do prisma tecnicista assumido pelo Estado no que tange à gestão do território.

Avaliando as ações de gestão do território, Da Guia (2006) aponta que elas ignoram a dinâmica do Distrito Federal de então: uma centrifugação populacional e uma centripetação das atividades econômicas, ignorando a questão da centralidade exacerbada do Plano Piloto. Uma forma de constatar a movimentação apontada é a questão do *boom* populacional que ocorria no período, no Entorno.

Mais ao término do período, em conjunção com o que ocorria na escala nacional, o Estado começa a perder sua força, especialmente na questão da gestão do território, o que permitiu, no recorte espacial analisado, uma maior ação de

agentes econômicos privados, que fomentará um incipiente processo de desconcentração de atividades econômicas no Distrito Federal. Sobre tais agentes, é importante dizer que estes passam a agir de forma mais profunda sobre a questão da habitação, com maiores pressões em favor de novas áreas de assentamentos.

### 3.2.4 Estrutura urbana e centralidade

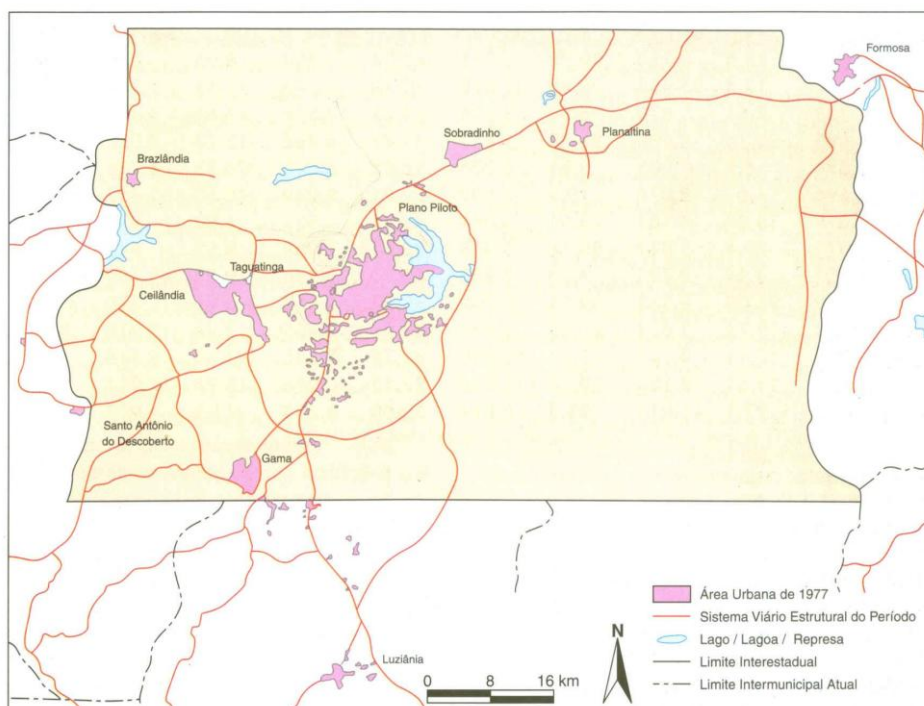
#### *O espaço de assentamento*

Como resultados sobre os assentamentos, temos que o Estado usa a habitação ainda como forma de controle social, sendo evidência disto a criação de novas cidades-satélites a partir da remoção de invasões. Este tipo de ação será ainda muito comum, aprofundando as diferenças existentes entre os assentamentos mais antigos em relação aos mais novos. Outro resultado que aponta para tais diferenças é a gestão diferencial do território, já que áreas anteriormente preservadas (como a Bacia do Paranoá) são liberadas para ocupação, em geral de alta renda, ao mesmo tempo em que o acesso à terra continua difícil para as classes mais pobres (PELUSO, 1987).

O mapa abaixo apresenta a área de assentamento do Distrito Federal e de seu Entorno imediato próximo ao término do período. Destaca-se, conforme vimos, o adensamento das áreas já existentes, bem como a criação de novas cidade-satélites. É visível também a consolidação do Plano Piloto de Brasília, com o término da construção da maior parte de sua área planejada, bem como o aumento nas áreas assentadas próximas.



**Mapa 3.3 – Área de assentamento do Distrito Federal e do Entorno (1981)**



Fonte: ANJOS, 1991 *apud* IPEA, 2001.

O crescimento populacional das cidades-satélites e do Entorno goiano do Distrito Federal levou, à formação de áreas que possuem a característica de cidades-dormitório, porém este processo começa a ser revertido em alguns destes assentamentos, como veremos a seguir.

### *A centralidade na estrutura urbana*

Neste sentido, o Distrito Federal é, ao término da fase em análise, uma área urbana com estrutura polinucleada (há um reforço nesta tendência) com ainda grande concentração de atividades econômicas na área central, porém com o surgimento destas em maior densidade em outros pontos do território, especialmente no sentido da cidade-satélite de Taguatinga (sendo, possivelmente, a semente de uma nova centralidade). A administração pública permanece com suas atividades concentradas na área central (Plano Piloto), enquanto algumas atividades de outras naturezas passam a ter localizações em novas nucleações..

Conforme a Tabela 3.1, vemos ainda a centralização, por meio do consumo de energia elétrica, de atividades econômicas no Plano Piloto, centro tradicional e

mais consolidado do Distrito Federal entre 1981 e 1984. Vemos, por exemplo, que o Plano Piloto teve o maior crescimento no uso de energia para fins comerciais, porém, com o crescimento de Taguatinga, especialmente o de Ceilândia, para fins comerciais, vemos que já há uma tendência, ainda que pequena, ao surgimento de atividades econômicas em novos pontos do território, mostras de possíveis centralidades.

**Tabela 3.1 – Consumo de energia, por classe e localidades (em MWh) – 1981/1984**

LOCALIDADE	Total		Residencial		Comercial		Industrial	
	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984
<b>Distrito Federal</b>	<b>868365</b>	<b>1046702</b>	<b>392688</b>	<b>493982</b>	<b>346072</b>	<b>424414</b>	<b>129605</b>	<b>128306</b>
Plano Piloto	501489	629903	193576	254810	277124	347341	30789	27752
N. Bandeirante	14065	17390	7550	10491	5466	5858	1049	1041
Guará	36765	44243	31162	37808	4346	4872	1257	1563
Gama	43150	42522	25629	28405	10653	8067	6868	6050
Taguatinga	85533	103578	52597	63281	26009	27993	6927	12304
Ceilândia	68935	81913	54478	66430	8904	11532	5553	3951
Brazlândia	96648	13532	3083	4044	6331	9072	234	416
Sobradinho	98109	99402	17542	19766	4550	5760	76017	73866
Planaltina	10671	14219	7071	8937	2689	3919	911	1363

Fonte: CODEPLAN, 1985.

**Tabela 3.2 – Consumo de energia, por classe e localidades em percentagens- 1981/1984**

LOCALIDADE	Total		Residencial		Comercial		Industrial	
	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984
<b>Distrito Federal</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Plano Piloto	57,75	60,18	49,30	51,58	80,08	81,84	23,76	21,63
N. Bandeirante	1,62	1,66	1,92	2,12	1,58	1,38	0,81	0,81
Guará	4,23	4,23	7,94	7,65	1,26	1,15	0,97	1,22
Gama	4,97	4,06	6,53	5,75	3,08	1,90	5,30	4,72
Taguatinga	9,85	9,90	13,39	12,81	7,52	6,60	5,34	9,59
Ceilândia	7,94	7,83	13,87	13,45	2,57	2,72	4,28	3,08
Brazlândia	11,13	1,29	0,79	0,82	1,83	2,14	0,18	0,32
Sobradinho	11,30	9,50	4,47	4,00	1,31	1,36	58,65	57,57
Planaltina	1,23	1,36	1,80	1,81	0,78	0,92	0,70	1,06

Fonte: CODEPLAN, 1985 (tratamento do autor).

Analisando melhor os dados relativizados, notamos o forte padrão de concentração do consumo residencial no Plano Piloto, sendo ainda mais concentrado em relação às atividades comerciais. Há um decréscimo no uso residencial em Ceilândia e em Taguatinga. O mesmo ocorre quanto às atividades comerciais em Taguatinga. A mesma redução, nos dois tipos é verificado também

para o Gama, ao passo que o Plano Piloto registra aumento nos usos comerciais e residenciais<sup>6</sup>. Assim, o padrão ainda é bastante concentrador tanto nos usos residenciais e comerciais no Plano Piloto, havendo aumento nos números absolutos em outras cidades-satélites.

### **3.3 Fecho e ligação**

Ao término da análise deste capítulo, em que buscamos delinear a constituição da estrutura urbana do Distrito Federal em seus períodos iniciais, temos, do ponto de vista da variável de suas áreas de assentamento, que é possível concluir, de forma parcial, que o processo analisado teve seu início dentro do contexto autoritário da gestão do território imposto pelo governo federal, em que a constituição da Nova Capital atendia às demandas de reprodução, no território, do capital. Assim, seguindo tais diretrizes, as bases do espaço de assentamento apresentam as falhas comuns ao tecnicismo: a dinâmica social que criava tal espaço ocorria em desacordo com o planejado, já que os instrumentos lidavam de uma forma quase idealista com as reais questões impostas pelos movimentos migratórios e pelas necessidades de trabalho da população que aqui se estabelecia. Neste sentido, as respostas por parte do poder público sempre se guiam na necessidade de manter o plano proposto, ou mesmo nas tentativas de recuperar o ordenamento territorial que se pretendia. Na prática, foi constituído, de início, um espaço marcado pelo incrementalismo e pela tentativa do poder público em manter a área central da cidade ocupada pelos extratos médios, sendo caracterizado, neste sentido, um caráter de profunda segregação socioespacial. É ainda importante observar que, mesmo neste período em que o Estado possuía a primazia das ações, os resultados obtidos diferem bastante das tentativas de se planejar a ocupação do território, revelando um papel limitado do agente planejador mesmo com um Estado que podia lhe garantir mais efetividade.

A constituição deste espaço polinucleado, com forte viés de segregação socioespacial, leva a que, nesta estrutura urbana, a questão da centralidade se mostra extremamente ligada à funcionalidade do centro principal, o Plano Piloto, em

---

6 Sobre o uso industrial, este não pode ser levado em grande conta, dado o caráter terciário da capital. O grande uso deste tipo em Sobradinho deve-se as fábricas de cimento localizadas nesta Região Administrativa.

que, no início da vida da nova capital, há uma relação de completa dependência em relação à este espaço, principalmente no que diz respeito à variedade de bens ofertados (os centros das cidades-satélites de então oferecem meramente artigos de necessidade primeira, com baixa variedade) tanto nos serviços. Apesar da força da construção civil na primeira década de vida, sabia-se que esta atividade tenderia a desacelerar-se com o tempo, na medida em que a capital se consolidasse. Com a ocorrência deste processo, o terciário ganha o papel para o qual a cidade foi planejada, tendo a primazia dos empregos e se apresentando de forma centralizada no Plano Piloto. O terciário administrativo, maior provedor de empregos e de renda reforça este processo, quando mesmo administração local está muito ligada à região central. Assim, na segunda década e até meados da terceira década de existência de Brasília, o processo mantém-se com poucas alterações, ao mesmo tempo em que as áreas de assentamento crescem de forma rápida ao redor da área central e mesmo do próprio Distrito Federal. Este processo inicia a formação de novas centralidades, em que alguns pontos das áreas de assentamento mais antigos (como Taguatinga) passam a exercer alguma função de centralidade, porém de forma ainda muito incipiente, havendo grande dependência da centralidade principal.

No capítulo seguinte, a análise se aproxima do foco, e se põe em análise a dinâmica atual dos processos analisados neste capítulo.

## **4 DESCONCENTRAÇÃO DE POPULAÇÕES E A CENTRALIDADE NO DISTRITO FEDERAL: A FASE DE EXPANSÃO URBANA (1986-2009)**

Este capítulo tem como objetivo responder a segunda questão de pesquisa (Como se relacionam o processo de desconcentração populacional, por meio da consolidação de localidades existentes e da constituição de novos assentamentos, e as atividades econômicas na produção de centralidades no Distrito Federal?), trazendo a análise para o período atual. Conforme veremos a seguir, a resposta a questão foi desdobrada também no capítulo 5.

### **4.1 Contexto sócio econômico nacional**

O contexto político do período é marcado pela redemocratização do país, com a promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1988. Esta constituição modifica o pacto federativo, em que estados e municípios passam a ter maior autonomia frente ao poder federal. Havia, assim, a intenção de evitar a forte concentração de poderes na mão do governo federal, uma das típicas características do regime autoritário.

Neste período, os governos eleitos que tem se alternado apresentam algumas divergências ideológicas, porém as diretrizes, especialmente as econômicas tem se mantido. Assim, de início, temos um grande alinhamento do país aos pressupostos da acumulação flexível, conforme Harvey (1993). São evidências disto a tendência a redução na atuação do Estado, especialmente na área das políticas sociais.

A economia ainda passará por seu processo de estabilização, com o controle inflacionário no início da década de 1990, pelo Plano Real. O controle inflacionário tem sido uma política de Estado mantida com sucesso, em alguns casos, a custa de altas nos juros. Recentemente, mesmo após as crises econômicas da década de 2000, o país tem ganhado relevância no cenário econômico mundial, sendo classificado como “emergente” ou do grupo dos “BRICs” (sigla formada pelas iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China). Este grupo é notável por sua grande extensão territorial e por seu amplo mercado consumidor, em geral o alvo de sua produção econômica, tendo tido resultados melhores após a última crise do sistema financeira mundial.

Em termos de organização espacial do território brasileiro, temos a

consolidação agrícola no Centro-Oeste brasileiro e seu avanço rumo à região Norte, mantendo sua característica de emprego de alta tecnologia. As migrações intra regionais ganham maior importância, havendo queda na predominância da saída de populações rumando a região concentrada. A fronteira agrícola tem também atraindo grandes contingentes populacionais, com forte imigração para os estados do Norte do país.

O Estado passa a agir de forma menos incisiva na vida econômica e social do país, tendo para si um papel de regulador da ação econômica. Tal fator também tem influenciado na gestão do território, em que os instrumentos de intervenção do poder público, muito fortes e incontestáveis anteriormente (do ponto de vista legal, dada a supremacia do executivo sobre os outros poderes e da União sobre os estados), passam a ser discutidos de forma mais abrangente em outros setores do Estado, reduzindo, neste sentido, a força da racionalidade e mesmo a tecnocracia presente nas peças de planejamento existentes anteriormente.

Uma das grandes modificações deste período em relação aos anteriores é a existência de uma legislação que obrigasse todos os municípios, com mais de 20 mil habitantes a ter uma peça de planejamento do território urbano, o Plano Diretor (MARICATO, 2000a). Assim, pela primeira vez, a Constituição Federal prevê um instrumento de ordenamento territorial urbano de nível nacional.

Em 2001, um outro instrumento de alcance nacional é criado, por meio do Estatuto das Cidades, tendo como seu principal pressuposto a municipalidade e a centralidade da gestão do território urbano, especialmente pela criação, por meios democráticos, dos Planos Diretores (CARVALHO, 2001).

De forma efetiva, temos que o Estado perde força no processo de planejamento e de efetivação de sua gestão do território, ganhando força os agentes privados, especialmente os do grande capital responsável por expandir e organizar economicamente a vida nas grandes cidades. Assim, Compans (2006), aponta que, no período da acumulação flexível a esfera federal perde poder como agente no espaço das grandes cidades, no que tange mesmo à reprodução e expansão do capital nestes territórios, cedendo tal papel planejador às cidades, em função de sua maior adaptabilidade à dinâmica flexível do capital. Tornam-se, então, comuns ações nas grandes cidades que visam a atração de grandes firmas, especialmente por meio dos Planos Diretores, ou por meio de isenções fiscais. Casos em que isto

ocorre são analisados por Compans (2006), por Sánchez (1997), para o caso de Curitiba e Vainer (2000), para o caso do Rio de Janeiro.

Especificamente sobre a questão da centralidade, em várias peças de planejamento, e mesmo efetivamente, tem sido desenvolvidas ações no sentido de que surjam novas centralidades na estrutura urbana das grandes cidades. Lopes (2006, p. 74) aponta o papel do poder público na formação da centralidade de Parangaba, em Fortaleza, por meio do sistema viário radiocêntrico em relação ao centro (p. 99).

Já Frugoli Jr. (2001, p. 54) aponta o papel da iniciativa privada, especialmente aquela ligada a construção civil, como responsável pela criação de uma nova centralidade na Região Metropolitana de São Paulo. Neste sentido, os grupos privados, por meio das associações de caráter empresarial pressionam e reorientam a localização do terciário, especialmente o de circulação do grande capital. O autor aponta que há uma pressão, destes grupos, para que o poder público instale a infraestrutura necessária a expansão das atividades terciárias. Ainda sobre a questão dos interesses imobiliários, Nobre (2001) aponta a força destes grupos no sentido de valorizarem e promoverem novas centralidades, na esteira do contexto do capitalismo da Nova Ordem mundial.

Oliveira (2002, p. 97) aponta a criação de novas centralidades na cidade de Salvador a partir da ação do grande capital, em conjunção com as peças de planejamento e a própria legislação, a partir da articulação dos agentes privados locais, bem como da administração municipal, estadual e mesmo federal.

Os resultados destas ações apontam para a intensificação da desconcentração, sendo que, segundo Diniz (2003), há uma tendência de que tal processo se consolide nas cidades e regiões mais próximas à área core, sendo favorecidos, assim, neste processo, o interior paulista e algumas outras cidades de porte metropolitano, tais como Campinas e Curitiba. Assim, apesar da ocorrência do fenômeno, este não consegue tornar-se fluído pelo território, revelando a seletividade, especialmente em relação às atividades econômicas.

No contexto interno às cidades, percebemos a tendência a uma expansão ainda periférica, ganhando a participação das classes médias e altas, que, até então, tinham preferência pelas áreas centrais, o que pode ser notado a partir dos condomínios de luxo localizados em cidades vizinhas ou em áreas longínquas em

relação ao centro da cidade, tendo como suporte, em geral, grandes vias de circulação que garantem o acesso às áreas centrais.

No que tange especificamente à questão da centralidade tem-se um momento em que esta aponta para a criação e consolidação de um maior número de centros na estrutura urbana, tendo sido verificado este processo em ocorrência também em cidades de porte médio (ALVES; RIBEIRO FILHO, 2008). Nas regiões metropolitanas este processo é associado ao avanço do mercado imobiliário sobre áreas específicas, havendo a criação de novas centralidades a partir da oferta de bens e serviços.

## **4.2 Contexto sócio econômico no Distrito Federal**

Como parte deste contexto, ocorreu a aprovação de uma nova Constituição Federal em 1988. Esta previa um novo pacto federativo, reafirmando a autonomia entre as esferas da administração pública, e dando autonomia política ao Distrito Federal. Assim, o Distrito Federal pode, a partir de então, eleger o chefe de seu executivo (antes indicado pelo governo federal) e há a criação do legislativo local, personalizado por meio da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

No âmbito econômico, o terciário no Distrito Federal é reforçado, tendo ainda um peso maior em relação aos outros setores (mesmo com a dinâmica da construção civil). O primário se retrai, ao mesmo tempo em que o secundário experimenta algum crescimento (DA GUIA, 2006). No que tange à habitação, esta se mostra ainda como uma das questões a ser resolvida, no início do período, pelo Estado, já que as invasões e a pressão por novos assentamentos era grande no período. As migrações passam a ter uma forte orientação para os assentamentos mais recentes, seja no interior do Distrito Federal ou nos municípios do Entorno.

## **4.3 Ações de gestão do território**

### **4.3.1 Planejamento Urbano**

É importante, de início, fazermos algumas considerações acerca do



documento Brasília Revisitada, lançado por Lúcio Costa em 1987. Tal documento previa algumas complementaridades ao projeto original do Plano Piloto, em especial na questão habitacional e no adensamento e crescimento urbanos. Dessa maneira, institui novas áreas de ocupação dentro da Bacia do Paranoá, dentre as quais somente o Sudoeste foi implantado. Não prevê nada para além da área mencionada, contendo autorizações e modificações ao plano original do Plano Piloto (IPEA, 2001b).

Já em conformidade com a nova legislação federal, é aprovado, em 1992 um primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), em que há o reforço da polinucleação da cidade, em especial uma afirmação sobre a bipolaridade do Plano Piloto e de Taguatinga. Além disso, vê nos transportes de massa o eixo de estruturação do espaço (IPEA, 2001). Abre também a possibilidade de parcelamento do solo por particulares e unifica as informações relativas à gestão urbana no Distrito Federal, ao criar o Sisplan (Sistema de Planejamento Territorial Urbano), o Sicad (Sistema Cartográfico do Distrito Federal) e o IPDF (Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal).

Fruto do processo de revisão deste primeiro PDOT é criado, em 1997 um novo plano (Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997), que tinha, dentre suas principais diretrizes: descentralização de oportunidades, a partir dos núcleos urbanos (é citado o núcleo formado por Taguatinga, Ceilândia e Samambaia), tendo a visão de consolidá-los. Além disso, visa uma política integrada com o Entorno. Para chegar à esse objetivo, busca-se a implantação de um terciário moderno, baseado em micro e pequenas empresas de tecnologia avançada.

Tal plano propunha também um macrozoneamento, em zonas urbanas, rurais e de conservação ambiental, além de áreas de diretrizes especiais, dentre as quais destacamos aquela referente ao Centro Regional, em que se buscava que este, formado por Taguatinga e Ceilândia, “equilibrassem” a centralidade com o Plano Piloto. Tal descentralização viria acompanhada da flexibilização dos usos, com possibilidades abertas através dos Planos Diretores Locais (PDLs) e do Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE). O Centro Regional e o adensamento da área de influência do metrô são alvos de programas especiais no ordenamento do território.

A partir de um processo de revisão, é proposto um novo PDOT, já transformado em lei (Lei Complementar nº 803, de 25 de Abril de 2009), porém com

várias discussões em torno de sua validade, inclusive com questionamentos judiciais. Analisaremos aqui o projeto de lei enviado à Câmara, tendo sido este já alvo de nossas análises anteriormente (SOUZA, 2007). A nova proposta parte do pressuposto de uma gestão do território com uma visão integral e global acerca deste. Busca-se uma maior integração com o Entorno, e, internamente, um adensamento nas áreas a partir de sua compactação, principalmente ao longo das principais vias de ligação. Além disso, destaca a necessidade de uma terceira centralidade (SEDUMA, 2007). Analogamente à proposta anterior, propõe um macrozoneamento, cujo crivo são as vocações intrínsecas e objetivas das áreas abarcadas. São três as macrozonas: Urbana (que se subdivide em: Conjunto Tombado, Uso Controlado I e II, Consolidada e de Expansão e Qualificação), Rural (subdividida em: Uso Diversificado e Uso Controlado) e de Proteção Integral. Quanto às Áreas de Diretrizes Especiais, estas são agora apenas duas: de Proteção de Mananciais e de Interesse Ambiental.

A questão das novas centralidades será melhor encarada a partir de algumas estratégias de ordenamento territorial, destacando-se: a Dinamização de Espaços Urbanos, que, por meio do incentivos ao desenvolvimento local e regional de eixos e pólos, visa criar novas centralidades; Implantação de Pólos Multifuncionais, buscando criar subcentralidades por meio da rede estrutural e de transporte coletivo. Afim de superar os problemas tidos com o modelo anterior, em que o planejamento urbano das cidades-satélites era feito por meio dos PDLs (Planos Diretores Locais), a proposta cria unidades de planejamento, que levam melhor em consideração a realidade de algumas frações do território, em que os limites territoriais legais não favorecem à um efetivo e frutífero processo de leitura e planejamento do território.

Assim, vê-se que os planos aprovados em torno da questão da gestão do território do Distrito Federal passam agora por um processo menos autoritário e tecnicista, com maior participação de outros agentes (personificados na Câmara Legislativa do Distrito Federal ou em outras associações e representações presentes nas audiências públicas exigidas em lei para a discussão do Plano Diretor), porém com o Estado ocupando um papel de menor destaque que o tido anteriormente à 1985.

#### 4.3.2 Ações efetivas de Gestão do Território

Diferentemente dos períodos anteriores, no período em questão as ações efetivas de gestão do território passam por uma reorientação, já que a tendência à remoção das invasões é desfeita. Em geral, há a tendência da urbanização das áreas invadidas, havendo interesse eleitoral nestes feitos. A alta renda são também oferecidas áreas, sendo importante notar que parte destas áreas é oferecida a partir da nova relação tida do Estado com os agentes privados, ou mesmo com a penetração destes naquele. Quanto ao impulsionamento de atividades econômicas por parte do Estado, este terá ações com alcance reduzido, não sendo, neste sentido, identificado como um dos promotores deste processo.

Como já rapidamente adiantado, os agentes privados ganham maior espaço para atuação, seja individualmente ou em grupo, ou mesmo por meio da máquina do Estado. Algumas evidências do aumento do poder de tais agentes diz respeito à flexibilização e modificação de leis que versam sobre destinação de terras, bem como sobre normas urbanísticas para as construções. Além disso, com as ocupações irregulares, agentes imobiliários de menor porte ganham mais espaço, contrapondo a tendência (dada a dificuldade em disponibilização de terras) de um mercado restrito aos grandes empreendedores (ANJOS, 2003). No campo econômico, estes agentes tem tido papel importante na criação e desenvolvimento de atividades econômicas em novas áreas, ajudando a caracterizar um incipiente processo de surgimento de novas nucleações de tais atividades, melhor analisado a seguir.

#### **4.4 Estrutura urbana e centralidade**

##### **4.4.1 O espaço de assentamento**

Como resultado das ações vistas, temos a expansão da mancha urbana, impulsionada, em grande parte, pelas invasões, que agora passam também a abarcar as classes médias e alta, uma novidade do período (dada sua extensão). Tais invasões, no geral, localizam-se nas proximidades das cidades-satélites consolidadas, estabelecendo uma relação de dependência com elas. Logo, a habitação ainda passa por um antigo problema no Distrito Federal: a falta de oferta de habitações “legais” em relação à demanda existente. Assim, as cidades-satélites

caminham no sentido de seu adensamento e de sua expansão, quando possível. Com base nessa pressão, teremos o crescimento e consolidação de novas áreas, como Águas Claras. Temos também áreas destinadas a habitação da classe baixa, como Recanto das Emas, Riacho Fundo, São Sebastião, Santa Maria, além da fixação de invasões, como a do Itapoã e a do Varjão. Tal fato fez com que novas Regiões Administrativas fossem criadas, com vistas a melhor administrar as novas cidades-satélites que vão se criando, de modo que várias delas são resultado do desmembramento de antigas cidades-satélites.

É importante ainda ressaltar que a região da centralidade principal vem passando por processo de adensamento, cujo expoente maior é o Setor Sudoeste, previsto no documento Brasília Revisitada. É uma região voltada a alta renda, com localização privilegiada por sua proximidade a região de maior concentração de empregos. Atualmente, está em curso a construção de outro setor previsto pelo mesmo documento, o Setor Noroeste, em que as características do Sudoeste serão reproduzidas, com público-alvo dos empreendimentos parecido.

Outra área de expansão é a Orla do Lago Paranoá, alvo de investimentos do capital externo, em que tem se reproduzido, nas áreas onde ocorrem investimentos, equipamentos de consumo de alta renda, ocorrendo um processo ligado ao empreendedorismo do Estado que favorece explicitamente a reprodução do capital na cidade (NERI, 2008).

Pela Tabela 5.1, vemos que há uma tendência à desconcentração populacional do centro antigo, o Plano Piloto, em contraposição ao crescimento de outras Regiões Administrativas, especialmente as mais recentes. Sobre as nucleações emergentes (segundo os elencados pela atual proposta do PDOT – o aglomerado Taguatinga, Ceilândia e Samambaia; Gama; Sobradinho; e SIA), vemos que eles têm apresentado um crescimento demográfico relativamente pequeno, sendo exceção apenas o caso de Sobradinho. Daí podemos inferir que o processo que atualmente ocorre no antigo centro (decréscimo de população no Plano Piloto) pode estar se repetindo nas nucleações emergentes, especialmente no mais consolidado (Ceilândia e Samambaia, sendo que o crescimento foi quase nulo em Ceilândia). Analisando as taxas de crescimento, as regiões com maior valor da terra tendem a perder população (crescimento negativo do Plano Piloto e do Lago Sul), havendo, em outra mão o forte crescimento das cidades-satélites mais recentemente

criadas, como o Riacho Fundo, Recanto das Emas e São Sebastião.

**Tabela 4.1 – População total e taxa média geométrica de crescimento anual, por Região Administrativa – 1996/2000.**

LOCALIDADES	População				Taxa de Crescimento anual
	1996		2000		
	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	
<b>Distrito Federal</b>	<b>1821946</b>	<b>100,00</b>	<b>2051146</b>	<b>100,00</b>	<b>3,01</b>
Brasília	202426	11,11	198422	9,86	-0,50
Gama	121604	6,67	130580	6,37	1,80
Taguatinga	221254	12,14	243575	11,68	2,43
Brazlândia	47714	2,62	52698	2,57	2,51
Sobradinho	101136	5,55	128789	6,28	6,23
Planaltina	116452	6,39	147114	7,17	6,02
Paranoá	47126	2,59	54902	2,68	3,89
Núcleo Bandeirante	31327	1,72	36472	1,78	3,87
Ceilândia	342885	18,82	344039	16,77	0,08
Guará	102709	5,64	115385	5,63	2,95
Cruzeiro	56008	3,07	63883	3,11	3,34
Samambaia	157341	8,64	164319	8,01	1,09
Santa Maria	37706	4,81	98679	4,81	2,99
São Sebastião	44235	2,43	64322	3,14	9,81
Recanto das Emas	51671	2,84	93287	4,55	15,92
Lago Sul	28946	1,59	28137	1,37	-0,71
Riacho Fundo	21371	1,17	41404	2,02	17,98
Lago Norte	26211	1,44	29505	1,44	3,00
Candangolândia	13827	0,76	15634	0,76	3,12

**Fonte: GDF, 2001 (Anuário Estatístico do Distrito Federal)**

A imagem da Figura 4.1 abaixo demonstra como se encontra, mais recentemente, a mancha urbana do Distrito Federal, em que, a mancha acinzentada representa a área urbana. Neste sentido, podemos perceber a quase total ocupação, para uso urbano, da área entre o Plano Piloto e Taguatinga e Ceilândia. Assim, o adensamento destas áreas vem criando uma região conurbada, porém mantendo o caráter residencial das áreas longínquas, que seguem dependentes em relação ao Plano Piloto. Além disso, é possível perceber o crescimento das cidades-satélites do Gama e de Santa Maria, demonstrando a tendência ao crescimento urbano no sul do território do Distrito Federal, porém este é maior para além da fronteira, no Entorno goiano ao sul do Distrito Federal. Ao norte do Plano Piloto também é possível observar um maior adensamento, especialmente com os novos loteamentos das áreas próximas a Sobradinho.

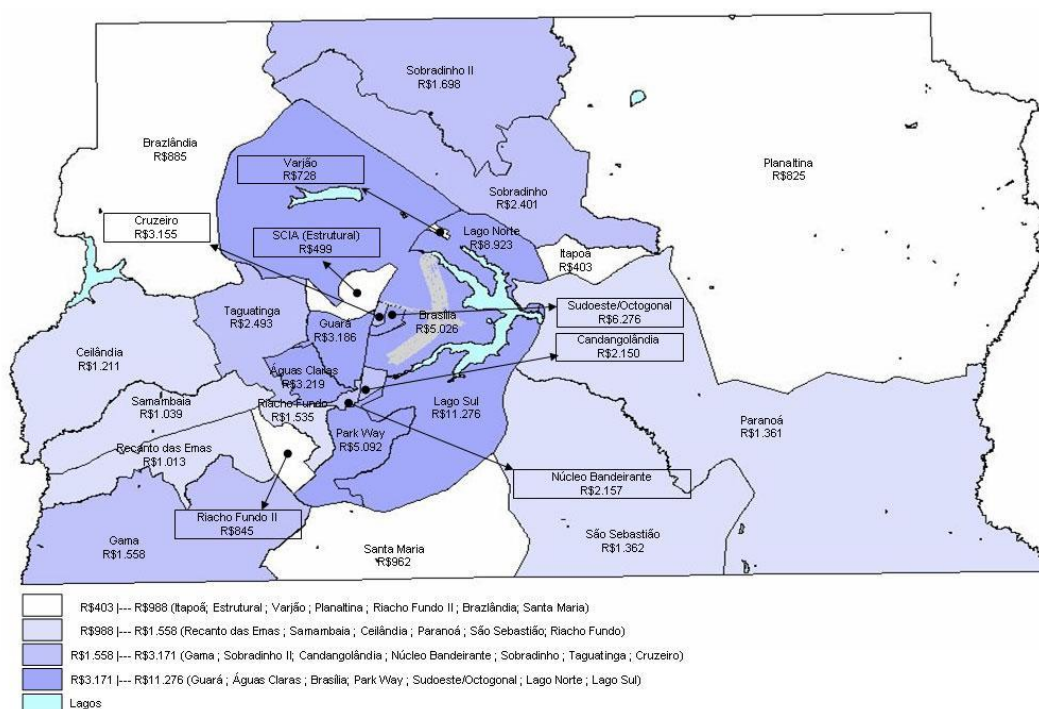
Figura 4.1 – Imagem de satélite da mancha urbana do Distrito Federal em 2009



Fonte: IPEA, *apud* FRAZÃO, 2009.

O mapa 4.1 demonstra a elevação da renda em cidades-satélites como o Guará e alguma de suas regiões próximas. É possível perceber a existência de um padrão concentrador na questão da renda, já que as regiões próximas ao Plano Piloto mantêm um perfil de alta renda, enquanto as áreas mais afastadas permanecem com rendimentos menores. Em um nível próximo do estrato mais alto estão Taguatinga, o Gama e Sobradinho.

**Mapa 4.1 - Renda Domiciliar Mensal no DF (2004)**



Fonte: GDF, 2004 (PDAD)

#### 4.4.2 A centralidade na estrutura urbana

Uma vez que a análise da centralidade na estrutura urbana no período atual é o foco principal de nossa pesquisa, este sub item será dividido em duas partes: uma para análise específica dos dados estatísticos, bem como a aplicação do quociente locacional, conforme apresentado abaixo; e outra para a análise própria das áreas de centralidade emergente da estrutura urbana do Distrito Federal.

#### 4.4.2.1 Análise específica: dados sobre emprego e o quociente locacional

##### *Procedimentos de pesquisa*

Nos serviu de base o trabalho recente de Frazão (2009) em que há uma mescla com a retomada de alguns pressupostos de identificação de centralidades utilizados por metodologias pouco comuns à Geografia na atualidade. Partimos do pressuposto de que, mesmo tendo em vista limitações qualitativas em seu emprego em fases anteriores, determinadas técnicas (utilizadas aqui sem pretensões de rigor estatístico) podem ser úteis para estabelecer bases empíricas referenciais para uma abordagem crítica.

Os procedimentos aqui apresentados tiveram como base de revisão bibliográfica os trabalhos de Haddad (1989) e de Simões (2006). Dentre as medidas analisadas, a primeira e mais básica a ser considerada é o Quociente Locacional, que, segundo Haddad (1989, p. 232) “compara a participação percentual de uma região em um setor particular com a participação percentual da mesma região no total do emprego da economia nacional”. Em nosso caso, de economia regional poderíamos substituir por economia do Distrito Federal, sendo as regiões suas regiões administrativas. Segundo Simões (2006, p. 272), está é a mais difundida medida de localização e especialização, usada em estudos exploratórios. Seu cálculo dá-se pelo seguinte:

$$QL_{ij} = \frac{E_{ij} / E_i}{E_j / E}$$

Onde (utilizando o exemplo do emprego, conforme Haddad, 1989, p. 226):

$E_{ij}$  : emprego no setor  $i$  da região  $j$ ;

$E_i$ : emprego no setor  $i$  em todas as regiões

$E_j$  : é o emprego em todos os setores da região  $j$ ;

$E$ : emprego em todos os setores de todas as regiões

Por ter um caráter descritivo, o uso desta metodologia é limitada, possivelmente, à ocorrência de locais com padrão de especialização em uma ou mais atividades, cabendo, posteriormente, uma análise mais detalhada, qualitativa e



crítica, das áreas em destaque. Em função da limitação desta metodologia, anterior a sua análise, são apresentados os percentuais de participação, como entendimento da questão da centralidade.

### *Análise dos dados*

Para iniciarmos nossa discussão, temos a seguinte tabela, que sintetiza a questão dos empregos, foco da análise dos dados seguintes:

**Tabela 4.2 – Número de empregos por Região Administrativa do Distrito Federal, em % - 2007**

RA's	Agricultura	Indústria	Const. civil	Comércio	Serviços	Adm. Pública
Brasília	27,50	33,71	33,17	26,59	59,10	93,65
Cruzeiro	0,38	1,89	0,98	2,45	2,54	0,15
Guará	15,60	6,95	34,44	16,70	17,00	1,08
Lago Norte	1,43	0,71	0,14	0,99	0,69	0,20
Paranoá	3,76	0,21	0,05	0,83	0,15	0,22
Lago Sul	0,66	0,85	1,69	3,26	3,42	0,55
São Sebastião	0,37	0,98	0,14	0,83	0,17	0,12
N.Bandeirante	1,26	2,18	0,95	4,22	2,19	0,05
Candangolândia	0,03	0,13	0,03	0,28	0,13	0,00
R. Fundo	0,75	0,44	0,28	0,66	0,21	0,03
Taguatinga	5,73	21,45	24,17	19,75	8,02	1,53
Ceilândia	1,29	5,56	1,20	7,23	2,75	0,59
Samambaia	1,47	8,76	0,73	3,20	0,71	0,23
Gama	3,41	4,45	0,80	3,55	1,00	0,70
Santa Maria	5,94	1,58	0,03	0,85	0,17	0,18
Rec. das Emas	0,51	3,18	0,24	1,69	0,36	0,00
Brazlândia	0,06	0,54	0,22	1,33	0,59	0,00
Sobradinho	9,23	4,16	0,61	3,12	0,46	0,41
Planaltina	20,62	2,27	0,15	2,47	0,35	0,30
Total DF	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**Fonte: RAIS/ MTE – elaboração do autor.**

Pelos dados, podemos perceber que, na atualidade, com exceção do setor construção civil, a RA Brasília tem maior peso em todos os setores, inclusive, de forma surpreendente no setor agricultura, principalmente se considerarmos o caráter urbano da maior parte do território desta Região Administrativa. Percebe-se ainda uma predominância majoritária de Brasília no setor serviços e administração pública. O setor comércio aparece com peso em Taguatinga e no Guará, sendo que esta

última tem maior peso na construção civil.

As tabelas apresentadas abaixo usarão como divisão dos diversos setores em subsetores conforme o proposto por Frazão (2009). Dado que este trabalho, do mesmo grupo de pesquisa, compartilha de algumas de suas reflexões e se apoia em parte em outras, é interessante que se parta deste pressuposto para que haja a compreensão da questão da centralidade na estrutura urbana do Distrito Federal. A seguir, temos os dados, que serão analisados posteriormente. Os dados brutos, retirados da RAIS, serão postos nos anexos deste trabalho.

De início colocaremos aqui os gráficos construídos a partir do peso de cada RA no subsetor, mensurado pela percentagem de participação, o que dará a noção de centralidade. Posteriormente estes dados aparecem a partir do tratamento pelo método do Quociente Locacional, que possibilitará identificar a questão da especialização em cada subsetor.

#### Subsetor A (Agricultura e extrativismo)

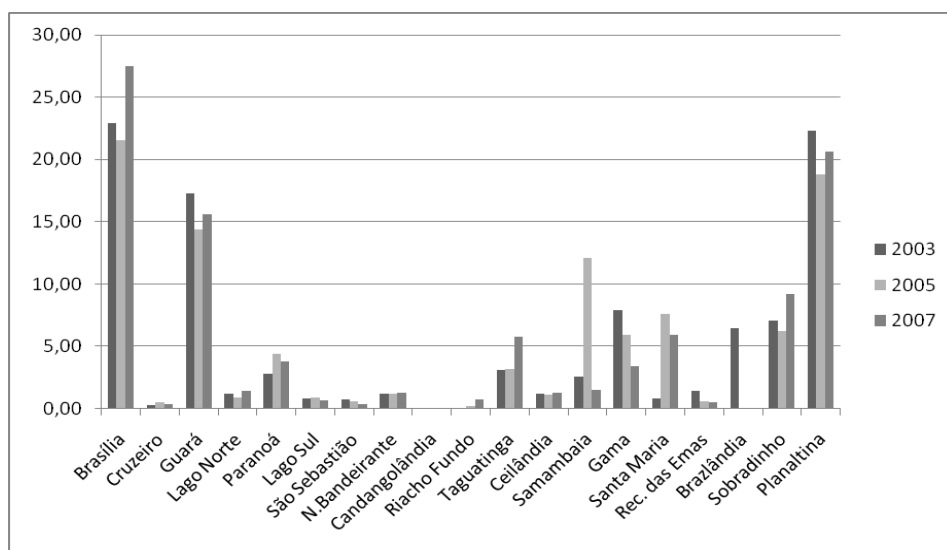
Analisando especificamente por cada subsetor, temos o “A”, ligado a agricultura, em que destacamos o gráfico a seguir, a partir dos dados relativos., Posteriormente, trataremos dos dados tratados a partir do Quociente Locacional:

**Tabela 4.3 - NÚMERO<sup>7</sup> DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR A<sup>8</sup> (Agricultura e extrativismo)  
POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, em %**

RA	2003	2005	2007
Brasília	22,92	21,55	27,50
Cruzeiro	0,28	0,47	0,38
Guará	17,29	14,37	15,60
Lago Norte	1,20	0,89	1,43
Paranoá	2,80	4,42	3,76
Lago Sul	0,78	0,87	0,66
São Sebastião	0,70	0,55	0,37
N.Bandeirante	1,20	1,18	1,26
Candangolândia	0,04	0,02	0,03
Riacho Fundo	0,02	0,19	0,75
Taguatinga	3,08	3,16	5,73
Ceilândia	1,20	1,09	1,29
Samambaia	2,56	12,08	1,47
Gama	7,93	5,95	3,41
Santa Maria	0,78	7,58	5,94
Rec. das Emas	1,40	0,57	0,51
Brazlândia	6,43	0,02	0,06
Sobradinho	7,09	6,24	9,23
Planaltina	22,28	18,81	20,62
Total DF	100,00	100,00	100,00

Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor

**Gráfico 4.1 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR A (Agricultura e extrativismo)  
POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, em %**



Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor

<sup>7</sup> Os números absolutos, dos quais foram extraídos e tratados estes dados, estarão nos anexos deste trabalho.

<sup>8</sup> O Subsetor A compreende as atividades de: agricultura, silvicultura, criação de animais, extração vegetal, pesca, aqüicultura e extração mineral

Assim, em relação às atividades da agricultura, percebe-se a tendência à concentração destas atividades nas RAs tradicionais por abrigarem este tipo de atividade no Distrito Federal, notadamente Planaltina. Esta RA é considerada pelo próprio planejamento como área onde seria possível haver a instauração de um pólo industrial ligado à produção agropecuária.

De forma geral, percebemos haver constância das atividades no Guará e em Planaltina, havendo forte concentração também em Brasília, porém com forte oscilação. Planaltina é conhecida como pólo agrícola do Distrito Federal, porém a surpresa fica com a relevância dos dados no Guará e em Brasília, e a pouca relevância dos dados em Brazlândia. Isto pode ter como explicação na mecanização agrícola desta última RA. As atividades agrícolas e extrativistas no Distrito Federal se concentrem cada vez mais em sua porção leste, próxima ao Rio São Bartolomeu, não por acaso a região com menor pressão urbana e de mais baixa ocupação demográfica do Distrito Federal.

**Tabela 4.4 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor A (agricultura e extrativismo) nas RAs (2003-2007).**

RA	2003	2005	2007
Brasília	0,33	0,32	0,42
Cruzeiro	0,22	0,34	0,27
Guará	1,53	1,32	1,44
Lago Norte	3,80	2,15	2,75
Paranoá	16,55	17,49	12,58
Lago Sul	0,36	0,43	0,33
São Sebastião	5,06	2,85	1,34
N.Bandeirante	1,17	1,07	0,81
Candangolândia	0,32	0,16	0,33
Riacho Fundo	0,12	1,27	3,45
Taguatinga	0,50	0,47	0,69
Ceilândia	0,40	0,42	0,51
Samambaia	3,40	7,37	1,23
Gama	7,21	4,44	2,45
Santa Maria	2,13	20,69	16,42
Rec. das Emas	5,88	1,45	1,00
Brazlândia	17,42	0,05	0,14
Sobradinho	5,40	4,47	8,91
Planaltina	34,54	21,32	24,45

Fonte: RAIS/MTE – tratamento do autor

A partir do quociente de localização, percebe-se também uma forte oscilação neste setor econômico, com casos curiosos, como o de Brazlândia<sup>9</sup>, que em 2003 tinha um alto quociente e, em pouco tempo, passou a um patamar próximo de RAs notadamente urbanas. Esta oscilação está ligada ao fato de o Distrito Federal não ter um caráter tipicamente agrário, sendo esta atividade menos consolidada e mais vulnerável à mudanças no mercado ou mesmo no crescimento dos espaços de assentamento, que transforma parte destas regiões, antes com espaço tipicamente agrário, em áreas urbanas. É importante ainda destacar a especialização de áreas como o Paranoá e Santa Maria.

#### Subsetor B (Indústria)

---

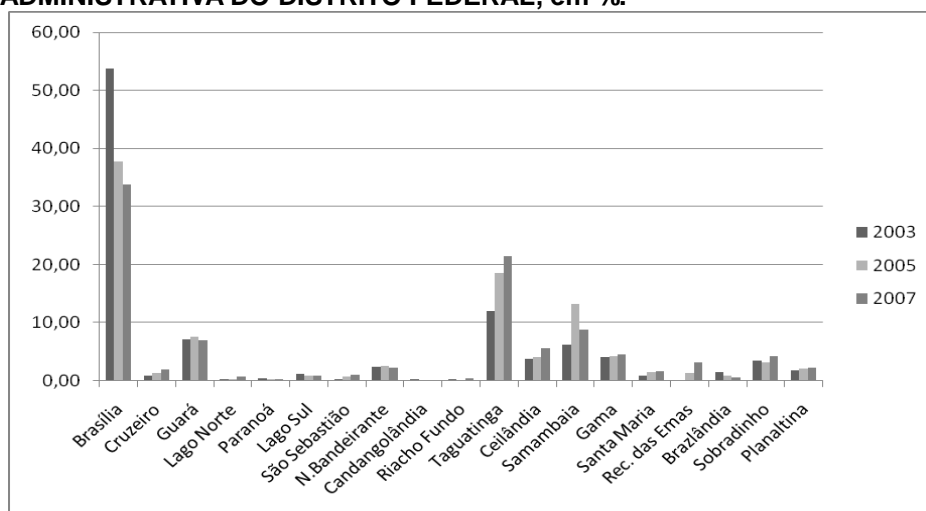
<sup>9</sup> Seria necessária uma investigação melhor sobre este fenômeno em Brazlândia, porém, dado o tempo e o enfoque da pesquisa, não foi possível fazê-lo.

**Tabela 4.5 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR B<sup>10</sup> (Indústria) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, em %.**

RA	2003	2005	2007
Brasília	53,71	37,74	33,71
Cruzeiro	0,78	1,36	1,89
Guará	7,14	7,49	6,95
Lago Norte	0,18	0,22	0,71
Paranoá	0,35	0,26	0,21
Lago Sul	1,16	0,84	0,85
São Sebastião	0,29	0,74	0,98
N.Bandeirante	2,36	2,46	2,18
Candangolândia	0,17	0,08	0,13
Riacho Fundo	0,24	0,14	0,44
Taguatinga	12,00	18,47	21,45
Ceilândia	3,70	4,04	5,56
Samambaia	6,16	13,22	8,76
Gama	4,06	4,22	4,45
Santa Maria	0,83	1,50	1,58
Rec. das Emas	0,05	1,28	3,18
Brazlândia	1,53	0,79	0,54
Sobradinho	3,48	3,16	4,16
Planaltina	1,82	2,00	2,27
Total DF	100,00	100,00	100,00

Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor

**Gráfico 4.2 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR B (Indústria) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, em %.**



Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor

<sup>10</sup> O Subsetor B compreende: indústria de produtos minerais não metálicos, metalúrgica, mecânica, do metal elétrico e de comunicações, do material de transporte, da madeira, do mobiliário, do papel e papelão, da borracha, de couros e peles e de produtos similares, química, de produtos farmacêuticos e veterinários, de perfumaria, sabões e velas, de produtos de materiais plásticos, têxtil, do vestuário, calçados e artefatos de tecidos, de produtos alimentares, de bebidas e álcool etílico, do fumo, editorial e gráfica, indústrias diversas e serviços industriais de utilidade pública. Será chamado apenas de indústria de transformação.

Observando os dados, destaca-se a RA Brasília, porém com tendência decrescente no tempo. O dado parece contraditório, especialmente levando em conta o caráter administrativo desta RA. Além disso, temos relevância nos dados em Taguatinga, Guará e Samambaia, com destaque para a primeira, que quase dobrou seu peso, no período considerado. Samambaia surge com relevância também, porém com uma tendência de grande oscilação no período.

**Tabela 4.6 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor B (Indústria) nas RAs (2003-2007).**

RA	2003	2005	2007
Brasília	0,77	0,56	0,51
Cruzeiro	0,62	0,98	1,30
Guará	0,63	0,69	0,64
Lago Norte	0,55	0,53	1,36
Paranoá	2,07	1,03	0,69
Lago Sul	0,54	0,41	0,42
São Sebastião	2,09	3,81	3,56
N.Bandeirante	2,29	2,22	1,41
Candangolândia	1,35	0,76	1,44
Riacho Fundo	1,42	0,94	2,01
Taguatinga	1,96	2,73	2,60
Ceilândia	1,22	1,56	2,18
Samambaia	8,18	8,06	7,34
Gama	3,69	3,15	3,20
Santa Maria	2,26	4,09	4,35
Rec. das Emas	0,21	3,28	6,23
Brazlândia	4,15	2,43	1,25
Sobradinho	2,65	2,27	4,01
Planaltina	2,82	2,27	2,69

**Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor**

De forma geral, quase todas as RAs tem alguma especialização nos dados do Quociente Locacional, com certa um valor maior identificado em Samambaia, mantendo certa constância, a despeito da queda no período considerado. É de se considerar ainda o forte crescimento em especialização protagonizado por Recanto das Emas, saindo de um valor baixo para o segundo posto no ano de 2007 (de 0,21 em 2003 a 6,23 em 2007). No caso do decréscimo em relação a esta atividade identifica-se o ocorrido em Brazlândia e no Paranoá, sendo que, no caso da segunda, esta possivelmente está ligada à especialização desta RA em relação à

agricultura e extrativismo.

Subsetor C (Construção civil)

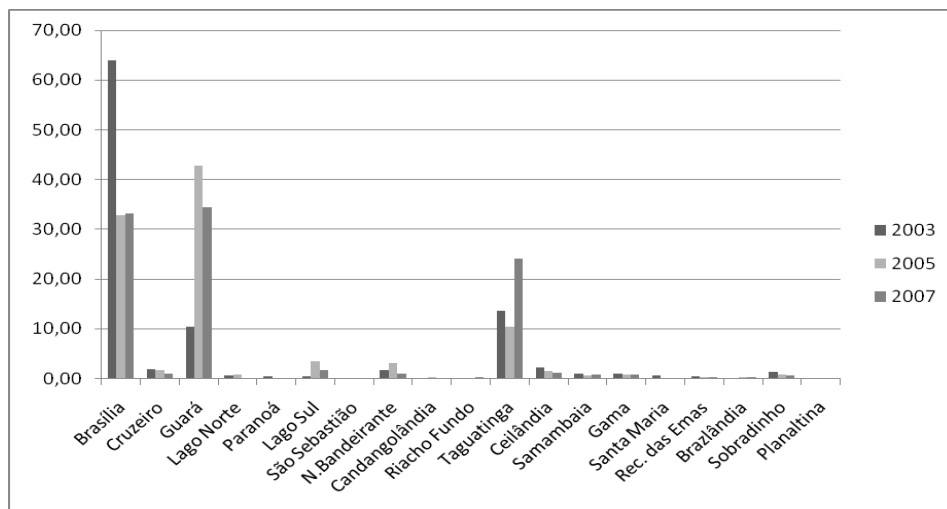
**Tabela 4.7 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR C (Construção civil) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, EM %.**

RA	2003	2005	2007
Brasília	64,01	32,75	33,17
Cruzeiro	1,88	1,75	0,98
Guará	10,36	42,74	34,44
Lago Norte	0,59	0,83	0,14
Paranoá	0,41	0,01	0,05
Lago Sul	0,41	3,51	1,69
São Sebastião	0,12	0,01	0,14
N.Bandeirante	1,70	3,18	0,95
Candangolândia	0,03	0,23	0,03
Riacho Fundo	0,16	0,05	0,28
Taguatinga	13,56	10,44	24,17
Ceilândia	2,27	1,44	1,20
Samambaia	0,99	0,56	0,73
Gama	1,02	0,83	0,80
Santa Maria	0,61	0,16	0,03
Rec. das Emas	0,41	0,27	0,24
Brazlândia	0,12	0,29	0,22
Sobradinho	1,33	0,83	0,61
Planaltina	0,03	0,12	0,15
Total DF	100,00	100,00	100,00

**Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor.**



**Gráfico 4.3 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR C<sup>11</sup> (Construção civil) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, EM %.**



Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor

Observando o peso de cada RA pelos dados acima, vemos que no início do período havia grande predomínio de Brasília, com participação importante do Guará e de Taguatinga. Porém, nos anos seguintes, o Guará ganhou maior importância, tendo peso maior nos dois anos seguintes, porém com tendência de queda para o último. Por fim, Taguatinga tem demonstrado grande oscilação, apesar de seu destaque. Como é possível observar, as outras regiões possuem peso muito pequeno neste subsetor.

<sup>11</sup> O Subsetor C compreende a construção civil.

**Tabela 4.8 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor C (Construção civil) nas RAs (2003-2007).**

RA	2003	2005	2007
Brasília	0,92	0,48	0,50
Cruzeiro	1,48	1,26	0,67
Guará	0,64	3,93	3,19
Lago Norte	1,84	1,99	0,27
Paranoá	2,42	0,05	0,18
Lago Sul	1,78	1,74	0,83
São Sebastião	0,85	0,06	0,49
N.Bandeirante	1,65	2,86	0,61
Candangolândia	0,24	2,23	0,27
Riacho Fundo	0,93	0,34	1,27
Taguatinga	2,21	1,54	2,92
Ceilândia	0,75	0,56	0,47
Samambaia	1,30	0,34	0,61
Gama	0,92	0,62	0,57
Santa Maria	1,66	0,43	0,09
Rec. das Emas	1,72	0,70	0,47
Brazlândia	0,32	0,91	0,51
Sobradinho	1,01	0,60	0,58
Planaltina	0,05	0,14	0,17

**Fonte: RAIS/MTE- elaboração do autor**

Apesar da predominância, nos dados anteriores, de Brasília, Guará e Taguatinga, a RA Brasília não mantém a mesma hegemonia no que tange aos dados analisados pelo Quociente Locacional. Neste sentido, há grande especialização do Guará, primeiramente, e depois de Taguatinga. De forma direta, é possível constatar o aquecimento do mercado imobiliário nestas duas RAs. Há ainda a especialização no setor no Riacho Fundo, RA com notável uso residencial do espaço.

As oscilações vistas nos dados apontam ainda a tendência ao dinamismo deste mercado, que frequentemente escolhe novas áreas para fazer avançar os espaços de assentamentos ou mesmo adensar áreas de menor ocupação demográfica. Com a manutenção de Taguatinga vê-se que esta RA é área de constante atração destas atividades (há que se verificar melhor os dados, pois eles podem estar atrelados à Águas Claras, área de forte adensamento demográfico e de grande quantidade de obras). A predominância no Guará no último ano averiguado e, percebendo a curva acendente realizada por esta, é possível perceber a tendência de possível expansão da área central.

É importante notar ainda o decréscimo do Paranoá no Quociente Locacional, o que está atrelado à divisão desta RA, com a criação do Varjão. Há queda ainda do Lago Norte, Santa Maria e Núcleo Bandeirante, apontando haver possível consolidação do espaço de assentamento destas áreas, seja por sua limitação territorial (como parece ser o caso do Lago Norte), seja pela pequena atratividade à esta atividade.

#### Subsetor D (Comércio)

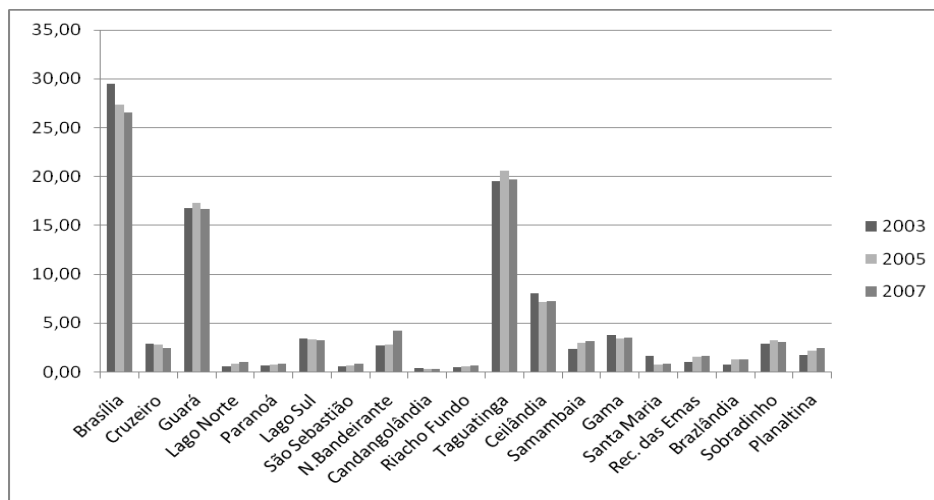
**Tabela 4.9 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR D<sup>12</sup> (Comércio) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, EM %.**

RA	2003	2005	2007
Brasília	29,49	27,38	26,59
Cruzeiro	2,91	2,79	2,45
Guará	16,77	17,34	16,70
Lago Norte	0,58	0,87	0,99
Paranoá	0,69	0,73	0,83
Lago Sul	3,47	3,36	3,26
São Sebastião	0,55	0,67	0,83
N.Bandeirante	2,70	2,79	4,22
Candangolândia	0,40	0,31	0,28
Riacho Fundo	0,50	0,58	0,66
Taguatinga	19,56	20,57	19,75
Ceilândia	8,04	7,16	7,23
Samambaia	2,37	2,94	3,20
Gama	3,81	3,44	3,55
Santa Maria	1,68	0,80	0,85
Rec. das Emas	1,03	1,58	1,69
Brazlândia	0,80	1,28	1,33
Sobradinho	2,90	3,23	3,12
Planaltina	1,76	2,19	2,47
Total DF	100,00	100,00	100,00

**Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor**

<sup>12</sup> O Subsetor D compreende as áreas de comércio varejista e atacadista.

**Gráfico 4.4 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR D (Comércio) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, EM %.**



Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor

Após observar os dados relativos referentes ao comércio, destacam-se as RAs de Brasília, Guará, Ceilândia e Taguatinga, sendo que em Brasília há queda nos dados, ocorrendo o mesmo com Ceilândia (porém esta com tendência de estabilidade), e havendo oscilações em Taguatinga e Guará. Mesmo com estas, é importante notar que há uma certa constância do peso destas duas RAs, apontando que estas possuem tradição no setor. Ceilândia aparece com peso considerável, possivelmente em função de seu forte comércio popular, com amplitude local.

**Tabela 4.10 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor D (Comércio) nas RAs (2003-2007).**

RA	2003	2005	2007
Brasília	0,43	0,40	0,40
Cruzeiro	2,31	2,01	1,70
Guará	1,48	1,59	1,55
Lago Norte	1,85	2,10	1,92
Paranoá	4,05	2,90	2,79
Lago Sul	1,62	1,66	1,61
São Sebastião	3,97	3,46	3,00
N.Bandeirante	2,62	2,51	2,72
Candangolândia	3,14	3,03	3,00
Riacho Fundo	2,99	3,82	3,05
Taguatinga	3,19	3,04	2,40
Ceilândia	2,65	2,77	2,85
Samambaia	3,14	1,80	2,69
Gama	3,46	2,58	2,57
Santa Maria	4,58	2,18	2,36
Rec. das Emas	4,31	4,06	3,31
Brazlândia	2,16	3,96	3,06
Sobradinho	2,21	2,32	3,01
Planaltina	2,73	2,49	2,93

**Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor**

Quanto ao quociente destas RAs, destacamos o fato de a RA Brasília ter pouca especialização no subsetor. O do Guará tem oscilado, apresentando certa constância em uma faixa, porém com especialização reduzida. Ceilândia tem demonstrado crescimento em seu quociente, ocupando, porém, posição intermediária. Taguatinga tem apresentado decréscimo em seu quociente, reduzindo sua especialização.

Analisando cada ano, em 2003 tinham maior especialização no subsetor Recanto das Emas, Santa Maria e Paranoá. É interessante analisar que nos anos seguintes as três apresentaram queda em sua especialização. Porém o Recanto das Emas possui, mesmo no ano 2007, a maior especialização, o que demonstra, de certa forma, que há equilíbrio nas especializações, apontando que a atividade de comércio encontra-se dispersa pelo território. A única RA em que há com constância e mesmo crescimento no quociente é Ceilândia revelando maior especialização. Isto se deve a presença dos diversos comércios de bairro, com alcance meramente local, porém com geração de empregos constante. A preponderância nos primeiros dados (percentual) verificados em Brasília, Guará e Taguatinga pode estar atrelada a

geração de empregos no setor do comércio ligado a shoppings centers e outros tipos de centros comerciais que em geral se localizam nestas áreas. Os dados dos quocientes apontam, porém, não haver especialização ligada à atividade comércio.

#### Subsetor E (Serviços)

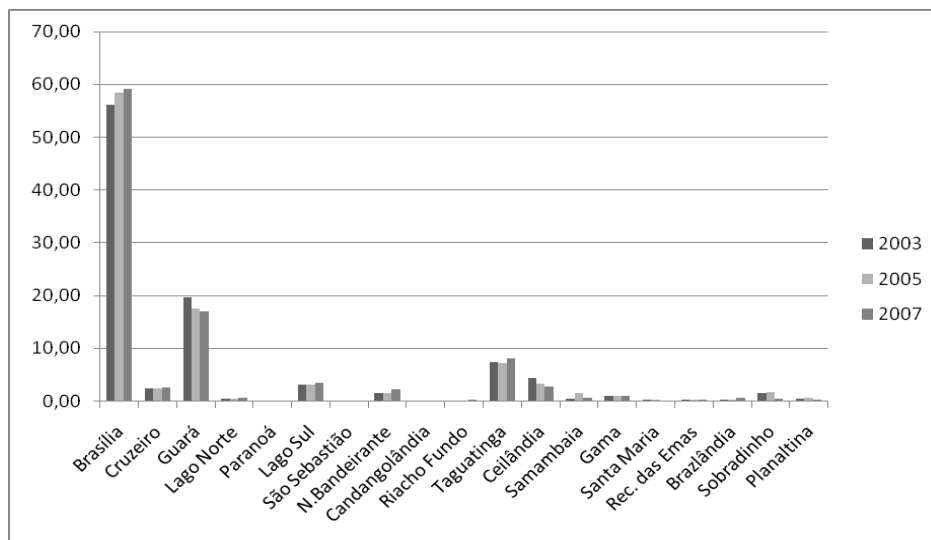
**Tabela 4.11 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR E<sup>13</sup> (Serviços) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, EM %.**

RA	2003	2005	2007
Brasília	56,16	58,37	59,10
Cruzeiro	2,38	2,36	2,54
Guará	19,73	17,48	17,00
Lago Norte	0,38	0,50	0,69
Paranoá	0,09	0,13	0,15
Lago Sul	3,16	3,05	3,42
São Sebastião	0,12	0,11	0,17
N.Bandeirante	1,56	1,46	2,19
Candangolândia	0,17	0,14	0,13
Riacho Fundo	0,16	0,14	0,21
Taguatinga	7,37	7,18	8,02
Ceilândia	4,46	3,33	2,75
Samambaia	0,45	1,52	0,71
Gama	0,95	0,96	1,00
Santa Maria	0,26	0,20	0,17
Rec. das Emas	0,26	0,32	0,36
Brazlândia	0,20	0,31	0,59
Sobradinho	1,61	1,71	0,46
Planaltina	0,54	0,71	0,35
Total DF	100,00	100,00	100,00

**Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor**

<sup>13</sup> O Subsetor E atividades das instituições de créditos, seguro e de capitalização, comércio e administração de imóveis e valores mobiliários, transporte, comunicações, serviços de alojamento e alimentação, de reparação e conservação, serviços pessoais, domiciliares, de diversão, radiodifusão e televisão, serviços técnico-profissionais, serviços auxiliares das atividades econômicas, comunitários e sociais, serviços médicos, odontológicos e veterinários, ensino.

**Gráfico 4.5 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR E (Serviços) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, EM %.**



Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor

Analisando os dados, percebemos o grande peso de Brasília no setor, com predomínio durante todos os anos analisados, além de haver tendência de crescimento, o que revela um processo de concentração nesta área. Há destaque também para a o Guará, este porém com tendência decrescente no tempo, apesar de seus patamares mais altos que outras Regiões Administrativas. Taguatinga tem destaque no subsetor, ocorrendo constância nos anos observados.

**Tabela 4.12 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor E (Serviços) nas RAs (2003-2007).**

RA	2003	2005	2007
Brasília	0,81	0,86	0,88
Cruzeiro	1,88	1,70	1,76
Guará	1,74	1,61	1,57
Lago Norte	1,19	1,21	1,32
Paranoá	0,52	0,52	0,49
Lago Sul	1,48	1,51	1,69
São Sebastião	0,85	0,57	0,60
N.Bandeirante	1,52	1,32	1,42
Candangolândia	1,36	1,36	1,37
Riacho Fundo	0,97	0,95	0,95
Taguatinga	1,20	1,06	0,96
Ceilândia	1,47	1,28	1,07
Samambaia	0,60	0,93	0,59
Gama	0,87	0,72	0,71
Santa Maria	0,71	0,54	0,46
Rec. das Emas	1,10	0,82	0,69
Brazlândia	0,53	0,97	1,36
Sobradinho	1,22	1,23	0,45
Planaltina	0,83	0,81	0,41

**Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor**

Observando o quociente da RA Brasília, vemos novamente uma baixa especialização, com certo crescimento, porém em ritmo pequeno. Já o Guará apresenta importante especialização, porém com queda na análise temporal (ainda assim mantendo importância nos três anos). Taguatinga apresenta-se em posição intermediária nos três anos, com tendência a queda em seu quociente.

Analisando pelos anos, o Cruzeiro aparece com maior especialização em todos os anos, porém com tendência de queda ao longo dos anos. Outras RAs com grande especialização tem demonstrado o mesmo fenômeno, como o Guará, Núcleo Bandeirante e Ceilândia. Destas, a Ceilândia apresentou maior queda, tendo menor destaque em 2007.

Por outro lado há o crescimento da RA Lago Sul ao longo dos anos analisados, sendo que em 2007 há uma especialização significativa, chegando ao segundo posto no referido ano.

Subsetor F (Administração pública)

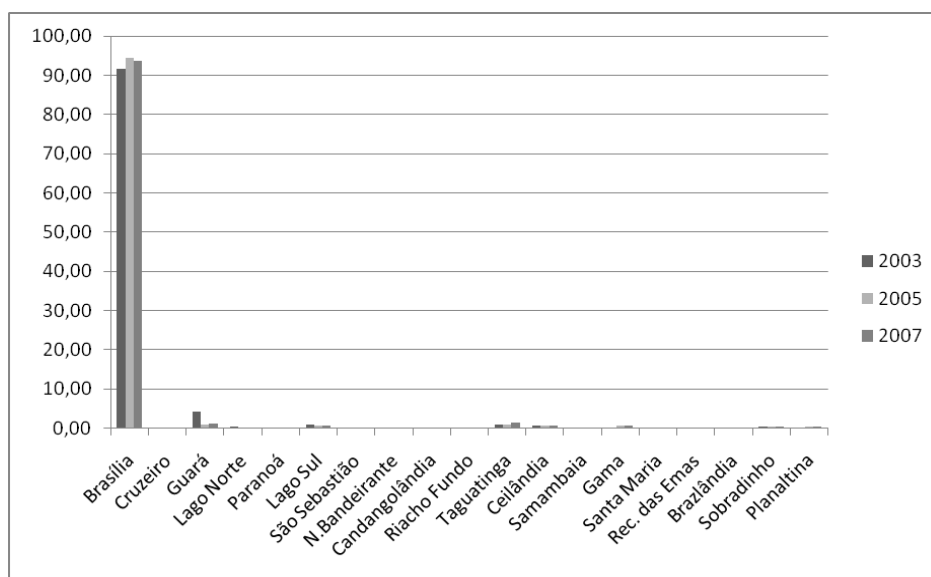


**Tabela 4.13 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR F<sup>14</sup> (Administração pública) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, EM %.**

RA	2003	2005	2007
Brasília	91,62	94,55	93,65
Cruzeiro	0,04	0,15	0,15
Guará	4,20	1,03	1,08
Lago Norte	0,45	0,18	0,20
Paranoá	0,03	0,15	0,22
Lago Sul	1,00	0,77	0,55
São Sebastião	0,02	0,07	0,12
N.Bandeirante	0,06	0,00	0,05
Candangolândia	0,02	0,00	0,00
Riacho Fundo	0,08	0,03	0,03
Taguatinga	0,86	0,79	1,53
Ceilândia	0,66	0,58	0,59
Samambaia	0,07	0,19	0,23
Gama	0,15	0,69	0,70
Santa Maria	0,03	0,17	0,18
Rec. das Emas	0,00	0,00	0,00
Brazlândia	0,22	0,00	0,00
Sobradinho	0,42	0,37	0,41
Planaltina	0,07	0,28	0,30
Total DF	100,00	100,00	100,00

Fonte: RAIS/ MTE – elaboração do autor

**Gráfico 4.6 - NÚMERO DE EMPREGOS SEGUNDO O SUBSETOR F<sup>15</sup> (Administração pública) POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, EM %.**



Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor

<sup>14</sup> O Subsetor F compreende a setor da administração pública.

<sup>15</sup> O Subsetor F compreende a setor da administração pública.

A análise dos dados acima demonstra o peso esmagador de Brasília no setor analisado, concentrando patamares superiores, nos três anos analisados, a 90%. A única outra RA com algum peso é o Guará, porém este tem demonstrado tendência de decréscimo.

**Tabela 4.14 – Quociente de Localização de empregos no Subsetor F (Administração pública) nas RAs (2003-2007).**

RA	2003	2005	2007
Brasília	1,32	1,40	1,42
Cruzeiro	0,03	0,11	0,11
Guará	0,37	0,09	0,10
Lago Norte	0,59	0,43	0,40
Paranoá	0,17	0,61	0,74
Lago Sul	0,49	0,38	0,27
São Sebastião	0,17	0,37	0,45
N.Bandeirante	0,05	0,00	0,03
Candangolândia	0,17	0,00	0,00
Riacho Fundo	0,47	0,22	0,15
Taguatinga	0,14	0,11	0,19
Ceilândia	0,22	0,22	0,23
Samambaia	0,09	0,12	0,19
Gama	0,14	0,52	0,51
Santa Maria	0,09	0,46	0,51
Rec. das Emas	0,00	0,00	0,00
Brazlândia	0,59	0,00	0,00
Sobradinho	0,32	0,27	0,40
Planaltina	0,10	0,32	0,36

**Fonte: RAIS/MTE – elaboração do autor**

Analisando o setor da administração pública, vemos que os maiores valores estão na RA Brasília, apontando forte especialização desta RA neste setor da economia. Na prática, isto aponta que esta região cumpre o planejado quando se pensou a cidade, mantendo em sua RA a maioria esmagadora dos empregos neste setor. Tal fato ganha importância, mesmo analisando o fato de que esta RA não apresentou grande especialização em outros setores, pelo fato de esta atividade ter as maiores remunerações e maior estabilidade funcional, sendo a responsável por boa parte do capital em circulação no Distrito Federal. Esta concentração contrasta com algumas RAs com representação nula, sendo o caso mais expressivo o do Recanto das Emas.

Apesar de alguma especialização, o Guará tem um quociente muito baixo em se comparando o caso de Brasília. Verifica-se alguma especializao na RA Paranoá, porém, novamente com valores bem inferiores aos de Brasília.

Traçando um panorama geral a partir da análise dos percentuais, vemos que a RA Brasília aparece como centralidade em quase todos os subsetores, tendo concentrao de empregos variados. Na construo civil há destaque para o Guará, que possui maior peso que Brasília. No comércio, o Guará e Taguatinga apresentam percentuais consideráveis, despontando como centralidades nestas atividades. Nos serviços e na administrao pública, novamente a maior concentrao  em Brasília, que, em conjuno com o peso nos outros setores, revela manter-se como a centralidade principal, sem vistas ao surgimento de outra área com características próximas.

Sobre os dados do Quociente Locacional, vemos a especializao no setor da agricultura e extrativismo em Planaltina, porém, com uma emergência de especializao no Paranoá e em Santa Maria. Na indústria, há grande especializao da RA Samambaia. No setor da construo civil verifica-se especializao no Guará, com certa emergência em Taguatinga. No comércio, verifica-se grande dispersão de atividades, não havendo uma RA com especializao evidente, porém com força em Santa Maria, Recanto das Emas e Paranoá. Nos serviços, o Cruzeiro apresenta maior especializao, o mesmo ocorrendo para Guará, Candangolândia e Núcleo Bandeirante. Por fim, no setor da administrao pública há uma especializao evidente da RA Brasília, tendo importância esta atividade pela renda por ela auferida.

#### **4.5 Fecho e ligao**

A análise acima feita aponta que a estrutura urbana do Distrito Federal, na fase de expansão foi marcada por novos marcos na dinâmica social advindas tanto da abertura política quanto da reestruturao produtiva, ainda que a segunda com um peso menor, em funo da manuteno, verificada nos dados, do caráter terciário administrativo da cidade, com forte concentrao de empregos na centralidade principal. O que se tem percebido, porém, é que as atividades ligadas principalmente ao comércio tem tido crescimento em algumas cidades-satélites, o

que, segundo nossa hipótese, ocorre com fins de atender a demandas internas, não havendo ainda um processo de decadência do centro (pelo menos não nos moldes observados em outras cidades brasileiras).

A seguir, são apresentadas as discussões em torno destes subcentros emergentes, bem como uma breve visualização da situação da centralidade principal.

## **5 CENTRALIDADE E CONSTITUIÇÃO DE SUBCENTROS NO DISTRITO FEDERAL**

A partir do analisado anteriormente, parece razoável afirmar que surgem novas centralidades, ou subcentros, em diversos setores da economia do Distrito Federal, porém, ainda assim, é necessária uma maior verificação em torno do surgimento destas, o que é o objetivo deste capítulo. Neste sentido, em conformidade com o visto anterior, a centralidade principal, identificada como Plano Piloto em alguns dados ou como a RA Brasília (no caso dos dados da RAIS), mantém sua posição de preponderância como centralidade principal na estrutura urbana do Distrito Federal. Mesmo se destacando apenas no setor da administração pública, há que se lembrar que esta atividade é a que gera a maior renda no Distrito Federal, concentrando as atividades de maior importância econômica na cidade (terciário administrativo público), bem como a maior concentração de empregos.

Observando os dados do capítulo anterior, percebemos a tendência ao declínio na participação relativa dos empregos concentrados na RA Brasília, porém é evidente a enorme preponderância desta RA sobre as outras. Registra-se certa constância no Guar´a e uma tendência ao crescimento em Taguatinga, outras duas RAs que aparecem com algum destaque.

Neste sentido, tendo em vista a centralidade no setor da construção civil apontada pela análise dos Quocientes Locacionais, as afirmativas de Cavalcante (2009), para quem o Guar´a seria uma expansão da ´rea central do Distrito Federal e os dados da tabela anterior, justifica-se uma análise específica do Guar´a, como ´rea de expansão da centralidade principal. Tamb´em pelo apontado no capítulo anterior, por estudos realizados anteriormente (Souza, 2007), bem como por parte da bibliografia apresentada e pelas visões dos instrumentos de planejamento, ´ relevante a mesma análise para Taguatinga, no sentido de verificar se esta surge como uma centralidade secund´aria ou permanece como nuclea¸ão com pouca import´ancia no ´mbito regional. A seguir, procederemos uma r´apida análise da centralidade principal, seguida de uma análise mais detalhada de Taguatinga e do Guar´a.

## 5.1 A Centralidade Principal: o Plano Piloto

Como vimos, a constituição da centralidade principal foi o sustentáculo da estrutura urbana que se desenrolou posterior a ela, já que o planejamento, de início, previa que a existência desta parte do território fosse a realização do plano de mudança da capital. No decorrer da discussão, vimos que no início, esta área esteve reservada para a sede do terciário administrativo, em que se previa que a população que ali habitaria seria justamente os funcionários públicos, não sendo prevista, de início, uma ocupação que contemplasse, de forma abrangente, os operários da construção civil que então haviam construído a cidade. Assim, de início, houve um processo de segregação destas populações, porém elas permaneceram dependentes dos empregos surgidos nesta área, já que, nas áreas de assentamento que surgiam, o comércio e as atividades econômicas tinham abrangência local. O Plano Piloto concentra a maior parte dos empregos, o que, como vimos nos dados anteriores, tem se mantido ao longo do tempo, tendendo a reforçar a centralidade desta área, que não passa por declínio.

Afim de melhor averiguar o ocorrido na centralidade principal, iniciamos nossa análise com a seguinte tabela:

**Tabela 5.1 - População Urbana Residente, com 10 Anos e mais de Idade por Atividade Principal Remunerada, segundo os Setores - Brasília - 2004**

Setor de Atividade	População	%
Agropecuária	514	0,5
Construção Civil	951	0,9
Indústria	1106	1,1
Comércio	13036	12,6
Adm Pública Federal	26920	26,1
Adm Pública GDF	8151	7,9
Transporte	900	0,9
Comunicação	4808	4,7
Educação	7431	7,2
Saúde	4294	4,2
Serviços Domésticos	5939	5,8
Serviços em Geral	3985	3,9
Outras Atividades	25069	24,3
<b>Subtotal</b>	<b>103104</b>	<b>100,0</b>
Desempregado	7842	
Sem Ocup Remunerada	71401	
<b>Total Geral</b>	<b>182348</b>	

Fonte: SEPLAN/ CODEPLAN – PDAD – 2004

A análise dos dados acima aponta que em Brasília a maior parte da população residente tem como atividade remunerada a administração pública federal, o que é um reflexo do predomínio desta atividade na cidade-satélite. Além disso, aparece com relevância o comércio, 12,6% e a educação, com 7,2%. Estas duas atividades parecem ter ligação com o comércio da própria RA, dada a sua grande oferta em serviços educacionais e o comércio, este com abrangência não puramente local.

**Tabela 5.2 – Consumo de energia elétrica por classes (em MWh), na RA Brasília – 2003 - 2007**

classe	2003		2004		2005		2006		2007	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Residencial	207660	16,60	234347	18,30	255080	18,36	268654	18,46	284209	17,92
Industrial	24286	1,94	27266	2,13	34323	2,47	36617	2,52	30099	1,90
Comercial	589503	47,12	585344	45,72	624061	44,93	651294	44,75	738876	46,58
Rural	4845	0,39	6174	0,48	7792	0,56	7499	0,52	4483	0,28
Ilum.. pública	75186	6,01	72243	5,64	70978	5,11	68684	4,72	77470	4,88
Poder público	299514	23,94	298159	23,29	331885	23,89	352843	24,25	384028	24,21
Serviço público	47880	3,83	54181	4,23	62204	4,48	67328	4,63	64787	4,08
Consumo próprio	2303	0,18	2698	0,21	2632	0,19	2401	0,16	2337	0,15
Total	1251177	100,00	1280412	100,00	1388955	100,00	1455320	100,00	1586289	100,00

**Fonte: CEB/ CODEPLAN – tratamento do autor**

Analisando os dados acima, referentes ao consumo de energia elétrica, vemos haver uma prevalência constante do setor comércio, que passa por poucas alterações (o valor mais alto foi em 2003, 47,12% e o mais baixo 44,75%, havendo crescimento no ano seguinte). Além disso, há um forte destaque para a classe “Poder público”, representando um alto consumo dos prédios e repartições públicas, com percentuais variando entre os 23 e 24%. O consumo residencial aponta índices menores que 20%, demonstrando a prevalência do comércio e das atividades do poder público como mais importantes nesta área.

**Tabela 5.3 - Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda Média Bruta – Brasília - 2004**

<u>classes de renda</u>	<u>percentual</u>
Até 1 SM	22,0
1-  2 SM	2,5
2-  5 SM	7,4
5-  10 SM	14,9
10 -  20 SM	24,6
Mais de 20 SM	28,6
Total	100,0

**Fonte: SEPLAN/ CODEPLAN – PDAD 2004**

Por fim, os dados acima sobre a renda desta RA, que revela a maior parte da população (43,2%) concentrada na faixa de renda acima de 10 salários mínimos. Há, porém, um percentual importante de população de renda mais baixa, sendo 22% da população com renda de até 1 salário mínimo. Neste sentido, percebe-se que, toda a atividade de comércio existente na RA não pode ter destinação puramente local, já que há uma faixa considerável de renda impossibilitada do consumo, especialmente nos grandes shopping centers presentes na RA.

A seguir, temos os dados de análise específica sobre Taguatinga.

## **5.2 Taguatinga**

Esta RA surgiu ainda em 1958, antes da inauguração oficial da nova capital, como forma de abrigar invasões então correntes no período de construção da cidade. Com o crescimento urbano, a RA foi posteriormente dividida, sendo que os “cortes” mais recentes tem ligação com a criação das RAs de Vicente Pires e de Águas Claras.

Em nossa bibliografia de referência, não se vê a RA como uma centralidade emergente, sendo apontada, por Frazão (2009), como uma nucleação emergente, jogada no universo das outras RAs que podem apresentar esta qualidade (na prática, a RA Taguatinga não apresenta, pelos dados do Quociente Locacional, nenhuma especialização, pelo menos nenhuma que lhe valha o primeiro posto em algum dos subsetores analisados).

Cavalcante (2009) analisando o caso de Taguatinga aponta que “a centralidade exercida por Taguatinga, essa se mantém em patamares modestos, não



indicando competição em relação ao Plano Piloto.” (p. 95). Esta afirmação centra-se na análise da questão dos empregos, já que a concentração destes é reduzido em relação ao que se verifica na RA Brasília.

Afim de melhor analisarmos como de fato Taguatinga porta-se como uma nova centralidade ou como uma centralidade em formação na estrutura urbana do Distrito Federal, iniciamos nossa análise a partir da questão do emprego, por meio da tabela 5.4:

**Tabela 5.4 - População Urbana Residente, com 10 Anos e mais de Idade por Atividade Principal Remunerada, segundo os Setores - Taguatinga - 2004**

<b>Setor de Atividade</b>	<b>População</b>	<b>%</b>
Agropecuária	327	0,3
Construção Civil	1388	1,4
Indústria	1062	1,1
Comércio	22487	23,1
Administração Pública Federal	5826	6,0
Administração Pública GDF	18839	19,4
Transporte	3104	3,2
Comunicação	1007	1,0
Educação	4982	5,1
Saúde	2613	2,7
Serviços Domésticos	4846	5,0
Serviços em Geral	4492	4,6
Outras Atividades	26380	27,1
<b>Subtotal</b>	<b>97352</b>	<b>100</b>
Desempregado	19574	
Sem Ocupação Remunerada	77969	
<b>Total Geral</b>	<b>194894</b>	

Fonte: SEPLAN/ CODEPLAN – PDAD 2004

Analisando os dados, é possível perceber a predominância (em relação aos dados discriminados, não considerando a classe “outras atividades”) de população residente ligada ao comércio, com 23,1% da população. Posteriormente, há uma quantidade importante de funcionários públicos, totalizando 25,4%, se considerando tanto os funcionários do governo local quanto do federal. O número é menor em comparação com o Guará, bem como há um contingente importante de pessoas trabalhando no comércio, em número maior que no Guará. Com relação ao grande contingente de funcionários públicos (pelo menos um quarto da população empregada) é importante salientar que a renda destes é mais alta, além da

mobilidade reduzida quanto ao trabalho, reduzindo a própria mobilidade espacial do empregado.

Surge com algum destaque ainda o dado sobre educação, com 5,1% da população residente ocupada, o que tem ligação com as necessidades educacionais de sua população, bem como com o de RAs próximas, local de moradia de boa parte dos alunos, porém que preferem ou acabam tendo que realizar seus estudos em Taguatinga pela importante disponibilidade de vagas na rede pública de ensino. Merece destaque também a rede particular de ensino básico, bem como as instituições de nível superior.

A seguir, na tabela 5.5, apresentamos a divisão de consumidores de energia, a partir das classes propostas:

**Tabela 5.5 - Consumidores de energia elétrica por classes na RA Taguatinga – 2003–2007**

Classe	2003		2004		2005		2006		2007	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Residencial	76986	86,54	80911	87,16	83372	87,36	92639	87,97	99887	88,79
Industrial	313	0,35	337	0,36	329	0,34	308	0,29	293	0,26
Comercial	11243	12,64	11124	11,98	11278	11,82	11816	11,22	11827	10,51
Rural	214	0,24	251	0,27	244	0,26	210	0,20	213	0,19
Illum. Pública	196	0,22	192	0,21	198	0,21	313	0,30	263	0,23
Poder público	1	0,00	1	0,00	1	0,00	1	0,00	1	0,00
Serv. público	5	0,01	6	0,01	10	0,01	11	0,01	8	0,01
Cons. próprio	5	0,01	5	0,01	5	0,01	6	0,01	4	0,00
Total	88963	100,00	92827	100,00	95437	100,00	105304	100,00	112496	100,00

**Fonte: CEB/ CODEPLAN – tratamento do autor**

Os dados apresentam como classe mais importante a residencial, que mantém sua taxa de participação sempre acima de 86%, chegando a 88,79% no ano de 2007. Sobre o uso comercial, a participação no número de consumidores aponta decréscimo, saindo de 12,64% em 2003 para 10,51% em 2007, o que demonstra que áreas antes utilizadas para o comércio podem estar sendo usadas para outros fins, possivelmente o residencial, dado o seu crescimento constante. Todas as outras classes apontam participação muito pequena, em todos os anos considerados.

No intuito de melhor averiguar os dados apresentados pela tabela 5.5, abaixo segue a tabela 5.6, sobre o consumo de cada uma dessas classes:

**Tabela 5.6 – Consumo de energia elétrica por classes (em MWh), na RA Taguatinga – 2003 - 2007**

Classe	2003		2004		2005		2006		2007	
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
Residencial	159099	38,56	120021	31,10	126994	31,03	170617	36,59	261310	46,72
Industrial	31736	7,69	28513	7,39	30582	7,47	32635	7,00	32662	5,84
Comercial	134475	32,59	143949	37,30	160350	39,18	167350	35,89	156498	27,98
Rural	9377	2,27	9549	2,47	8412	2,06	8099	1,74	5303	0,95
Illum. pública	21932	5,32	21742	5,63	21888	5,35	22298	4,78	23983	4,29
Poder público	34905	8,46	35332	9,15	35833	8,76	38083	8,17	56504	10,10
Serviço público	20919	5,07	26672	6,91	24907	6,09	26982	5,79	22911	4,10
Cons. próprio	162	0,04	195	0,05	256	0,06	198	0,04	103	0,02
Total	412605	100	385973	100	409222	100	466262	100	559274	100

**Fonte: CEB/ CODEPLAN – tratamento do autor**

Os dados apontam um grande predomínio do consumo residencial, que vem apresentando uma tendência de oscilação. Em 2003, contava com 38,56% da participação, perdendo participação e, tendo, em 2005, 31,03% de participação. Depois deste ano, passou a crescer em ritmo acelerado, chegando a 46,72% em 2007. Acompanhando esta mesma oscilação, o setor de comércio iniciou uma ascensão justamente com a queda no uso residencial, passando de 32,59% de participação para 39,18% (sendo que em 2004 e 2005 o consumo foi maior na classe comercial que na residencial). Posteriormente, tem início sua queda, chegando a 27,98% em 2007. Aparece ainda com importância o uso industrial, que tem mantido uma tendência geral de queda. Há também destaque para o uso de classe “Poder público” que engloba os usos requerido por pessoa jurídica de natureza pública, em que estes assumem a postura de consumidores. Assim, percebe-se um uso importante por parte de prédios e repartições públicas, com tendência sempre crescente.

A análise dos dados permite inferir que a cidade vem se consolidando como área de assentamento e perdendo força no papel de centro comercial para as populações mais afastadas da centralidade principal, especialmente para aquelas do eixo sudoeste do território do Distrito Federal. Isto fica ainda mais claro se analisado o consumo por meio dos dados absolutos, em que houve crescimento no uso residencial e queda no comercial. A notabilidade, porém, do setor “poder público” aponta que os serviços da cidade tem tendência crescente, servindo às RAs próximas onde há esta carência.

Por fim, apresentamos os dados relativos à renda nesta RA:

**Tabela 5.7 - Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda Média Bruta – Taguatinga - 2004**

<b>classes de renda</b>	<b>percentual</b>
Até 1 SM	17,8
1-  2 SM	7,6
2-  5 SM	19,5
5-  10 SM	24,7
10 -  20 SM	21,3
Mais de 20 SM	9,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

**Fonte: SEPLAN/ CODEPLAN – PDAD 2004**

Os dados apresentam uma população com rendimentos próximos a faixa média, sendo que pelo menos 55,2% tem renda maior que 5 salários mínimos. Este dado tem ligação possivelmente com o importante percentual de funcionários públicos da RA, bem como de sua população comerciária.

Após a análise dos dados e com base na bibliografia levantada, o fenômeno da centralidade parece ainda pouco caracterizado na RA Taguatinga, mesmo com sua importante participação no montante de empregos do Distrito Federal, de sua alta renda e de seu comércio. Este último fator, por se apresentar em queda e em oscilação, demonstra que parte desta atividade possivelmente não tem bases fixas no território, como parece ser o caso mais evidente do Guará. Isto tudo é reforçado pela análise do Quociente Locacional, em que Taguatinga não aparece especializada em nenhuma atividade, apesar dos destaques no setor de comércio e serviços. A queda no uso comercial tem ligação com o crescente de uso residencial na cidade, tendência muito clara em Águas Claras, mas com dinâmica que, como mostram os dados, tem também afetado Taguatinga.

Em relação aos serviços, a RA tem se demonstrado como uma área prestadora destes para as populações do eixo sudoeste do território do Distrito Federal, com ligações claras ao setor público. Isto é explicado por sua formação antiga em relação às outras RAs, tendo uma rede de serviços públicos mais bem consolidada.

A seguir, analisamos o Guará, área considerada de expansão da centralidade principal.

### 5.3 Guará

O Guará  uma cidade-satélite criada em 1967, com fins parecidos ao das outras cidades-satélites de então: absorver o contingente de invasões e, em quantidade menor, de funcionários públicos. As primeiras habitações foram erguidas por funcionários da NOVACAP que ali iriam morar. Posteriormente, juntamente com a SHIS, a NOVACAP procede a construção do Guará II, buscando abrigar outro contingente de funcionários públicos.

Quanto a sua localização, percebemos que o Guará localiza-se de forma muito próxima ao Plano Piloto, que, segundo nossa hipótese, é a centralidade principal. Cavalcante (2009), em seu trabalho, sustenta que o Guará seria uma área de expansão da centralidade principal, especialmente por meio dos elementos estruturantes da centralidade. Ela foi mensurada, inicialmente, por meio dos dados sobre emprego. Em relação a estas, a conclusão da autora é a seguinte:

“Com base na caracterização da concentração de atividades obtida por meio da variável número de empregos, constata-se que a centralidade em Brasília é fortemente exercida pelo Plano Piloto, que inclusive impulsiona uma nova concentração de atividades no seu oeste configurado pelo eixo EPIA, observada nos dados de empregos do Guará. A concentração de trabalhadores na região do Plano Piloto se deve principalmente aos empregos na administração pública direta e autárquica, o que torna essa centralidade menos susceptível ao seu enfraquecimento, considerando que as atividades do Governo Federal dificilmente passarão por uma realocização.”  
(p. 95)

As afirmativas anteriores tem como base o dado de que, analisando o período entre 2003 e 2007, segundo os dados da RAIS/MTE (os mesmos analisados anteriormente, quando da aplicação do método Quociente Locacional), houve um crescimento de 14,21% para 17,56% no comércio varejista (em relação ao total do Distrito Federal), de 14,05% para 16,12% na área de comércio de administração de imóveis, valores mobiliários e serviços técnicos.

A centralidade também  medida a partir da questão da acessibilidade. A autora subdivide esta variável em duas: a rede viária estrutural e os deslocamentos diários de pessoas. Quanto a rede viária, esta apresenta o Plano Piloto como área de maior acessibilidade, em que a rede viária intraurbana conflui para esta

centralidade. O Guará surge como um dos componentes próximos do eixo sudoeste, fator também reforçado pelo transporte metroviário (p. 102).

Sobre o número de viagens, a grande maioria tem como destino a RA Brasília, com 36,74% em 2000 (segundo dados da CODEPLAN). O Guará surge com apenas 8,09%. Neste sentido, a centralidade do Plano Piloto é fortemente caracterizada por meio da geração de viagens, em que o Guará se destaca em função de sua proximidade desta área (p. 113).

Outra obra de referência, Frazão (2009) aponta, de forma geral, a não formação de novas centralidades, apenas com algumas nucleações ligadas a algumas atividades de peso minoritário, como o comércio local ou a expansão da construção civil. Não por acaso, após a análise do quociente locacional, o Guará tem demonstrado especialização nesta rea.

De nossa parte, buscaremos analisar outros dados que os já apresentados, específicos para esta RA. Inicialmente, apresentamos os dados relativos a questão do emprego:

**Tabela 5.8 - População Urbana Residente, com 10 Anos e mais de Idade por Atividade Principal Remunerada, segundo os Setores - Guará - 2004**

<b>Setor de Atividade</b>	<b>População</b>	<b>%</b>
Agropecuária	137	0,3
Construção Civil	605	1,2
Indústria	522	1,1
Comércio	9590	19,7
Administração Pública Federal	4561	9,4
Administração Pública GDF	10002	20,5
Transporte	879	1,8
Comunicação	1017	2,1
Educação	1566	3,2
Saúde	1291	2,6
Serviços Domésticos	2171	4,5
Serviços em Geral	4287	8,8
Outras Atividades	12188	24,9
<b>Subtotal</b>	<b>48746</b>	<b>100</b>
Desempregado	8491	
Sem Ocupação Remunerada	41519	
<b>Total Geral</b>	<b>98756</b>	

**Fonte: SEPLAN/ CODEPLAN – PDAD 2004**

Das atividades apresentadas acima, ignorando os dados relacionados a

“Outras Atividades”, vemos que a maior parte da população da RA Guará está inserida no terciário administrativo local, com 20,5% da população. Com padrão de renda e estabilidade próximas, há ainda os servidores públicos federais, com 9,4% da população, totalizando, uma população total de 29,9% de pessoas cuja ocupação é o terciário administrativo federal. Sabendo que esta atividade tem menor mobilidade que outras, e que sua renda  maior, podemos caracterizar esta RA por meio de uma população ativa em geral com forte poder aquisitivo e, assim, grande demanda por comércio e serviços.

Outro setor de destaque é o de comércio, com 19,7% da população residente. Considerando o posto por Cavalcante (2009), há uma forte tendência a que esta RA desenvolva em si o comércio varejista, que possivelmente tem o predomínio desta população empregada na RA.

A Tabela 5.9 apresenta uma divisão das atividades na RA por meio da questão da divisão dos estabelecimentos por meio do prisma do uso da energia elétrica:

**Tabela 5.9 - Consumidores de energia elétrica por classes na RA Guará – 2003–2007**

Classe	2003		2004		2005		2006		2007	
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
Residencial	35343	85,22	38893	86,52	40091	86,70	39738	86,39	40879	86,95
Industrial	227	0,55	219	0,49	216	0,47	202	0,44	191	0,41
Comercial	5721	13,80	5638	12,54	5723	12,38	5865	12,75	5724	12,18
Rural	63	0,15	73	0,16	74	0,16	64	0,14	65	0,14
Ilum. pública	110	0,27	120	0,27	128	0,28	124	0,27	145	0,31
Poder público	1	0,00	1	0,00	1	0,00	1	0,00	1	0,00
Serv. público	2	0,00	2	0,00	3	0,01	3	0,01	4	0,01
Cons. próprio	4	0,01	5	0,01	5	0,01	4	0,01	4	0,01
<b>Total</b>	<b>41471</b>	<b>100</b>	<b>44951</b>	<b>100</b>	<b>46241</b>	<b>100</b>	<b>46001</b>	<b>100</b>	<b>47013</b>	<b>100</b>

Fonte: CEB/ CODEPLAN – tratamento do autor

A tabela 6.9 demonstra que o número de consumidores de energia elétrica na RA Guará, entre os anos de 2003 e 2007 tiveram alta concentração do tipo residencial, com pouca ou nenhuma variação, estando sempre próximos dos 85%. O outro tipo de destaque é o uso comercial, que aparece com cifras entre os 13 e 12%. Os outros setores tem participação demasiada pequena, evidenciando que o Guará possui, pelos dados arrolados, a predominância de áreas residenciais com presença comercial de relativa significância.

Porém, analisando a evolução temporal apresentada pelos dados, é

importante perceber que não há uma mudança significativa em relação aos usos, havendo relativa estabilidade. Aqui surge o questionamento acerca do processo de novos usos que possivelmente estariam sendo feitos nesta RA, especialmente a tendência de que se configura como área de expansão da centralidade.

Dada a própria deficiência dos dados, já que estes contabilizam apenas o número de consumidores das classes, apresentamos a seguir os dados relativos ao consumo próprio de energia elétrica na RA, que pode apontar o crescimento ou decréscimo de alguma atividade.

**Tabela 5.10 – Consumo de energia elétrica por classes (em MWh), na RA Guará – 2003 - 2007**

Classe	2003		2004		2005		2006		2007	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Residencial	85517	50,24	87081	52,89	95214	54,34	99428	54,38	104205	44,96
Industrial	9887	5,81	11178	6,79	11233	6,41	11982	6,55	15347	6,62
Comercial	56174	33,00	49979	30,36	52590	30,02	54889	30,02	93153	40,19
Rural	1209	0,71	2113	1,28	2180	1,24	2098	1,15	1318	0,57
Ilum. pública	12418	7,29	10576	6,42	10355	5,91	10440	5,71	11113	4,80
Poder público	4626	2,72	3386	2,06	3301	1,88	3511	1,92	5783	2,50
Serviço público	84	0,05	186	0,11	216	0,12	242	0,13	151	0,07
Cons. próprio	314	0,18	131	0,08	118	0,07	238	0,13	691	0,30
<b>Total</b>	<b>170229</b>	<b>100,00</b>	<b>164630</b>	<b>100,00</b>	<b>175207</b>	<b>100,00</b>	<b>182828</b>	<b>100,00</b>	<b>231761</b>	<b>100,00</b>

Fonte: CEB/ CODEPLAN – tratamento do autor

Observando os dados, percebemos que estes apontam um uso majoritário do tipo residencial, porém com tendência de queda, já que, em 2003, continha em si 50,24% do total consumido e no ano de 2007 se apresenta com 44,96%, sendo, porém, ainda a classe com maior consumo. É importante notar que mesmo com uma participação menor nos dados relativos, observando os dados absolutos percebe-se um aumento no consumo, evidenciando um ritmo de crescimento menor do que de outras classes.

Por outro lado, observando o consumo do tipo comercial é possível identificar uma tendência de crescimento acentuado, passando de 33% em 2003 para 40,19% do total de energia consumida na RA no período. Em termos absolutos, houve um salto de 56174 MWh em 2003 para 95153 MWh em 2007, um crescimento de 65,82%. Outra atividade que tem alguma relevância é a indústria, com participação, em de 6,62% em 2007, sendo que, no período analisado, a variação tem estado



próximo dos 6%.

Neste sentido, de forma conclusiva, percebemos que o uso residencial ainda é grande, mas há um crescimento muito rápido do comércio, apontando um impulsionamento e a consolidação desta área como tendo um comércio de relevância e uma localização privilegiada. Por sua proximidade e por conter em si shoppings centers e algumas cadeias de hipermercados, este tem como público principal os habitantes da área próxima a centralidade principal da estrutura urbana do Distrito Federal.

Por fim, como já dito em diversas ocasiões diferentes, há a questão da renda, que pode ser visualizada a partir da tabela 5.11:

**Tabela 5.11 - Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda Média Bruta – Guará - 2004**

<b>classes de renda</b>	<b>percentual</b>
Até 1 SM	9,5
1-  2 SM	5,9
2-  5 SM	17,0
5-  10 SM	24,3
10 -  20 SM	26,6
Mais de 20 SM	16,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

**Fonte: SEPLAN/ CODEPLAN – PDAD 2004**

Observando os dados da tabela, vemos que a maior parte da população da RA Guará tem faixa de rendimentos acima de cinco salários mínimos, somando 67,5% da população nesse estrato de renda. Fica caracterizada assim uma população com renda média alta, o que tem ligação com o perfil de ocupações, conforme visto anteriormente, em que a maior parte da população moradora tem ocupação na administração pública e no comércio.

Considerando o tamanho da população da RA e analisando estes dados com os das atividades ali desenvolvidas, é possível perceber que a produção econômica ligada ao comércio não pode estar voltada apenas para a população local, tendo como área demandante as adjacências, entre as quais a de maior importância é justamente a centralidade principal da estrutura urbana do Distrito Federal. Por meio dos dados analisados, bem como da bibliografia previamente analisada, constata-se que o Guará aparece na estrutura urbana como uma área de comércio voltada a suprir as necessidades da centralidade principal, que lhe é muito próxima.

Neste sentido, a tese apontada por Cavalcante (2009) nos parece o que de fato acontece, em que a centralidade principal se expande para o Guará, dando função a esta área tanto como de consumo da própria população habitante da centralidade principal quanto da população da escala Distrito Federal, que, em função do consumo de alta renda proposto pelo perfil próprio da RA e da centralidade principal, vê ofertados bens e serviços consumidos e necessários às RAs mais distantes da centralidade principal. Se esta reproduz nesta RA suas necessidades de consumo, o que inclui uma variedade de bens e serviços de certa especialização e exclusividade, é de se esperar que a RA surja como expansão mesmo da centralidade principal. Há que se salientar ainda que a centralidade desta RA não tem ligação direta com o capital gerado pelo funcionalismo público, principal fonte de renda da estrutura urbana em questão, mas sim uma ligação secundária a este, operando como centro de consumo para tal capital.

#### **5.4 Fecho e ligação**

A análise acima proposta corrobora o verificado no capítulo anterior, com a tendência de manutenção de Brasília (Plano Piloto) como a região de centralidade principal, enquanto Taguatinga e o Guará vem buscando aumentar sua participação e ter incremento em sua centralidade a partir do comércio, muito forte principalmente na segunda.

Neste quadro, Taguatinga surge como um subcentro em processo de constituição ainda muito dependente da centralidade principal, já que as atividades ali existentes tem forte peso no comércio, este ligado ao consumo da população a partir de alta em sua renda. Os dados revelam que a maior parte desta renda tem como origem a centralidade principal, estabelecendo o laço de dependência, já que as atividades que surgem na RA atendem a uma demanda criada, ainda que indiretamente, por meio do capital vindo da centralidade principal.

O caso do Guará caminha no mesmo sentido ao vermos que o setor onde há maior crescimento, de comércio, tem como demanda principal o consumo da renda gerada pela centralidade principal. No Guará, vê-se que a expansão da centralidade tem ligação com a expansão do capital na estrutura urbana, sendo reflexo do processo de reestruturação econômica no território, personalizado pelas grandes

cadeias de lojas e shoppings centers, apontando uma atuação do capital internacional (vide as lojas de departamento instaladas as margens da via EPIA).

Mesmo em Taguatinga havendo o surgimento de shoppings centers e lojas de departamento próximas das do tipo do Guará (algumas mesmo como filiais), o número destas e a renda gerada ainda são menores que as do Guará, prejudicada, assim, por sua distância da centralidade principal e sua ligação com as demandas de crescimento de renda locais.

É importante apontar ainda que o Guará não aparece como uma “nova centralidade independente”, pelo menos não com alto grau de independência da centralidade principal, sendo um subcentro constituído para atender as demandas de alta renda.

De forma parcial, vemos a confirmação do afirmado por Correa (1989), a ser melhor analisado a seguir, nas conclusões.

## 6 CONCLUSÃO

Ao término do trabalho, esta seção de apresenta como aquela em que serão “amarradas” as diversas conclusões parciais tidas, afim de analisar, de modo conclusivo, os avanços relevados pela pesquisa, bem como o que ainda é necessário elucidar.

Neste sentido, no capítulo teórico deste estudo foram apontados os diversos olhares em torno da estrutura urbana e do elemento da centralidade nesta. Relativo ao primeiro tema, apuramos haver uma divisão clara nas visões, havendo aquelas ligadas a chamada Escola de Chicago, em que a estrutura urbana é vista a partir de uma relação sistêmica com fundamento, inicialmente, em pressupostos do da ecologia social corrente no fim do século XIX e início do século XX, passando a ter uma fundamentação mais econômica, em parte centrada na dispersão ou concentração dos consumidores. Contrária a esta visão, surgem aquelas ligadas aos pressupostos críticos, apoiados na questão da contradição e luta de classes que passa a ser analisado por aqueles que estudavam a estrutura urbana. Neste ponto, há uma subdivisão, tendo, de um lado, a corrente estruturalista, de Castells, e a da produção do espaço, cujo principal expoente teórico é Lefebvre. A oposição centra-se em que os estruturalistas buscam uma teoria geral para o espaço a partir de uma teoria social geral, enquanto a outra corrente busca explicar a conformação espacial por meio da luta de classes, sendo produto da própria dinâmica social.

Analisando a forma como tal teoria espacial se depreende sobre o tema da centralidade, os teóricos ligados a Escola de Chicago (e seus desdobramentos), apontam a centralidade como um dos estruturantes de todo o sistema urbano, tendo ligação com a luta entre os grupos sociais pelos pontos ótimos de localização na cidade. As teorias econômicas (economia regional e urbana) se dividem em relação a questão dos pontos de consumo, que podem estas dispersos ou concentrados no território. Por fim, as teorias críticas apontam a centralidade como socialmente produzida, principalmente pela localização territorial, nas cidades, dos meios de reprodução do capital.

Apesar do uso de uma metodologia ligadas as teorias convencionais, o trabalho tem posicionamento próximo ao da teoria crítica, em que a busca pela

explicação em torno da centralidade na estrutura urbana tem como alicerce os movimentos do capital, em nosso caso evidenciado a partir, primordialmente, da concentração de empregos. Assim, o trabalho defende uma diferenciação entre termos e processos, onde a desconcentração está ligada ao processo de saída de pessoas e mesmo de atividades econômicas, tendo como outra ponta a reconcentração em novos pontos da cidade. Descentralização e centralização tem ligação ao processo da questão da centralidade propriamente dita, que é influenciada e, de certa forma, criada pelo processo de desconcentração e reconcentração. Assim, estes dois últimos termos tem ligação própria com a centralidade, evidenciando processos nos quais eles se formam ou podem perder sua força, mas são mesmo resultados da desconcentração e reconcentração de populações e atividades econômicas. Por este posicionamento, o trabalho tem afinidade com o afirmado por Correa (1989), ao enxergar estes termos como processos espaciais.

No terceiro capítulo, observamos a constituição da estrutura urbana do Distrito Federal em seus períodos iniciais, de implementação e de consolidação. O mote deste foi a pergunta: Qual o papel do planejamento e das ações de gestão do território, por parte de agentes públicos e privados, na desconcentração do espaço de assentamento no Distrito Federal? Novamente, a metodologia utilizada foi uma revisão bibliográfica, acompanhada de uma análise rápida de dados e de alguns mapas. O resultado aponta que a construção da nova capital teve íntima ligação com o fordismo que aqui se implantava, dada a necessidade de ampliação do capital no território brasileiro, sendo necessária maior integração territorial que ampliasse o mercado interno do país, possibilitando sua industrialização. A cidade é fruto também dos pressupostos tecnocratas e racionalistas, que aprovam e constroem uma cidade baseada no Plano Piloto de Brasília, de Lúcio Costa, que, já em seus primeiros momentos, revela estar em dissonância com a dinâmica corrente no território. Fato disto é a criação das primeiras áreas de invasões, que dariam origem, em 1958, com a criação de Taguatinga, das cidades-satélites.

Há, neste sentido, uma série de ações que visavam proteger a área planejada, ocorrendo um claro contexto de segregação socioespacial, fazendo com que a expansão urbana do período ocorra de forma polinucleada. Quanto a centralidade, verificamos uma extrema dependência da centralidade principal, o

Plano Piloto, já que as satélites tinham funções ligadas à habitação, com pouca quantidade de empregos. Num momento posterior, são mantidas as ações de cunho racionalista e a prevalência dos planos, em meio a um período no qual o país inicia sua redemocratização e um ciclo de crise econômica que consumirá toda a década de 1980. A cidade continua a passar por um crescimento demográfico de origem migrante, levando a que novos espaços de assentamento sejam abertos. As políticas de remoção de invasões continuam, adensando as cidades-satélites existentes e criando outras. Tocante a questão da centralidade, há um forte predomínio da centralidade principal, porém com indícios de que poderiam estar surgindo centralidades em outros pontos da estrutura urbana, ligados principalmente aos eixos de expansão urbana (sul e sudoeste do território do Distrito Federal).

O quarto capítulo do trabalho, foi guiado pela seguinte pergunta: Como se relacionam o processo de desconcentração populacional, por meio da consolidação de localidades existentes e da constituição de novos assentamentos, e as atividades econômicas na produção de centralidades no Distrito Federal? A metodologia empregada foi a análise de dados, tendo estes tratamento a partir da metodologia do Quociente Locacional, além do uso de dados relativos sobre a questão do emprego. Analisamos, assim, a questão da centralidade no período atual, em que, sob um contexto de redemocratização, que leva a que o Distrito Federal tenha autonomia política, as ações do Estado são afetadas pela dinâmica geral do Estado brasileiro, perdendo força na constituição da estrutura urbana. Apesar de ainda tentar interferir por meio das peças de planejamento, percebe-se uma realidade que ainda escapa ao planejado, principalmente em relação a centralidade.

A gestão do território passa a ter maior atuação dos agentes privados, levando a resultados como uma expansão urbana, agora ligada também às populações de mais alta renda. O foco de nossa pesquisa residia justamente na análise do processo de centralidade a partir desta dinâmica. Os dados apresentados e analisados, mostraram que ainda há uma grande quantidade de empregos concentrados na centralidade principal, especialmente os de maior renda e menor mobilidade no espaço. A análise do Quociente Locacional mostrou que se destacam, nas atividades importantes para este trabalho, destacam-se, na construção civil, o Guará; no comércio, várias RAs, apontando dispersão na atividade; nos serviços, destaca-se o Cruzeiro; na administração pública, há esmagador destaque para a RA

Brasília.

A partir destes dados, partimos a uma análise mais específica sobre a centralidade principal e duas RAs, Taguatinga e Guará, tendo como justificativa a bibliografia analisada e os dados, que apontavam certo destaque para estas cidades-satélites (o que levou ao quinto capítulo, um terceiro de análise).

Taguatinga tem apresentado um perfil de oscilações nas atividades residenciais e no comércio, o que aponta haver uma centralidade muito incipiente, com atividades de localização com pouca fixação no território. Isto aponta ainda uma grande dependência da centralidade principal, já que esta é insuficiente no sentido de suprir suas próprias necessidades e gerar a maior parte da renda que lá circula. A disponibilidade existente na questão dos serviços públicos tem relevância, apontando que a RA polariza as áreas próximas, porém a geração de empregos ainda é muito incipiente para que esta cidade-satélite se apresente como uma centralidade independente, sem dinâmica econômica própria e incapaz de fazer frente ao peso, na estrutura urbana, que a centralidade principal exerce.

Por sua proximidade à centralidade principal, o Guará tem se apresentado como centro de consumo desta área, e, em função de parte de sua população estar ligada ao serviço público, o que torna a renda mais alta e a mobilidade reduzida, a RA tem surgido como uma área de expansão da centralidade principal. Concluimos também que há forte dependência desta área em relação a centralidade principal, especialmente pelo perfil comerciário. Outra conclusão foi a expansão do capital internacional na área, com os shoppings centers e as grandes lojas de departamento, com abrangência regional. A análise apontou uma comunhão com o afirmado por Cavalcante (2009), principalmente pelo avanço visto no comércio, especificamente o comércio varejista, que tem aumentado a oferta de empregos e feito mais capital circular.

Assim, retomando a hipótese, que afirmava, inicialmente que “as atividades econômicas têm crescido em diferentes áreas sem que haja um esvaziamento da área central, podendo ser descartado, de início, um processo de descentralização de atividades econômicas e de empregos” vem se confirmando. Como observamos pelos dados, a centralidade principal ainda concentra a maior parte dos empregos, apesar de haverem especializações nas Regiões Administrativas. Tais especializações tem maior ligação com o potencial destas, menos com a capacidade

de serem independentes do Plano Piloto. Como a maior parte do capital circulante vem do terciário administrativo, as centralidades que surgem nesta são demasiado atreladas a centralidade principal, ocorrendo, assim, a formação de centralidades dependentes, ou mesmo nucleações, tem se confirmado.

A explicação para este processo tem ligação com o que foi analisado, mas talvez não com a ênfase ainda necessária: as atividades de maiores remunerações e menor mobilidade estão ainda concentradas na centralidade principal, e é a renda gerada por esta parte do território que acaba por mover toda a economia do Distrito Federal, definindo as áreas de centralidade. Confirma-se, assim, outra parte da hipótese: “As novas áreas em que vem se concentrando as atividades econômicas não apresentam uma densidade de empregos suficiente para constituir novas centralidades, constituindo-se como centralidades incompletas, ou em formação”.

Como defendemos ao longo do trabalho, mesmo no período em que o Estado possuía a primazia das ações, nunca agiu de forma prática no sentido de promover centralidades fora do Plano Piloto. E quando tentou fazê-lo, a década de 1990, isto não era possível, pela força dos agentes privados. Dada a impossibilidade de movimentação das atividades do setor público, em função até mesmo da legislação e por não ser regida pelas leis de mercado, o Estado, agindo como agente econômico, continua a reproduzir o Plano Piloto como centralidade principal. Neste sentido, cabe dizer que caso o Distrito Federal tivesse uma estrutura produtiva mais diversificada, menos dependente da renda gerada pelo terciário administrativo, é possível que surgissem outras centralidades independentes na estrutura urbana, gerando outros centros, de igual peso e importância que o Plano Piloto. Por ser a área geradora da renda, e, conseqüentemente, comandante da função de gestão do capital na cidade (aliás, a principal função das cidades no período atual do capitalismo), o Plano Piloto permanece, e, possivelmente, permanecerá por muito tempo neste papel.

Como o Estado não tem mais a capacidade de induzir a uma diversificação na atividade econômica da cidade, como talvez o pudesse fazê-lo no período desenvolvimentista, persiste a dependência econômica em relação ao terciário administrativo, o que reforça o peso da centralidade principal. Por meio do afirmado neste e no parágrafo anterior, vemos a confirmação da terceira parte da hipótese: “O peso da Área Central tem como explicação principal a predominância, na economia



do Distrito Federal, da administração pública, que se concentra fortemente nessa área.”

Assim, o trabalho avança no sentido de explicar que a constituição de novas centralidades na estrutura urbana do Distrito Federal a partir da análise de sua estrutura econômica, apontando a importância do Estado ainda forte nesta questão. Demonstramos assim que, ao passo que outras cidades e regiões optam por investimentos e ações econômicas fora da mão estatal, em uma cidade constituída, por mais de duas décadas, com ação de gestão predominantemente estatal ainda sofre os efeitos deste período, alicerçado no próprio interesse estatal de ter para si uma cidade administrativa. Isto não leva ao seu controle sobre esta, como em outros tempos, já que a expansão da área de assentamentos segue a lógica da própria expansão urbana.

Mesmo com isso, alguns pontos permanecem necessários de novas pesquisas, especialmente os ligados às outras RAs não analisadas. Seria importante, em trabalhos futuros, explorar melhor a dinâmica das filiais das principais empresas nas cidades-satélites, caracterizando a drenagem do capital das populações mais afastadas da centralidade principal. Serviria como forma de corroborar a hipótese aqui posta e analisada por meio de dados sobre o emprego, onde seria interessante um estudo voltado aos dirigentes lojistas, como forma de entender a percepção e os motivos que os levam a criarem filiais ou mesmo decidirem expandir seus negócios para cidades-satélites afastadas.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, L. A; RIBEIRO FILHO, V. Reestruturação Urbana das Atividades de Comércio e Serviços em Uberlândia – MG. *In: Anais do XII Seminário de Iniciação Científica*, Uberlândia, 2008.

ANJOS, R. S. Estruturas básicas da dinâmica territorial no DF. *In: PAVIANI, A. GOUVÊA, L. A. Brasília: controvérsias ambientais*. Brasília: EdUnB, 2003.

AZEVEDO, S. A crise da política habitacional. *In.: RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

AZEVEDO, S. ANDRADE, L. A. G. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980..

BECKER, B. EGLER, C. *Brasil: Uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BERRY, B; HORTON, F. *Geographic Perspectives on Urban Systems*. Englewood cliffs : Prentice Hall, 1970.

CARVALHO, S. N. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. *São Paulo em Perspectiva*, 15 (4): 130-135, 2001.

CASTELLS, M. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1972.

CAVALCANTE, C. V; *Formação e transformação da centralidade intraurbana em Brasília*. 199 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Geografia, 2009.

CATALÃO, I. Reflexões Acerca do Centro e da Centralidade Urbanos em Brasília. *In: Revista Formação*, n. 15, vol. 2, p. 56-66, 2007.

CIDADE, L. C. F. Acumulação flexível e gestão do território no DF. *In: PAVIANI, A. Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: EdUnB, 1999.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL – CODEPLAN. *Anuário Estatístico do* . Brasília: Codeplan, 1985.

\_\_\_\_\_. GDF. *Coletânea de Informações Socioeconômicas – Região Administrativa I – Brasília*. Brasília, 2006. Disponível em: <[www.districtofederal.df.gov.br](http://www.districtofederal.df.gov.br)>. Visto em: 09 out 2007.

COMPANS, R. *Empreendedorismo Urbano*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

CORREA, R. L. *O Espaço Urbano*. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. *Trajetórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

DINIZ, C. C. Impactos territoriais da reestruturação produtiva. *In: RIBEIRO, L. C. Q. O futuro das metrópoles – desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, pp. 21-61.

EUFRASIO, M. *Estrutura Urbana e Ecologia Humana: A Escola Sociológica de Chicago (1915-1940)*. São Paulo: Editora 34, 1999.

FARRET, R. L. 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: Projeto, 1985.

FERREIRA, C. M. C. As Teorias da Localização e a Organização Espacial da Economia. *In: HADDAD, P. R; FERREIRA, C. M. C; BOISIER, S; ANDRADE, T. A. Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise*. Fortaleza: BNB, 1989.

FRAZÃO, D. C. *Expansão Urbana, Nucleações e a Formação de Centralidades no Distrito Federal: o Caso do Gama*. 158f. Dissertação (Mestrado em Geografia – Área de Concentração: Gestão Ambiental e Territorial). Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FRÚGOLI JR., H. A Questão da Centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial. *In: Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 16, 2001, p. 51-66.

GARNER, B. J. Modelo de Geografia Urbana e Localização de Povoações. *In: CHORLEY, R. J. HAGGETT, P. Modelos Sócio-Econômicos em Geografia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). *Plano Estrutural de Ocupação Territorial do Distrito Federal – PEOT (vol.I e II)*. Brasília: Convênio Seplan/PR-GD, 1977.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Distrito Federal - 2001*. Brasília: GDF, 2001. Disponível em: <[http://www.districtofederal.df.gov.br/003/00304005.asp?ttCD\\_CHAVE=4649](http://www.districtofederal.df.gov.br/003/00304005.asp?ttCD_CHAVE=4649)>. Visto em: 22 abr 2009.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Distrito Federal - 2008*. Brasília: GDF, 2008. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gob.br>>. Visto em: jun 2010.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios*. 2004. Disponível em [HTTP://www.codeplan.df.gov.br](http://www.codeplan.df.gov.br)>. Visto em: jun 2010.

GDF; ArPDF; CODEPLAN; DePHA. *Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: GDISTRITO FEDERAL, 1991.

GDF. CODEPLAN. *Anuário Estatístico do Distrito Federal 1995-1996*. Brasília: CODEPLAN, 1996.

GIULIANO, G. SMALL, K. Subcenter in the Los Angeles Region. *In: Regional*

*Science and Urban Economics*, 1990.

GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1997.

GOUVÊA, L. A. A Capital do controle e da segregação social. *In: PAVIANI, A. (org.). A Conquista da Cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: EdUnB, 1991.

GUIA, G. A. *Políticas territoriais, segregação e reprodução das desigualdades sócio-espaciais no Aglomerado Urbano de Brasília*. 198f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

HADDAD, P. R. . Medidas de Localização e de Especialização. *In.: HADDAD, P. R; FERREIRA, C. M. C; BOISIER, S; ANDRADE, T. A. Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise*. Fortaleza: BNB, 1989.

HARVEY, D. *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Estudos Básicos para caracterização da Rede Urbana*. Brasília: IPEA, 2001.

\_\_\_\_\_. *Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana: Brasília e Rio de Janeiro*. Brasília: IPEA, 2001b.

IPEADATA. *Dados Regionais*. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Visto em: 17 abr 2009.

ISARD, W. *Location and Space-Economy: A general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure*. Cambridge: MIT Press, 1956.

LAGO, L. C. *Desigualdades e Segregação na Metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Revam, 2000.

LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.

\_\_\_\_\_. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1970.

LOPES, F. C. R. *A Centralidade de Parangaba como Produto da Fragmentação de Fortaleza (CE)*. 161f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. *In: ARANTES, O. VAINER, C. MARICATO, E. A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000a.

\_\_\_\_\_. Urbanização na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, 14 (4), 2000b, 22-33.

MATOS, R. Aglomerações urbanas, redes de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. In: *XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP*. Caxambu, 2000.

McMILLEN, D. Suburban Subcenters and Employment Density in Metropolitan Chicago. In: *Journal of Urban Economics*, 43, 1998, p. 157-180.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Coordenação Geral de Estatística do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais – RAIS – 2003, 2005 e 2007*.

MORAES, L. B. *Comércio informal e organização espacial no centro urbano de Ceilândia, Distrito Federal*. 138f. Dissertação (Mestrado em Geografia – Área de Concentração: Gestão Ambiental e Territorial). Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

NERI, R. V. V. *A (re)produção do espaço como mercadoria: Pólo 3 - Projeto Orla extensões-latências*. 218 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

NOBRE, E. A. A. Expansão Terciária e Novas Centralidades nas Cidades Globais: o caso da Marginal do Rio Pinheiros em São Paulo. In: *Anais do IX Encontro da Anpur*. Rio de Janeiro: ANPUR, 1, 2001, p. 519-527.

OLIVEIRA, M. R. N. *A Área do Iguatemi: O Novo Centro Econômico da Cidade de Salvador: uma Análise da Produção Espacial de Novas Centralidades*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

PAVIANI, A. Geografia Urbana do Distrito Federal: Evolução e Tendências. *Espaço & Geografia*, 10 (1), 2007, p. 1-22.

\_\_\_\_\_. Periferização Urbana. In: PAVIANI, A. (org.). *Urbanização e Metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília: EdUnB, Codeplan, 1987.

PENNA, N. A. *Política Urbana: A Ação do Estado no Distrito Federal*. 149f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 1991.

PELUSO, M. L. Contradições e Conflitos no Espaço de Classes: Centro versus Periferia. In: PAVIANI, A. (org.). *Urbanização e Metropolização: A gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília: EdUnB, Codeplan, 1987.

PRETECEILLE, E. Cidades Globais e Segmentação Social. In: RIBEIRO, L. C. Q., JUNIOR, O. S. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIGUELLE, F. THOMAS, I. VERHETSEL, A. Measuring urban polycentrism: a European case study and its implications. In: *Journal of Economic Geography*, 2007, p 1-23.

SASSEN, S. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University, 1991.

SÁNCHEZ, F. *Cidade Espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SANTOS, C. H. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998 (TEXTO PARA DISCUSSÃO No. 654)*. IPEA: Brasília, 1999.

SANTOS, M. *O Espaço Dividido: os dois circuitos da Economia Urbana dos países desenvolvidos*. São Paulo: EdUSP, 1979a.

\_\_\_\_\_. *Economia Espacial: críticas e alternativas*. São Paulo, EdUSP, 1979b.

SANTOS, M. SILVEIRA, M. L. *O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI*. São Paulo: Record, 2001.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL (SEDUMA). *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal: Documento Técnico*. Brasília: GDISTRITO FEDERAL, 2007. Disponível em: <<http://pdot.seduh.Distrito Federal.gov.br/>>. Visto em 22 abr 2009.

SIMÕES, R. Métodos de Análise Regional: diagnóstico para o planejamento regional. In: DINIZ, C. C; CROCCO, M. *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SOUZA, M. L. S. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, S. M. C. *Expansão Territorial, Planejamento e Desconcentração no Aglomerado Urbano de Brasília*. 72f. Monografia. (Graduação em Geografia). Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O. VAINER, C. MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano brasileiro*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

## 8 ANEXOS

### Anexo 1 – Total de empregos por subsetor, por Região Administrativa do Distrito Federal – 2003

RAs	Subsetor A	Subsetor B	Subsetor C	Subsetor D	Subsetor E	Subsetor F
Brasília	1144	15937	10264	29859	151048	343369
Cruzeiro	14	231	301	2950	6396	155
Guará	863	2118	1162	16981	53070	15721
Lago Norte	60	52	95	591	1014	701
Paranoá	140	104	66	695	235	107
Lago Sul	39	345	612	3515	8508	4013
São Sebastião	35	86	19	556	317	88
N.Bandeirante	60	700	273	2733	4209	211
Candangolândia	2	51	5	403	465	83
Riacho Fundo	1	70	25	504	434	290
Taguatinga	154	3562	2174	19806	19809	3217
Ceilândia	60	1097	364	8137	11988	2455
Samambaia	128	1827	158	2396	1212	265
Gama	396	1206	163	3853	2555	571
Santa Maria	39	246	98	1699	702	129
Rec. das Emas	70	15	66	1040	705	0
Brazlândia	321	454	19	807	525	808
Sobradinho	354	1033	213	2934	4324	1580
Planaltina	1112	539	5	1782	1440	249
Total DF	4992	29673	16082	101241	268956	374012

Fonte: RAIS/ MTE – elaboração do autor.

Anexo 2 – Total de empregos por subsetor, por Região Administrativa do Distrito Federal – 2005

RAs	Subsetor A	Subsetor B	Subsetor C	Subsetor D	Subsetor E	Subsetor F
Brasília	1330	13141	10694	32417	179639	359448
Cruzeiro	29	473	571	3298	7256	562
Guará	887	2607	13958	20525	53784	3898
Lago Norte	55	76	270	1027	1553	671
Paranoá	273	91	4	865	407	585
Lago Sul	54	291	1147	3980	9401	2910
São Sebastião	34	256	4	792	339	274
N.Bandeirante	73	858	1037	3298	4489	0
Candangolândia	1	27	74	365	427	0
Riacho Fundo	12	50	17	691	446	130
Taguatinga	195	6431	3408	24355	22100	2995
Ceilândia	67	1408	471	8480	10235	2189
Samambaia	746	4604	182	3484	4684	732
Gama	367	1469	271	4077	2964	2625
Santa Maria	468	522	51	942	607	635
Rec. das Emas	35	446	89	1874	987	0
Brazlândia	1	274	96	1515	967	0
Sobradinho	385	1102	271	3822	5270	1419
Planaltina	1161	698	40	2589	2198	1075
Total DF	6173	34824	32655	118396	307753	380148

Fonte: RAIS/ MTE – elaboração do autor.

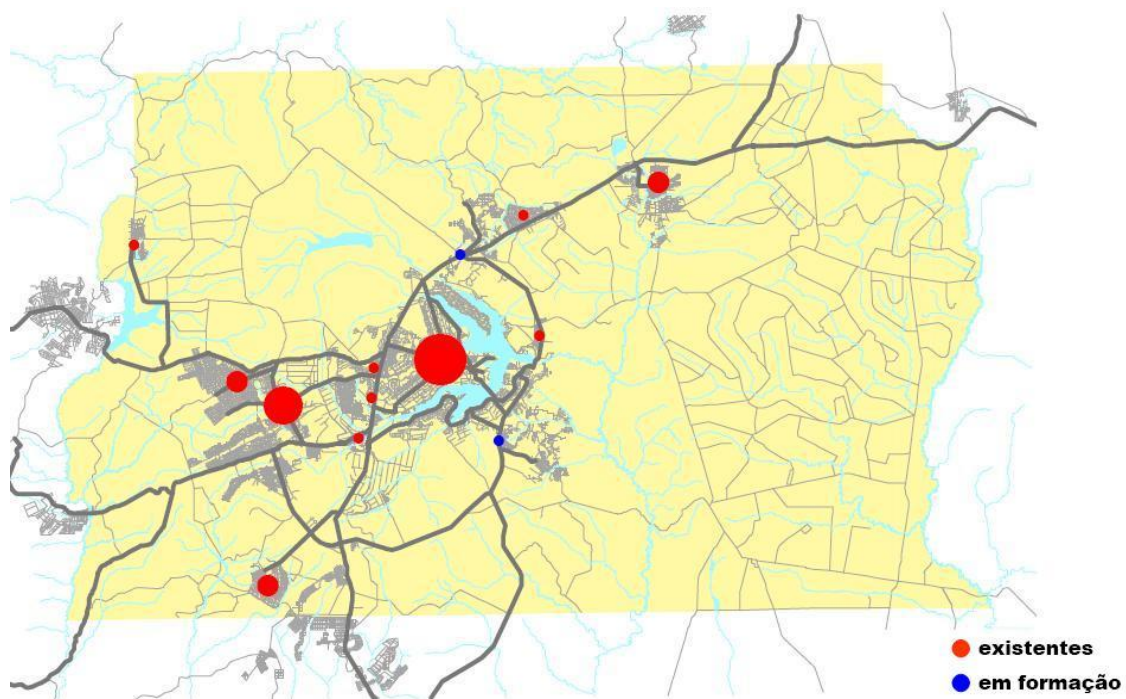


Anexo 3 – Total de empregos por subsetor, por Região Administrativa do Distrito Federal – 2007

RA's	Subsetor A	Subsetor B	Subsetor C	Subsetor D	Subsetor E	Subsetor F
Brasília	1791	12390	13264	35830	198980	357432
Cruzeiro	25	693	390	3303	8556	578
Guará	1016	2556	13772	22497	57225	4111
Lago Norte	93	260	57	1338	2327	780
Paranoá	245	76	21	1119	495	843
Lago Sul	43	311	676	4394	11505	2087
São Sebastião	24	360	54	1112	562	465
N.Bandeirante	82	802	380	5683	7385	175
Candangolândia	2	49	10	374	433	0
Riacho Fundo	49	161	111	891	706	122
Taguatinga	373	7883	9664	26614	26990	5840
Ceilândia	84	2044	480	9742	9255	2258
Samambaia	96	3220	293	4306	2397	870
Gama	222	1637	319	4789	3383	2671
Santa Maria	387	579	13	1144	571	694
Rec. das Emas	33	1170	96	2279	1203	0
Brazlândia	4	199	88	1795	1984	0
Sobradinho	601	1528	242	4198	1565	1565
Planaltina	1343	834	58	3333	1164	1164
Total DF	6513	36752	39988	134741	336686	381655

Fonte: RAIS/ MTE – elaboração do autor.

Anexo 4 – Cartograma dos Centros Funcionais – DF (segundo documento técnico do PDOT 2007)



Fonte: SEDUMA e GDF, 2007.