



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|---|---|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

Meio ambiente, expansão urbana e desafios territoriais em Brasília

Environment, urban expansion and territorial challenges in Brasilia

Ambiente, expansión urbana y retos territoriales en Brasilia

PELUSO, Marília Luiza (1);

CIDADE, Lúcia Cony Faria (2)

(1) Professora Doutora, Universidade de Brasília, UnB – Programa de Pós-Graduação em Geografia, PPGGEA, Brasília, DF, Brasil; email: peluso@unb.br

(2) Professora Doutora, Universidade de Brasília, UnB – Programa de Pós-Graduação em Geografia, PPGGEA, Brasília, DF, Brasil; email: cony@unb.br



Meio ambiente, expansão urbana e desafios territoriais em Brasília

Environment, urban expansion and territorial challenges in Brasilia

Ambiente, expansión urbana y retos territoriales en Brasilia

RESUMO

A partir do século vinte, agências internacionais, apoiadas por governos e entidades da sociedade civil, organizaram diversas conferências voltadas para as relações entre desenvolvimento e meio ambiente. Nos debates que se seguiram, o ambiente urbano, no qual vive mais da metade da população mundial, recebeu uma atenção específica. A partir de recomendações da Agenda 21 de 1992 e da Agenda Habitat de 1996, o planejamento brasileiro passou a incluir questões relativas a cidades sustentáveis. Em Brasília, diante de um quadro natural frágil, desde a inauguração em 1960 o planejamento inclui um discurso de preservação da natureza. A urbanização na Capital, no entanto, cria problemas semelhantes aos encontrados em outras cidades brasileiras. Ao apoiar a acumulação, particularmente no ramo imobiliário, a expansão urbana descontrolada contribui para a degradação ambiental. Assim, o objetivo deste artigo é analisar a expansão urbana, as políticas públicas e os desafios territoriais do crescimento acelerado em Brasília. A discussão aborda orientações de diferentes planos territoriais para a expansão urbana e possíveis efeitos ambientais.

PALAVRAS-CHAVE: meio ambiente, expansão urbana, Brasília

ABSTRACT

From the twentieth century, international agencies, supported by governments and civil society, organized several conferences focused on the relationship between development and the environment. In the discussions that followed, the urban environment, in which more than half the world's population lives, has received specific attention. From the 1992 Agenda 21 and the 1996 Habitat Agenda recommendations, Brazilian planning has included issues relating to sustainable cities. In Brasilia, located in a fragile natural setting, since its inauguration in 1960, planning includes a discourse of nature conservation. Urban growth in the capital, however, creates problems similar to those found in other Brazilian cities. Supporting accumulation, particularly in real estate, urban sprawl contributes to environmental degradation. The objective of this paper is to analyze urban sprawl, public policies and territorial challenges of accelerated growth in Brasilia. The discussion reviews guidelines from various local plans for urban expansion as well as possible environmental effects.

KEY-WORDS: environment, urban sprawl, Brasilia

RESUMEN

A partir del siglo XX, organismos internacionales, con el apoyo de gobiernos y la sociedad civil, organizaron varias conferencias centradas en la relación entre el desarrollo y el medio ambiente. En los debates que siguieron, el entorno urbano, en el cual vive más de la mitad de la población mundial, ha recibido una atención específica. De las recomendaciones de la Agenda 21 de 1992 y del Programa de Hábitat de 1996, la planificación de Brasil ha incluido cuestiones relacionadas con ciudades sostenibles. En Brasilia, en un entorno natural frágil, desde su inauguración en 1960 la planificación incluye un discurso de la conservación de la naturaleza. La urbanización en la capital, sin embargo, crea problemas similares a los encontrados en otras ciudades brasileñas. Mediante el apoyo a la acumulación, en particular en el sector inmobiliario, la expansión urbana contribuye a la degradación del medio ambiente. El objetivo de este trabajo es analizar la expansión urbana, las políticas públicas y los retos territoriales del crecimiento acelerado en Brasilia. La discusión revisa directrices de diversos planes locales para la expansión urbana y posibles efectos ambientales.

PALABRAS-CLAVE: medio ambiente, expansión urbana, Brasilia

1 INTRODUÇÃO

A crescente urbanização da sociedade a partir do século XX levantou uma série de problemas em decorrência da aceleração de processos predatórios sobre os ecossistemas. As crises de energia, a poluição, o esgotamento dos recursos hídricos, a ocupação de áreas de risco e as constantes enchentes chamaram a atenção da sociedade para a insustentabilidade das práticas dos atores urbanos, que também se refletiam no agravamento da exclusão social. O meio ambiente tornou-se a grande preocupação desde o século passado e o elemento urbano, no qual vive mais da metade da população mundial, a grande preocupação do século XXI.

Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo inaugurava a preocupação internacional com o meio ambiente e com o modelo prevalente de desenvolvimento econômico e utilização de recursos naturais. Em 1987, o Relatório Brundtland - Nosso futuro comum -, publicado pelas Nações Unidas em 1987, criticava o modelo de desenvolvimento vigente. Propunha um desenvolvimento sustentável, capaz de responder às necessidades das populações no presente sem comprometer os direitos das gerações futuras.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD, conhecida como Rio-92, buscava uma agenda global, enquanto visava diminuir a degradação ambiental e promover a implantação de um desenvolvimento sustentável. Um dos principais documentos da Conferência, a Agenda 21 tratava de um grande número de temas voltados para a promoção da sustentabilidade; e recomendava a construção de Agendas 21 nacionais. Em 1996, a Segunda Conferência Global para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, produziu a Agenda Habitat que se voltou para dois temas principais: moradia adequada para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo que se urbaniza (UN-HABITAT, 2003).

A partir de 1997, a definição da Agenda 21 brasileira ficou a cargo da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional – CPDS, que incluiu consultas entre setores da sociedade e a elaboração de documentos. Os temas centrais escolhidos foram: gestão dos recursos naturais, agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infraestrutura e integração regional, redução das desigualdades sociais e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2004, p. 8).

Ao retomar as recomendações da Agenda 21 Global e da Agenda Habitat, a temática das cidades sustentáveis na Agenda 21 Nacional leva em conta, não apenas, as possibilidades de desenvolvimento do país, mas também, as questões socioeconômicas e ambientais. Considera que as estratégias de sustentabilidade das cidades só serão viáveis na medida em que fizerem parte de planos, projetos e ações governamentais, articuladas a políticas federais de desenvolvimento urbano. Uma perspectiva particular para a promoção da temática é a chamada *Agenda Marron*, que trata de questões relativas à urbanização, como o saneamento ambiental nas cidades. (BRASIL, 2004, p. 93).

A discussão traz implícito um novo modelo de urbanização e propõe a implantação de políticas públicas de organização do território para alcançá-lo. Os desafios, porém, são grandes, pois as relações entre a sociedade e o meio ambiente mostraram-se extremamente complexas na modernidade, quando o sistema econômico é regido pela produção e consumo de mercadorias. Em um movimento em contínua ampliação, para produzir é necessário também consumir espaço. O desenvolvimento tecnológico proporcionou a possibilidade de grandes

aglomerações humanas, cuja expansão se faz também pelo consumo dos ecossistemas; e as cidades crescem como se não tivessem sido edificadas sobre bases naturais.

As cidades brasileiras compartilham, não apenas das tensões entre desenvolvimento e meio ambiente, como também dos problemas daí advindos. Inaugurada em 1960, a partir de um planejamento modernista, Brasília, o Distrito Federal, tem crescido moldada por um discurso de preservação da natureza. Situada em terras de planalto, a Capital localiza-se em área de cerrado e é berço de inúmeras nascentes, conformando um quadro natural relativamente frágil. Não obstante, a urbanização daquela que tem sido chamada de cidade ideal apresenta dinâmica e problemas semelhantes aos de outras cidades do país. O contexto é o de uma economia terciária com baixa participação industrial, enquanto há elevada disponibilidade de terras públicas, colocadas progressivamente no mercado. Em sintonia com o papel decisivo da produção e do consumo, a ocupação dos chamados vazios e a expansão urbana tornam o ramo imobiliário fonte privilegiada de acumulação de capital. Tendo em vista um meio ambiente tensionado, o objetivo do presente artigo é analisar a expansão urbana, as políticas públicas e os desafios territoriais do crescimento acelerado em Brasília.

Pretende-se utilizar como guia a seguinte pergunta: por que, mesmo colocando-se em prática medidas de preservação do meio ambiente e controle da expansão urbana por intermédio de vários órgãos públicos e planos de ordenação do território, os resultados se mostraram tão pouco satisfatórios? Tomando a dinâmica do sistema como referência geral, parte-se de dois pressupostos: de acordo com o primeiro, as relações dos atores sociais com seu ambiente natural são, além de complexas, também contraditórias, históricas e ideológicas; de acordo com o segundo, apesar da consciência sobre as questões ambientais, há grande dificuldade em alterar comportamentos lesivos ao ambiente.

O trabalho vai ser dividido em três partes e utilizará para análise da expansão territorial e da questão ambiental basicamente os planos de ordenação territorial do Distrito Federal (DF). Na primeira parte será apresentada a organização territorial e os planos de ordenamento do Distrito Federal até 1991; na segunda, os planos de ordenação territorial de 1992, depois da CNUMAD, até o presente, bem como alguns efeitos da expansão urbana sobre o meio ambiente e o sistema hídrico. Finalmente, a conclusão buscará fazer uma síntese da organização territorial do Distrito Federal, apontando os desafios para o futuro.

2 PLANEJAMENTO, AMBIENTE E TERRITÓRIO EM BRASÍLIA: AS PRIMEIRAS DÉCADAS

Brasília foi concebida em meados do século XX como um projeto moderno e planejado de sociedade e de urbanização destinado a articular uma região ainda pouco povoada, o Centro-Oeste, às áreas industrializadas de Rio de Janeiro e São Paulo. Neste sentido, Brasília é uma cidade que já nasceu inserida num momento de globalização do capitalismo que se ampliava, na época, em busca de novos territórios de acumulação. A partir de um desenho urbano moderno e, assim, racionalista para o Plano Piloto e emoldurada pelo lago Paranoá, destinava-se, basicamente, aos vários escalões da tecnoburocracia administrativa, política e militar. Havia a expectativa de que a Capital seria uma cidade de porte médio, entre 500.00 e 700.000 habitantes. Ao atingir este patamar, cresceria paulatinamente e formaria as chamadas cidades-satélites. Como lembra Cidade, esse foi um discurso tomado emprestado da cidade-jardim de Ebenezer Howard, que supunha as cidades satélites com funções urbanas autônomas (CIDADE, 2013, p. 138).

O tipo de planejamento que ocorreu em Brasília desde sua fundação, em 1960, até as eleições para governador e deputados, que tomaram posse em 1991, é coerente com o momento de acumulação fordista, em que a participação governamental era indispensável. Nesse sentido, Portas destaca que o Estado detinha o monopólio do solo utilizável e dominava o investimento em habitação e em infraestruturas (PORTAS, 1996). Em sintonia com o período, a desapropriação das terras e seu controle pelo Governo do Distrito Federal (GDF), permitiu, naquele momento, pensar em restringir a ocupação e implantar um planejamento racional de direcionamento da urbanização. Ao mesmo tempo em que se construía a cidade, o espaço rural do quadrilátero que delimita a Capital também começou a ser planejado em núcleos agrícolas. Com o objetivo de abastecer a população urbana, o primeiro a ser implantado datou de 1957 (PELUSO; OLIVEIRA, 2012).

Entretanto, a pressão populacional, tanto de baixa renda, quanto de alta renda, mas de fora da tecnoburocracia, fez com que, já antes da inauguração, fossem construídas as chamadas cidades-satélites, das quais a primeira foi Taguatinga, em 1958. Seguiram-se outras cidades-satélites, num ciclo que chegou a Samambaia, em 1985. Contrariamente à acepção original, essas cidades-dormitório eram carentes de infraestrutura e serviços urbanos. Em uma estrutura polinucleada, os assentamentos urbanos dispersaram-se em torno do Plano Piloto, distantes uns dos outros e da cidade-polo, separadas por vegetação nativa ou reflorestamentos.

Em princípios da década de 1970, o mercado imobiliário e o crescimento de uma população de vários estratos de renda pressionavam por áreas para habitação. Por outro lado, a temática ambiental já se apresentava como condicionante do planejamento. O Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição (Planidro), de 1970, propôs restringir a ocupação da bacia do lago Paranoá (GANEM et alii, 2008). As autoridades governamentais concluíram que apenas o projeto de Lúcio Costa não seria suficiente para manter um planejamento ordenado e racional como pretendia o discurso da época. O Plano Piloto estava ainda bastante vazio, é certo, mas suas terras já tinham como destino a residência da tecnoburocracia e apenas poucas projeções foram alocadas para outros moradores. As invasões de terras pelos mais pobres eram uma constante e estimavam-se os favelados em cerca de 80.000 mil para uma população total de 537.492 habitantes (IBGE, 1970). Alguns dos chamados invasores foram encaminhados para uma nova cidade-satélite em 1971, Ceilândia. E, finalmente, os loteamentos irregulares já preocupavam as autoridades, ocupando áreas de cerrado nativo ou áreas destinadas à agricultura.

O GDF já havia cedido aos clamores do mercado imobiliário e da classe média com a criação do Setor Octogonal, em 1974, próximo ao Plano Piloto, mas dele separado por áreas verdes. Ao mesmo tempo, para evitar mais pressões para alterações do Plano Piloto, uma extensa área que se estendeu ao longo do norte da Asa Sul do Plano Piloto deu origem ao Parque da Cidade (GDF, 1976).

Assim, foi proposto, em 1977, o Plano Estrutural de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PEOT) com o objetivo de estabelecer um macrozoneamento do território, equilibrado e de longo prazo. Havia o sentido de preservar não só o projeto original do Plano Piloto, como também a função de cidade político-administrativa e a valorização do espaço. A estrutura polinucleada com cidades-satélites seria mantida e estabeleceu-se um limite para cada uma que, depois de atingido, daria origem a outra cidade-satélite. Os novos assentamentos seriam destinados principalmente para a população de baixa renda, mais carente e necessitada de

moradia; e reforçariam um eixo sudeste em direção aos municípios vizinhos do Estado de Goiás.

Os novos núcleos urbanos propostos, porém, demoraram a sair do papel. Samambaia, a primeira a ser construída em área proposta pelo PEOT só se iniciou em 1985 e as invasões cresciam, inclusive no Plano Piloto e nas próprias cidades-satélites. Entre 1983 e 1985, e já como prenúncio da redemocratização, o Programa de Urgência Para a Instalação de Populações (PAPE) recenseou moradores de habitações subnormais e inquilinos em condições precárias e localizou-os próximos às cidades-satélites já existentes.

Ao mesmo tempo, regularizaram-se favelas e acampamentos de obras remanescentes próximos ao Plano Piloto, como Candangolândia. Para a população de renda média e alta, em 1985, Lúcio Costa elaborou a “Brasília Revisitada”, na qual especificava áreas para novos bairros como acréscimos ao Plano Piloto (atualmente, o Setor Sudoeste foi concluído e o Setor Noroeste se encontra em construção). Conforme Aubertin e Peluso verificam-se nesse período dois movimentos contraditórios e ambos com planejamentos a lhes dar suporte: um centrífugo, em direção às periferias do quadrilátero e aos municípios vizinhos, e outro centrípeto, em direção ao centro, como prenúncio das políticas habitacionais que se seguiriam nos anos seguintes (AUBERTIN; PELUSO, 1990)

A conservação da natureza, porém, foi tentada desde o início da construção de Brasília, coerente com a criação de grandes unidades de conservação no país, como o Parque Nacional de Itatiaia, em 1937. Em uma antevisão das políticas ambientais da década de 1970 e 1980, procurou-se não só manter o patrimônio natural, mas também preservar recursos hídricos indispensáveis para o funcionamento da cidade. A primeira área de proteção integral, o Parque Nacional de Brasília, criado em 1961, contíguo ao Plano Piloto, destinava-se a conservar e preservar fauna, flora e mananciais hídricos da Barragem de Santa Maria, o que foi reforçado posteriormente pelo Planidro. A segunda área de proteção integral teve lugar em 1968, a Estação Ecológica de Águas Emendadas, lugar de dispersão das bacias dos rios São Francisco, Paraná e Paraguai.

Com o crescimento da cidade, as tensões entre urbanização e ambiente foram se avolumando. Somente em 1983, quando se acelerava a ocupação irregular de terras, é que se estabeleceram as áreas de proteção ambiental da bacia do lago Descoberto, cujas águas formam o maior reservatório de abastecimento de água do DF. Em 1986, teve lugar a Estação Ecológica da Universidade de Brasília e, em 1989, foi promulgada a Política Ambiental do Distrito Federal.

Entretanto, diante de um planejamento em que perdurou uma ênfase setorial, as políticas ambientais pouco se articulavam às políticas habitacionais; e os problemas se tornaram mais agudos à medida que a cidade crescia. Dado um sistema baseado na produção e consumo de mercadorias e marcadas por um discurso de minimização de tensões entre interesses conflitantes, as áreas naturais se tornavam sempre mais vulneráveis às atividades econômicas, à pressão demográfica e à expansão urbana.

3 PLANEJAMENTO, AMBIENTE E TERRITÓRIO EM BRASÍLIA: A PARTIR DA RIO-92

Na década de 1990, quando se iniciou o processo eleitoral em Brasília, a cidade alterou-se e a rapidez com que isso ocorreu mostra que a intensificação da ocupação urbana estava latente. Demandas diversificadas e diferenciadas que não cabiam no plano modernista original,

intensificaram-se quando o motor do desenvolvimento urbano deixou de ser o Estado. A partir daí evidenciou-se uma multiplicidade de atores autônomos e privados, cada um com uma maneira particular de ver a cidade e o urbano. Neste contexto, as políticas anteriores de restringir a ocupação e perceber a cidade como um todo rígido e inalterável transformaram-se na apropriação incontrolável da terra e no fracionamento do território.

Nessa fase, a terra pública passou a ser importante moeda eleitoral e estabeleceu-se, na prática, uma política de ocupação indiscriminada do espaço. Criaram-se os “assentamentos”, simples parcelamentos do solo, distribuídos entre a população carente de moradia. Alguns foram acrescentados a cidades-satélites já existentes, como Samambaia, Sobradinho, Planaltina, Brazlândia e Gama; outros constituíram novas cidades-satélites, a exemplo de Santa Maria, Riacho Fundo, Recanto das Emas e São Sebastião. A ideia de terras livres a serem apropriadas emergiu com força e direcionou o comportamento de todas as camadas da população.

A invasão de terras públicas e privadas passou a ser prática comum e os loteamentos clandestinos, em apenas seis anos, sob o olhar complacente das autoridades, atingiram o número de 529 (MALAGUTTI, 1998, p. 57). Ao mesmo tempo, núcleos rurais, cujos ocupantes possuíam apenas a concessão de uso, transformam-se rapidamente em expansões urbanas desordenadas. Exemplos são os núcleos rurais de Vicente Pires, de Samambaia e do Sol Nascente, este último dando origem à que foi até bem recentemente a segunda maior favela brasileira (IBGE, 2011). Atualmente já teria ultrapassado a Rocinha e alcançado a primeira posição.

No início da década de 1990, o Plano Piloto, de Lúcio Costa, foi tombado como Patrimônio da Humanidade e o discurso de sua preservação direcionou os planos de organização territorial que se seguiram à Constituição de 1988 e, posteriormente, ao Estatuto da Cidade, de 2001. Assim, o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/1992 incorporou as diretrizes do PEOT e continuou a proposta de descentralizar a ocupação territorial. O PDOT/1992 enfatizou, novamente, o modelo polinucleado e aceitou a bipolaridade entre o Plano Piloto e Taguatinga, que se tornava uma centralidade complementar e em cuja região administrativa se encontra o bairro de Águas Claras, construído de acordo com as indicações do PEOT. O novo plano de ocupação territorial propôs também o reforço do vetor de crescimento populacional em direção ao eixo sul/sudeste. Esse vetor foi posteriormente acentuado com a construção da linha do metrô, que parte do Plano Piloto e (com um trecho inicial inaugurado em 2001), atualmente, segue por Guará, Águas Claras, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia (COSTA, 2011; GANEM et alii, 2008).

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/1997, que veio em seguida, confirmou a tendência de ocupação no eixo Plano Piloto – Ceilândia, mas agora com a intenção de incrementar os investimentos em atividades produtivas nas cidades-satélites e ao longo dos eixos de transporte (COSTA, 2011). O PDOT – 1997 inovou, porém, com a flexibilização dos usos e atividades próximas ao Plano Piloto, o que levou à instalação de serviços e habitações para a área; dinamizou Guará e Taguatinga, mas reforçou o centro, bem de acordo com o movimento centrífugo/centrípeto já observado anteriormente.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/ 2009 continuou o movimento de reforço ao centro ao aumentar os gabaritos dos edifícios situados nas Zonas Urbanas Consolidadas do Guará, de Taguatinga e de Águas Claras; e ao densificar habitações e atividades ao longo da Estrada Parque Taguatinga – (EPTG – DF 085), que une o Plano Piloto ao Recanto das Emas.



Configuram-se, assim, duas questões importantes: a primeira, a implantação de uma área predominantemente residencial verticalizada, o que era evitado até então para atender a um dos aspectos paisagísticos enfatizados por Lúcio Costa (1965): a amplidão do céu de Brasília. A segunda foi a densificação das áreas lindeiras ao Plano Piloto tombado, pressionando-o por mais habitação e serviços.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/2012, apenas reforça os anteriores e segue a mesma lógica de adensamento dos eixos rodoviários em direção aos municípios fronteiriços do Estado de Goiás, enquanto acolhe as tendências à metropolização (RESENDE; CIDADE, 2013). O PDOT/2012 simplifica o processo de regularização fundiária e facilita a transformação de áreas rurais em áreas urbanas. Assim, o plano regulamenta definitivamente o que já era aceito e inclusive já estava em processo de regularização, a exemplo de condomínios em áreas públicas e privadas.

A partir de uma dinâmica urbana voltada para a transformação do espaço urbano em fonte de acumulação de capital para o setor imobiliário, o planejamento é objeto de inúmeras pressões. Aos poucos, observa-se uma mudança da organização territorial de Brasília, em que o polinucleamento cede lugar para ocupações que podem ser contínuas em alguns trechos e esparsas em outros. Exemplos de uma vislumbrada fragmentação são loteamentos de luxo como Alphaville e Damha, em fase de comercialização, em área rural no município goiano de Cidade Ocidental, localizado ao sul do Distrito Federal. Com lotes amplos e comercializados com o apoio de um discurso baseado no “verde”, situam-se em área próxima ao Jardim ABC, bairro de cunho popular e com limitada infraestrutura (RESENDE; CIDADE, 2013).

Por outro lado, o plano aceita e incentiva o adensamento dos eixos rodoviários, inclusive e com mais destaque para a grande verticalização na EPTG, com alterações de gabarito para aceitar prédios de até trinta andares em Águas Claras. Embora a ocupação ao longo dos eixos contribua para diminuir os custos de urbanização, um grande adensamento significaria principalmente acomodar demandas de grupos de interesse específicos, particularmente os voltados para o ramo imobiliário. Assim, indiretamente, o planejamento poderia contribuir para pressionar ainda mais o Plano Piloto, ao abrir caminho para alterações na área tombada e, potencialmente, colocar em perigo a concepção arquitetônica original.

Em risco também se encontram os recursos naturais do Distrito Federal, apesar dos esforços da legislação e dos vários planos de ordenamento. Desde 1994, o Distrito Federal está integrado ao programa da Unesco, “O Homem e a Biosfera” (MAB – Man and the Biosphere Programme). Pesquisa nesse âmbito mostra que, enquanto a participação do cerrado na área total do Distrito Federal era de 37,84% em 1954, esse valor havia diminuído para 17,29% em 1994; e para 9,81 em 2001 (UNESCO, 2002, p. 21-26). Em 2001, o estabelecimento da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central procurou garantir o uso racional dos recursos naturais e a proteção do patrimônio ambiental e cultural do Distrito Federal e do Estado de Goiás. O próprio governo distrital criou áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, parques e reservas ecológicas que são importantes instrumentos de organização do território e manutenção dos ecossistemas naturais, dos quais se destacam os recursos hídricos. No entanto, documento do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal aponta que a criação de áreas protegidas não foi acompanhada de uma gestão efetiva (GDF, s.d., p. 25-27).

O abastecimento de água é um dos pontos mais importantes para o bom funcionamento das cidades e um dos mais críticos. Dessa maneira, planos de ordenação territorial anteriores a



1990 já propuseram a preservação dos recursos hídricos do Distrito Federal, com severas restrições de uso e ênfase nas bacias do Paranoá, do São Bartolomeu e do Descoberto e que se mantiveram nos planos pós-1990 (COSTA, 2011).

O Lago Paranoá constitui um dos principais elementos paisagísticos e é um dos marcos da imagem da Capital. Cidade observa que, no planejamento inicial, a represa seria de livre acesso à população que a utilizaria para fins de lazer. Na prática, a ocupação das margens do lago por lotes residenciais de alta renda, clubes e restaurantes seletivos têm contribuído para restringir o acesso de grande parte da população (CIDADE, 2014, p. 174). Usos inadequados advindos da ocupação urbana têm ocasionado poluição nas águas do lago.

As áreas de conservação e preservação ambiental, porém, formam uma barreira à expansão dos aglomerados urbanos; e foram sendo paulatinamente invadidas, dando origem a condomínios irregulares de todos os tipos de renda. Nas bacias do lago Paranoá e do rio São Bartolomeu predominam os condomínios de alta e média renda (40% do total). Apesar de se encontrarem em todo o território do Distrito Federal, os condomínios de baixa renda (60% do total) predominam na bacia do lago Descoberto que, além deles, sofre as pressões da cidade de Águas Lindas, no Estado de Goiás, na fronteira com o Distrito Federal (GDF; SEDUH; SUPAR, 2006). O próprio governo também pressiona a bacia do Paranoá, ao permitir o adensamento da Estrada Parque Taguatinga - EPTG. Como resultado, o Distrito Federal recorre ao abastecimento de água no Estado de Goiás, onde se construiu a represa de Corumbá IV. Na Capital, como em outras grandes cidades brasileiras, apesar de um reconhecimento da importância das questões reafirmadas pela conferência Rio-92 e pela Agenda 21, as tensões entre desenvolvimento urbano e meio ambiente perduram.

4 Uma conclusão: o futuro do território de Brasília e desafios a enfrentar

A atração exercida por Brasília, para a qual convergiram grandes contingentes populacionais, levou a uma diversificação social provavelmente não pensada por seus idealizadores, que tinham em mente uma cidade pacata e burocrática. O planejamento racional, com sua rigidez, com falta de atendimento às demandas populares e com a negação da diversificação social, terminou por mascarar o fato de que o solo do Distrito Federal vinha sendo apropriado por invasões de todos os tipos e de todas as classes de renda.

Atualmente, Brasília e seu território, o Distrito Federal, são espaços em construção acelerada, em que o rápido crescimento da população e das atividades ocasiona novas configurações e suscita conflitos urbanos e ambientais. Diferentes apropriações da natureza e da cidade colocam em risco o tombamento do Plano Piloto como Patrimônio da Humanidade e do cerrado como bioma a ser preservado. O slogan ambientalista “Pensar globalmente, agir localmente”, inspiração para um capítulo da Agenda 21, chegou à Capital da República neste novo momento do processo de globalização. Nele, a emergência dos serviços e a ênfase no consumo ocasiona mais consumo de espaço e de recursos naturais num movimento aparentemente incontrollável.

A importância de analisar a expansão territorial do Distrito Federal e as questões ambientais que levanta encontra-se no fato de que Brasília foi construída numa região ainda bem pouco ocupada na década de 1950/1960. Nessa época, pensou-se ser possível preservar o meio ambiente por meio de planejamentos e de políticas conservacionistas. O desenvolvimento do quadrilátero limite da Capital foi bastante documentado e discutido, além de objeto de ações

diversificadas, o que não impediu o consumo predatório de seus ecossistemas. O formato polinucleado vem cedendo lugar à conurbação, ocupando áreas muitas vezes bastante frágeis, a despeito das restrições ambientais de proteção aos recursos naturais, principalmente os recursos hídricos. Neste sentido, Brasília percorre o conflituoso caminho de nossas muitas cidades.

As perspectivas para o futuro sugerem uma continuada expansão metropolitana e, apesar de cobranças da sociedade, as pressões sobre o quadro natural permanecem. O desafio da problemática ambiental no Distrito Federal está em compreender a interligação de uma dinâmica urbana que emerge nos interstícios do planejamento e que é, posteriormente, incluída em novos planejamentos que, por sua vez, criam novos problemas e tornam-se objeto de novos conflitos. Poder-se-ia pensar, então, em uma gestão do território que permitisse delinear um campo menos contraditório e ordenar melhor a cidade. As dificuldades não são pequenas e as soluções, até o momento, pouco satisfatórias.

REFERÊNCIAS

- AUBERTIN, C.; PELUSO, M. L. Du symbole au lot semi-urbanisé. Les politiques de l'habitat dans de District federal. *Cahiers des Sciences Humaines*, Montpellier, v. 26, n. 4. p. 731-747, 1990. Disponível: <http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_4/sci_hum/35111.pdf> Acesso: 17/07/2014.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – MMA. *Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional*. 2ª edição. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158 p. Disponível: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf> Acesso: 18/07/2014.
- CIDADE, L. C. F. Qualidade ambiental, imagem da cidade e práticas socioespaciais. In: PAVIANI, A.; GOUVÊA, L. A. de C. (Orgs.). *Brasília: controvérsias ambientais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 157-180.
- CIDADE, L. C. F. Urbanismo, reprodução social e representações da qualidade urbana moderna e contemporânea. In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo. (Orgs.). *Planejamento & urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*. 1ed. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013. 480 p. p. 131-148.
- CIDADE, L. C. The Instant city. In: KNOX, Paul (Ed.) *Atlas of cities: mapping the origins, development, and impacts of urbanization*. Princeton New Jersey, Princeton University Press, August 2014. 256 pp. p. 158-175.
- COSTA, G. da. A Cartografia dos planos diretores do Distrito Federal. 1º SIMPÓSIO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA. Paraty, 10 a 13 de maio de 2011. Disponível: <https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/COSTA_GRACIETE_G_1.pdf> Acesso: 16/07/2014.
- COSTA, L. Relatório do Plano Piloto de Lúcio Costa sobre o Plano Piloto de Brasília. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965. p. 343-354.
- GANEM, R. S.; CAVALCANTE, S. R.; OLIVEIRA, T. A. de; SILVA, G. T. Ordenamento territorial e plano diretor: o caso do Distrito Federal. *Cadernos Aslegis*, n.34, p. 79-98, maio/ago 2008. p. 79-97. Disponível: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11314/ordenamento_territorial_ganem.pdf?sequence=1> Acesso: 25/06/2014.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Demográfico*. 1970.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Demográfico de 2010*. Aglomerados subnormais. Primeiros Resultados, 2011. Disponível: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/ibge_aglomerados_subnormais_2010.pdf> Acesso: 16/07/2014.
- MALAGUTTI, C. J. Loteamentos clandestinos no Distrito Federal: caminhos para sua aceitação. In: PAVIANI, A. *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 55-84.



- PELUSO, M. L.; OLIVEIRA, W. C. de. *Distrito Federal: Paisagem, População e Poder*. 2. Ed. Brasília: Editora Candido Calazans, 2012. 123p.
- PORTAS, N. Urbanismo e sociedade. In: MACHADO, D. B. P.; VASCONCELLOS, E. M. (Orgs.). *Cidade e imaginação*. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROURB, 1996. p. 30-42.
- GDF – Governo do Distrito Federal. Secretaria de Governo do Distrito Federal. *Seminário de Planejamento Governamental de Brasília (1º SEPLAG)*, Brasília, 1976.
- GDF – Governo do Distrito Federal. Seduma – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Greentec Tecnologia Ambiental. Zoneamento Ecológico-Econômico do DF. Brasília, s.d.. Subproduto 3.1 – Relatório do meio físico e biótico. Volume 3 – *Espaços Territoriais Especialmente Protegidos*. Available: <<http://www.zee-df.com.br/Arquivos%20e%20mapas/Volume%20III%20-%20Espa%C3%A7os%20Territoriais%20Especialmente%20Protegidos.pdf>> Access: Dec. 03, 2012.
- UN-HABITAT. United Nations Human Settlements Programme. *The Habitat Agenda*. 2003. Disponível: <http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp> Acesso: 18/07/2014.
- UNESCO. *Vegetação no Distrito Federal: tempo e espaço*. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2002. 80 p.