



**Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise
dos Planos Diretores Participativos**

RELATÓRIO ESTADUAL “DISTRITO FEDERAL + RIDE”

Brasília/2010



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

RELATÓRIO ESTADUAL “DISTRITO FEDERAL + RIDE”

Pesquisador responsável pela coordenação da pesquisa:

Prof. Dr. Neio Lucio de Oliveira Campos
Neiocamp@unb.br – (61) 8106-8698

Municípios analisados: **Distrito Federal, Formosa, Luziânia, Novo Gama e Alexânia.**

Equipe de trabalho:

Prof. Dr. Neio Lucio de Oliveira Campos – Pesquisador coordenador da pesquisa no Distrito Federal e Entorno; diretor do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília – CET/UnB; professor adjunto do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília – GEA/UnB.

Prof. Dr. Benny Schvasberg – Professor associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Pesquisadoras:

Ananda de Melo Martins – Mestre em Geografia -UnB.

Leda Buonfiglio Velloso – Mestre em Geografia - UnB.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

AGRADECIMENTOS

Como resultado do trabalho de várias pessoas e apoio de instituições importantes, esta pesquisa contou com esforços fundamentais para sua realização.

Dentre as instituições que contribuíram para a execução desta pesquisa destaca-se a CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores), MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), UNLM (União Nacional de Luta por Moradia), CMP (Central de Movimentos Populares). Essas entidades, por meio de seus representantes, fizeram a interlocução com a Coordenação Executiva Local em diversos momentos, o que abrangeu participação em reuniões preparatórias das oficinas e mobilização de respectivos membros de suas entidades para a realização das oficinas.

Agradecemos também a arquiteta Silmara Vieira – Secretária das Cidades de Goiás –, principalmente no que diz respeito à facilitação de acesso às informações dos Planos Diretores dos municípios componentes da amostra da RIDE.

Por último, registramos nossa gratidão ao Sindicato dos Urbanitários e ao Centro de Excelência em Turismo – CET – por terem concedido seus espaços físicos para realização das duas oficinas.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

APRESENTAÇÃO

Este documento é fruto da construção realizada a partir da pesquisa proposta pela *Rede de Avaliação para Capacitação dos Planos Diretores Participativos*. Constituída a partir da parceria entre o Ministério das Cidades e o Instituto de Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ –, o objetivo principal dessa rede é avaliar e monitorar Planos Diretores com intuito de ampliar o acesso à terra urbanizada e bem localizada para todos.

Sob a coordenação do Observatório das Metrópoles (RJ), o projeto *Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos* foi iniciado em 2007 com vistas a, além de analisar os documentos técnicos que apresentaremos nesse relatório, capacitar agentes do poder público e atores da sociedade civil para a implementação de Planos Diretores Participativos, o fortalecimento da gestão municipal e as possibilidades quanto à participação social.

A análise aqui proposta, para além do fragmento empírico de uma proposta maior, objetiva recompor, através da avaliação dos Planos Diretores da amostra espacial do Distrito Federal e Entorno, a instrumentalização possível para o direcionamento das políticas urbanas e territoriais com controle e justiça socioespacial. Decerto, apontaremos ainda algumas limitações identificadas ao direito à Cidade por meio dos Planos Diretores analisados. Esperamos, assim, contribuir para ampliação da política urbana com base na realidade das cidades que temos focado, e nas cidades que queremos, e que esta seja de fato para todos (as).



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

Sumário

Agradecimentos	iii
Apresentação	iv
Introdução	06
1. Caracterização do recorte espacial	08
1.1 O processo de ocupação do território	08
1.2 A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE....	11
2. Avaliação dos Planos Diretores dos municípios da amostra	17
2.1 Informações gerais dos municípios analisados	17
2.1.1 Municípios de até 20 mil habitantes (Alexânia)	17
2.1.2 Municípios de 50 a 100 mil habitantes (Novo Gama/Formosa).....	18
2.1.3 Municípios de 100 a 500 mil habitantes (Luziânia)	20
2.1.4 Municípios com mais de 500 mil habitantes (DF).....	20
3. Eixos de Análise	23
3.1 Acesso a terra urbanizada	23
3.2 Acesso aos serviços e equipamentos urbanos	25
3.3 Sistema de Gestão Democrática	26
4. Política de Habitação	27
4.1 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.....	27
5. Considerações Finais	28
Referências Bibliográficas	31



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

INTRODUÇÃO

Pensar as cidades contemporâneas nos leva a reflexões que vão além da sua forma e estrutura, nos conduz a pensar esse espaço a partir dos diversos conteúdos que lhes são atribuídos. Ao analisar a dinâmica que envolve as grandes cidades brasileiras nesse início do século XXI, temas e questões importantes são retomadas no âmbito do planejamento e a política urbana atual a partir das experiências passadas.

No Brasil, o planejamento urbano é fortemente retomado a partir da mobilização social em torno das questões urbanas na Constituição Federal de 1988 resultando em um novo marco jurídico-urbanístico consolidado no Estatuto da Cidade homologado em 2001.

Entendendo o espaço como uma dimensão ativa, condicionado, mas também condicionador das relações sociais¹, a avaliação que ora apresentamos da avaliação dos planos diretores do recorte espacial Distrito Federal (DF) e RIDE permite sinalizar, por um lado uma agenda de temas instigantes para refletir a problemática da Gestão do Território e da metropolização brasileira, e por outro, nos instiga a rever os obstáculos e desafios à democratização da gestão e do planejamento urbano: as limitações no uso dos instrumentos disponíveis e as possibilidades a partir da apropriação dos mesmos.

Ao tomar como foco os cinco municípios selecionados segundo a tipologia definida anteriormente pela coordenação nacional da pesquisa e validada em oficina realizada com as entidades atuantes no recorte espacial específico pretendemos entender a dinâmica urbana e territorial desenvolvida no conjunto formado pelo Distrito Federal e os 22 (vinte e dois) municípios que compõem institucionalmente a RIDE-DF.

Dessa forma os municípios da amostra são: Alexânia (até 20 mil habitantes), Formosa e Novo Gama (de 50 a 100 mil habitantes), Luziânia (de 100 a 500 mil habitantes), e Distrito Federal (acima de 500 mil habitantes).

A partir dessa avaliação, pretende-se apontar subsídios e pressupostos para a

¹ Vide Milton Santos: **A Natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

construção de um modelo de gestão e planejamento territorial mais aderente às necessidades de enfrentamento da crescente complexidade da área metropolitana de Brasília.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da aplicação de um roteiro de avaliação estabelecido em oficina nacional com todas as Unidades da Federação e seus respectivos representantes da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. O roteiro foi estruturado em três eixos: a) Acesso a terra urbanizada; b) acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade; c) Sistema de Gestão e Participação Democrática.

Foram realizadas em Brasília duas oficinas com a participação de representantes do movimento popular atuantes nas questões urbanas e habitacionais do Distrito Federal e dos municípios da RIDE. Na primeira foi construída coletivamente a amostra e a definição dos municípios. Na segunda foram apresentados e discutidos resultados parciais da pesquisa. Entre a primeira e a segunda oficina foram realizadas reuniões de mobilização e organização com aqueles representantes.

Esse relatório é organizado tomando como base referencial a estrutura do PDOT do DF por se tratar do plano da cidade matriz do recorte espacial, e por ser o documento mais completo e complexo em termos de sua estruturação. A análise na escala estadual é realizada a partir do cotejamento de temas e questões contidas nos demais quatro planos em diálogo com esta base referencial.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

1. Caracterização do Recorte Espacial

A ocupação do Planalto Central nos conduz a tempos remotos que nos permitem identificar a rica história do Planalto Central a partir da ocupação indígena e, posteriormente, com a chegada dos bandeirantes que consolidaram importantes rotas ao longo do século XVIII. Ao adentrar o Planalto Central os bandeirantes pretendiam identificar jazidas de minérios, ampliar as áreas para pastagens e escravizar os índios, habitantes nativos do continente sul-americano.

Resgatar elementos anteriores ao grande feito que representa a construção de Brasília, auxilia-nos na construção do entendimento da dinâmica atual da região onde está o Distrito Federal e as cidades do seu entorno, tendo em vista que dessa forma podemos apontar as rugosidades dessa história pouco conhecida, ou pouco divulgada, mas que se mostra na permanência de determinados traços no lugar².

1.1 O processo de ocupação do território do Brasil Central

Ao buscar identificar no espaço as rugosidades da história tomamos o processo de ocupação do Planalto Central em momento anterior a construção de Brasília e a delimitação do quadrilátero do Distrito Federal. Observamos, então, que a história que antecede à construção da Capital Federal é configurada pela presença de inúmeras tribos indígenas pertencentes aos antigos grupos Macro-Jê.

Desses grupos as subetnias presentes na região do Distrito Federal seriam os Caiapós ou Crixás, ao sul, e os Acroás, ao norte (BERTRAN, 2000). Segundo Bertran (2000), os indígenas habitantes do Planalto Central praticavam a caça e a pequena agricultura, o que nos chama a atenção, pois ao mesmo tempo nos indica uma vocação que iria se confirmar séculos

² SILVA, 2006.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

depois em grande parte do centro-oeste: a agricultura e os hábitos típicos do meio rural.

A dinâmica da ocupação da região Centro-Oeste pelos indígenas é alterada ao longo do século XVIII com a chegada dos Bandeirantes. A partir das expedições Bandeirantes e do desenvolvimento da atividade mineradora essa região tem nova dinâmica econômica e social que soma forças às atividades relacionadas à pecuária. Essa última delinea uma peculiaridade importante quanto ao indicativo do movimento migratório dos nordestinos para o Planalto Central com vistas a ampliar seus pastos e, posteriormente, também encontrar pedras preciosas.

Com a descoberta de jazidas em Pirenópolis, Paracatu, entre outras localidades, o fluxo intenso consolidou rotas utilizadas pelos Bandeirantes e mineradores, ligando o Planalto Central as demais regiões. Esse fluxo, em função das atividades pecuárias e mineradoras, favorece a implementação das *sesmarias*, também no século XVIII, reforçando “o assentamento da história fundiária do Brasil” devido às grandes extensões de terras, a exemplo das Sesmarias Mestre D’Armas, Sesmarias do Sertão do Campo Aberto e Sesmarias do São Bartolomeu e Lagos Sul.

O início do século XIX é marcado pelo declínio do ciclo do ouro na região e com isso grandes engenhos cedem espaço aos sítios de subsistência familiar com agricultura de pequeno porte, o que forneceria os alimentos do ano. Nesse contexto, os primeiros traços de cidades como Formosa, Luziânia (antiga Santa Luzia), Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, entre outras, já se formavam, e iriam crescer e expandir-se a partir da perspectiva de construção da nova sede para o Governo Federal no interior do país.

A proposta de interiorização da capital é registrada na constituição de 1891, mas seria parte da pauta de debates desde 1850. Interiorizar a capital do Brasil era uma estratégia geopolítica de cunho militar voltado a um projeto de desenvolvimento nacional, que aglutinaria uma massa territorial enorme, até então bastante concentrada na área litorânea.

No fim do século XIX, a Missão Cruls, liderada por Luís Cruls, é instituída com o objetivo de explorar melhor o Planalto Central para a delimitação da área a ser ocupada pela futura capital. Apesar do rico material gerado por essa missão, os trabalhos não foram



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

aproveitados de imediato.

Somente na primeira metade do século XX há movimentação concreta para realização da mudança da Capital Federal. Na década de 1930 o tema da transferência volta a ser abordado com ênfase e há intensa defesa dos deputados goianos para que a mudança da capital seja efetivada. Contudo, ao instaurar o Estado Novo Getúlio Vargas não dá importância a essa questão que só voltará a ser discutida na Assembléia Constituinte de 1946, cuja defesa do então deputado Juscelino Kubitschek tem reforço do também deputado Israel Pinheiro³.

A década de 1950 é marcada pelo intenso processo de urbanização em função das atividades industriais, no qual o Estado assume protagonismo no que se refere a infraestrutura urbana. Essa centralidade estatal é ampliada a partir da instituição do *Plano de Metas* (1956-1961), programa setorial com “investimentos na área de infra-estrutura, indústrias básicas e de bens de consumo duráveis, recursos humanos e, a mais controversa de todas as metas, a construção de Brasília”⁴.

Com o Plano de Metas a transferência da Capital Federal se consolida como uma política territorial que ganha viabilidade em meados da década de 1950 a partir do compromisso assumido por Juscelino Kubitschek, agora presidente da República, que para realizar esse feito cria a Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP.

O “novo” patamar de desenvolvimento do capitalismo no Brasil e a Divisão Internacional do Trabalho delineada nesse momento, também são elementos que viabilizariam a construção de Brasília, tendo em vista que além do território deve-se integrar nacionalmente a economia expandindo o sistema de trabalho assalariado no início da formação de uma sociedade urbano-industrial.

Pode-se considerar que para além de uma estratégia de defesa a ação de interiorizar a capital se sobressai como resultado da projeção de uma política territorial (FARRET, 1985), e essa projeção dá centralidade à Brasília “muito mais pelo contexto histórico e pela conjuntura política, econômica e social em que ela surgiu do que por um papel protagonista que lhe fosse

³ BELOCH; FAGUNDES, 2002.

⁴ FARRET, 1985



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

inerente” (CATALÃO, 2008, p. 24).

Com uma população ainda dispersa em um rico bioma que é o cerrado, observamos a partir dessa breve aproximação histórica a importância de aprofundarmos a investigação que traduzirá a realidade do Distrito Federal hoje, tendo em vista a dinamicidade da sociedade, com suas pessoas e instituições, e a complexidade que envolve a interação desses agentes com o espaço ao longo do tempo.

Para tanto, o processo de ocupação do Distrito Federal deve ser analisado em três momentos históricos e com configuração sócio-territorial distintos. No primeiro momento temos o distrito Federal composto pela Brasília planejada que equivale a área projetada do Plano Piloto. Em seguida, num segundo momento, Brasília assume uma forma na qual se constitui uma área central – o Plano Piloto – e as chamadas cidades satélites, hoje denominadas Regiões Administrativas do Distrito Federal. E por fim, e em um momento mais recente, identificamos a constituição do Aglomerado Urbano de Brasília, no qual o número de Regiões Administrativas aumenta consolidando a relação entre a área central e a sua periferia, bem como intensificando a interação desse todo que forma o Distrito Federal com os municípios do entorno⁵, consolidando ainda a Área Metropolitana de Brasília.

1.2 A Rede Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e o Entorno – RIDE

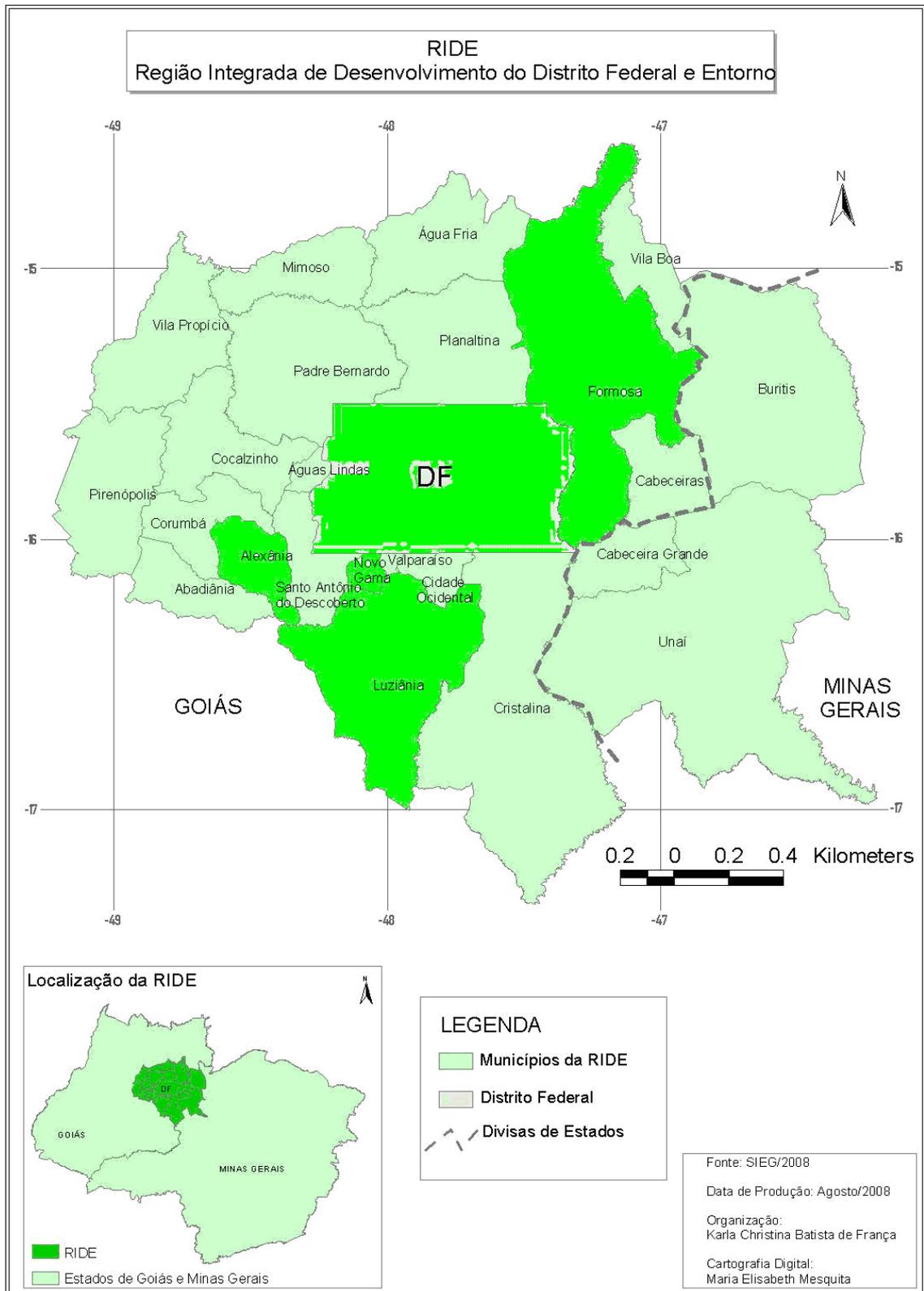
A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE – foi institucionalmente “criada pela Lei Complementar nº 94/88, regulamentada pelo Decreto nº 2.710/99, e alterado pelo Decreto nº 3.445/2000”⁶. É composta por 22 municípios do entorno goiano e mineiro que apresentam, em maior ou menor grau, um traço em comum: características e relações de interdependência com o Distrito Federal.

⁵ Os municípios que formam o Entorno são: Vila Propício, Pirenópolis, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Abadiânia, Alexânia, Padre Bernardo, Mimoso de Goiás, Água fria de Goiás, Planaltina de Goiás, Formosa, Vila Boa, Cabeceiras, Cristalina, Cidade Ocidental, Luziânia, Sto. Antônio do Descoberto, Novo Gama – entre os municípios de Goiás.

⁶ SILVA, 2006.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos



Estão destacados no mapa da RIDE os municípios componentes da amostra e o DF.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

Essa relação de interdependência ocorre, principalmente, em função da intensa concentração no Distrito Federal de infraestrutura em setores como a saúde e a oferta de emprego, o que faz com que o fluxo existente de pessoas dos municípios do entorno, muitos migrantes do Distrito Federal, seja expressivo e constitua um forte movimento de migração pendular.

O crescimento populacional dos municípios da RIDE/DF, bem como a mudança na economia dessas unidades territoriais, ocorre a partir da consolidação e expansão de Brasília, pois grande parte da população atraída pelo DF não consegue se abrigar na Capital Federal transbordando para além dos seus limites (SILVA, 2006). O Entorno Sul, segundo Silva (2006), tem crescimento mais intenso e é formado por: Luziânia, Valparaíso, Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas. No Entorno Norte, apenas Formosa e Planaltina de Goiás (*Ibdem*) recebe impacto do fluxo populacional vindo do DF com mais intensidade.

A migração intensa entre a população menos favorecida dos núcleos urbanos periféricos do Distrito Federal e os municípios goianos e mineiros vizinhos é um indicador que aponta para o fluxo existente nessa região. Ao considerar os municípios da amostra dessa pesquisa observa-se nas tabelas a seguir (1 a 4), baseadas no Censo do IBGE de 2000, o quantitativo de imigrantes de cada uma das quatro cidades da amostra (Luziânia, Novo Gama, Formosa e Alexânia) provenientes do DF.

Novo Gama e Luziânia são os municípios que mais recebem pessoas provenientes do DF com números significativos no que tange as crianças, jovens e adultos de até 45 anos. Para identificar quanto dessa população, apesar de atualmente residir nas cidades do entorno desenvolvem alguma atividade de trabalho ou estudo no DF outras quatro tabelas foram sistematizadas a partir dos dados do Censo 2000 (tabelas 5 a 8).



**Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise
dos Planos Diretores Participativos**

**Tabela 1 – Luziânia: Imigrantes de
Procedência do DF por faixa etária - 2000**

IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
5-9	877	899	1776
10-14	672	627	1299
15-19	513	552	1065
20-24	517	908	1425
25-29	868	963	1831
30-34	639	774	1413
35-39	513	480	993
40-44	299	306	605
45-49	184	208	392
50-54	172	163	335
55-59	96	88	184
60-64	82	76	158
65-69	111	36	147
70-74	76	64	140
75-79	16	23	39
80+	26	0	26
TOTAL	5661	6167	11828

**Tabela 2 – Novo Gama: Imigrantes de
Procedência do DF por faixa etária - 2000**

IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
5-9	561	649	1210
10-14	351	461	812
15-19	341	400	741
20-24	475	737	1212
25-29	607	701	1308
30-34	594	601	1195
35-39	337	369	706
40-44	205	252	457
45-49	145	132	277
50-54	135	81	216
55-59	92	69	161
60-64	58	20	78
65-69	39	10	49
70-74	10	17	27
75-79	0	9	9
80+	9	9	18
TOTAL	3959	4517	8476

**Tabela 3 – Formosa: Imigrantes de
Procedência do DF por faixa etária - 2000**

IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
5-9	176	156	332
10-14	85	49	134
15-19	102	92	194
20-24	150	145	295
25-29	147	180	327
30-34	108	141	249
35-39	54	70	124
40-44	44	45	89
45-49	71	65	136
50-54	41	50	91
55-59	40	43	83
60-64	21	0	21
65-69	22	21	43
70-74	33	0	33
75-79	0	10	10
80+	0	0	0
TOTAL	1094	1067	2161

**Tabela 4 – Alexânia: Imigrantes de
Procedência do DF por faixa etária - 2000**

IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
5-9	36	52	88
10-14	31	28	59
15-19	15	34	49
20-24	5	83	88
25-29	44	24	68
30-34	12	21	33
35-39	11	0	11
40-44	42	9	51
45-49	19	50	69
50-54	10	0	10
55-59	0	12	12
60-64	27	12	39
65-69	12	9	21
70-74	9	0	9
75-79	0	0	0
80+	0	0	0
TOTAL	273	334	607

Fonte: Censo do IBGE, 2000.
Banco de Dados do Núcleo de Estudos Urbanos da UnB – NEUR.
Responsável: estudante de Estatística Diego Rodrigues



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

Tabela 5 – Luziânia: Pessoas que Trabalham ou Estudam no DF - 2000

IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
0-4	67	18	85
5-9	134	207	341
10-14	222	168	390
15-19	662	503	1165
20-24	2034	950	2984
25-29	2008	1133	3141
30-34	1919	1101	3020
35-39	1396	684	2080
40-44	1045	614	1659
45-49	644	333	977
50-54	391	195	586
55-59	194	86	280
60-64	146	22	168
65-69	66	0	66
70-74	23	0	23
75-79	8	0	8
80+	0	0	0
TOTAL	10959	6014	16973

Tabela 6 – Novo Gama: Pessoas que Trabalham ou Estudam no DF - 2000

IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
0-4	38	28	66
5-9	380	382	762
10-14	677	696	1373
15-19	1120	902	2022
20-24	1850	1046	2896
25-29	2054	1061	3115
30-34	1749	1060	2809
35-39	1219	668	1887
40-44	842	647	1489
45-49	592	361	953
50-54	594	123	717
55-59	232	100	332
60-64	126	32	158
65-69	98	19	117
70-74	0	0	0
75-79	22	0	22
80+	9	0	9
TOTAL	11602	7125	18727

Tabela 7 – Formosa: Pessoas que Trabalham ou Estudam no DF - 2000

IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
0-4	8	23	31
5-9	55	45	100
10-14	62	0	62
15-19	105	134	239
20-24	402	411	813
25-29	414	260	674
30-34	363	209	572
35-39	316	283	599
40-44	205	115	320
45-49	114	43	157
50-54	74	22	96
55-59	44	11	55
60-64	21	9	30
65-69	29	0	29
70-74	9	0	9
75-79	0	0	0
80+	0	0	0
TOTAL	2221	1565	3786

Tabela 8 – Alexânia: Pessoas que Trabalham ou Estudam no DF - 2000

IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
0-4	0	0	0
5-9	14	5	19
10-14	7	8	15
15-19	41	0	41
20-24	95	63	158
25-29	64	18	82
30-34	57	42	99
35-39	30	35	65
40-44	54	0	54
45-49	49	0	49
50-54	0	6	6
55-59	17	0	17
60-64	0	0	0
65-69	0	0	0
70-74	0	0	0
75-79	0	0	0
80+	0	0	0
TOTAL	428	177	605

Fonte: Censo do IBGE, 2000.

Banco de Dados do Núcleo de Estudos Urbanos da UnB – NEUR.
Responsável: estudante de Estatística Diego Rodrigues



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

Os dados das tabelas de 5 a 8 apontam para Novo Gama e Luziânia um quantitativo total de pessoas que trabalham e/ou estudam no DF maior do que o total de imigrantes provenientes na Capital Federal, e indica a forte relação de interdependência entre essas unidades territoriais, cuja maior concentração em termos de faixa etária está entre os jovens e adultos até os 49 anos de idade. Essa dinâmica se reproduz como os demais municípios da RIDE/DF em maior ou menor intensidade.

Tem-se realidades distintas de municípios mais antigos com atividade agropecuária tradicional, como Cristalina, Formosa, parte de Luziânia, Planaltina, Padre Bernardo; e cidades mais recentes que aos poucos tentam consolidar uma atividade produtiva focada no ramo das confecções e prestação de serviço, como Valparaíso, Cidade Ocidental, Novo Gama e Águas Lindas.

Formosa e Luziânia, juntamente com Unaí (MG), são os municípios que concentram 51% do PIB da região em 2006. Isso indica certo desnível quanto à renda e a infraestrutura existente entre os municípios da RIDE/DF, grande parte concentrada no DF, faz com que a proposta de desenvolvimento feita para essa região e que envolve variados setores (infraestrutura, saúde, segurança pública, entre outros) não se efetive de forma integrada.

Na estruturação da RIDE/DF são identificados conflitos institucionais que entram o seu funcionamento, principalmente aqueles relacionados ao transporte público coletivo e as questões relacionadas às barreiras sanitárias, cujas dificuldades podem ser solucionadas através de consórcio público de modo a concretizar maior eficácia no processo de eficiência no funcionamento desse programa.

Como um programa da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste, a RIDE é abrigada no Ministério da Integração Nacional com ações e projetos próprios e é composto, ainda, por um Conselho Administrativo (COARIDE) que tem com algumas das suas finalidades coordenar ações dos entes federados que compõe a RIDE com intuito de atingir o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais, e programar a integração e a unificação dos serviços públicos que sejam comuns à RIDE.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

2. Avaliação dos Planos Diretores dos Municípios da Amostra

2.1 Informações Gerais dos Municípios analisados

2.1.1 Municípios de até 20 mil habitantes – Alexânia (GO)

Atualmente a população do município de Alexânia está estimada em 21.881 habitantes (2004), concentrada na zona urbana (19.649 habitantes).

A agropecuária representa 48,1% e é a segunda fonte de renda do município, perdendo apenas para o setor terciário, liderado pelo comércio, representando 49,1 %. Conforme os dados do IBGE de 2004, mais de 95% da riqueza total do município é gerada por esses dois setores⁷. Dessa forma, na caracterização social do município, não há como ignorar a dimensão rural, remetendo inclusive à origem histórica e cultural da região. A instalação da Capital Federal conduziu a região goiana, hoje abarcada pela Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, a uma expansão da fronteira agrícola e econômica brasileira, destacando-se na criação de gado bovino para corte e produção de leite, desde a década de 1970.

Contudo, observam-se transformações expressivas no espaço rural. Com a mecanização e a modernização da agropecuária, o campo absorve menor quantidade de mão-de-obra e o pequeno agricultor sem insumos, sem apoio técnico e sem oportunidades de financiamento para sua produção acaba vendendo suas terras para os médios e grandes proprietários. Portanto, o êxodo rural continua afetando a população do município e tem sido contabilizado nos últimos Censos Demográficos pela diminuição da população rural.

Dentro do quadro de transformações do espaço, cabe destacar que os benefícios gerados pelo turismo, “mola propulsora” da diretriz de desenvolvimento do plano diretor avaliado, são contraditórios. Ainda que não predatório do ponto de vista ambiental o “ecoturismo” ou “turismo rural” não sugere sustentabilidade do ponto de vista social quando áreas

⁷ O valor do Produto Interno Bruto (PIB) para o ano 2000 foi de 23,08 milhões de reais.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

tradicionais vêm sofrendo gradativo esvaziamento com a venda de sítios e pequenas propriedades convertidos em área de lazer por (e para) pessoas de fora do município.

Questiona-se quanto à correspondência de pré requisitos mínimos para realização urbana e desenvolvimento rural, entendendo ambas dimensões no sentido mais restrito, isto é, no cumprimento de exigências mínimas de atendimento social e disponibilização de equipamentos e serviços básico. Dentre as urgências de demandas básicas aponta-se o sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essas duas dimensões (rural e urbano), por vezes dicotômicas, apresentadas no diagnóstico e no Plano Diretor analisado, sugerem a caracterização de um município entre uma urbanização incompleta e uma ruralidade perdida.

2.2.2 Municípios de 50 a 100 mil habitantes – Novo Gama e Formosa

- **Formosa (GO)**

O crescimento da população residente do Município de Formosa de 1991 a 2000, variou de 60.142 habitantes para 98.651 habitantes, apresentando um crescimento médio de 3,0% aa. No ano 2000, 88% da sua população estava na área urbana que, no entanto, apresenta uma baixa densidade demográfica com 34,6 habitantes por hectare. No que diz respeito a evolução da população urbana e rural, desde os anos 70, observa-se que o período intercensitário 70/80 foi aquele com evolução urbana mais acelerada, correspondendo aos fluxos migratórios campo-cidade. Não obstante ao declínio geral da população rural de Formosa nos últimos 30 anos, ocorreu nos anos 80 uma recuperação dessa população, para logo em seguida, nos anos 90, voltar a cair acentuadamente.

Segundo os dados do Censo 2000, em Formosa haviam 5.769 pessoas ocupadas em alguma atividade produtiva formal. O terciário é o setor majoritário na economia local, concentrando quase 85% da população ocupada, destacando-se, também, a participação do setor secundário, empregando cerca de 12% da população ocupada. O perfil produtivo no município também está concentrado no setor terciário.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

Observando-se os dados do Censo 2000 do IBGE, acerca da distribuição de renda pelo número de habitantes maiores de 10 anos, constata-se que quase a metade da população (45,1%) não possuem qualquer rendimento. Somado aos que recebem até três salários mínimos, um montante de 84,2% da população maior de 10 anos vive com uma renda mensal bem baixa. Apenas 3,1% dos habitantes entre jovens, adultos e idosos possuem renda superior a dez salários mínimos mensais.

- **Novo Gama (GO)**

O Município do Novo Gama tem uma história recente enquanto uma unidade administrativa autônoma, não obstante sua longa história como parte integrante da ocupação proporcionada pela mineração no século XVIII. O crescimento da população residente do Município de Novo Gama de 1997 (época de sua emancipação) a 2008, variou de 60.142 habitantes para 98.651 habitantes, apresentando um crescimento médio de 3,0% aa, muito acima da taxa de crescimento médio nacional de 1,5 aa. No ano 2000, 73% da sua população estava na área urbana, no entanto, devido a sua extensão territorial, apresenta baixa densidade demográfica, com 34,6 habitantes por hectare.

A população economicamente ativa – PEA – tem um rendimento médio de R\$ 32.463,00 anuais, segundo dados do IBGE em 2000, que representa menos da metade da renda média da PEA do Brasil, que é de R\$ 77.467,00. Em termos de IDH o Novo Gama como um município em que sua população desenvolve atividades em outras localidades, portanto, um município dormitório, apresenta baixo índice 0,742, abaixo também da média nacional e estadual.

O número de famílias residentes em domicílios particulares com rendimento entre 1 a 2 salários mínimos no Novo Gama, segundo dados do IBGE, é de 4.787, e entre 2 e 3 salários mínimos é 1.712. Já o número de famílias residentes em domicílios particulares com rendimento de mais de 5 a 10 salários mínimos é de apenas 635, e de mais de 10 salários mínimos de 140 famílias.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

2.2.3 Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Luziânia

Com uma unidade territorial correspondente a 3.962 km² Luziânia, anteriormente conhecida como Santa Luzia, apresenta uma estimativa de 210.064 mil habitantes em 2009 (IBGE), com densidade demográfica de 35,54 hab./km².

De acordo com dados do IBGE (censo 2000), 97.817 pessoas correspondem a população urbana, e 8.534 pessoas à população rural, somando 106.351 habitantes em 2000 e possibilitando observar o crescimento populacional ao comparar com a estimativa populacional feita para 2009.

Luziânia possui um Distrito Agro-industrial (DIAL) localizado a 56 km de Brasília. O DIAL dispõe de lotes urbanizados e com preços subsidiados para implantação de pequenas e médias indústrias. No ranking das cidades por valor adicionado pelas atividades terciárias, a partir de dados divulgados pela SEPLAN-GO, Luziânia aparece em 8º lugar, com um índice de terceirização de 0,67 (NETO).

O número de famílias residentes em domicílios particulares com rendimento entre 1 a 2 salários mínimos, segundo dados do IBGE, é de 8.740, e entre 2 e 3 salários mínimos é 2.638. Já o número de famílias residentes em domicílios particulares com rendimento de mais de 5 a 10 salários mínimos é de 1.157, e de mais de 10 salários mínimos apenas de 543 famílias.

2.2.4 Municípios com mais de 500 mil habitantes – Distrito Federal

Ao tratarmos da ocupação e “povoamento” desse conjunto urbano nos orientamos a partir da contribuição de Paviani (1985) que divide em três fases a evolução urbana inicial do DF:

- Na primeira fase há intenso fluxo migratório em função do curto prazo para a inauguração da nova capital, e os imigrantes são, em sua maioria, operários da construção civil. Nesse contexto, em janeiro de 1957 havia 2.500 pessoas trabalhando nas obras da cidade; em julho do mesmo ano esse número sobe para 12.700; e em março de 1958 chega a 28.804 pessoas (PAVIANI, 1985).



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

- Na segunda fase a população urbana quadruplica, enquanto a população rural absorve um incremento de apenas 1,5 vezes passando de 14.438 (1960) para 21.700 pessoas (1970). Embora o fluxo migratório ainda seja grande responsável pelo crescimento populacional, nesse momento parte desse aumento deve-se ao incremento vegetativo que ocorre em meio a diversas crises políticas na esfera do governo federal⁸ que interferem na continuidade da construção da cidade.
- O terceiro momento representa a consolidação de Brasília como Capital da República e com isso dá-se continuidade a transferência dos órgãos públicos. Nessa fase a população migrante representa os funcionários, “contingente com forte poder aquisitivo e vida social-diplomática que lhe faltavam”.

Em 1996, o contingente populacional do Distrito Federal, que incorporou novos núcleos urbanos a exemplo da Ceilândia, Guará, entre outros, atinge 1.817.000⁹, e dá um salto em 2000 para 2.051.146¹⁰ apresentando um crescimento percentual de 12,9%¹¹. Em 2007, o DF atinge o número de 2.455.903 habitantes, segundo a contagem 2007 do IBGE.

A dinâmica da ocupação do território do Distrito Federal fez com que a distribuição espacial das atividades assumisse um formato centralizado no Plano Piloto de Brasília, ao contrário da população que se encontra dispersa na periferia do território do DF.

Depois dos postos de emprego relacionados ao funcionalismo público há significativa concentração nas atividades voltadas à prestação de serviço de alto alcance regional, o que faz com que Brasília seja considerada como uma metrópole terciária.

O valor total de rendimentos recebidos até 2000 (em reais) soma 1.219.371,61, dos quais 1.190.673,19 correspondem ao valor total urbano dos rendimentos recebidos, e somente 28.698,42 são referentes ao valor total rural de rendimentos recebidos (Ipeadata; IBGE). Em 1996, somente com despesas referentes a salários nas atividades de serviços foi pago R\$ 1.077.388,73.

A vocação econômica do Distrito Federal não se mostra forte nas atividades relacionadas ao campo, e mesmo que a indústria não tenha sido estimulada a princípio,

⁸ “[...] em 1961, renúncia do presidente Jânio Quadros e seus desdobramentos; em 1964, destituição, pelos militares, do governo João Goulart, com risco de volta da capital ao Rio de Janeiro; em 1968, fechamento do Congresso Nacional, que teve forte influência negativa sobre a vida da cidade.” (PAVIANI, 1985, p. 62)

⁹ População do Censo de 1996 - Dados Preliminares. Fonte: [IBGE](#) - CODEPLAN - IDHAB/DF

¹⁰ População do Censo Demográfico 2000. Fonte: [IBGE](#) - CODEPLAN - IDHAB/DF

¹¹ Fonte: [IBGE](#) - CODEPLAN - IDHAB/DF



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

devido a rigidez exercida para manutenção da função político-administrativa de Brasília, o número de pessoas ocupada na indústria se apresenta de forma crescente, assim como também é crescente o pessoal ocupado no comércio formal.

Embora o Distrito Federal seja criado em meio a uma região de cultura agrícola e costumes rurais, a dimensão urbana prevalece em seu território, e o serviço público ainda concentra parte significativa das oportunidades de emprego.

Ao mesmo tempo em que o DF apresenta forte poder de atração da população migrante devido às possibilidades de trabalho, ainda concentrados no Plano Piloto de Brasília, há também uma força de expulsão de parte desses migrantes devido ao alto valor da terra e, conseqüentemente, o alto custo da moradia no Plano Piloto. Isso faz com que muitos migrem para as Regiões Administrativas periféricas ou mesmo saiam do DF para os municípios do entorno de Goiás, o que gera um forte movimento de migração pendular entre esses municípios e/ou RA's periféricas e a área central do DF – o Plano Piloto de Brasília.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

3. Eixos de Análise

3.1 Acesso à terra urbanizada – função social da propriedade

Em geral todos os planos avaliados apresentam em suas diretrizes gerais a adesão aos princípios e diretrizes estabelecidos no Estatuto da Cidade com respeito ao acesso a terra urbanizada, especialmente reproduzindo o princípio constitucional da função social da cidade e da propriedade urbana. Contudo, a efetividade dessas diretrizes fica condicionada a destinação de áreas adequadas a todos os segmentos sociais, especialmente aqueles de mais baixa renda.

Todos os planos prevêm a destinação nos seus zoneamentos de áreas de interesse social voltadas para a regularização fundiária e para a produção de habitação de baixa renda. No entanto, a operacionalização dessas diretrizes, em geral, são limitadas uma vez que não amarram com precisão os perímetros dessas áreas, e tão pouco articulam programas, ações e recursos públicos para viabilização das mesmas.

No Distrito Federal, pode-se identificar um traço distintivo em relação aos demais planos avaliados no que diz respeito a questão do acesso a terra urbanizada. No macrozoneamento do PDOT são estabelecidas várias áreas destinadas ao processo de regularização fundiária e a produção de habitação de interesse social. Nos demais municípios – Alexânia, Formosa, Novo Gama, Luziânia – também são indicadas áreas com as mesmas diretrizes. Contudo, face a forte dinâmica de valorização da terra urbanizada no DF e a estrutura de segregação socioespacial na configuração de um modelo perdulário de ocupação territorial, a proposição dessas áreas reforçam a lógica da exclusão e da segregação, uma vez que são dispersas e distantes das áreas melhores dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos.

O âmbito territorial do planejamento abrangido nos planos não está restrito às áreas exclusivamente urbanas, de fato assume toda a extensão do território municipal.

Nos PD's dos municípios da RIDE se configura, na lógica do macro zoneamento, de



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

forma expressiva a diretriz temática do incremento econômico do território do turismo, tendo conseqüência concreta na destinação de parcelas do território municipal definindo parâmetros e políticas indutoras. Da mesma forma, ocorre com os temas do patrimônio histórico e ambiental.

Cotejando os PDOT e os PD's da RIDE pode-se perceber um aspecto distintivo nas perspectivas de macrozoneamento. Enquanto o PDOT apresenta uma concepção na linha mais tradicional, de caráter urbanístico regulatório de uso e ocupação do solo, os demais PD's agregam mais claramente conteúdos de indução ao desenvolvimento de atividades e funções econômicas. Provavelmente, pode-se atribuir a essa distinção o enorme fosso econômico que diferencia o Distrito Federal dos municípios da amostra. Daí o Plano Diretor assumir um caráter mais forte de instrumento de desenvolvimento do que de regulação, controle e ordenamento territorial nos municípios.

Cabe destaque, também, a uma especificidade presente no PDOT em relação aos demais que diz respeito às Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINE, que são ocupadas irregularmente no DF por segmentos de renda média e média alta.

Relacionado a essa especificidade, observa-se ainda, a expressiva oferta de novas áreas vazias para produção habitacional, em geral, próximas às ARINE's. É quantitativamente relevante o estoque fundiário urbanizável proposto no PDOT se considerarmos o patamar de demanda habitacional estimada no seu diagnóstico (187.185 unidades/2005). As novas áreas estabelecidas, em um cálculo aproximado, constituem um estoque equivalente a área residencial do Plano Piloto de Brasília, o que configura uma sobreoferta fundiária de caráter especulativo e seletivo orientado para as faixas de renda média e alta. Os demais PD's não oferecem elementos suficientes para o cálculo estimativo que permitam essa avaliação.

O PDOT prevê todos os instrumentos de política fundiária inscritos no Estatuto da Cidade, exceto a Operação Interligada. Embora tecnicamente bem elaborado e indicando as Zonas as quais se aplicam os instrumentos, carece, via de regra, de elementos técnicos que efetivem a sua operacionalização, como por exemplo, no caso da Outorga Onerosa de Alteração de Uso não apresenta nenhuma equação para o cálculo do seu valor. Carece também de conexão com as diretrizes das Políticas Fundiária e Habitacional.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

Nos demais PD's a presença dos instrumentos de Política Fundiária é quase “figurativa” voltada para cumprir as recomendações do Estatuto das Cidades, sem auto-aplicabilidade e articulação funcional com as diretrizes dos PD's.

3.2 Acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade

No tocante a política habitacional há uma característica comum existente em todos os planos: o seu grau de generalidade, a ausência de meios, instrumentos e fontes de recursos para viabilizar as diretrizes propostas, a falta de amarração dessas políticas com as espacializações propostas nos zoneamentos, e a desconexão da realidade municipal com as políticas habitacionais do Governo Federal, expressos nos diversos programas oficiais (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; Minha Casa, Minha Vida; Crédito solidário).

O mesmo processo se dá, resguardadas as diferenças das políticas setoriais, nas temáticas referentes às políticas de saneamento ambiental e transporte e mobilidade.

Outro aspecto que merece destaque e impacta negativamente o acesso as políticas setoriais é a recorrentes autarquização dessas políticas. Essa avaliação é visível na leitura dos planos diretores quando essas políticas setoriais são tratadas sem diálogo com um sistema de planejamento territorial e urbano.

Tanto no diagnóstico quanto nas proposições dos planos, a avaliação não consegue perceber o território como locus que possibilite esta integração, tendo em vista que a concretização dessas políticas se dá por quem as formula, quem as executa e quem as recebe numa área geograficamente delimitada. A ausência dessa dimensão territorial expressa uma visão fragmentada do território, que, por sua vez, resulta num desenvolvimento territorial urbano igualmente fragmentado.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

3.3 Sistema de gestão democrática por meio da participação popular

Nos Planos diretores avaliados observa-se uma variedade grande de conselhos propostos tanto do ponto de vista da nomenclatura quanto da própria concepção do papel do conselho no desenvolvimento urbano local (consultivo ou deliberativo).

Os conselhos diretamente relacionados ao desenvolvimento urbano previstos nos planos avaliados são:

- Formosa: Conselho Municipal de Meio Ambiente e Política Urbana
- Distrito Federal: Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, e Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial do Distrito Federal – CUP
- Alexânia: Conselho Municipal de Meio Ambiente e Política Urbana.
- Novo Gama: Previsão de criação do Conselho da Cidade ou Conselho Municipal de Planejamento Urbano, por lei específica.
- Luziânia: Previsão da criação de conselhos por proposição de órgãos do Poder Executivo municipal.

O único Plano Diretor que explicita a composição do seu conselho é o do município de Alexânia, prevendo uma composição paritária entre a representação da comunidade e do Poder Público.

Na temática da Gestão Democrática e Participação Popular os Planos avaliados fazem os discursos dos princípios do Estatuto da Cidade, prevêm conselhos com formatos diversificados, mas não tem conseqüências concretas em termos de controle social.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

4. Política de habitação

4.1 Zoneamento Especial de Interesse Social (ZEIS)

Todos os Planos Diretores instituem Zonas Especiais de Interesse Social, porém essas zonas não estão articuladas às fontes de recursos e aos instrumentos para sua operacionalização. Essas são áreas, via de regra, já incorporadas ao tecido urbano e ocupadas com um padrão muito precário quanto à infraestrutura, serviços e equipamentos, assim como o padrão da habitação.

Não se observa a proposição de ZEIS para áreas vazias que atendam a demanda de produção de novas habitações de interesse social no horizonte de vigência dos Planos Diretores (em média 10 anos), predominando uma concepção “curativa”¹², e não preventiva, no sentido do manejo do uso e ocupação do solo que efetive o pleno direito à cidade a todos os segmentos sociais.

O objetivo central está voltado Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, portanto, voltado muito mais para solução do passivo da demanda habitacional do que para o planejamento do desenvolvimento urbano preconizado no Estatuto da Cidade, de forma socialmente incluyente e ambientalmente sustentável.

¹² Curativa no sentido de uma prática incremental de intervenções imediatistas na tentativa de equacionar problemas emergenciais



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

5. Considerações Finais

A avaliação dos Planos Diretores de Municípios da Ride e o PDOT/DF permite inferir algumas questões à luz da preocupação com um planejamento e gestão territorial integrado na perspectiva metropolitana. A primeira delas, a desintegração entre as legislações urbanísticas, edilícias e ambientais do recorte espacial em tela.

Especialmente, se considerarmos o padrão regulatório muito rígido das Normas de Gabarito, Uso e Edificação do Distrito Federal, com relação aos demais municípios do recorte espacial com sua quase ausência ou, no máximo, alguns poucos parâmetros urbanísticos e edilícios, muito genéricos e flexíveis. Mas, por outro lado, a **inexistência de diálogo** entre o padrão ou modelo de uso e ocupação do solo do conjunto dos núcleos urbanos analisados, que conformam um território permanente de fluxos econômicos e sociais entre si, nos chama a atenção. Não obstante, por vezes, alguns Projetos de Lei utilizarem parâmetros similares, em evidente operação de “corte e cola” dos consultores técnicos que participaram da elaboração de seus Planos Diretores.

Para além do anúncio de intenções de integração no discurso dos Planos, vazio de conteúdo, estratégias, instrumentos e especialização, comparecem esforços isolados e ineficazes de articulação na proposição de Consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos (PD de Luziânia), de Transportes e Abastecimento de Água (PDOT/DF).

A visibilidade maior da ausência de um enfoque metropolitano se dá quando todos os Planos não definem concretamente os eixos e critérios que deveriam orientar um sistema metropolitano de transportes integrado. Muito embora todos os municípios possuam linhas intermunicipais que os ligam ao DF, não apontam a necessidade de articulação de suas tarifas, nem seus modos de integração via, por exemplo, bilhetagem comum integrada com linhas intramunicipais.

Além destas políticas de maior percepção com respeito à estruturação urbano-metropolitana, as demais Políticas Públicas também não dialogam nas diretrizes e parâmetros expressos nos Planos. Principalmente a área da Saúde, onde é bem conhecido o fluxo diário



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

de pessoas em busca de tratamento na rede pública do DF. Inclusive as próprias prefeituras destes municípios disponibilizam viaturas e ambulâncias para envio à rede do DF dos casos mais graves. Seria esperável, em um enfoque metropolitano, pensar minimamente de forma integrada a rede pública de saúde a partir dos equipamentos já instalados articulando-os em suas escalas e especialidades de atendimento. Mas, sobretudo, por se tratarem os Planos de instrumentos de planejamento de curto e médio prazo, seria esperável que espacializassem a disponibilização e previsão de localização na malha territorial de novos e futuros equipamentos de saúde à luz das projeções de crescimento populacional nas diversas faixas etárias.

A leitura tendo como referência um conjunto de planos diretores da RIDE-DF revela a concepção predominante de Políticas Públicas de ordenamento territorial incrementais de recorte municipal ou restrita ao território do DF. Na lógica dessa concepção, eles não articulam as políticas setoriais (desenvolvimento econômico, meio ambiente, turismo, transportes, urbanização e saneamento, etc), nem articulam o urbano com o rural no conjunto do território. Não obstante nas intenções, diretrizes e pressupostos dos textos legais, serem sistematicamente reproduzidos na íntegra os mesmos textos da Lei Federal 10.257/01, sem que se perceba, com raras e pontuais exceções, um esforço de interpretação e adequação às realidades locais, regional e, sobretudo metropolitana.

Ainda que considerando o caráter limitado do processo de elaboração dos PD's, do ponto de vista da metodologia participativa, bem como as limitações dos conteúdos aqui analisados, há que se considerar um elemento promissor. A construção desses PD's sistematizam um conjunto de questões locais e informações que não podem ser desconsiderados como ponto de partida para uma perspectiva do planejamento e gestão territorial de corte metropolitano.

Desse ponto de vista podemos sustentar que o processo de metropolização se aprofunda como pode se verificar tecnicamente nos dados da pesquisa de domicílios do DF e entorno (CODEPLAN, 2004), e empiricamente nos fluxos diários e pendulares de pessoas, mercadorias e serviços no conjunto da região. Contudo, esse processo não encontra diálogo nem respostas eficazes no planejamento e nas Políticas Públicas praticadas, tampouco nos instrumentos legais aprovados ou em elaboração na legislação urbana do DF e dos municípios



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

que compõe a RIDE. Daí se poder afirmar o paradoxo do caráter da metropolização como um processo concreto e complexo, e a sua institucionalidade primária na forma da RIDE-DF, (dada pela Lei Federal, a criação da Gerência da RIDE no Ministério da Integração Nacional e o COARIDE [Conselho da RIDE]), como uma virtualidade.



Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos

Referências Bibliográficas

BELOCH, Israel; FAGUNDES, Laura Reis (Coord.). **Brasil, Brasília e os brasileiros**. Rio de Janeiro: Memória Brasil; Brasília, DF: Fundação Israel Pinheiro, 2002.

BERTRAN, Paulo. **História da Terra e do Homem no Planalto Central: Eco-história do Distrito Federal – do Indígena ao Colonizador**. Brasília: Verano, 2000.

CATALÃO, Igor de França. **Brasília: Metropolização e Espaço Vivido. Práticas espaciais e vida quotidiana na periferia goiana da metrópole**. Programa de pós-Graduação em Geografia, UNESP – Presidente Prudente, 2008. Dissertação de Mestrado.

FARRET, Ricardo L. *O Estado, a questão territorial e as bases de implantação de Brasília*. In: PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, Ideologia e Realidade: Espaço Urbano em questão**. São Paulo: Projeto, 1985.

NETO, J.B. da S. **A dinâmica do setor de serviços no estado de Goiás**. Disponível em <http://www.prp.ueg.br/06v1/conteudo/pesquisa/dstq/outros/ds_20050830_001.pdf> Acessado em 10/02/2010.

PAVIANI, Aldo. *Apresentação*. In: PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, Ideologia e Realidade: Espaço Urbano em questão**. São Paulo: Projeto, 1985.

SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SILVA, Agnaldo Moraes de. *A RIDE – Reflexões sobre o Entorno do DF*. In: MULHOLLAND, Timothy; FARIA, Dóris Santos de (Orgs.). **DF em questão: a Universidade e as eleições 2006 no DF**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

Sites acessados:

www.ibge.gov.br

www.ipeadata.gov.br

<http://www.luziania.go.gov.br/secretarias/perfildeluziania.php>

www.df.gov.br