



**Análise espacial de Política Urbana: estudo de caso da Região Administrativa de
Águas Claras, Brasília, Distrito Federal**

Nathan Belcavello de Oliveira
AGB – Seção Distrito Federal
Ministério das Cidades
Universidade de Brasília
nathan.oliveira@cidades.gov.br

Resumo

O trabalho tem por objetivo analisar a Região Administrativa de Águas Claras, em Brasília, Distrito Federal, enquanto Política Urbana. Para tal, desenvolve-se uma proposta de Política Urbana que vai além da interpretada como a de atribuição exclusiva dada à esfera local do Estado (Poder Público Municipal e do Distrito Federal) pela Constituição Federal de 1988. A proposta de Política Urbana aqui apresentada procura ampliar o rol de agentes sociais envolvidos em sua materialização sobre o espaço urbano, considerando também o espaço urbano. Busca-se conceitos em alguns autores para enriquecer e entender as ações de cada um (Estados, agentes sociais e espaço urbano) dentro da proposta de Política Urbana.

Palavras-chave: Política Urbana; Estado; Agentes Sociais.



Introdução

Quando somos indagados acerca de Política Urbana logo nos vem à mente o Estado como seu promotor e em um conjunto de leis, normas, políticas públicas, tributações e investimentos públicos como formas de operacionalização da Política Urbana pelo Estado. Especialmente no Brasil pensamos no Estado em sua esfera local, ou seja, a Prefeitura e a Câmara de Vereadores e Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), entre outros.

Porém, será mesmo o Estado o único promotor da Política Urbana? Os incorporadores e empreendedores imobiliários ao modificarem parâmetros urbanísticos (por pressão sobre o Estado ou não) não estariam fazendo Política Urbana? Os movimentos populares urbanos de ocupação de prédios e terrenos públicos e privados abandonados nos grandes centros urbanos não estariam fazendo Política Urbana?

Dentro desta probabilidade inquiridora é que se desenvolve este artigo, propondo um novo conceito de Política Urbana, mais amplo, que considere as ações empreendidas pelos agentes sociais e do próprio espaço urbano dentro deste conceito. Para tal, divide-se o trabalho em três partes principais. Primeiramente se trabalha com a proposta de Política Urbana, procurando apresentar conceitos que auxiliam na compreensão da Política Urbana dos agentes sociais (restringindo às ações dos incorporadores e empreendedores imobiliários inicialmente) e do Estado. Com base nesta proposta, descreve-se e se analisa a Região Administrativa de Águas Claras, em Brasília, Distrito Federal, buscando desde sua concepção enquanto projeto urbanístico, até sua implantação. Por fim, tecem-se algumas considerações finais acerca da análise sobre Águas Claras e as ações identificadas dos incorporadores e empreendedores imobiliários e o Estado.

1. Política Urbana, uma exclusividade do Estado?

O Poder Público Municipal¹ e do Distrito Federal² são aqueles com atribuição exclusiva de operar a Política Urbana no país, segundo os artigos 182 e 183³ da

¹ Dentro dos entes federativos que conformam o Estado brasileiro.

² Por acumular atribuições tanto de Estado, quanto de Município.

³ Capítulo II – Da Política Urbana, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira.



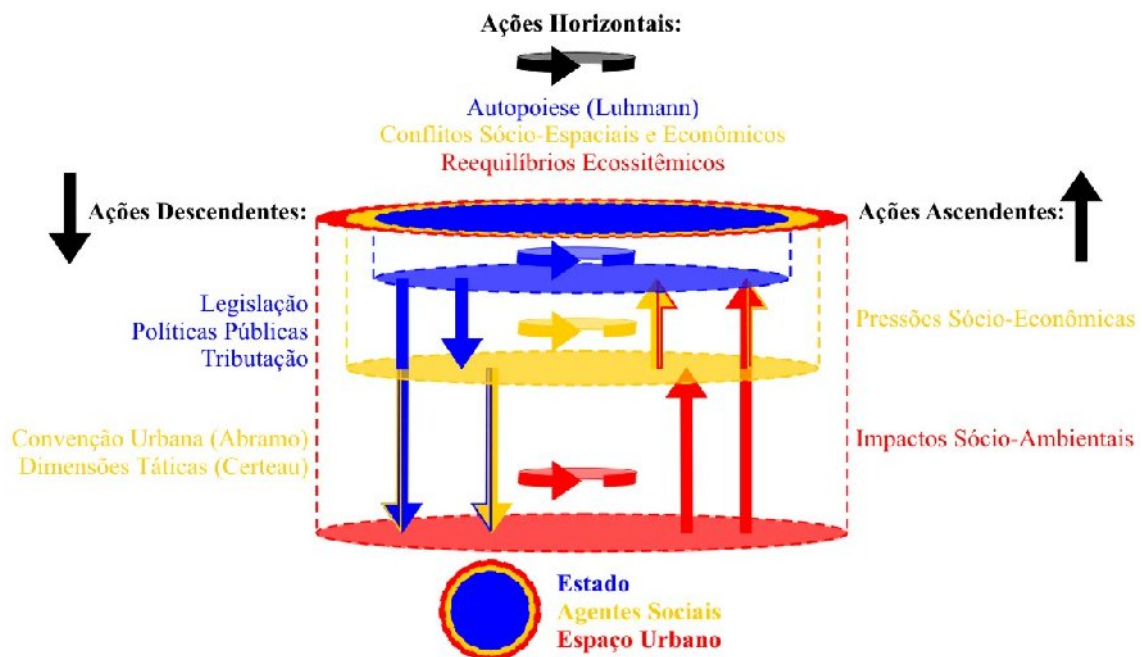
Constituição Federal de 1988, objetivando “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Art. 182). Tem como instrumento legal básico o Plano Diretor, que irá estabelecer a função social da cidade e da propriedade urbana, além de determinar, por meio do ordenamento territorial municipal, as áreas passíveis à aplicação dos instrumentos de Política Urbana selecionados dentre os dispostos na Lei Federal nº. 10.257, de 21 de julho de 2001 (denominada como Estatuto da Cidade), elaborada para regulamentar os artigos constitucionais supracitados.

Todavia, a Política Urbana não pode ser entendida somente em seu *strictu senso*, dado principalmente pelo texto constitucional, como a ação do Estado, em sua esfera local, sobre o espaço intra-urbano, seja de forma normativa, com legislação urbanística, de ordenamento territorial, tributária, entre outras; como efetiva, por meio de investimentos em infra-estrutura e equipamentos urbanos de uso coletivo, ou pela tributação do uso e ocupação do solo (cobrança de IPTU, entre outros). Outros agentes sociais devem ser considerados relevantes no bojo da Política Urbana em seu *lato senso*, considerada como a ação social destes agentes na construção do espaço intra-urbano. Além desses, o próprio espaço urbano (com suas materialidades socialmente construídas e ações do ambiente) deve ser considerado, uma vez que interfere, muitas vezes de maneira direta, sobre o Estado e os demais agentes sociais.

Assim, uma análise criteriosa passa, necessariamente, pela discriminação das ações empreendidas pelos proprietários urbanos, incorporadores imobiliários, construtores, compradores, entre outros, tanto na materialização de seus interesses no espaço intra-urbano propriamente dito, quanto nas esferas de embate sociais que determinarão quem prepondera na construção da cidade, materializada a partir de um conjunto ideológico e de interesses, tendo o Estado como representante e negociador de e entre os vários agentes sociais (GONÇALVES, 2003). O Estado conforma, então, uma dupla personalidade, assumindo, por um lado, uma face de agente social, que atua e interage com os demais agentes sociais sobre o espaço urbano, possuindo certa autonomia que, em extrema representação, pode ser personificada pela tecnocracia. Por outro lado, assume um caráter de campo de luta entre os agentes sociais pelo controle do espaço urbano e dos demais agentes. Não se olvidando, ainda, do espaço urbano em si, que abarca tanto os agentes sociais, quanto o Estado e as materializações e ações sociais e ambientais.

Destarte, por meio desta Política Urbana (interpretada na possibilidade de um conceito mais amplo) toda uma gama de agentes sociais vai produzindo, consumindo e reproduzindo o espaço, tendo o Estado vários nuances dentro desta dinâmica sócio-espacial de embate ou convergência de forças, ora agindo como produtor, ora como mediador, em outros momentos como representante de interesses específicos e assim por diante, recebendo e emanando ações entre estes e o próprio espaço urbano. Também percebemos que as ações entre os campos são em parte limitadas e direcionadas pelos demais. Ou seja, a ação dos agentes sociais sobre o espaço urbano é limitada e direcionada em parte pelo Estado⁴, assim como a própria ação direta do Estado sobre o espaço urbano é meio limitada e direcionada pelos agentes sociais, também sendo a ação dos agentes sociais sobre o Estado em parte limitada e direcionada pelo próprio espaço urbano. Conforma-se, desse modo, um sistema complexo de ações entre estes campos que devem ser compreendidos de maneira dinâmica e com limites entre si muito mais metodológicos que, necessariamente, práticos. A figura 1 propõe um esquema para síntese conceitual⁵ desta Política Urbana *lato senso*.

Figura 1. Síntese conceitual – Política Urbana



⁴ Podemos afirmar que as limitações do Estado sobre os demais campos serão as preponderantes, especialmente sobre a ação daqueles agentes sociais “derrotados” ou com menos força dentro do campo de luta que representa o Estado.

⁵ As ações propostas nesta síntese de Política Urbana são ilustrativas e não serão totalmente tratadas neste trabalho.



Para se agregar elementos à proposta de Política Urbana, tratar-se-á de algumas ações dos agentes sociais e do Estado.

1.1. Política Urbana dos agentes sociais

Para a finalidade da análise espacial de Política Urbana proposta neste artigo, seleciona-se, dentre os vários agentes sociais que atuam sobre o espaço urbano e o Estado e suas ações, aqueles que atuam dentro do mercado imobiliário, os incorporadores e empreendedores imobiliários. Para a análise da ação desse grupo de agentes sociais, a proposta de Pedro Abramo (2007), de convenção urbana e coordenação espacial, apresenta uma leitura expressivamente distinta da tradição ortodoxa de Economia Urbana Neoclássica. A formação e configuração do espaço intra-urbano são compreendidas como resultado da interdependência de decisões de localização estratégicas e cruzadas dos agentes sociais envolvidos, não só os incorporadores e empreendedores imobiliários, mas também as famílias que compram os imóveis. Entretanto, os incorporadores e empreendedores imobiliários agem de forma a maximizar a mais-valia das rendas fundiárias auferidas no mercado imobiliário.

A convenção urbana pode ser interpretada como uma ação dos agentes sociais (incorporadores e empreendedores imobiliários) como Política Urbana, contribuindo para a análise espacial aqui elaborada.

A ação dos agentes sociais sobre o Estado também deve ser considerada dentro da proposta de Política Urbana, uma vez que, como já dito, muito mais que um agente social, o Estado possui também um caráter de campo de disputa entre os agentes sociais dentro da Política Urbana. Essa disputa irá influenciar nos limites e direcionamentos dados pelo Estado a cada agente social em sua ação sobre o espaço urbano, além de limitar e direcionar parcialmente a ação direta do Estado sobre o mesmo⁶. Em Harvey (2007) observamos uma análise da ação sobre o espaço intra-urbano no período da pós-modernidade, remodelando-o de acordo com os interesses do capital. Esta análise se debruça, principalmente, sobre cidades estadunidenses, mas em muito nos podem auxiliar na análise espacial da Política Urbana em Águas Claras.

1.2. Política Urbana do Estado

⁶ Nesta perspectiva, verifica-se que Abramo (2007) tece alguma análise sobre a ação do Estado rapidamente, ao considerar suas despesas no circuito monetário urbano, com a implantação de equipamentos urbanos, interferindo na convenção urbana.



A Política Urbana empreendida pelo Estado deve ser compreendida dentro da perspectiva ambígua que o mesmo assume enquanto agente social e campo de disputa. Por este prisma, as ações do Estado sobre o espaço urbano, assim como os agentes sociais, por meio da legislação, políticas públicas e tributação se dará de forma parcialmente limitada e direcionada pelos agentes sociais. Lojkine (1981) apresenta uma análise da ação do Estado capitalista dentro da perspectiva das lutas de classe sociais e como a ação estatal atua sobre o espaço urbano em benefício da (re)produção ampliada da mais-valia sobre as rendas fundiárias. Ainda sobre a ação do Estado tendo este como campo de luta, verifica-se a contribuição de Bassul (2005) que analisa o processo legislativo de aprovação da Lei 10.257, de 21 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, demonstrando como a ação dos agentes sociais interfere na ação estatal, no caso, na formulação de uma lei que regulamenta a Política Urbana do Estado (em sua esfera local) descrita na Constituição Federal. Ainda Harvey (2007) demonstra em suas análises como a ação do Estado na pós-modernidade flexibiliza e dinamiza a ação dos incorporadores e empreendedores imobiliários.

Doravante, baseando-se nos conceitos e autores supracitados, tanto na Política Urbana dos agentes sociais, quanto do Estado, desenvolve-se uma análise espacial da Política Urbana sobre o espaço urbano que vem se materializando na Região Administrativa de Águas Claras, em Brasília, Distrito Federal.

2. Análise espacial de Águas Claras: uma Política Urbana posta em prática

Águas Claras surge da necessidade assinalada pelo Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal – PEOT (BRASIL, 1977) de aproveitamento dos vazios urbanos existentes entre o Plano Piloto, o Guará e Taguatinga, núcleos urbanos já consolidados, uma vez que o PEOT previa o crescimento do espaço intra-urbano de Brasília para este eixo específico. Além disso, o bairro serviria para validar a proposta do trem metropolitano (Metrô) do Distrito Federal, sendo projetado de acordo com o desenho da linha do referido transporte coletivo urbano. O Plano Urbanístico Preliminar de Águas Claras é apresentado pelo escritório de arquitetura Zimbres e Reis Associados por demanda do Governo do Distrito Federal em setembro de 1982 (DISTRITO FEDERAL, 1982). Segue-se a este a elaboração dos Memoriais Descritivos da primeira (DISTRITO FEDERAL, 1984a) e da segunda (DISTRITO FEDERAL,



1984b) etapas do projeto, que alteram em parte diversos parâmetros alvitados inicialmente.

O projeto de Águas Claras previa um traçado similar aos espaços urbanos das demais cidades brasileiras. Propunha uma conjugação entre usos comerciais e residenciais, com faixas de maior densidade demográfica ao longo dos principais corredores de circulação, objetivando o fácil acesso a qualquer atividade por parte dos usuários a partir de qualquer ponto do núcleo urbano. Tal proposta intentava contrapor o zoneamento rígido estabelecido para o Plano Piloto e outros núcleos urbanos de Brasília, além de a baixa densidade demográfica e conseqüente imensidade das áreas públicas existentes, sobretudo, no Plano Piloto da capital federal, que oneram o Poder Público em sua manutenção. O projeto também sugeria uma diversidade de tipologias edilícias e áreas residenciais, desde lotes destinados a imóveis unifamiliares, que possibilitariam a autoconstrução, a condomínios verticais, com áreas comuns e equipamentos comunitários, procurando atender a uma diversidade de classes sociais, enriquecendo a paisagem urbana, contrapondo-se à monotonia dos blocos extensos e homogêneos. Além disso, o projeto procurava privilegiar o transporte coletivo (principalmente o Metrô) em detrimento ao individual motorizado, tendo o seu sistema viário formado principalmente por ruas aonde se conjugariam o tráfego de pedestres e veículos, ao invés de avenidas mais amplas e a divisão clara entre os tráfegos supracitados. Era, claramente, uma proposta pós-moderna que se opunha ao funcionalismo arquitetônico do Plano Piloto.

Nesta perspectiva, a Lei Distrital nº. 385, de 16 de dezembro de 1992, “autoriza a implantação do Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Taguatinga – RA III, e aprova o respectivo Plano de Ocupação” (DISTRITO FEDERAL, 1992).

De início se tentou efetivar o projeto dentro de sua perspectiva registrada no Plano Urbanístico Preliminar de 1982 e em seus Memoriais Descritivos de 1984. Dá-se grande movimentação, principalmente por parte de cooperativas habitacionais, constituídas sobretudo por servidores públicos, que conseguiram aprovar projetos de construção e iniciar algumas obras. Muitos, porém, se inviabilizaram, devido aos custos da construção incompatíveis com a capacidade financeira realizada pelas cooperativas, levando muitas a se dissolverem e outras a tentarem empréstimos junto ao sistema financeiro. Há um hiato de quatro anos na implantação de Águas Claras.

A concreta implantação do projeto, que se seguiu de fato pelo capital incorporador, mostrou como a ação deste desvirtuou aquele em favor de sua mais-valia.



Vê-se o alinhamento claro da ação estatal com o atendimento aos interesses do capital incorporador. Isso dada à falência do modelo anterior e, sobretudo, ao acordo que trás à localidade investimentos do Governo do Distrito Federal, além da alteração dos parâmetros construtivos trazida pela Lei Distrital nº. 90, de 11 de março de 1998, que “aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Taguatinga – RA III, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 1998). O capital incorporador, dessa maneira, encontra possibilidade de auferir sua mais-valia.

Todavia, vê-se também a tentativa de retornar ao Estado uma parte da mais-valia obtida pelo capital incorporador, por meio do estabelecimento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumento urbanístico instituído pela Lei Distrital nº. 1.170, de 24 de julho de 1996, alterada pela Lei Distrital nº. 1832, de 14 de janeiro de 1998. Esse instrumento possibilita o aumento do potencial construtivo em áreas determinadas pelo Plano Diretor Local de Taguatinga através do pagamento ao Governo do Distrito Federal da outorga, podendo este valor ser revertido em investimento em infra-estrutura. Contudo, conforme nos apresenta Gomes (2007) em dissertação realizada sobre a Região Administrativa, a Outorga Onerosa do Direito de Construir aplicada em Águas Claras de 2003 a 2007 rendeu aos cofres públicos R\$ 3.338.172,71. Esse valor corresponde a um pagamento de somente R\$ 15,88 por metro quadrado acrescido pelo pagamento da outorga, sendo a área acrescida em relação aos potenciais originalmente computados às projeções sob atuação do instrumento urbanístico de 44,14% (GOMES, 2007).

Considerações finais

Pode-se verificar na breve descrição e análise de Águas Claras como Política Urbana a interação entre as ações do Estado e dos agentes sociais sobre o espaço intra-urbano de Brasília. Como um projeto, inicialmente pensado para atender às necessidades de uma gama de classes sociais mais amplas acaba por se modificar no processo de sua implantação, com o objetivo de atender aos interesses especulativos dos incorporadores e empreendedores imobiliários. A própria derrocada das cooperativas habitacionais na tentativa de efetivação de um modelo alternativo ao estabelecido pelo mercado imobiliário demonstra como a ação estatal pode ser parcial em benefício de



alguns agentes sociais de maneira diversa a outros que passam a ser privilegiados para levarem a implantação do projeto, mesmo que extremamente modificado, a sua efetivação.

Ainda, a tentativa de captura de parte da mais-valia auferida pelo capital incorporador, por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir, demonstra como a ação do Estado sobre o espaço urbano e os agentes sociais, pode ser limitada e direcionada pela ação dos agentes sociais sobre o Estado, além da própria disputa daqueles dentro desse entendido como campo de luta. Tal fato é constatado em Águas Claras, que em muito se encontra defasado em infra-estrutura, principalmente relacionado às vias de circulação, interessantemente um dos poucos aspectos quase intocados do projeto original.

Acredita-se que muitas outras considerações podem e devem ser feitas considerando o estudo de caso aqui apresentado. A própria proposta de Política Urbana aqui apresentada merece um aprofundamento e amadurecimento conceitual. Contudo, não foi a intenção esgotar a temática nestas páginas e sim promover um debate que auxilie no aprimoramento conceitual e metodológico da proposta de Política Urbana e das análises sobre a Região Administrativa de Águas Claras.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica**: coordenação espacial e convenção urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. **Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal**. Brasília: CODEPLAN, 1977.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

BURKHARDT, Mônica Fernandes. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de Política Urbana**: uma avaliação da sua aplicação no Distrito Federal. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-



Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Viação e Obras. Departamento de Urbanismo. **Plano urbanístico preliminar**: cidade Águas Claras. Brasília: Zimbres e Reis Arquitetos Associados, 1982.

_____. **Memorial descritivo**: bairro Águas Claras: primeira etapa do projeto. Brasília: [GDF], 1984a.

_____. **Memorial descritivo**: bairro Águas Claras: segunda etapa do projeto. Brasília: [GDF], 1984b.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital n. 385**, de 16 de dezembro de 1992. Autoriza a implantação do Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Taguatinga – RA III, e aprova o respectivo Plano de Ocupação. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1992. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao/leis-distritais-1>>. Acesso em: 8 jun. 2008.

_____. **Lei Complementar nº. 90**, de 11 de março de 1998. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Taguatinga – RA III, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1998. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao/leis-distritais-1>>. Acesso em: 8 jun. 2008.

GOMES, Karla Figueiredo de Oliveira. **O capital incorporador como agente transformador da configuração urbana**: o caso Águas Claras, Distrito Federal. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

GONÇALVES, Maria Flora. Ângulos da relação entre prática social e construção do espaço. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri et LEMOS, Amália Inês Geraiges



(organizadoras). **Dilemas urbanos**: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003. pp. 276-283.

GUIA, George Alex da. **Políticas territoriais, segregação e reprodução das desigualdades sócio-espaciais no Aglomerado Urbano de Brasília**. 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 16. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MOTA, Ana Maria Passos. **Águas Claras**: uma nova urbanidade? 2001. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

RODRÍGUEZ, M. Darío et TORRES, N. Javier. Autopoiesis, la unidad de una diferencia: Luhmann y Maturana. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 5, n. 9, jan./ jun. 2003. pp. 106-140. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n9/n9a05.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2008.