



EQUIPAR E DEMOCRATIZAR: Regulando a instância pública

Autores:

Bruna da Cunha Kronenberger - UnB - brunakron@gmail.com

Frederico Rosa Borges de Holanda - UnB - fredholanda44@gmail.com

Resumo:

A disputa por localização privilegiada, intimamente ligada à acessibilidade e a disponibilidade de infraestrutura urbana e de serviços públicos, incide diretamente na produção de um espaço urbano desigual. A localização de equipamentos e espaços públicos pode desempenhar um importante papel na democratização do acesso à infraestrutura e a serviços públicos para toda população e, conseqüentemente, na redução das desigualdades socioeconômicas e da segregação socioespacial. Discutimos o tema no que diz respeito ao desequilíbrio na distribuição dos equipamentos e espaços públicos no território. Para esse artigo, focamos no discurso apresentado pelo planejamento urbano, aprofundando o estudo a partir do marco regulatório aplicado, principalmente, ao Distrito Federal – DF. Verificamos que a preocupação existe, mas uma regulamentação atualizada mais específica e mais detalhada, que compreenda a integração da escala local com a global do planejamento urbano, precisa ser elaborada.

EQUIPAR E DEMOCRATIZAR:

Regulando a instância pública

INTRODUÇÃO

Estabeleceram-se desde então contrastes violentos de espaço dentro da área urbana e suburbana: o sobrado ou a chácara, grande e isolada, no alto, ou dominando espaços enormes; e as aldeias de mucambos e os cortiços de palhoças embaixo, um casebre por cima do outro, os moradores também, um por cima do outro, numa angústia anti-higiênica de espaço (FREYRE, 2004, p. 351).

O processo de urbanização brasileira, a substituição das casas-grandes e das senzalas pelos sobrados e pelos mucambos retratada por Gilberto Freyre (FREYRE, 2006; 2004) evidencia as contradições das nossas cidades. Se para compreendermos a sociedade brasileira precisamos compreender as suas desigualdades, o mesmo deve valer para as suas cidades – palco crescente dessas contradições e das disputas de classes. Nosso desafio está, portanto, mais associado à redução dessas desigualdades e das injustiças a elas associadas que à própria pobreza (VILLAÇA, 2012).

As cidades são uma manifestação de processos sociais bastante complexos (GOTTDIENER, 1997), compostas por sujeitos e objetos incapazes de atuar fora delas (SANTOS, 2014). Em sociedades capitalistas, espaço e sociedade se relacionam e se manifestam sob a lógica do capital. Condicionada pela sua acumulação e pela disputa de classes, a produção social do espaço acarreta o desenvolvimento desigual e injustiças sociais que são refletidas nas cidades através da segregação socioespacial (GOTTDIENER, 1997; VILLAÇA, 2001).

Sem incorrerem no determinismo econômico, precisamos ter em mente que padrões espaciais e relações sociais são também resultados de contingências, de valores culturais, de aspectos ambientais, são “mais que produtos diretos ou de intenções capitalistas ou de maquinações estruturais” (GOTTDIENER, 1997, p. 26). A cidade deve ser entendida como uma produção social em todos os seus níveis, incluindo o político e o cultural, compreendendo também a importância de eventos contingenciais ao longo de processos históricos de sua produção.

Uma das características mais notáveis da segregação socioespacial está na disputa por localizações privilegiadas e, conseqüentemente, na distribuição desigual dos

investimentos no espaço urbano, com destaque para os viários, intimamente relacionados à manipulação dos tempos de deslocamentos (SUGAI, 2015). “Lembra-te que tempo é dinheiro”, já alertava Benjamin Franklin à sociedade americana do século XVIII. A economia do relógio é equivalente à economia da moeda nas sociedades capitalistas, como nos lembra Max Weber (WEBER, 2012).

A localização está relacionada à acessibilidade e à disponibilidade de infraestrutura urbana e de serviços públicos, que influenciam significativamente o valor da terra e refletem-se na dinâmica imobiliária e, conseqüentemente, na segregação socioespacial. Nesse aspecto, duas características marcam as cidades brasileiras: investimentos públicos distribuídos desigualmente pelo espaço urbano e a estreita relação entre periferias pobres e a deficiência de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos (SUGAI, 2015).

Uma sociedade desigual produz cidades igualmente desiguais, nas quais o acesso à infraestrutura urbana e a serviços públicos de qualidade torna-se um privilégio. Mesmo diante desse cenário, as cidades ainda representam o lugar das infinitas possibilidades. Essa infraestrutura e esses serviços ocupam lugar no espaço e sua localização desempenha um importante papel na democratização de seu acesso a toda população, capaz de contribuir para cidades socialmente mais justas.

Propomo-nos a iniciar uma pesquisa na direção de uma leitura da desigualdade socioeconômica sob a perspectiva do acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos. A compreensão dessa desigualdade pode ocorrer a partir de três abordagens: (i) a teoria desenvolvida por estudiosos da área e o discurso apresentado pelo planejamento urbano, através do marco regulatório: legislação urbana, planos diretores, normas técnicas etc.; (ii) a ação efetiva desse planejamento, i. é, como e onde estão sendo realizados os investimentos; e (iii) a realidade de fato, i. é, como esses equipamentos e espaços públicos acontecem no território e impactam a vida das pessoas. Para esse artigo, focaremos o primeiro, aprofundando o estudo a partir do marco regulatório aplicado, principalmente, ao Distrito Federal – DF.

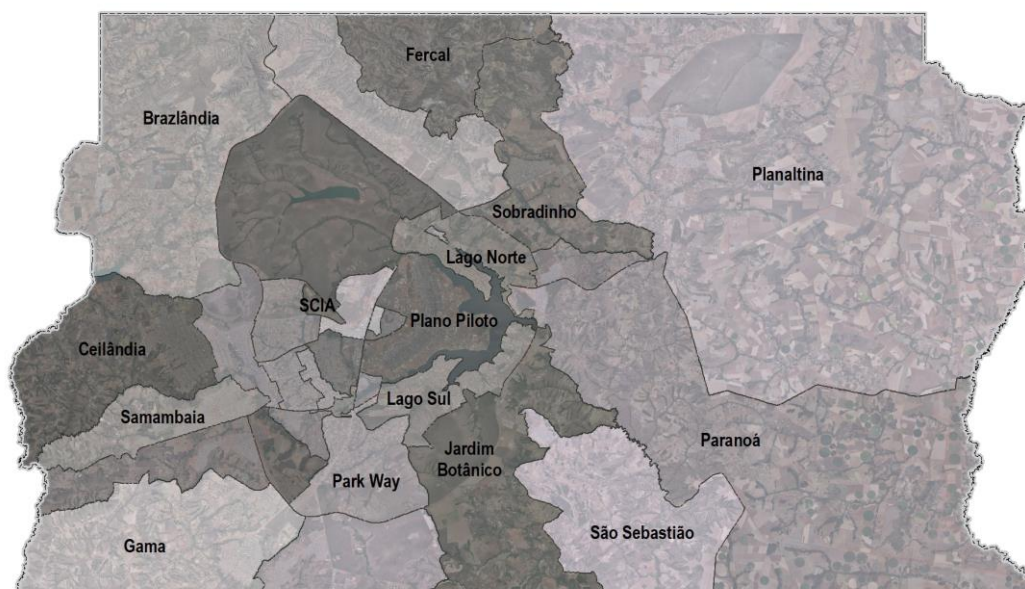
ÁREA DE ESTUDO: DISTRITO FEDERAL

Para Medeiros (2013), o processo de urbanização brasileira produziu um espaço urbano fragmentado sem precedentes, resultado de um “padrão em colcha de retalhos”. O tecido urbano, comprometido por essa fragmentação, pouco acessível e pouco permeável, agrava os problemas de mobilidade e o distanciamento entre ricos e pobres, contribuindo para a crescente desigualdade socioeconômica. Características marcantes do cenário urbano brasileiro, como cidades espalhadas, entremeadas por vazios urbanos e com graves problemas de mobilidade, além da carência de infraestrutura e da periferização da população mais pobre, que agravam os problemas socioeconômicos da população (SANTOS, 2013), também estão presentes no espaço urbano do DF.

Nossa área de estudo será o DF: o Plano Piloto, objeto do Concurso de transferência da Capital, e também as demais Regiões Administrativas – RAs. Em 1998, com o Decreto n. 19.040/1998, foi proibido o uso da expressão “satélite” para designar os núcleos urbanos

localizados no DF, em documentos oficiais e outros documentos públicos no âmbito do Governo do DF – GDF. Atualmente, esse território está dividido em 31 RAs (Figura 1).

Figura 1. Distrito Federal com as delimitações das RAs. Fonte: elaborado pelos autores sobre dados do Geoportal/SEGETH.



Holanda (2010) apresenta cinco características marcantes da ocupação urbana desse território: fragmentação, densidade, dispersão, excentricidade e segregação socioespacial. A primeira está intimamente relacionada a um tecido urbano descontínuo, no qual a diversidade configuracional das partes está entremeada por vazios urbanos, caracterizando o “padrão colcha de retalhos”.

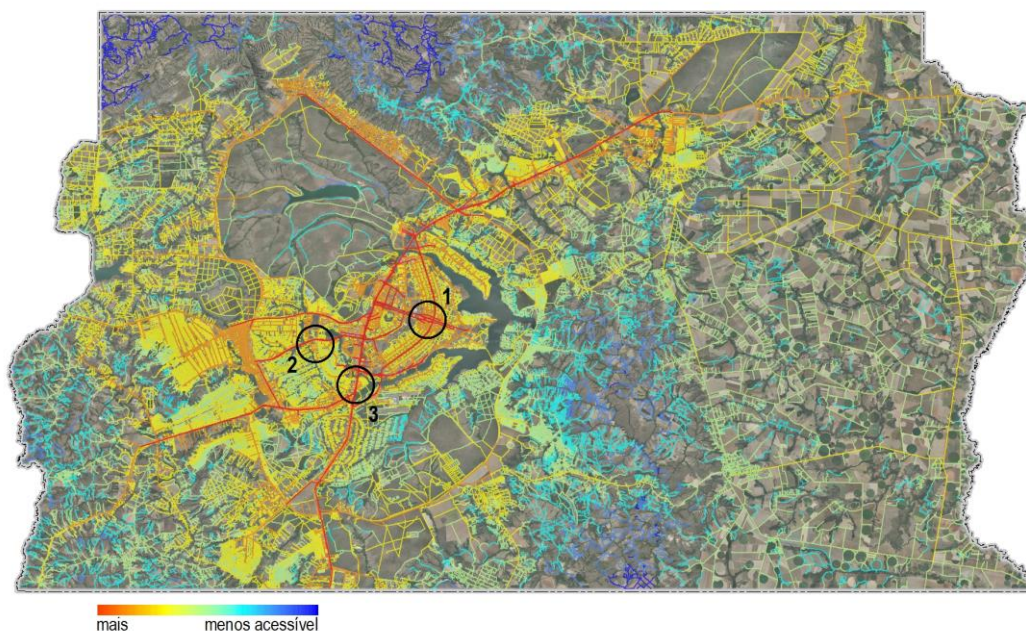
Sobre essa estrutura fragmentada são distribuídas ocupações urbanas caracterizadas pelas baixas densidades. Ao contrário do que podemos observar nas grandes e médias cidades brasileiras, as densidades mais altas estão localizadas, principalmente, em áreas periféricas, como Ceilândia (Figura 2). Resultado de um sistema viário dimensionado para o automóvel e de áreas livres sem uso definido, as baixas densidades têm alto custo para a implantação de infraestrutura e dificultam a eficiência dos serviços públicos.

Figura 2. Renda média da população do DF. Fonte: elaborado pelos autores sobre dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).



A fragmentação e as baixas densidades demográficas são agravadas pela dispersão da ocupação urbana, o que significa extensas distâncias e longos tempos de deslocamento. A essas características soma-se a excentricidade do núcleo central, que nunca foi central em relação aos núcleos periféricos. Holanda (2010) aponta a existência de três centros: o centro funcional, o centro demográfico e o centro morfológico; onde estão concentrados os empregos e serviços, as residências e, por fim, o ponto mais acessível do espaço urbano, respectivamente (Figura 3).

Figura 3. Localização dos três centros do DF: CBD – cruzamento dos Eixos Monumental e Rodoviário (1), Centro de Massa (2) e Centro Morfológico (3). Fonte: elaborado pelos autores sobre Mapa Axial desenvolvido por COELHO, 2017.



Por fim, a segregação socioespacial, agravada por todas essas características da ocupação urbana do DF. As RAs mais distantes do centro, como Ceilândia, Samambaia e Planaltina, concentram as rendas mais baixas (Figura 4); as mais próximas – Lago Sul, Lago Norte e Plano Piloto e entorno imediato (RA 1) – as rendas mais altas.

Figura 4. Renda média da população do DF. Fonte: elaborado pelos autores sobre dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).



O alto custo das características para a população é sentida mais fortemente pelas classes de menor renda que são expulsas para áreas periféricas, longe dos empregos, dos serviços públicos e da infraestrutura de qualidade. A implantação dos equipamentos e dos espaços públicos deve considerar essas características tão marcantes, principalmente, quando buscamos reduzir as desigualdades promovendo a democratização do acesso a esses usos, no que diz respeito ao planejamento urbano.

Precisamos compreender, entretanto, que esse espaço urbano, com características tão marcantes, resulta de uma produção *bottom-up* (de-baixo-para-cima) e também *top-down* (de-cima-para-baixo). Para esse artigo, propomo-nos abordar o discurso apresentado pelo planejamento urbano, i. é, a ação do Estado que se materializa através da adoção de um determinado marco regulatório. Seguiremos nessa abordagem *top-down*, apresentando a legislação federal e distrital, além de outros documentos normativos que se aplicam à produção do espaço urbano.

EQUIPAMENTOS E ESPAÇOS PÚBLICOS: MARCO REGULATÓRIO

Legislação urbanística federal

O parcelamento do solo urbano, regulamentado pela Lei Federal n. 6.766/1979, determina alguns requisitos urbanísticos básicos para o loteamento, entre eles que as áreas destinadas à implantação de Equipamentos Públicos Comunitários – EPC, Equipamentos Públicos Urbanos – EPU e Espaços Livres de Uso Público – ELUP devem ser proporcionais às densidades demográficas previstas no Plano Diretor de cada município (Inciso I, Art. 4º, Lei Federal n. 6.766/1979). EPCs são os equipamentos destinados à educação, cultura, saúde, esporte, segurança etc. (Figura 5); EPU, os equipamentos de infraestrutura urbana: abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica, rede telefônica etc.; e, ELUPs, os espaços públicos que configuram praças, parques urbanos, bosques etc. (Figura 6). A localização e a distribuição de EPU dependem de consultas às concessionárias, sendo comum a sua implantação em áreas destinadas à ELUP (Figura 7), o que motiva, nesse artigo, concentrarmos apenas nos EPCs e ELUPs.

Figura 5. Exemplo de EPC: Unidade Básica de Saúde – UBS n. 9 de Brazlândia, DF.



Figura 6. Exemplo de EPU: caixas d'água da CAESB no Setor Habitacional Água Quente, RA Recanto das Emas, DF.



Figura 7. Exemplo de ELUP: Parque Urbano Bosque do Sudoeste, DF.



São esses usos que abrigam a infraestrutura, os serviços públicos e os espaços públicos a serem utilizados e apropriados pela população, e sua localização exerce um papel fundamental na democratização do acesso a toda a população. Localizações privilegiadas estão intimamente relacionadas à disponibilidade de infraestrutura urbana, serviços públicos e espaços públicos qualificados, refletindo diretamente na segregação socioespacial. A implantação de EPCs, EPU's e ELUPs apresenta fundamental importância para um planejamento urbano e regional socialmente mais justos que buscam a redução de desigualdades sociais.

Ainda na legislação urbanística federal, o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001 que regulamenta a política urbana, tem como um dos seus objetivos o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto estabelece, como uma das diretrizes gerais, a garantia do direito à infraestrutura urbana, aos serviços públicos e ao lazer, além da oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados aos interesses e necessidades da população e ao contexto local.

Na esfera federal, ao definir os equipamentos e os espaços públicos como requisitos básicos para novos loteamentos e considerar o seu acesso à população como uma das diretrizes para o desenvolvimento das funções sociais da cidade, a legislação urbanística ratifica a sua importância para a cidade e sua população. A garantia ao acesso está intimamente relacionada à localização e à distribuição desses equipamentos e espaços públicos.

Planos Diretores do Distrito Federal

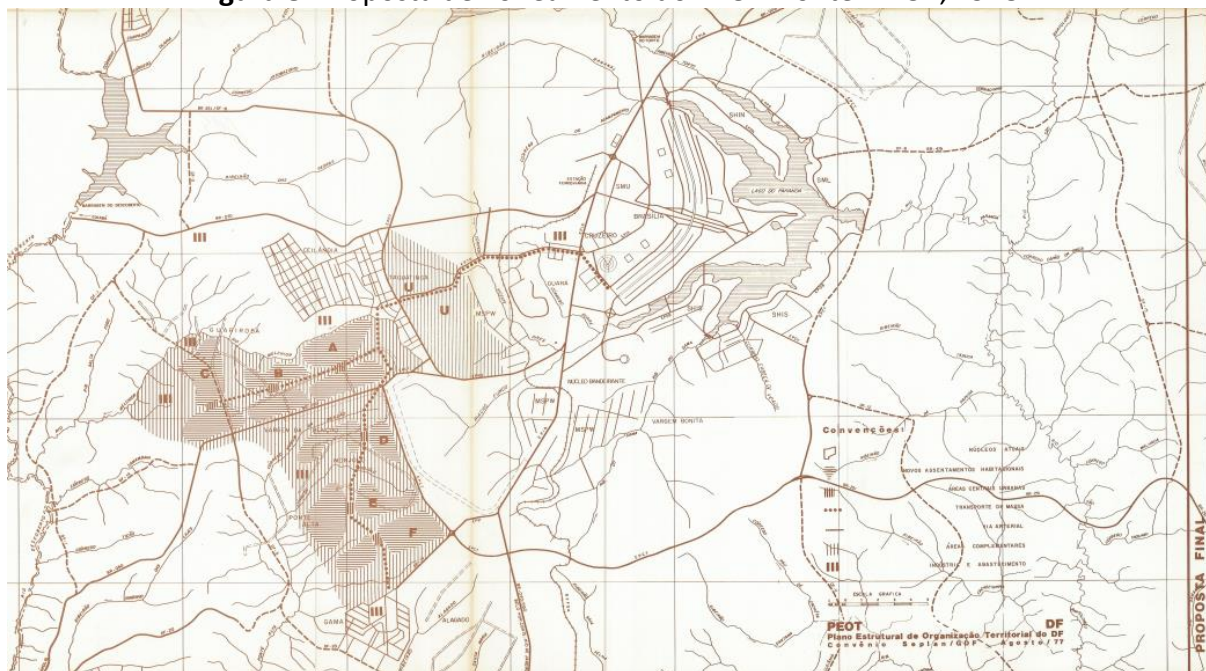
Quanto à legislação urbanística distrital, iremos abordar os seis Planos Diretores elaborados para o Distrito Federal: o Plano Estrutural de Organização Territorial – PEOT (1978), o Plano de Ocupação Territorial – POT (1985), o Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUso (1986) e os Planos Diretores de Ordenamento Territorial – PDOT (1992; 1997; 2009). Além dos Planos Diretores, iremos discutir brevemente os Planos Diretores Locais – PDL e as Diretrizes Urbanísticas Gerais – DIUR e Específicas – DIUPE.

O Plano Estrutural de Organização Territorial – PEOT, elaborado em 1977 e aprovado por meio do Decreto n. 4.049 de 10 de janeiro de 1978, identificou a correspondência entre o nível de renda da população e o acesso a equipamentos e à infraestrutura básica, concentrados no Plano Piloto em quantidade e em qualidade; reconhecia que o acesso a serviços públicos era mais difícil para as regiões onde o nível de renda da população era mais baixo, e defendia que caberia à política urbana medidas que buscassem favorecer também as áreas periféricas.

Tratando propriamente do Plano, o PEOT classificou o espaço do DF em quatro grandes “Áreas”, atribuindo diretrizes para cada uma delas: Áreas de Preservação, Áreas de Conservação do Meio Ambiente Natural, Áreas de Valorização e Dinamização e Áreas de Expansão (Figura 8). Enquanto as Áreas de Preservação correspondiam ao Plano Piloto e outras localidades – que eram áreas abrangidas por equipamentos públicos e infraestrutura

urbana, as Áreas de Valorização e Dinamização correspondiam aos núcleos satélites, com “equipamentos e serviços públicos de padrão bastante inferior ao dos existentes no Plano Piloto” (DISTRITO FEDERAL, 1978), devendo ser objeto de programas de implantação de serviços e equipamentos em carência.

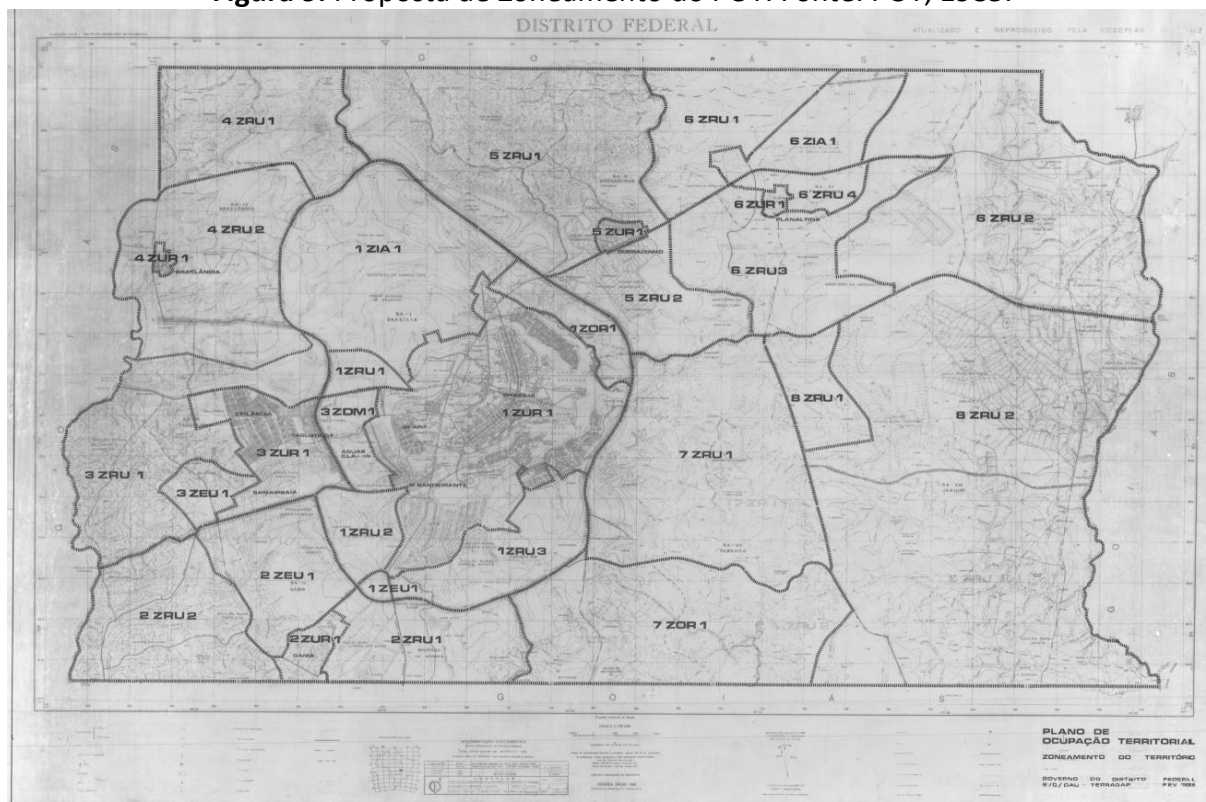
Figura 8. Proposta de Zoneamento do PEOT. Fonte: PEOT, 1978.



Para as Áreas de Expansão (representadas por letras no mapa de zoneamento – Figura 8), foi apontada a necessidade de dotá-las de equipamentos e serviços públicos. O PEOT definia que para novos assentamentos deveriam ser desenvolvidos trabalhos de planejamento e desenho urbano contemplando, entre outros itens, o dimensionamento e a distribuição de áreas necessárias para a implantação de serviços e equipamentos sociais e de lazer. Os equipamentos públicos deveriam “ser localizados ao longo das vias do sistema arterial secundário e concentrados tanto quanto possível juntos aos pontos de parada do sistema de transporte, de modo a possibilitar uma melhor articulação deste último com as áreas de habitação servidas pelos primeiros” (DISTRITO FEDERAL, 1978).

Na década seguinte ao desenvolvimento do PEOT, foi elaborado o Plano de Ocupação Territorial – POT (1985), que permaneceu como um documento técnico sem caráter legal. Tendo por base as propostas anteriores do PEOT, o POT apresentou um zoneamento para o DF definindo grandes zonas nas quais foram estabelecidas normas e diretrizes de uso e ocupação do solo (Figura 9). Para cada uma delas o Plano apontava a necessidade de estudos detalhados através de Planos Locais, visando à organização do território quanto ao uso e ocupação.

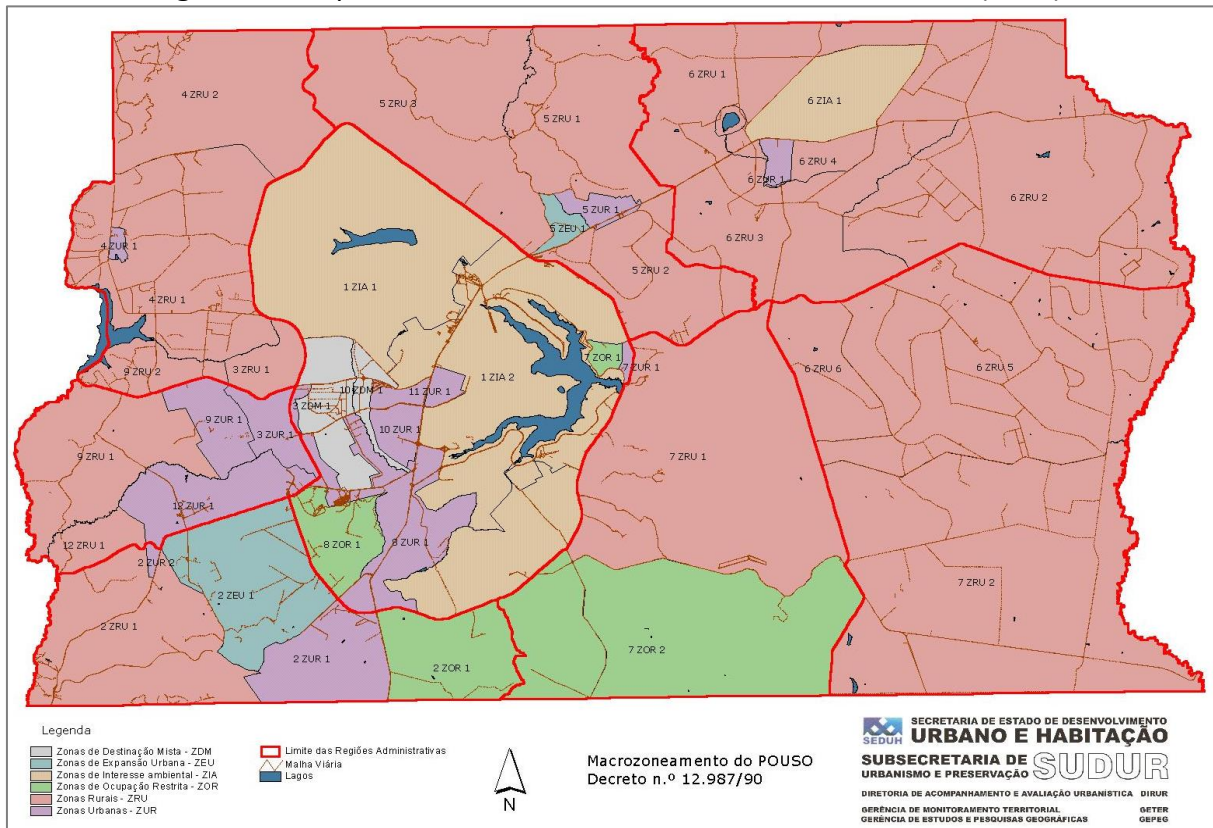
Figura 9. Proposta de Zoneamento do POT. Fonte: POT, 1985.



Quanto à implantação de equipamentos e espaços públicos, o POT não apresentou nenhuma norma ou diretriz, apenas colocando como um dos objetivos gerais do planejamento e da ocupação do território do DF o “atendimento das necessidades e carências básicas da população quanto às funções de habitação, trabalho, lazer e cultura, circulação, saúde, abastecimento e convívio com a natureza” (DISTRITO FEDERAL, 1985). Diretrizes mais específicas e detalhadas deveriam constar nos Planos Locais detalhados para cada zona definida pelo Plano.

O Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUZO foi elaborado no ano seguinte ao POT (1985), e aprovado pela Resolução n. 31/86 e pelo Decreto n. 12.898/1990, tendo se tornado um documento legal. O POUZO se caracterizou como um instrumento normativo que buscava o controle do uso e da ocupação do solo através do macrozoneamento do DF (Figura 10). Esse macrozoneamento dividiu o território do DF em solo urbano e em solo rural, sendo o primeiro subdividido em outras zonas.

Figura 10. Proposta de Zoneamento do POUSO. Fonte: POUSO, (1986).



Assim como os Planos anteriores, o POUSO deixou a cargo dos Planos Locais a definição de diretrizes mais detalhadas para cada zona quanto ao uso e ocupação do solo do DF. O Plano não apresentou contribuições para implantação de equipamentos ou espaços públicos, apenas determinou que todas as zonas deveriam ter funções simultâneas de “qualificar uma determinada parcela do território, segundo critérios de população, predominância de uso, existência de equipamentos urbanos e comunitários e relacionamentos com o meio ambiente (Art. 23, DISTRITO FEDERAL, 1986).

Na década seguinte, em 1992, foi elaborado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT do DF, Lei n. 353, de 18 de novembro de 1992. Assim como os anteriores, o Plano definiu um macrozoneamento para o território distrital, estabelecendo usos gerais para cada zona. O PDOT-DF/92 reconheceu que o “direito das camadas populares a uma melhor qualidade de vida é, basicamente garantido pelo acesso à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos” (DISTRITO FEDERAL, 1992).

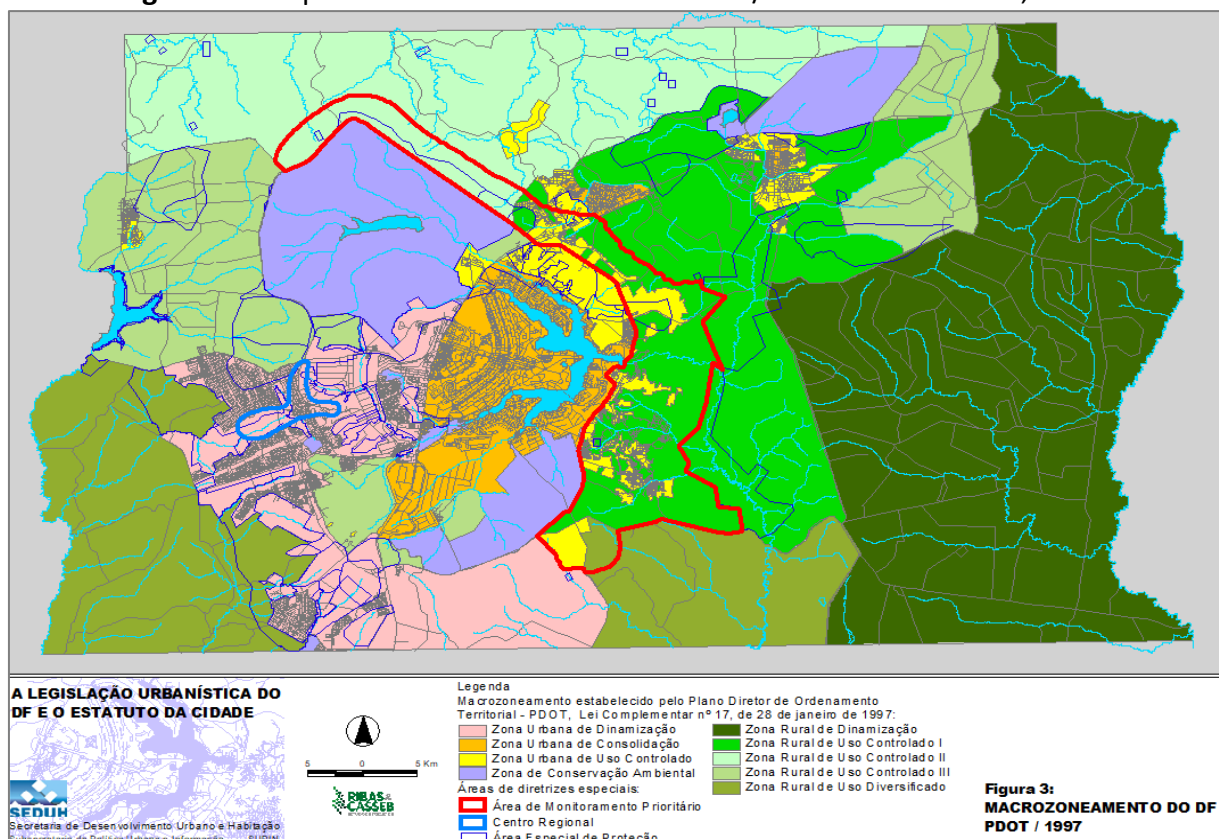
Entre seus objetivos essenciais, o PDOT-DF/92 definia: o cumprimento da “função social, que compreende o direito à moradia, transporte públicos, saneamento, energia elétrica, saúde, educação, cultura, lazer, segurança, preservação do patrimônio cultural e ambiental, de modo a garantir a qualidade de vida e o bem-estar dos habitantes do DF” (DISTRITO FEDERAL, 1992); e a promoção do “adequado dimensionamento e distribuição equânime dos equipamentos urbanos e sistema viário, bem como dos equipamentos comunitários, para compatibilização com o desenvolvimento econômico e demandas sociais” (DISTRITO FEDERAL, 1992).

Pela primeira vez, o PDOT-DF/92 assinalou uma preocupação com os espaços públicos, apresentando a recomendação de “adequar o dimensionamento das áreas dos espaços públicos, para evitar custos excessivos de manutenção e impropriedade de sua utilização” (DISTRITO FEDERAL, 1992).

A revisão do PDOT-DF/92 foi aprovada por meio da Lei Complementar n. 17, de 28 de janeiro de 1997, apresentando entre seus objetivos a necessidade de “romper com a segregação socioespacial e com o desequilíbrio entre as cidades ou núcleos urbanos do Distrito Federal [...] [e de] otimizar a ocupação dos espaços e o uso dos equipamentos públicos urbanos e comunitários instalados, bem como a estrutura viária” (Art. 5, DISTRITO FEDERAL, 1997). Entre as estratégias, o planejamento urbano deveria “reforçar a autonomia de cada cidade, configurando centros locais dotados de equipamentos, serviços, mobiliário urbano e espaços qualificados que garantam urbanidade” (Art. 6, DISTRITO FEDERAL, 1997).

Como os Planos anteriores, o PDOT-DF/97 também definiu um macrozoneamento com as seguintes zonas: Zona Urbana de Dinamização, Zona Urbana de Consolidação, Zona Urbana de Uso Controlado, Zona Rural de Dinamização, Zona Rural de Uso Diversificado, Zona Rural de Uso Controlado e Zona de Conservação Ambiental (Figura 11). Complementarmente, a normatização dos usos para cada zona deveria ser tratada em Planos Diretores Locais – PDL, tendo “como base critérios de incomodidade definidos a partir da análise, dentre outros, de condicionantes ambientais, da capacidade dos equipamentos públicos urbanos e comunitários e do sistema viários” (Art. 15, PDOT-DF, 1997).

Figura 11. Proposta de Zoneamento do PDOT-DF/97. Fonte: PDOT-DF, 1997.



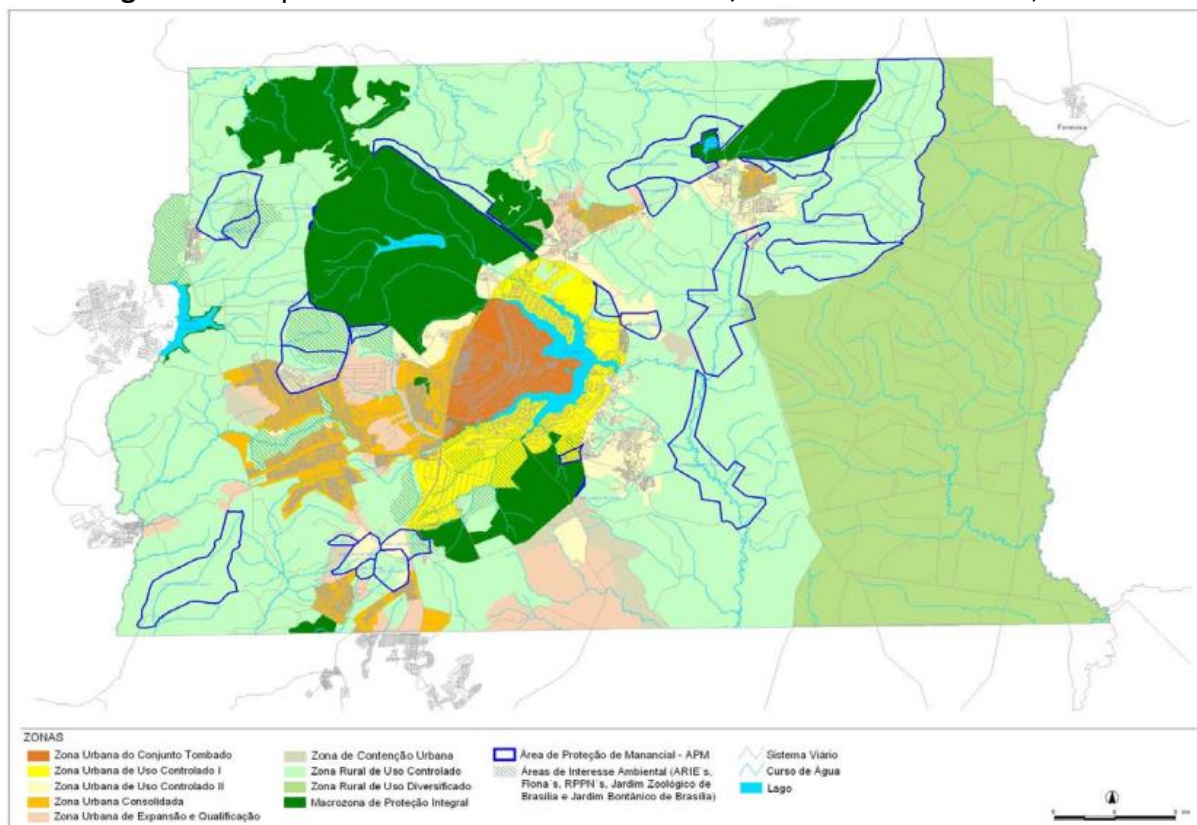
Na Zona Urbana de Dinamização, que abrange, além de áreas já ocupadas, áreas de expansão urbana prioritárias, deveria ser “priorizada a realização de investimentos públicos em infraestrutura, equipamentos, serviços urbanos e comunitários em geral” (inciso IV, § 2º, Art. 19, PDOT-DF, 1997). A urbanização das áreas de expansão ficaria condicionada ao atendimento de alguns critérios, como a implantação de equipamentos públicos urbanos e o adequado dimensionamento dos equipamentos comunitários.

O PDOT-DF/97 também estabeleceu Ações, Programas e Projetos Comunitários, dentre os quais o Programa de Incentivos a Parcerias do Governo com a Iniciativa Privada, que tinha o “objetivo de viabilizar projetos e ações relativos à implantação da infraestrutura urbana e de equipamentos” (inciso XIII, Art. 36, PDOT-DF, 1997).

Quanto aos PDLs, o PDOT-DF/97 os definiu como “instrumentos básicos do planejamento e controle do uso e da ocupação das Zonas de categoria urbana do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 1997). Entre os objetivos dos PDLs, constava a definição de “usos públicos para as áreas verdes públicas dos núcleos urbanos do Distrito Federal, admitindo-se a implantação de equipamentos comunitários de recreação e lazer e assegurando livre acesso à população” (DISTRITO FEDERAL, 1997). Os PDLs deveriam apresentar, de acordo com cada localidade, o diagnóstico do desenvolvimento urbano local, com objetivos, diretrizes e estratégias que buscassem solucionar os problemas encontrados, contendo a identificação dos equipamentos públicos urbanos e comunitários existentes e a proposta de novos a serem implantados de acordo com a necessidade local.

Na década seguinte, em 2009, houve uma nova revisão do Plano Diretor, sendo a legislação urbanística vigente atualmente. O PDOT-DF/2009 definiu um novo zoneamento para o território distrital (Figura 12), “de acordo com as vocações intrínsecas às áreas e aos objetivos do Plano” (Art. 56, DISTRITO FEDERAL, 2009). A Macrozona Urbana foi dividida em Zona Urbana do Conjunto Tombado, Zona Urbana de Uso Controlado I, Zona Urbana de Uso Controlado II, Zona Urbana Consolidada, Zona Urbana de Expansão e Qualificação e Zona de Contenção Urbana. Enquanto a Zona Rural de Uso Diversificado e a Zona Rural de Uso Controlado compõem a Macrozona Rural.

Figura 12. Proposta de Zoneamento do PDOT-DF/2009. Fonte: PDOT-DF, 1997.



Quanto aos objetos da nossa pesquisa, o PDOT-DF/2009 estabelece entre seus objetivos gerais a “distribuição equilibrada de áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários [...] [e a] garantia da implantação de infraestrutura e equipamentos públicos adequados para atendimento da população” (Art. 8º, DISTRITO FEDERAL, 2009).

O PDOT-DF/2009 apresenta diretrizes mais detalhadas que os outros Planos para os equipamentos e espaços públicos, definindo percentuais a serem destinados a esses usos, para os novos parcelamentos e para as áreas de regularização fundiária. No caso dos primeiros, o Plano estabelece que no mínimo 15% da área da gleba a ser parcelada deve ser destinada a esses usos, sendo que esse percentual pode reduzir-se para as Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e Interesse Específico – ARINE e para os Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI (categoria de área de regularização em Zona Rural).

O PDOT-DF/2009 define critérios específicos para os equipamentos regionais – os destinados à prestação de serviços das áreas temáticas de educação, segurança pública, saúde, transporte, abastecimento e cultura, caracterizados pela abrangência regional, pelo porte e especialidade, e pelas implicações na definição da estrutura do território (Art. 52, DISTRITO FEDERAL, 2009). Entre as diretrizes setoriais para o provimento de equipamentos regionais, o PDOT-DF/2009 aponta para a necessidade de garantir a distribuição equânime no território, a localização prioritariamente nas proximidades de vias estruturantes, a ampliação das condições de acessibilidade aos equipamentos etc.

Parâmetros urbanísticos que não são definidos no PDOT-DF/2009 devem ser definidos pelas Diretrizes Urbanísticas elaboradas pelo órgão gestor de desenvolvimento territorial e urbano do DF, como, por exemplo, normas específicas e detalhadas para a implantação de equipamentos e espaços públicos. Essas Diretrizes tornaram-se documentos normativos utilizados como parâmetros para a aprovação de novos projetos urbanísticos – de novos parcelamentos ou de regularização de assentamentos informais.

Outros documentos normativos do Distrito Federal: Normas Técnicas, Plano Diretores Locais e Diretrizes Urbanísticas

Em 1991, foi elaborada a Norma Técnica n. 3 (IPDF, 1991), que define índices mínimos de EPCs, além da estrutura de ELUPs e percentual de áreas institucionais e áreas verdes. A Norma apresenta a definição de cada equipamento – incluindo ELUPs – bem como dimensões, raio de influência, quantidade por RA e critérios de localização. O contexto que se apresenta, entretanto, não é mais o mesmo, fazendo referência a valores que foram alterados pelo PDOT-DF/2009, como os 15% da área a ser parcelada para ELUP e 10% para EPC (IPDF, 1991).

Quanto ao Plano Diretor Local – PDL, caracteriza-se como um instrumento urbanístico complementar ao PDOT-DF, tendo como área de abrangência a respectiva Região Administrativa – RA. Os PDLs definem os critérios de uso e ocupação para os lotes das RAs, sendo que o PDOT-DF/2009 transfere essa responsabilidade para a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, em fase de aprovação na Câmara Legislativa do DF. Portanto, até a entrada em vigor dessa lei, os PDLs existentes permanecem vigentes.

Como apontaram os Planos apresentados previamente, os PDLs deveriam estabelecer critérios mais específicos e detalhados acerca de alguns temas, como a implantação de EPCs, EPU e ELUPs. Em geral, os PDLs apresentam objetivos e estratégias gerais que reafirmam a importância dessas áreas públicas, apontando a necessidade de qualificar os espaços públicos existentes, otimizar a utilização dos equipamentos e garantir áreas destinadas a esses usos em novos parcelamentos.

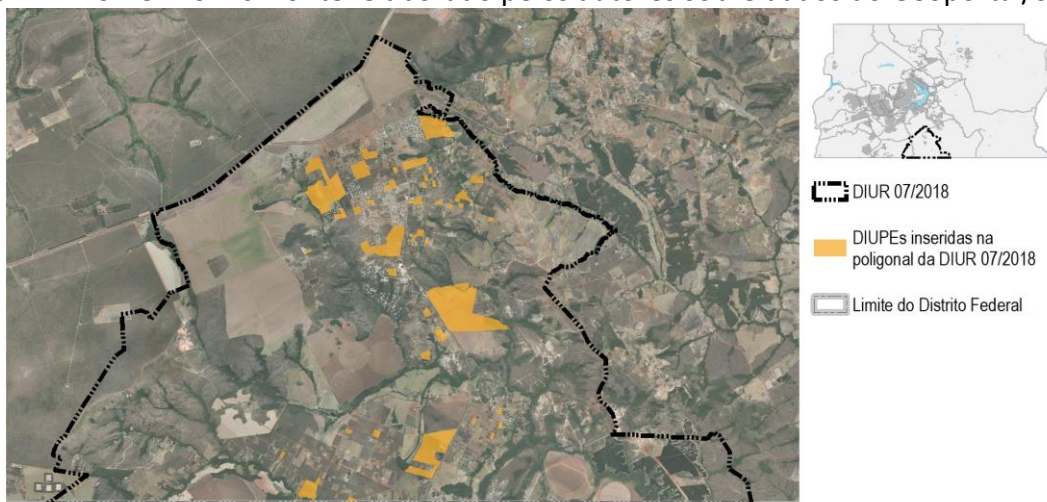
Os PDLs existentes definem normas de uso e ocupação para lotes registrados, como os usos permitidos e outros parâmetros urbanísticos, dentre eles a taxa de permeabilidade do solo, coeficientes de aproveitamento mínimo e máximo, afastamentos obrigatórios etc. Além de normas para lotes já registrados em parcelamentos existentes, alguns PDLs, como o de Ceilândia (Figura 13), definem diretrizes para novas áreas a serem parceladas, mas sem apresentar critérios específicos e detalhados para equipamentos e espaços públicos.

Figura 13. Mapa de Uso do Solo do PDL de Ceilândia. Fonte: DISTRITO FEDERAL, 2000.



Para novos projetos urbanísticos em áreas ainda sem parâmetros urbanísticos definidos, seja novos parcelamentos ou áreas de regularização, diretrizes mais detalhadas passaram a ser definidas em documentos normativos específicos: as Diretrizes Urbanísticas Gerais – DIUR e Específicas – DIUPE (Figura 14).

Figura 14. DIUR e DIUPes. Fonte: elaborado pelos autores sobre dados do Geoportal/SEGETH.



As DIURs são compostas, entre outras, pelas Diretrizes de Áreas Públicas, nas quais são especificados os percentuais mínimos de área a serem destinados a EPC, EPU e ELUP, de acordo com o definido pelo PDOT-DF/2009 para a região objeto do projeto urbanístico. Além das DIURs, são também elaboradas DIUPes, que tem como objeto, especificamente, a gleba a ser parcelada. Nessas Diretrizes, os percentuais mínimos de EPC, EPU e ELUP são definidos individualmente, sendo que a soma desses percentuais deve, obrigatoriamente, resultar no percentual total para a região em que está inserida a gleba, previamente definida pela DIUR de acordo com o PDOT-DF/2009.

Algumas DIURs, de maior abrangência territorial, buscaram apresentar orientações mais específicas e detalhadas, principalmente, para EPCs, caso da DIUR 07/2018 – Região Sul/Sudeste (DF-140). O estudo foi fundamentado em consultas realizadas a órgãos setoriais de saúde, educação, assistência social, segurança, esportes, cultura e às Administrações Regionais, em decorrência do Programa Morar Bem de Habitação de Interesse Social. A Norma Técnica n. 3, ainda que não estivesse mais em vigência no momento da elaboração da DIUR 07/2018, também foi consultada e utilizada como base para as Diretrizes. Foram especificados os EPCs necessários para a implantação do parcelamento urbano, com a definição da hierarquia, da área total de cada um dos lotes, do raio de influência e da quantidade estimada de lotes a serem destinados a esses usos (Figura 15).

Figura 15. Estudo de dimensionamento de EPCs da DIUR 07/2018 – Região Sul/Sudeste (DF-140). Fonte: SEGETH, 2018.

| SECRETARIA | EPC | Metragem do Lote (m ²) | HIERARQUIA | SATURAÇÃO (habitantes) | RAIO DE INFLUÊNCIA (m) | QUANTIDADE ESTIMADA | ÁREA TOTAL ESTIMADA (m ²) |
|-------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------|------------------------|------------------------|---------------------|---------------------------------------|
| TRANSPORTES | Terminal | 20.800,00 | REGIONAL | | Região | 1 | 20.800,00 |
| SEDEST | CREAS (Proteção Especial) | 2.000,00 | REGIONAL | | Região | 1 | 2.000,00 |
| | CRAS (Proteção Básica) | 2.000,00 | INTERMEDIÁRIO | | 3.000 | 21 | 42.000,00 |
| | COSE (Proteção Básica) | 2.500,00 | INTERMEDIÁRIO | | 3.000 | 21 | 42.500,00 |
| | Casa-Lar (Proteção Especial) | 1.200,00 | REGIONAL | | Região | 1 | 1.200,00 |
| | Centro-Dia (Proteção Especial) | 1.000,00 | REGIONAL | | Região | 1 | 1.000,00 |
| | Cozinha Comunitária | 1.500,00 | REGIONAL | | Região | 1 | 1.500,00 |
| SEGURANÇA PÚBLICA | DETRAN | 12.000,00 | REGIONAL | | Região | 1 | 12.000,00 |
| | CBMDF - Batalhão de Incêndio | 10.000,00 | INTERMEDIÁRIO | 120.000 | 3.000 | 8 | 79.166,67 |
| | CBMDF - Companhia Regional de Incêndio | 4.000,00 | INTERMEDIÁRIO | 75.000 | 3.000 | 13 | 50.720,00 |
| | PCDF (Delegacias) | 10.000,00 | INTERMEDIÁRIO | 50.000 a 100.000 | 3.000 | 19 | 190.200,00 |
| | PMDF - Destacamento | 900,00 | INTERMEDIÁRIO | 20.000 | 3.000 | 48 | 42.795,00 |
| | PMDF - Companhia | 10.000,00 | INTERMEDIÁRIO | 200.000 | 3.000 | 5 | 47.550,00 |
| | Unidade de Segurança Integrada - USI (DETRAN, CBMDF, PCDF, PMDF) | 15.000,00 | REGIONAL | | Região | 1 | 15.000,00 |
| EDUCAÇÃO | Centro de Educação Infantil - CEI | 7.000,00 | LOCAL | 300/escola | 800 | 89 | 623.000,00 |
| | Escola Classe | 8.000,00 | LOCAL | | 800 | 59 | 472.000,00 |
| | Centro de Ensino Fundamental | 8.480,00 | LOCAL | 1.050/escola | 800 | 74 | 627.520,00 |
| | Centro Educacional | 9.500,00 | LOCAL | 1.050/escola | 3.000 | 73 | 693.500,00 |
| | Centro de Ensino Médio | 9.500,00 | INTERMEDIÁRIO | 1.440/escola | 3.000 | 40 | 380.000,00 |

A partir do marco regulatório apresentado, percebe-se que a preocupação com a implantação de equipamentos públicos e a busca por sua distribuição equânime no território estiveram constantemente presentes no planejamento urbano distrital. Quanto aos espaços públicos, essa preocupação se apresentou mais recentemente. Contudo, tanto para um quanto para o outro, a normatização esbarra frequentemente em diretrizes gerais, o que mudou com a Norma Técnica n. 3 (1991) e com as DIURs e DIUPes, que passaram a ser elaboradas na última década.

A Norma Técnica, no entanto, além de não estar mais em vigência, está prestes a completar 30 anos, referida a um contexto urbano distinto. Ao mesmo tempo, as DIURs e DIUPes compreendem um contexto mais local. Esse cenário indica a necessidade de uma regulamentação da implantação de equipamentos públicos e de espaços públicos, que compreenda a integração entre o contexto local e o global do espaço urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A disputa por localização privilegiada, intimamente ligada à acessibilidade e a disponibilidade de infraestrutura urbana e de serviços públicos, implica diretamente a produção de um espaço urbano segregado. O foco da abordagem tradicional, voltado para a localização residencial das diferentes classes sociais, deve ser estendido à dinâmica social e as ações e movimentos das pessoas na cidade, compreendendo as “fissuras urbanas” – configurações e usos não hegemônicos (HOLANDA, 2017) – que permeiam esses espaços. Da mesma forma, a localização de equipamentos e espaços públicos pode desempenhar um importante papel na democratização do acesso a toda população.

Tomando como área de estudo o DF, apresentamos a legislação urbanística e, no que diz respeito aos equipamentos e aos espaços públicos, verificamos que a preocupação existe, mas uma regulamentação atualizada mais específica e mais detalhada, que compreenda a integração da escala local com a global do planejamento urbano, precisa ser elaborada. Compreendemos a complexidade dessa proposta, uma vez que exige um planejamento conjunto com órgãos setoriais. No entanto, o planejamento urbano não pode se eximir da responsabilidade de destinar áreas para esses equipamentos e espaços públicos de forma a permitir o fácil acesso a todas as pessoas, compreendendo o quão caro são esses espaços para a sociedade.

Considerando o papel que esses equipamentos e espaços públicos pode desempenhar no desenvolvimento das funções sociais da cidade, na redução de desigualdades socioeconômicas e da segregação socioespacial, há a necessidade de uma pesquisa que busque contribuir para a construção de um marco regulatório da política urbana referente ao tema. A pesquisa deve aprofundar a discussão sobre as desigualdades socioeconômicas no que diz respeito ao desequilíbrio na distribuição dos equipamentos e espaços públicos no território.

Ao mesmo tempo, precisamos nos opor a visão ingênua que enxerga as políticas públicas como uma ação unilateral do Estado, supostamente alheio aos reais anseios da população. Ainda que seja necessário espereitar com a devida atenção a ação (real) do poder político e econômico na definição dos rumos públicos, não devemos ignorar a ação de outros atores que também influenciam nas tomadas de decisão. A Academia, o corpo técnico dos órgãos competentes, as representações da sociedade civil organizada e a livre manifestação da população, cada vez mais influentes através das redes sociais, são exemplos de que marcos regulatórios de qualquer área não são expressão de uma única voz, mas a tradução de um campo em disputa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal n. 6.799, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

COELHO, Juliana. *Na Riqueza e na Pobreza: o papel da configuração para o estudo de centralidades e desigualdades socioespaciais em Brasília*. Tese de Doutorado. PPG/FAU/UnB, 2017.

DISTRITO FEDERAL. *Plano Estrutural de Organização Territorial – PEOT*. Brasília, 1978.

DISTRITO FEDERAL. *Plano de Ocupação Territorial – POT*. Brasília, 1985.

DISTRITO FEDERAL. *Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUZO*. Brasília, 1986.

DISTRITO FEDERAL. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT*. Brasília, 1992.

DISTRITO FEDERAL. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT*. Brasília, 1997.

DISTRITO FEDERAL. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT*. Brasília, 2009.

DISTRITO FEDERAL. *Plano Diretor Local – PDF de Ceilândia*. Brasília, 2000.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e Mucambos*. 1. ed. São Paulo: Global Editora, 2004.

FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande e Senzala*. 1. ed. São Paulo: Global Editora, 2006.

GOTTDIENER, Mark. *A Produção Social do Espaço Urbano*. 2. Ed. São Paulo. Edusp, 1997.

HOLANDA, Frederico de. *Brasília – cidade moderna, cidade eterna*. Brasília: FAU UnB, 2010.

HOLANDA, Frederico de. Urban fissures. *Journal of Space Syntax*, London, v. 7, n. 2, out. 2017. Disponível em: <http://joss.bartlett.ucl.ac.uk/journal/index.php/joss/article/view/301>. Acesso em: 04 nov. 2017.

MEDEIROS, Valério. *Urbis Brasiliae: o labirinto das cidades brasileiras*. – Brasília: EdUnB, 2013.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. – 5. ed., 3. reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. – 5. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SEGETH. *DIUR 07/2018 – Região Sul/Sudeste (DF-140)*. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, 2018. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp->

conteudo/uploads/2017/11/DIUR-07_2018_REGI%C3%83O-SUL_SUDESTE_DF140.pdf.
Acesso em: 10/11/2018.

SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)*. – Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. – São Paulo: Studio Nobel, 2012.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. – São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

WEBER, MAX. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. – São Paulo: Martin Claret, 2012. Villaça