

IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016.

A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA DESCARACTERIZANDO UMA IDEIA: O CASO DE ÁGUAS CLARAS, NO DF.

Sessão Temática - Paisagem Urbana e Sistema de Espaços Livres

Maria Alice Sampaio Silva
QUAPÁ/SEL - DF
marialicess@gmail.com

A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA DESCARACTERIZANDO UMA IDEIA: O CASO DE ÁGUAS CLARAS, NO DF.

RESUMO

Brasília, a cidade planejada para 500 mil habitantes, já nasceu grande e não pode ser analisada como se houvesse surgido de um processo natural de ocupação espontânea. Por força do Decreto nº 400, de 1955, o governo de Goiás deveria desapropriar todas as fazendas contidas no interior do quadrilátero, tornando a maior parte das terras, urbana e rural, do DF em propriedade pública. Assim o controle da liberação do estoque imobiliário seguiu regras peculiares, ao gosto da Administração local, desvirtuando o papel do governo como um regulador do mercado imobiliário para se transformar em fomentador da especulação sobre o setor. A proposta deste artigo nasceu da experiência realizada na Oficina QUAPÁ/SEL, que aconteceu nas instalações da FAU-UnB, em novembro de 2015, que estudou a qualidade da paisagem no Brasil, com oficinas para a formulação de propostas segundo eixos de investigação correlacionados, quais sejam: Sistema de Espaços Livres; padrões morfológicos existentes; agentes produtores do espaço; legislação urbanística e ambiental; e apropriações. O estudo resulta na análise tipo-morfológica da paisagem do DF, sua relação com o desenho urbano, sob os aspectos formais, funcionais e temporais da paisagem, e que possam nortear políticas públicas de planejamento urbano.

Palavras-chave: paisagem, espaços livres, assentamentos humanos.

ABSTRACT

Brasilia, the city planned for 500,000 inhabitants, had already been born big and can't be analyzed as if it had arisen from a natural process of spontaneous occupation. Under the Decree 400 from 1955, the government of Goiás should expropriate all farms contained within the quadrilateral, making most of the lands – urban and rural – in the Federal District public properties. Therefore the release of the housing stock followed peculiar control rules, by the interests of the local administration, distorting the government's role as a regulator of the housing market to become promoters of speculation in the sector. The purpose of this article was born from the workshop QUAPÁ / SEL experience, which took place at the premises of FAU-UNB, in November 2015. There it was studied the quality of landscapes in Brazil, it had workshops for the formulation of proposals according to related research areas, namely: Free spaces System; existing morphological patterns; agents product of space; urban and environmental legislation and appropriations. The study results in the type-morphological analysis of FD landscape, its relationship with the urban design in formal, functional and temporal aspects of the landscape, and that this can guide public policies of urban planning.

Keywords: landscape, open space, housing.

1. INTRODUÇÃO

O Distrito Federal (DF) é dividido em mais de 30 Administrações Regionais - RAs, sendo Brasília, a sede, a Região Administrativa I (RA I). Possui mais de 2.900.000 habitantes, estimado pelo IBGE em 2015. No Plano Piloto apresenta cerca de 220.000 habitantes, ou seja, a maior concentração de pessoas está nas “cidades satélites”, principalmente no vetor noroeste, composto por Guará, Taguatinga, Samambaia e Ceilândia e Águas Claras, objeto de nosso artigo, que está encravada entre elas.

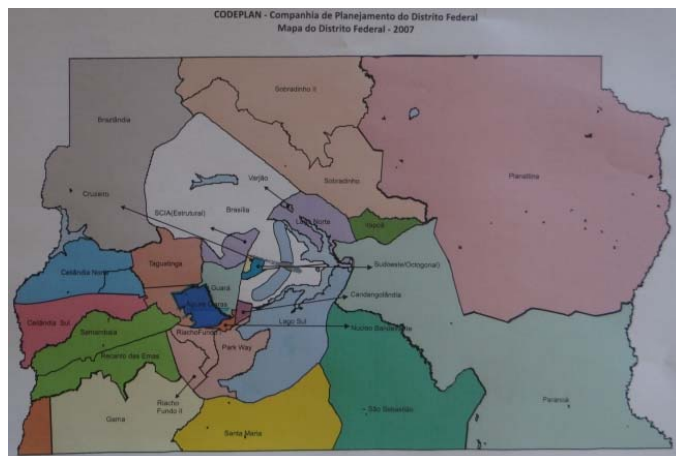


Figura 1 – Mapa das Regiões Administrativas -DF.
Fonte: CODEPLAN, 2007.

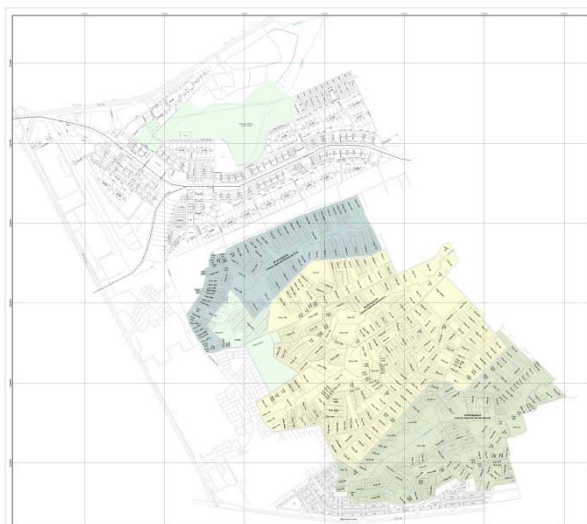


Figura 2 – Mapa Urbano de Águas Claras - DF. Fonte: SEDUMA-GDF, 1997.

¹ O Distrito Federal (DF) está dividido em Regiões Administrativas, diferentemente de outras cidades do País que se dividem em municípios, conforme disposto na Lei Orgânica do DF/94, Capítulo II Art. 10. www.fazenda.df.gov.br, acesso em 20/05/2016.

A proposta deste artigo nasceu da experiência realizada na Oficina QUAPÁ/SEL, que aconteceu nas instalações da FAU-UnB, em novembro de 2015, que faz parte das atividades do Laboratório da FAU-USP que estuda a qualidade da paisagem no Brasil, com oficinas para a formulação de propostas segundo eixos de investigação correlacionados, quais sejam: Sistema de Espaços Livres; padrões morfológicos existentes; Agentes produtores do espaço; Legislação urbanística e ambiental e apropriações. Resulta de análise tipo-morfológica da paisagem do DF, em relação com o desenho urbano, sob os aspectos formais, funcionais e temporais da paisagem, e que possam nortear políticas públicas de planejamento urbano.

A cidade de Águas Claras surgiu em 1984, de um desmembramento de algumas quadras da área da RA de Taguatinga. Teve seu projeto urbanístico encomendado pela TERRACAP² ao arquiteto e urbanista Paulo Zimbres³ e iniciada a construção a partir de 1990, época em que houve uma queda na oferta por habitação ao mesmo tempo em que ocorria um dos maiores fluxos migratórios desde a construção de Brasília, segundo o IBGE (SILVA, 2011 p.56). Sua criação se deu pela Lei nº 3.153/ 2003, conforme registros no PDAD 2014⁴, se tornando a RA XX, dividida nos setores: Águas Claras (Vertical), Setor Habitacional Arnieiras e Areal.

Ainda segundo o PDAD 2014 a cidade possui 39.362 domicílios (78.601 Brasília), sendo 54,39% próprios, a maior parte instalada no setor Vertical, com 25.527 unidades. O restante dos domicílios está dividido em 7.104 unidades em Arnieiras e 6.732 unidades no Areal. A população urbana é de aproximadamente 120 mil habitantes e taxa de crescimento anual de 3,45%, composto pela maioria de mulheres e rendimento bruto mensal familiar de mais de R\$ 8.000,00, configurando-se em uma cidade de classe média. Possui infraestrutura urbana geral, serviços de limpeza urbana e coleta de lixo.

2. A DINÂMICA TERRITORIAL

Território é o espaço onde o homem atua, transformando seu suporte físico onde os assentamentos são plantados segundo suas necessidades. Assim como a forma urbana não se desvincula do seu suporte físico, transformando o sítio natural, para dotá-lo de características tais como exercer atividades de abrigo e de produção (LAMAS, 2010 p. 63). A transferência da capital para o Planalto Central foi realizada em bases técnicas para a

² TERRACAP é uma empresa cujo capital está dividido em 49% pertence à União e 51% ao GDF, criada pela Lei nº5.861/1972 para administrar as terras públicas do DF.

³ Paulo Zimbres é arquiteto e urbanista, professor aposentado da UnB, é também autor do projeto do Setor Noroeste, área habitacional proposta por Lucio Costa, em 1987.

⁴ O PDAD - Pesquisa Distrital Por Amostra de Domicílios é elaborado pela CODEPLAN – Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do GDF.

escolha do sítio⁵ e foi moldada segundo uma organização funcional, cujo zoneamento e a atribuição exclusiva a cada parcela de território tornaram-se veículos universais do urbanismo, e era preciso preservar a cidade na sua função como centro político e administrativo do País (SILVA, 2011 p.20/27; TAVARES, 2014 p.77/95).

A preservação do Plano Piloto de Brasília, segundo Kolsdorf (2005) “tem sido frequentemente confrontada com seu crescimento”. Desde 1961 havia uma preocupação do governo com a instabilidade na permanência de Brasília no Planalto Central, e o risco iminente da deturpação do plano urbanístico e da forma polinucleada como as cidades satélites iam sendo criadas, antes da completa ocupação do Plano (COSTA, 1991). Usando instrumentos para disciplinar a ocupação em áreas urbanas e rurais do DF o governo publica o Decreto no 163/1962 (DOU, 1962), que se torna o primeiro documento de zoneamento do DF.

Afastada a ameaça do retorno para o litoral, foi elaborado o Plano Estrutural de Organização Territorial (PEOT, Decreto no 4.049/1978, ANJOS, 2008 p.23), que estabeleceu mecanismos extremos de controle e uso do solo e de desenvolvimento de região geoeconômica para todo o DF. Identificou áreas mais propícias à urbanização tentando estabelecer um equilíbrio entre o uso do solo e a distribuição dos serviços de infraestrutura urbana. Infelizmente não reconheceu assentamentos irregulares oriundos dos acampamentos das empresas construtoras, mas inibiu, temporariamente, as ocupações informais, e congelou a oferta de áreas habitacionais para a população de baixa e média renda (SEH/GDF, 1986).

Em 1985 adveio o Plano de Ocupação Territorial – POT, que mantém a área de expansão definida no PEOT, acrescentando a divisão do território em zonas com critérios de uso para a ocupação, mas não surtiu os resultados esperados, permanecendo a ameaça sobre a degradação do Plano Piloto. Era preciso planejar a localização de novas áreas residenciais, mantendo o gabarito existente de seis andares sobre pilotis (Figura 3) e três pisos com subsolo para os comerciais (Figura 4), a densidade habitacional das superquadras (500 hab/ha), os generosos espaços abertos, a presença marcante da vegetação na imagem da cidade e principalmente a relação entre as quatro escalas propostas pelo Plano Piloto, sem desvirtuar a função político-administrativa da Capital.

⁵ Proposto pelo Mal. Pessoa que coordenava a Comissão Para a Transferência da Capital para o Planalto.



Figura 3 - SQS 308, edifício de seis pavimentos sobre pilotis livre. Fonte: foto da autora, 30/07/2010.



Figura 4 - SCLN 304, Comercial Local Norte, prédios de três pisos com subsolo. Fonte: foto da autora, 30/07/2010.

Com essa proposta e preocupado com o crescimento acelerado da cidade, o então governador José Aparecido, em 1987, convidou Lúcio Costa para elaborar uma avaliação sobre a atual situação de Brasília e propor uma solução de crescimento, com o cuidado para sua preservação. Desse convite surgiu o documento conhecido como Brasília Revisitada (Decreto no 10.829/1987), que desencadeou o processo de tombamento do Plano Piloto de Brasília⁶. As áreas A (Octogonal e Setor Sudoeste, atuais), B (Setor Noroeste), C (Vila Planalto), D (hoje é área institucional), E (parcelamentos habitacionais irregulares), F (Setor Taquari) foram projetadas como novas áreas residenciais. Figura 5

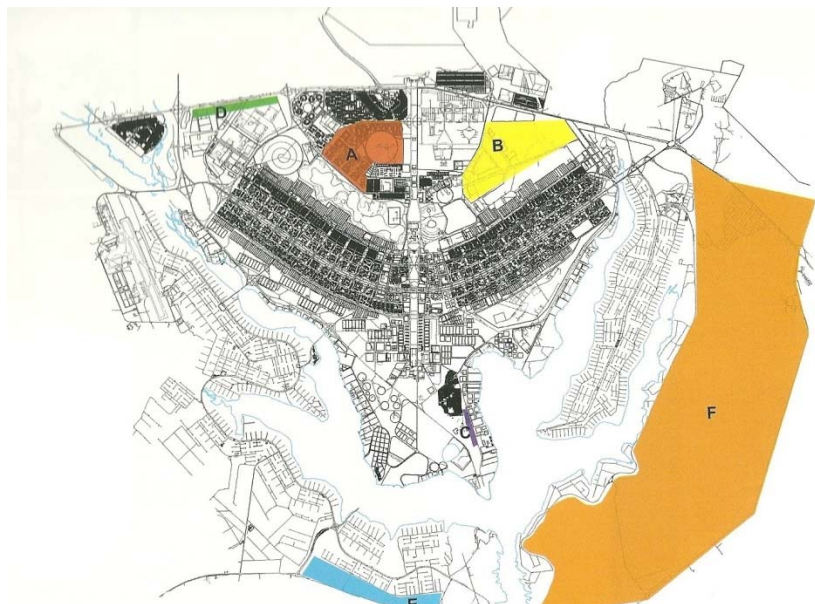


Figura 5 – Plano Brasília Revisitada de Lucio Costa, 1987. Fonte: Brasília1960 2010: passado, presente e futuro / Francisco Leitão,org. 2010.

⁶ O desdobramento deste plano foi a elaboração do dossiê para o pedido de tombamento à UNESCO.

Mesmo diante de todo o arcabouço legal para coibir as irregularidades praticadas, em 1989 foram identificados 179 assentamentos irregulares, resultantes do parcelamento das fazendas remanescentes, cujo processo de desapropriação suscitava dúvidas quanto à sua dominialidade. Em 1995 já somavam 530 parcelamentos, popularmente chamados de “condomínios horizontais”, gerados, principalmente, pela escassez na oferta de unidades habitacionais. O Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO instituído pelo Decreto nº 12.898/1990, dividia os limites internos do DF em solo urbano e rural, com a exigência da aprovação pelos órgãos ambientais sobre a viabilidade de qualquer empreendimento.

É neste cenário que nasce a cidade de Águas Claras, uma área de 400 ha entre as cidades do Guarã e Taguatinga, ao longo da planejada linha de metrô (Figura 6) e limitada pela EPTG e EPVP⁷. O governo passa a investir em alternativas para a classe média, fora das quadras residenciais A TERRACAP encomenda a Zimbres um projeto de urbanização que fosse diferente de todas as outras cidades já implantadas, para atender, prioritariamente, a um grande contingente de servidores públicos carentes de moradias, devido ao alto custo de unidades em Brasília, para construção através de cooperativas habitacionais.

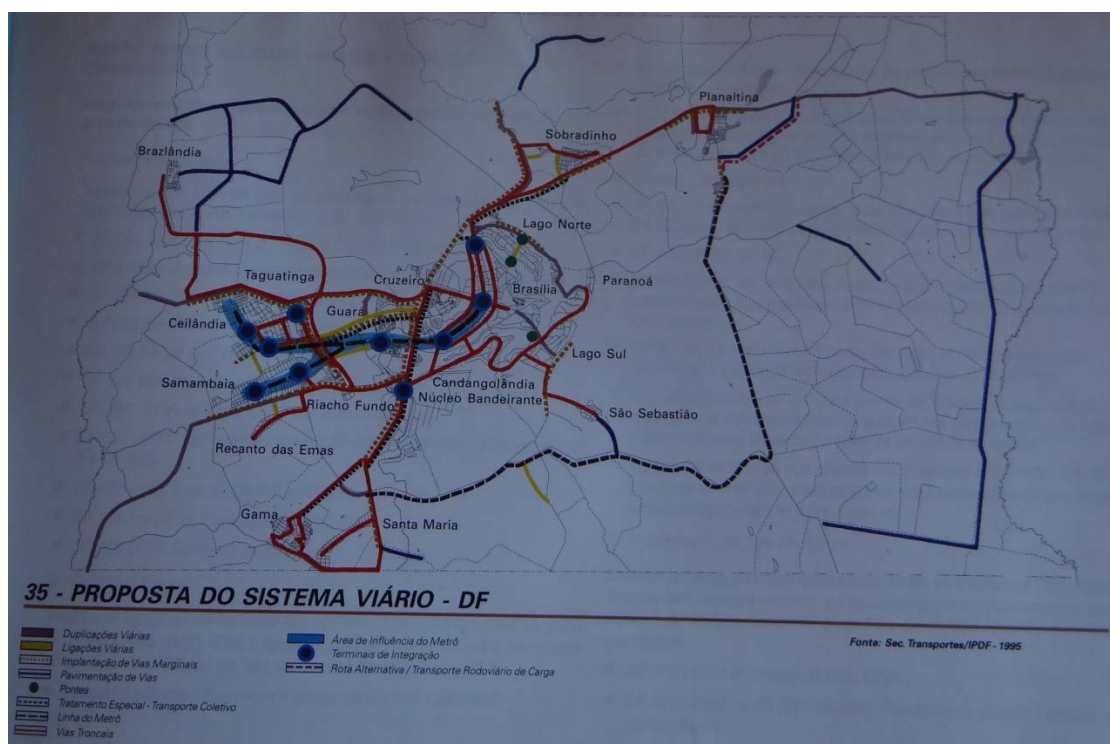


Figura 6 – PDOT -1996. Fonte: IPDF/GDF 1996, Anexos.

⁷ EPTG é a sigla da Estrada Parque Taguatinga. EPVP é a sigla da Estrada Parque Vicente Pires.

3. O CASO DE ÁGUAS CLARAS

Na oficina do QUAPÁ/SEL de novembro vimos que as legislações urbanística e ambiental têm importante papel na constituição da forma urbana, nos processos de parcelamento e na constituição dos espaços livres, tanto públicos quanto privados, permitindo visualizar a realidade presente e auxiliar nos projetos de futuras possibilidades.

Neste sentido vemos que as “cidades satélites”, apesar de fruto do planejamento estatal e elaboradas no Departamento de Arquitetura e Urbanismo do Governo do Distrito Federal – DAU-GDF, seguindo as mesmas diretrizes de implantação de Brasília com suas premissas modernistas, passaram a ser uma versão inacabada desse planejamento, causada pela ameaça constante dos processos de invasões. Exemplo disso é Sobradinho (1960), cuja proposta é similar à Brasília, porém como produto de uma ação emergencial, não aconteceu na sua totalidade.

Mais recentemente, a proposta de Águas Claras, também fruto de planejamento estatal, configura-se em uma cidade compacta, com o espaço urbano acanhado, limitada em seu território, com adensamento interno construído por meio de verticalização. A linha do horizonte e o espaço urbano ao nível dos olhos do morador não existem. A análise que se faz é que foi projetada de cima para baixo, sob a ótica de quem está em um avião, ou helicóptero, sacrificando a escala humana ao nível dos olhos do caminhante (GEHL, 2013).

As áreas urbanas de Taguatinga, Águas Claras, Ceilândia e Samambaia formam um único território, pela justaposição de seus projetos urbanísticos. Os reflexos são percebidos na deterioração da qualidade dos espaços públicos e o conflito no sistema viário. Figuras 7 e 8



Figura 7 – Skyline de Águas Claras - Fonte: foto da autora, 2015.

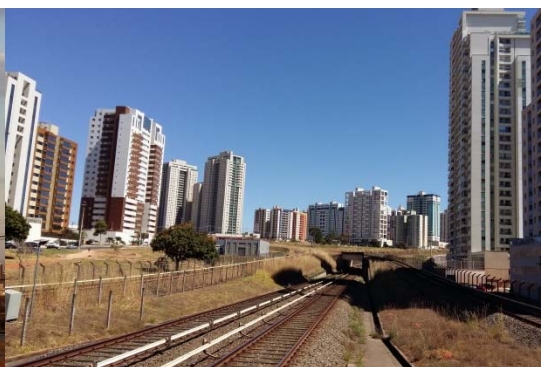
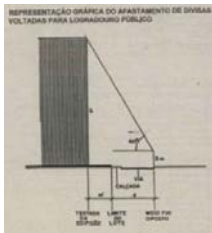


Figura 8 – Águas Claras – linha do metrô. Fonte: foto da autora, 2015.

Para a elaboração das normas urbanísticas existentes foi analisado um arcabouço de Plantas Registradas - PR, Memoriais Descritivos e Normas de Edificações, Uso e Gabarito –

NGB, promovendo uma flexibilização em relação às normas aplicadas em Brasília, com sua rígida setorização funcional e complexas regras de uso e ocupação do solo. Na Tabela abaixo vemos os índices padrão praticados. Vale registrar que havia a previsão de uma demanda projetada para 162 mil habitantes para Águas Claras.

Índices Padrão	
Coef. de Aproveitamento	$Cat = (CA1 \times A1) + (CA2 \times A2) \dots (CA_n \times A_n) / A1 + A2 \dots A_n$
Mínimo de construção	25%
Taxa de permeabilidade	$A(x < 200) = 0\%$ $A(200 \leq x < 400) = 10\%$ $A(400 \leq x < 2000) = 20\%$ $A(2000 \leq x) = 30\%$ $A(\text{soma}) = TP \text{ do total}$
Afastamentos para logradouros públicos	<p>60° com o meio fio oposto</p> <p>$AF = (h - 5) - d \text{ (lote com meio-fio oposto)} / 1,75$</p> 
Afastamentos para vizinhos	<p>1,5 térreo, 1º e 2º andares</p> <p>$AF = 1,5 + b + (0,25 \times (\text{pav.} - 1))$</p>
Lote padrão	10x25 e 25x50
Rua padrão	Entre 9 e 10m
OBS:	Garagem e comércio (até 50%) não contam para o CA's

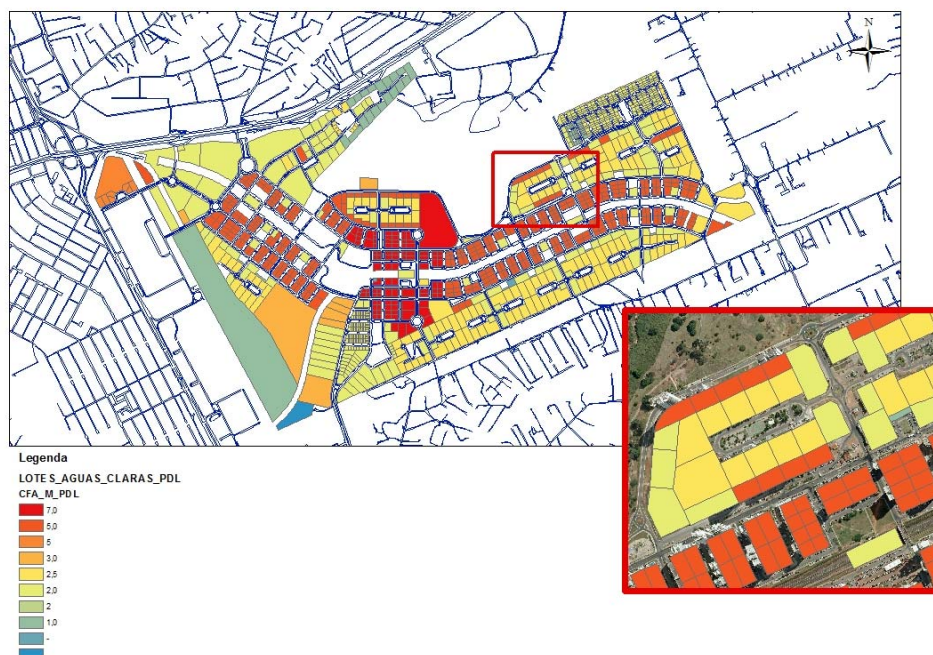


Figura 9 – Águas Claras, PDL. Fonte: elaboração de mapa sobre arquivo CODEPLAN, Oficina Quapá-SEL , 2015

Vale ressaltar que no início da construção os prédios eram construídos por cooperativas de servidores públicos dos ministérios. A grande maioria dessas cooperativas não teve estofo para lograr êxito na conclusão das obras, que eram substituídas por empresas construtoras. Em entrevista com moradores ouvimos o relato que, a princípio, os prédios possuíam 10 andares, até para atender as necessidades financeiras dos cooperados. Abaixo vemos um detalhe da quadra 105, onde os lotes nove e 10 foram lembrados para a implantação de cinco blocos para os cooperados do Ministério da Aeronáutica. Com a incapacidade financeira da empreitada, foram construídos apenas quatro edifícios por empresa construtora, com a falência da cooperativa em questão. Figura 10

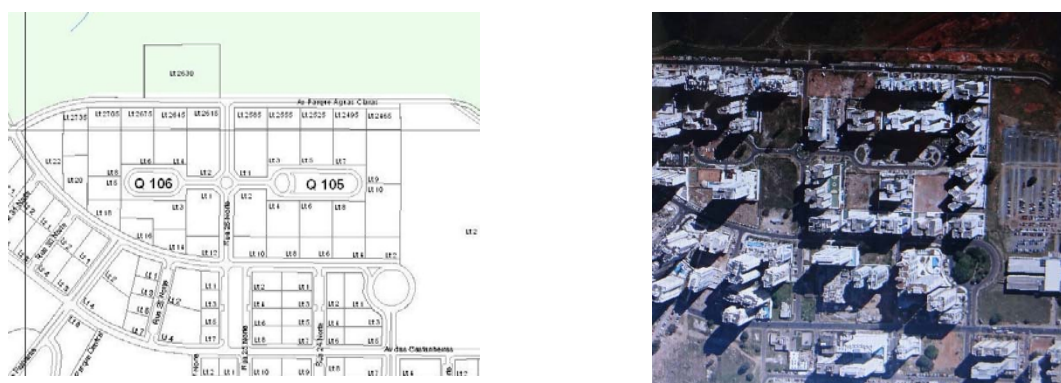


Figura 10 – Quadra 105. Fonte: <http://ortofoto.mapa.codeplan.df.gov.br>, 2015.

BIBLIOGRAFIA

Anjos, Rafael Sanzio dos. A Dinâmica Territorial. Brasília: UnB, 2007.

Albuquerque, J. Pessoa Cavalcanti. Nova metrópole do Brasil: relatório geral de sua localização. Rio de Janeiro: Imprensa do Exército, 1958.

Belcher, Donald J. O relatório técnico sobre a nova Capital da República ou Relatório Belcher. 4ª ed. Brasília: CODEPLAN, 1995.

Costa, Lúcio. Brasília, cidade que inventei ou Relatório do Plano Piloto de Brasília. Brasília: CODEPLAN – ArPDF – DePHA, 1991.

Costa, Graciete. A Cartografia nos Planos Diretores do Distrito Federal. In.: 1º Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica. Paraty, 2011.

Cruls, Luiz. Relatório da comissão exploradora do planalto central do Brasil ou Relatório Cruls. 6ª ed. Brasília: CODEPLAN, 1995.

Gehl, Jan. Cidades para Pessoas; tradução Anita Di Marco. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

Governo do Distrito Federal. Código de Obras do DF. Brasília: Secretaria de Obras, 1993.

_____. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal: Documento de Referência; Perfil do Distrito Federal – Estudos Setoriais; Proposta do PDOT. Brasília: Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - IPDF, 1996.

_____. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília: CODEPLAN, 2008. Formato digital.

IBGE. Censo do Brasil 2000. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

_____. Censo do Brasil 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Kolsdorf, Maria Elaine. Brasília entre a preservação e o crescimento. In. Visões de Brasília: patrimônio, preservação e desenvolvimento. Brasília: Instituto de Arquitetos do Brasil, 2005.

Lamas, José. Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.

Leitão, Francisco, org. Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília/DF: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente, 2009.

Silva, Maria Alice Sampaio. A produção da habitação de interesse social no Distrito Federal e seus rebatimentos nos assentamentos irregulares na cidade modernista: o caso de Nova Colina. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2011.

Tavares, Jeferson. Projetos para Brasília: 1927-1957. Brasília/DF: IPHAN, 2014.