



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

PLANEJAMENTO URBANO PARA QUÊ E PARA QUEM? OCUPAÇÕES FORMAIS E INFORMAIS  
EM BRASÍLIA

**Marecida Sampaio da Rocha** (SEDUH/GDF) - mare.sampaio@gmail.com

*Formada em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS. Mestra em Arquitetura e Urbanismo pela UnB. Servidora Pública da SEDUH/GDF.*

**Valério Augusto Soares de Medeiros** (PPG/FAU/UnB, Câmara dos Deputados) -

medeiros.valerio@uol.com.br

*Formado em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela UnB. Professor do PPG/FAU/UnB e do CEFOR/Câmara dos Deputados. Analista Legislativo da Câmara dos Deputados.*

## Planejamento urbano para quê e para quem?

### Ocupações formais e informais em Brasília

#### Resumo

A pesquisa tem por intenção avaliar o papel do planejamento urbano no Distrito Federal na construção do território, por meio da leitura diacrônica dos assentamentos implantados, enquanto agente que ora condiciona previamente a ocupação, ora efetiva ocupações não previstas. Em termos teóricos, metodológicos e ferramentais, a pesquisa se fundamenta em levantamento de dados disponíveis referentes à historiografia da cidade e em documentos oficiais que remetem ao tema para a recomposição dos passos elaborados ora por um ator (planejamento oficial), ora por outro (ocupação formal ou informal). O Sistema de Documentação Urbanística e Cartográfica do Distrito Federal – SISDUC e o Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal – SITURB (disponibilizado no Geoportal), ambos desenvolvidos e mantidos pela SEDUH/GDF, são a base para o inventário de projetos e dos mapas desenvolvidos no estudo. Para a compreensão temporal, a investigação está estruturada em quatro etapas, cada uma delas fracionada em períodos: a) de 1958 a 1975; b) de 1976 a 1997; c) de 1998 a 2009); e de 2010 a 2019. Os achados obtidos contribuem para o debate sobre o processo de ocupação territorial do Distrito Federal, ao abordar a relação entre as ações públicas de planejamento, e o modo como o espaço vem sendo ocupado desde finais da década de 1950. Percebe-se uma lacuna evidente entre o planejamento oficial e a ocupação urbana que, após os primeiros anos de construção da cidade, vem sempre um passo à frente do planejamento. Apesar do histórico do DF como cidade planejada, o que se tem visto, em especial na última década, é o planejamento urbano cedendo espaço para a iniciativa informal, dedicado à regularização e não conseguindo se antecipar às demandas sociais por moradia, ou promover a integração e a democratização do território entre as diferentes faixas de renda familiar.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano, Ocupação Formal, Ocupação Informal, Brasília, Distrito Federal.

#### INTRODUÇÃO

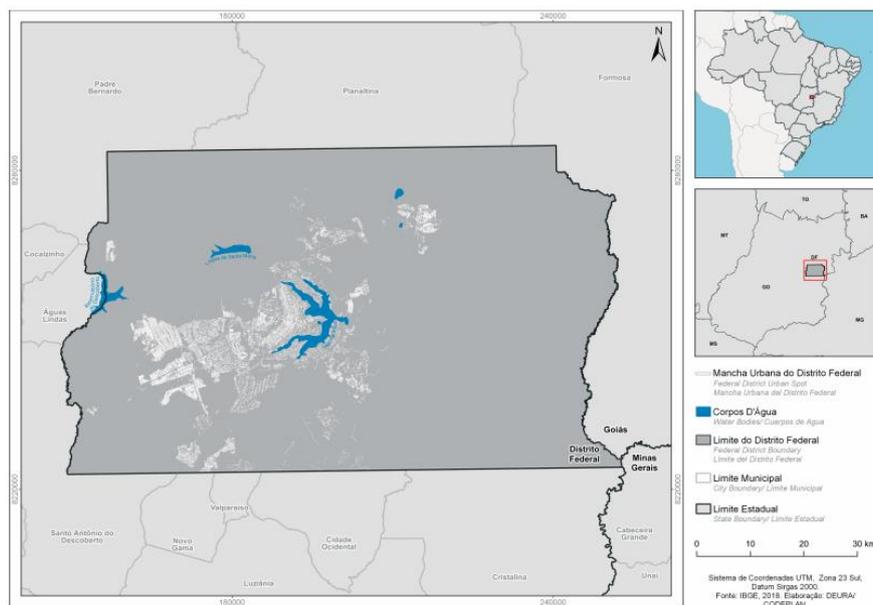
O texto aborda o tema planejamento urbano, mais especificamente o oficial, ou seja, aquele que advém de atores que detêm as atribuições legais de pensar a cidade. São profissionais e políticos com o direito/dever de nortear o crescimento urbano por intermédio de planos, políticas, projetos e ações, bem como de implementá-los, visando conferir ao ambiente urbano características salutaras à vida em sociedade. O enfoque da pesquisa se detém sobre a investigação diacrônica da relação entre o planejamento urbano oficial e a ocupação formal e a informal no Distrito Federal — desde a implantação de Brasília<sup>1</sup> até os dias atuais — discutindo o papel do planejamento oficial na construção do assentamento.

---

<sup>1</sup> Aqui entendida como o Distrito Federal, incluindo o Plano Piloto e os demais espaços urbanos que integram a unidade da federação.

Brasília, enquanto cidade nova que já nasce planejada<sup>2</sup>, foi escolhida como estudo de caso – Figura 1 – por propiciar a análise do planejamento urbano desde sua origem. As ações de planejamento podem ser compreendidas enquanto agentes determinantes para a dinâmica de produção do tecido urbano na capital, com consequências na expansão ao longo das décadas que sucederam a sua inauguração em 21 de abril de 1960.

Figura 1: Localização Geográfica do Distrito Federal (Brasil), em diversas escalas.



Fonte: CODEPLAN (2020).

O estudo diacrônico da dinâmica do planejamento oficial e suas marcas no tecido urbano relacionadas à presença constante de assentamentos irregulares pode elucidar em que medida e circunstâncias um pode servir de subsídio ao outro, e vice-versa, já que essas ocupações irregulares, depois de constituídas e consolidadas, passam a reivindicar ao Estado o direito de entrar em processo de regularização. Alega-se autorização tácita por conta da inação do Estado e, mais que isso, são absorvidas pelo tecido urbano e consideradas, vez que estão presentes na cidade, na elaboração de um próximo planejamento urbano oficial, em um sistema que se retroalimenta. Espera-se dessa análise o entendimento de como a cidade foi sendo construída, e quanto dessa cidade é produto do planejamento oficial e da ocupação informal.

Em relação aos tipos de ocupação do território do DF, e em uma perspectiva legal, é relevante conceituar o que são ocupações formais e informais para o presente artigo. Serão formais quando a sua origem advier de fonte governamental na sua elaboração, implantação ou contratação de projeto/implantação, ou ainda concurso. Igualmente serão considerados regulares ocupações de natureza particular, entretanto aprovadas pelas instâncias governamentais responsáveis, do que se infere que tenha existido um adequado estudo de viabilidade urbanística por parte do órgão aprovador, presumindo-se algum tipo de planejamento. Em caminho oposto, serão

<sup>2</sup> Assume-se como “primeiro planejamento” o projeto de Lucio Costa, vencedor do concurso do Plano Piloto de Brasília lançado no Diário Oficial da União – DOU, em 30 de setembro de 1956.

ocupações informais os loteamentos ou desmembramentos implantados sem a origem governamental ou sem qualquer aprovação por parte do poder público.

Com base nas informações anteriores, o objetivo geral do estudo é avaliar o papel do planejamento urbano no DF na construção do território, por meio da leitura diacrônica dos assentamentos implantados, enquanto agente que em momentos condiciona previamente a ocupação do território, em outros efetiva ocupações não previstas. Os objetivos específicos compreendem: a) identificar as prioridades diacrônicas de ocupação do solo no DF; b) avaliar o diálogo entre dispersão e ocupação no processo de urbanização no DF; c) analisar a relação entre o histórico das políticas públicas para a área de estudo e o resultado do modelo de ocupação do território; e d) verificar a efetividade na “costura” dos tecidos fragmentados pela inserção dos assentamentos planejados e seus reflexos local e globalmente.

## **BRASÍLIA, O MITO DA CIDADE PLANEJADA**

O planejamento inicial do Plano Piloto de Brasília, conforme definido por Lucio Costa em seu texto de apresentação do projeto para o concurso, não fornecia naquele momento a versão acabada do planejamento urbano. O que constava era a concepção urbanística a ser desenvolvida em um planejamento maior, e futuro:

A liberação do acesso ao concurso reduziu de certo modo a consulta àquilo que de fato importa, ou seja, à concepção urbanística da cidade propriamente dita, porque esta não será, no caso, uma decorrência do planejamento regional, mas a causa dele: a sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região (COSTA, 1991).

A ideia também aparece nas ponderações de Tavares (2004): “[...] algumas folhas de papel almaço e um texto ilustrado por não mais de duas dezenas de desenhos, à mão. Assim foi concebida a capital da modernidade sob a letra miúda de Lúcio Costa”. Da mesma forma contribui Reis (2001), colocando que ainda na fase do concurso ocorreram alterações da proposta original patrocinadas pela Comissão Julgadora.

Costa (1991) recupera as palavras do júri de que o projeto apresentado e aclamado vencedor do concurso<sup>3</sup> era sucinto e dedicado às questões mais relevantes definidoras do caráter que se queria imprimir à nova cidade e não um projeto acabado em si mesmo:

Inúmeros projetos apresentados poderiam ser descritos como demasiadamente desenvolvidos; o de nº 22, ao contrário, parece sumário. Na realidade, porém, explica tudo o que é preciso saber nesta fase; e omite tudo que é sem propósito.

Ou seja, o que hoje conhecemos por Plano Piloto, abrangendo também outros setores como Cruzeiro, Sudoeste, Octogonal e Candangolândia — conforme o tombamento<sup>4</sup> que resultou na Área de Preservação do Conjunto

---

<sup>3</sup> Projeto de Lucio Costa inscrito no Concurso do Plano Piloto de Brasília, sob o número 22.

<sup>4</sup> Em 1987 Brasília foi reconhecida como Patrimônio Mundial pela UNESCO e, em 1990, como Patrimônio Histórico Nacional.

Urbanístico de Brasília<sup>5</sup> —, foi fruto de todo um processo de planejamento urbano que, embora sob a consultoria de Lucio Costa, foi elaborado a várias mãos, em etapas sucessivas. Assim, novas áreas foram sendo anexadas por projetos desenvolvidos sob a direção da NOVACAP à medida que a cidade era executada. Mesmo quando da inauguração da cidade em 1960, esta não estava totalmente acabada, não apenas no sentido da construção, mas também de planejamento urbano: vários espaços foram paulatinamente preenchidos no correr dos anos pós-1960, resultando em configurações diferenciadas da proposta inicial do Plano Piloto de Brasília, conforme ressaltado por Carpintero (1996) e Leitão (2003).

Assim, inicialmente sob a tutela administrativa do Governo Federal<sup>6</sup>, desde sua inauguração, em 1960, Brasília é considerada planejada, em especial pelo seu núcleo fundador conforme se referem Holanda *et al.* (2015). Fruto de um forte desejo político para criação de uma cidade capaz de abrigar a função de capital federal do Brasil e de representar, pelas suas características urbanas, um símbolo de modernidade e pujança que o país almejava alcançar nos anos vindouros, o assentamento foi executado em partes, inclusive o Plano Piloto, não nascendo pronto, como alude o imaginário popular.

Desse ideário inicial, Brasília vem caminhando em constante crescimento e, já tendo completado recentemente 61 anos de existência, encontra-se diante de desafios metropolitanos: já é o terceiro maior sistema urbano do Brasil, após São Paulo e Rio de Janeiro (CODEPLAN, 2018). Do planejamento inicial representado pelo Projeto do Plano Piloto de Brasília, inúmeras outras intervenções do planejamento urbano oficial se somaram ao tecido existente e outras tantas iniciativas informais promovidas por agentes particulares vieram a integrar o complexo preexistente, criando assim um “mosaico morfológico” variado, remetendo à expressão criada por Kohlsdorf (1996). Há mais diversidade que unidade<sup>7</sup>, como às vezes se faz crer.

Nesse sentido, conforme reforçam Holanda *et al.* (2015), o planejamento urbano oficial no Distrito Federal vem se utilizando, desde a implantação, da lógica de setorização defendida pelo movimento moderno e de argumentos quanto à criação de uma barreira sanitária que garantisse a salubridade e, mais tarde, o tombamento do Plano Piloto de Brasília (PPB). Esses dois aspectos teriam se tornado uma justificativa para pensar a cidade por partes e assim, conscientemente ou não, favorecer a fragmentação urbana e a dispersão do assentamento.

Mais recentemente, algumas intervenções vêm sendo pensadas e implantadas nesse perímetro em meio a grandes polêmicas, como no caso recente do bairro Noroeste, ou ainda as Quadras 500 no Sudoeste, já aprovadas e em início de implantação. Com a lógica da baixa densidade e da alegada

---

<sup>5</sup> Conforme Portaria nº 314/1992 do IPHAN, complementada e detalhada pela Portaria nº 166/2016 do mesmo instituto.

<sup>6</sup> Secretaria de Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF, órgão do governo distrital atualmente responsável pelo planejamento urbano da cidade.

<sup>7</sup> O Plano Piloto exerce sobre o senso comum a ideia de que, em sendo uma cidade planejada, existe uma certa unidade morfológica. A análise dos tipos mórficos, tanto no PPB quanto nas “cidades satélites”, no entanto, apresenta uma gama de elementos diferentes que se combinam entre si, criando variações e que produzem uma diversidade maior do que o entendimento geral percebe.

exclusão social, esse modelo estendido de implantação se mantém em voga trazendo prejuízos ao tecido urbano. Isso se revela pelos longos percursos diários que se impõem aos mais desfavorecidos que residem nas “cidades-dormitório”, distantes do centro da metrópole (Plano Piloto), que ainda continua concentrando boa parte dos deslocamentos para o trabalho, empregos<sup>8</sup> e serviços.

Da abordagem modernista de pensar a cidade, advém igualmente a constituição de uma estrutura com lotes ou conjuntos e quadras isolados, cercados por grandes áreas verdes. Com isso se verifica, especialmente em áreas mais distantes do Plano Piloto, onde o controle urbano é menos rigoroso, a ocupação informal do solo graças à disponibilidade de espaços vazios. Percebe-se esse processo pela incorporação da área pública adjacente aos lotes regulares (privatização), que cercam trechos contíguos aos seus limites, aumentando assim consideravelmente a respectiva metragem quadrada.

Da mesma forma se dá a invasão das áreas públicas com a criação irregular de novos lotes ou mesmo loteamentos inteiros. O cenário de grandes vazios urbanos ao longo dos extensos canais de tráfego que ligam o Plano Piloto às Regiões Administrativas – RAs, ou essas entre si, associado à baixa densidade geral, acarreta altos custos de infraestrutura e manutenção, por vezes sem maior utilização urbana que não seja a circulação. Barros (2006) nos fala que Brasília possui uma concepção urbanística peculiar que repercute em distâncias médias maiores de que qualquer outra cidade devido ao desenho pautado na setorização. Holanda *et al.* (2015) apontam para Brasília o índice de Integração normalizado na base 100 (grau de acessibilidade de vias na rede urbana) em 19,61, abaixo da média das cidades brasileiras de 23,21, o que expressa um território pouco articulado. Os autores registram que, no que diz respeito à dispersão, em Brasília a distância média entre habitantes e o centro urbano é de 20,2km, valor consideravelmente superior a cidades muito maiores em termos de população, como Jakarta (17,4 km; 14.909.000 habitantes), Nova Iorque (18,3 km; 10.753.000 habitantes) ou Londres (13,6 km; 6.626.000 habitantes).

Freitas (2013) e Coelho (2017) corroboram que nos primeiros anos de consolidação de Brasília, o planejamento urbano cabia integralmente ao poder público, no entanto as demandas sociais tanto das classes de baixa renda quanto daquelas com melhor poder aquisitivo não foram supridas. O resultado foi o despontar a ação da iniciativa privada, ora atuando como partícipe do planejamento urbano oficial com a aprovação de loteamentos junto ao poder público, ora implantando loteamentos informais em um mercado de terras que se mostrou cada vez mais relevante e voraz no Distrito Federal.

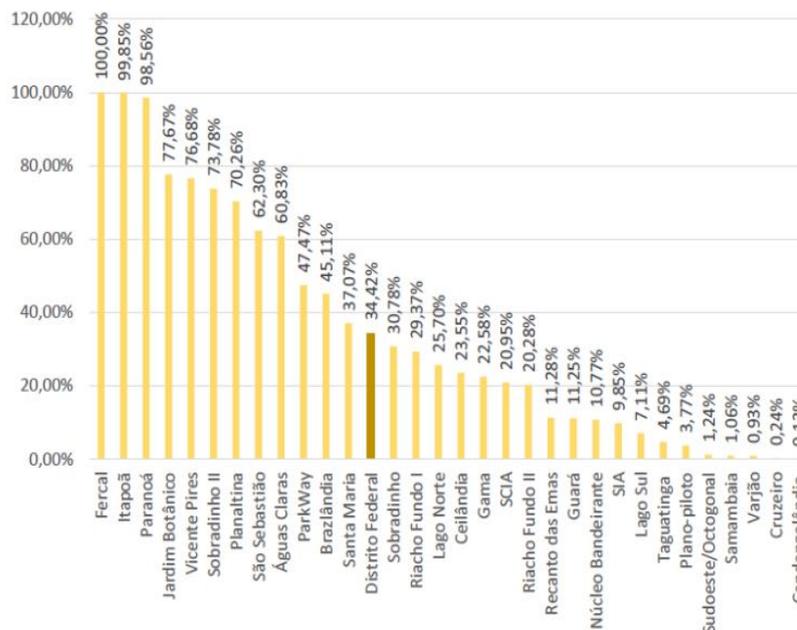
Na atualidade, segundo dados da SEDUH (Figura 2), até 2018 o DF tinha cerca de 34,42% de lotes sem registro, fruto de ocupação informal. Liderando esse ranque de irregularidade estão as RAs da Fercal, com 100% dos lotes não registrados, seguidos por Itapoã e Paranoá, respectivamente com 99,85% e

---

<sup>8</sup> Segundo dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2018 (PDAD), o Plano Piloto contava com 41,00% dos postos de trabalho. O percentual restante é dividido entre as demais Regiões Administrativas (57,80%) e outros Estados (1,90%). Fonte: CODEPLAN, disponível em: [http://www.codeplan.df.gov.br/wpcontent/uploads/2019/03/PDAD\\_DF-Grupo-de-Renda-compactado.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/wpcontent/uploads/2019/03/PDAD_DF-Grupo-de-Renda-compactado.pdf). Acesso em: 19 dez. 2020.

98,58% de lotes não registrados. Isso em parte se justificaria pela carência de recursos das famílias que residem nesses locais, porém na sequência são registradas regiões como Jardim Botânico (77,67%), Vicente Pires (76,68%) e Sobradinho II (73,78%), áreas com maior poder aquisitivo e tradicionalmente ocupadas por condomínios horizontais irregulares.

Figura 2: Percentual de lotes não registrados por Região Administrativa do DF.



Fonte: Observatório Territorial (SEDUH).

Cabe ainda salientar que dos 65,58% de lotes já registrados, nem todos foram fruto de planejamento prévio, já que regularizações vem ocorrendo ao longo de tempo. Tal prática, recorrente no cenário brasiliense, gera a crítica em relação ao governo patrocinar a irregularidade. Por não haver uma efetiva fiscalização na implantação de novos assentamentos informais e não se conseguir atender à demanda de moradia com intervenções próprias, de tempos em tempos o governo local promove um “Refis urbanístico”, permitindo a legalização daqueles que apostam nessa prática, alguns por necessidade, outros por especulação imobiliária como no caso dos grileiros<sup>9</sup>.

Apesar do planejamento urbano estar fortemente relacionado à história de Brasília, a experiência empírica de “viver” a cidade, apoiada em diversos estudos urbanísticos sobre a capital planejada – Leitão (2003); Brito (2009); Anjos (2012); Freitas (2013); Coelho (2017); Paviani *et al.* (2020) –, tem apontado para uma forte segregação e descontinuidade da conformação urbana do Distrito Federal. Trata-se de produto tanto da ocupação informal, o que até seria plausível de se esperar, mas também promovido pela ocupação formal, que por vezes não dialoga com o seu entorno imediato e muito menos com a dimensão global da cidade. Segundo destacam Holanda *et al.* (2015), trata-se de problemas provenientes do DNA de cidade que já surge segregada entre centro e periferia

<sup>9</sup> O termo grileiro advém da velha prática criminosa de tentar legitimar documentos ilegais de posse de terras produzidos na atualidade, dando a estes uma feição de documentos antigos de posse. A técnica consiste em se depositar os papeis falsificados com grilos vivos em recipientes fechados. A ação dos grilos dá um aspecto envelhecido aos documentos, conferindo aparente credibilidade e justificando a ocupação irregular de terras.

ou entre Plano Piloto e Regiões Administrativas (“cidades satélites”). Apesar das críticas, a reprodução do modelo mantém-se atualmente, com respaldo e ação do planejamento oficial.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

A fase inicial da pesquisa consistiu na revisão de literatura associada ao conhecimento que dialoga com a presente investigação. Numa primeira abordagem explorou-se o tema planejamento urbano vinculado à historiografia socioespacial do tecido do Distrito Federal, de modo a se compreender a constituição do espaço desde a implantação do Plano Piloto até os dias atuais. Complementarmente, a pesquisa também se apoiou em temas relacionados de interesse: configuração, fragmentação, dispersão e segregação do tecido urbano.

A segunda fase compreendeu a interpretação do estudo de caso, com a observação e o levantamento dos dados atuais e históricos da expansão urbana do Distrito Federal, segundo o objetivo em compreender a relação entre o planejamento urbano oficial e aquele não oficial. A interpretação foi fracionada em quatro etapas, partindo de divisão temporal proposta por Paviani (2007), com adaptações para se adequar aos documentos de planejamento urbano elaborados pelo Governo do Distrito Federal — GDF. Cada uma delas correspondeu a um conjunto de períodos para agregação das informações, assim estruturados:

**Etapa 1** — corresponde ao intervalo entre os anos de 1958 a 1975, considerado por Paviani (2007) o “período pioneiro”, com a efetivação da transferência da capital federal para Brasília e posterior consolidação. Paralelamente à construção do Plano Piloto, ocorreu a implantação das primeiras “cidades satélites” e o processo segregacionista do modelo de urbanização polinucleada. A fundação de Taguatinga, já em 1958, é considerada o marco inaugural desse novo sistema urbano. É um período com diversas ações do planejamento urbano e de movimentos de ocupação do território.

**Etapa 2** — de 1976 a 1997, apesar de um crescimento menor comparativamente à etapa anterior, ainda é um período “rico em ações para consolidação de Brasília” (PAVIANI, 2007, p. 10). Expressa o início do planejamento global oficial com a edição do PEOT (Plano Estrutural de Organização Territorial) em 1977, antecipando a elaboração do documento Brasília Revisitada, em 1986, e o PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial), em 1992. Nessa fase ocorrem o tombamento de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO (em 1987), as transferências das embaixadas e a construção de mansões no Lago Sul e no Lago Norte. Tem-se início a efetivação da área Metropolitana de Brasília — AMB e a conquista da autonomia administrativa do território com a Constituição Federal de 1988. Principia-se também intensa apropriação irregular de terras públicas ou privadas, da classe média ou dos desfavorecidos, constituindo-se em verdadeira “desorganização na ocupação do território” (PAVIANI, 2007, p. 12). Frente a isso, começam a ser implantados pelo poder público novos assentamentos como o de Samambaia, em 1989, e o de Águas Claras em 1992, projetada originalmente para uma população de 163.000 habitantes.

**Etapa 3** — de 1998 a 2009, compreende o período marcado pela “metropolização que atinge os anos subsequentes a 1990 e se caracteriza pela busca de autonomia política e administrativa do território. É um movimento ‘crucial para o surgimento de verdadeira metrópole terciária e quaternária: limpeza de áreas faveladas do Plano Piloto, transferência dos moradores dos chamados ‘fundos de quintal’ das cidades-satélites, algo revelador da segregação com periferação socioespacial” (PAVIANI, 2007, p. 11). Em 1997 ocorre a edição do PDOT, por meio da Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro. O crescimento populacional é mais contido em relação às etapas anteriores e as ocupações informais em áreas mais distantes ao Plano Piloto se proliferam, reflexo da pouca disponibilidade de imóveis e seus custos elevados.

**Etapa 4** — de 2010 a 2019, período atual, no qual é fortalecida a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno — RIDE. Embora criada sob a Lei Complementar nº 94, promulgada no ano de 1998, tem sua importância e consolidação acentuada nos últimos anos. Esta etapa está sob a vigência do atual PDOT, inicialmente lançado em 2009, revisado em 2012 e que deveria ter sido revisto em 2019, mas que por conjunturas políticas e da atual pandemia a partir de 2020, ainda aguarda revisão. É marcada por regularizações urbanas e por grandes assentamentos para camadas de menor poder aquisitivo, por meio do Programa Morar Bem no âmbito distrital, em parceria com o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, do governo federal. Um dos produtos é o surgimento de condomínios voltados a famílias de menor renda, como Jardins Mangueiral, Paranoá Parque e Itapoã Parque. Paviani (2007) também destaca como característica da etapa a fixação de favelas, como ocorreu na Estrutural e em Itapoã. Aqui acontece uma forte política pública de regularização fundiária, buscando absorver as ocupações informais consolidadas.

Após a demarcação dos períodos de análise, para todo o intervalo temporal, foram consultadas plantas, imagens aéreas, normas e legislação que nortearam a ocupação do território. Igualmente foram verificadas as políticas públicas para o DF, ou sua ausência, entendidas como definidoras da transformação diacrônica da capital federal desde o Relatório do Plano Piloto de Brasília até os planos urbanísticos mais recentes que buscaram disciplinar e direcionar o crescimento da cidade.

Para tanto, primeiramente se procedeu a pesquisa no SISDUC (Sistema de Documentação Urbanística e Cartográfica, SEDUH/GDF) de toda a base documental disponível no sistema referente aos projetos e legislação por RA. Nessa ocasião foram consideradas 31 Regiões Administrativas, vez que no referido portal ainda não estão contempladas as recentes RAs do Sol Nascente/Pôr do Sol – RA XXXII e de Arniquireiras – RA XXXIII, criadas em 2019. Muito embora existam projetos urbanísticos além da base de dados ofertados no portal do SISDUC, tais como projetos anulados, substituídos ou mesmo aqueles que por diversos motivos não chegaram a ser registrados, optou-se pela análise somente dos registros do sistema online, pois permite acesso ao público em geral, tanto via SISDUC quanto Geoportal (Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal, SEDUH/GDF). Essa decisão de pesquisa se deu em razão de já existir uma robusta base a ser analisada somente com esses arquivos disponibilizados. Além disso, não haveria tempo hábil para investigar

projetos cuja memória já pudesse ter se perdido pelo lapso temporal e por eventuais perdas de documentos nesse intercurso de tempo.

Ao todo, foram obtidos no SISDUC 4.537 documentos em diversas categorias: plantas de gabarito referentes ao Código de Edificações – CE; Plantas de Detalhamento – DET; Diretrizes Urbanísticas – DIUR; Gabaritos e Normas de Edificações – GB; Memorial Descritivo – MD e MDE; Normas de Edificação, Uso e Gabarito – NGB; Plantas Registrados – PR; Sem Planta Registrada – SemPR; Projeto de Paisagismo – PSG; Plano de Ocupação – PUOC; Projeto de Sistema Viário – SIV; Projeto de Levantamento Topográfico – TOP; Projeto de Urbanismo – URB; Projeto de Urbanismo de Programa Habitacional – URB – PH; Memorial Descritivo de Programa Habitacional – MDE-PH; Memorial Descritivo de Regularização de Parcelamento – MDE-RP e Projeto de Regularização de Parcelamento – URB-RP.

Desses foram selecionados os itens PR, SemPR, URBs e URBs-RP, perfazendo um total de 2.466 projetos (Tabela 1). A escolha ocorreu por serem essas categorias as que mais se adequaram à abordagem pretendida, uma vez que representam os projetos elaborados pelo planejamento urbano oficial para a ocupação do território. Apesar da decisão metodológica, reconhece-se que os demais projetos de topografia, paisagismo, sistema viário, detalhamento e plano de ocupação integram o planejamento urbano oficial da cidade. Porém, o volume de itens diante do impacto na ocupação de território não justificaria a escolha em razão do tempo disponível. Situação semelhante ocorreu com os documentos vinculados à legislação, como normas de gabarito e de uso e ocupação (GBs, NGBs e MDEs), que foram utilizados apenas para eventual consulta.

Com esse levantamento em mãos, os dados foram sistematizados em planilha eletrônica, separados por RA, classificados por ordem crescente considerando-se o ano que constava no SISDUC como data de elaboração dos documentos. A partir das planilhas se procedeu a abertura dos arquivos, um a um, para preenchimento das tabelas com a data completa no formato dia/mês/ano e a descrição sobre o conteúdo dos projetos. O objetivo desse procedimento foi verificar a área sobre a qual cada projeto incidia para posterior desenho dos seus respectivos shapes<sup>10</sup> nos mapas, com o auxílio da ferramenta de desenho do software QGIS 2.18, e para conferência da data que constava no carimbo (selo) das pranchas. Verificou-se, em poucos casos, que alguns projetos registrados não disponibilizados no SISDUC constavam no Geoportal, portanto foram incorporados ao trabalho. Quando da impossibilidade de verificação da data desses projetos na própria prancha, foi considerada a data de registro conforme dado disponibilizado no Geoportal.

Os dados foram então agrupados por períodos em conformidade com as datas das manchas urbanas disponibilizadas no Geoportal, com ajustes: (i) de 1958 a 1960<sup>11</sup>, (ii) de 1961 a 1964, (iii) de 1965 a 1975, (iv) de 1976 a 1982, (v) de 1983 a 1986, (vi) de 1987 a 1991, (vii) 1992 a 1997, (viii) de 1998 a 2004, (ix)

---

<sup>10</sup> Shape (ou shapefile) compreende um arquivo utilizado no programa QGIS (software livre de Sistema de Informação Geográfica – SIG) composto por feições, assim chamadas as formas geométricas que podem ser pontos, linhas ou polígonos, associadas a dados alfanuméricos.

<sup>11</sup> As manchas urbanas de 1958 e 1960, disponíveis no Geoportal, foram agrupadas em um único período para compor uma amostra mais representativa em termos quantitativos de projetos.

de 2005 a 2009, (x) de 2010 a 2013, (xi) de 2014 a 2015, (xii) 2016, (xiii) 2017 e (xiv) 2019<sup>12</sup>.

Tabela 1: Tabela de quantitativo de projetos observados por período, para cada RA.

RA	IDENTIFICAÇÃO	Até 1960	Até 1964	Até 1975	Até 1982	Até 1986	Até 1991	Até 1997	Até 2004	Até 2009	Até 2013	Até 2015	Até 2016	Até 2017	Até 2019	SUBTOTAL PROJETOS
RA I	PLANO PILOTO	50	60	386	176	58	40	13	19	6	9	7	7		3	834
RA XVIII	LAGO NORTE	5	5	8	28	14	7	8	3	2	1	1	1		1	84
RA XVI	LAGO SUL	5	3	67	45	9	4	8	5	1	3	2			3	155
RA XXIV	PARK WAY	3	1	6	6	4	5	1	3							29
RA XXIX	SIA	1	3	12	19	5	3	3	2	1						49
RA XI	CRUZEIRO	1	1	46	35	1	5	1								90
RA XXII	SUDOESTE/OCTOGONAL		1	17	6		10	4	5	1					1	45
RA III	TAGUATINGA		20	85	47	24	20	8	2	1					1	208
RA V	SOBRADINHO		12	25	19	7	1	2	1	4	3		5	1	5	85
RA II	GAMA		6	63	19	24	10	10	1	1		1				135
RA VIII	NUCLEO BANDEIRANTE		2	28	6	12	5	3	6							62
RA XIX	CANDANGOLÂNDIA			1	1	8	2	1	3					1		17
RA X	GUARÁ			34	28	15	9	6	7	3					1	103
RA VI	PLANALTINA			13	17	10	8	4	5	4			1	1	3	66
RA IV	BRAZLÂNDIA			12	12	13	8	3	1			1		1		51
RA IX	CEILÂNDIA			56	85	38	11	7	16	2	1		1		3	220
RA XII	SAMAMBAIA			1		94	5	3	4	1			2		2	112
RA XXV	ESTRUTURAL/SCIA			2				1	3		1					7
RA XXVII	JARDIM BOTÂNICO				1	1			4	4					3	13
RA VII	PARANOÁ				1			1		2	1		1			6
RA V	SOBRADINHO II						1	2	1	1			1	2		8
RA XVII	RIACHO FUNDO						3	3								6
RA XXI	RIACHO FUNDO II							1	2	1	3	1	1			9
RA XX	ÁGUAS CLARAS							12		4	2					18
RA XV	RECANTO DAS EMAS							3	8	1	2		1	1	3	19
RA XIII	SANTA MARIA							7	4	2		3		3	2	21
RA XIV	SÃO SEBASTIÃO							1	2	1	2	2			1	9
RAXXIII	VARJÃO								1							1
RA XXVIII	ITAPOÁ													2		2
RA XXX	VICENTE PIRES											1		1		2
RA XXXI	FERCAL															0
<b>TOTAL DE PROJETOS ANALISADOS/ PERÍODO</b>		65	114	862	551	337	157	116	108	43	28	19	21	13	32	<b>2.466</b>
		2,64%	4,62%	34,96%	22,34%	13,67%	6,37%	4,70%	4,38%	1,74%	1,14%	0,77%	0,85%	0,53%	1,30%	100,00%
		42,21%			47,08%				6,12%			4,58%			100,00%	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo SISDUC (SEDUH) e Geoportal (SEDUH).

Posteriormente, buscou-se a base de dados existente no Geoportal por meio do download dos shapefiles referentes a “lotes registrados” e “expansão urbana”. A mancha urbana disponibilizada no referido portal se revelou fundamental na investigação, uma vez que permitiu obter a real ocupação diacrônica do território diante do que havia sido projetado pelo poder público.

Na sequência, passou-se para a fase de elaboração dos mapas no QGIS, com o desenho dos shapes para cada projeto. Para cada período foi elaborado um mapa-síntese, utilizando-se para isso o georreferenciamento das pranchas dos projetos. Os mapas assim obtidos tiveram os shapes da modelagem dos projetos mesclados para uma só camada e coloridos em cinza. O resultado do procedimento do primeiro período de análise (1958 a 1960) foi repetido para os demais períodos subsequentes, com acumulações sucessivas das mesclagens de shapes.

<sup>12</sup> As manchas urbanas de 2017 e 2018, à semelhança do item anterior, foram igualmente agrupadas em um único período.

Para a modelagem dos polígonos referentes a cada projeto foram identificadas diferentes situações: a) alguns projetos estavam precisamente delimitados, b) outros casos, entretanto, apresentavam grandes áreas sem uma delimitação precisa de projeto composto por lotes com grandes áreas verdes intersticiais. Além disso, nem todos os 2.466 projetos inicialmente selecionados foram utilizados na modelagem dos *shapes*, já que várias pranchas, quando verificadas, constituíam-se em: cortes esquemáticos de gabaritos, plantas de subsolo, plantas de instalações, locação de blocos em quadras, locação de bancas de revista, detalhes de acesso a quadras e estacionamentos, pequenas inserções de lotes ou conjuntos (que para a proposta do trabalho não teriam impacto maior), ou ainda trechos contemplados em projetos anteriores, que eram reconfigurados com poucas alterações, dentre outros. Também alguns poucos projetos não foram passíveis de serem acessados pelo SISDUC e outros não foram localizados territorialmente, pois não dispunham de um entorno imediato ou planta de situação. Possivelmente compreendem lotes não implantados ou desconstituídos: assim, do total de 2.466 projetos foram de fato utilizados 667 (27,05%) para modelagem no QGIS.

Por fim, foi inserido em cada mapa o *shape* disponibilizado pelo Geoportal referente à mancha urbana do período correspondente. Essa foi destacada com contorno e hachura na cor vermelha — Figura 3, para diferenciar visualmente das outras áreas de projeto desenhadas.

Figura 3: Mapa-síntese de 2019 com as áreas ocupadas em vermelho e as áreas planejadas em cinza.



Fonte: Elaboração própria.

Para a correta localização dos projetos no território foi fundamental trabalhar com a *shape* dos lotes registrados do Geoportal, sem o qual provavelmente não seria possível realizar o trabalho ou pelo menos seria bem

mais moroso. A justificativa decorre do fato de que muitos lotes ocupam áreas maiores que seus limites originais pela invasão de áreas lindeiras ou ainda pela inserção de lotes irregulares entre os lotes previstos, tanto em áreas nobres quanto em áreas menos privilegiadas. Para correção, foi procedida a categorização do *shape* da camada, classificada considerando-se a coluna denominada “Projeto” da tabela de atributos. Trata-se de 388.158 feições desenhadas no formato de polígonos pela SEDUH, representando cada lote registrado no DF.

No que diz respeito às variáveis, para a investigação das quatro etapas selecionadas, cada uma delas fracionada em períodos, foram examinadas três medidas:

**Área Planejada** (em km<sup>2</sup>), extraída do Sistema de Documentação Urbanística e Cartográfica – SISDUC (SEDUH/GDF), a partir da verificação de todos os projetos inseridos no sistema e que atenderam aos critérios estabelecidos para a seleção da amostra.

**Área Ocupada** (em km<sup>2</sup>), obtida do Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal – Geoportal (SEDUH/GDF), com base nos *shapes* disponíveis para cada um dos períodos disponíveis na plataforma. As ocupações são formais (quando oriundas de fonte governamental ou particular e aprovadas nas instâncias públicas responsáveis) ou informais (quando sem origem governamental ou sem qualquer aprovação prévia por parte do poder público). As ocupações informais, ao serem regularizadas, entram no cômputo de áreas planejadas, conforme a metodologia definida para a presente pesquisa.

**População** (em número de habitantes), conforme dados produzidos pelo IBGE para os censos nacionais, ou segundo a Estimativa Populacional, também do IBGE, referente ao dia 01 de julho de cada ano.

Além dessas, os dados anteriores foram confrontados com uma quarta medida, o **Índice de Forma Urbana**, desenvolvido por Nogueira (2005). O IFU estabelece a relação entre a mancha de ocupação de uma cidade em relação ao círculo que a circunscreve. Por meio da leitura diacrônica, é possível observar o quanto o sistema tende à compactação e/ou dispersão em determinados momentos.

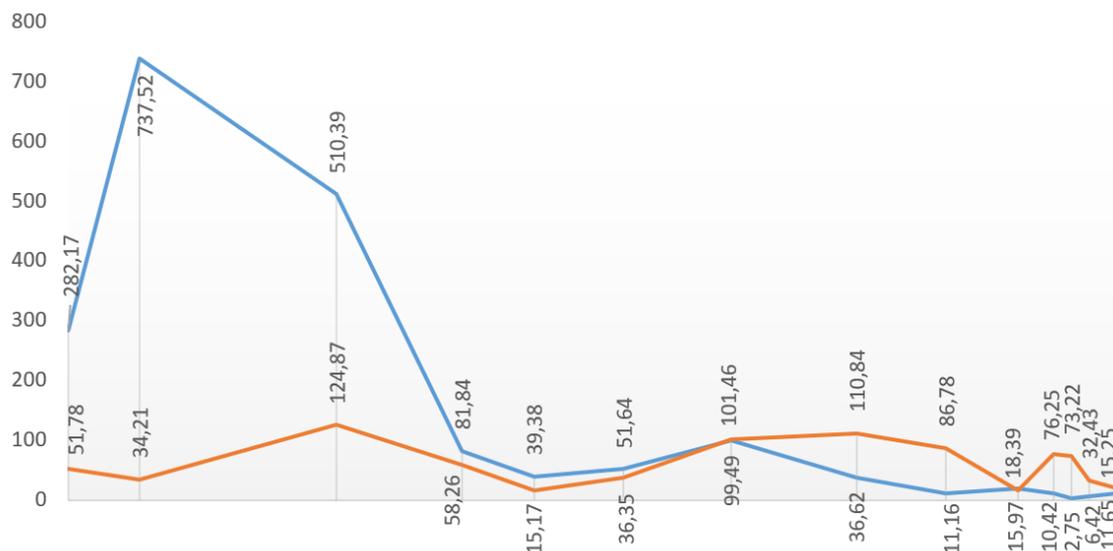
## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os resultados obtidos a partir da análise dos projetos efetivamente representados na pesquisa (especializados no mapeamento georreferenciado, conforme expresso no item anterior) permitiram obter a área abrangida pelo planejamento oficial por intermédio dos projetos elaborados. Estas áreas foram confrontadas com as manchas urbanas correspondentes à efetiva ocupação territorial, para cada uma das etapas e períodos, segundo as variáveis de análise.

A consolidação dos resultados em uma perspectiva global está representada na Figura 4, em que se pode verificar o desempenho comparado ao longo período de investigação. Pela análise das linhas se percebe que o território abrangido pelos projetos oficiais se apresenta, já de início, bem acima da ocupação urbana, o que é plausível em se considerando a criação de Brasília como cidade nova e a grande área que as ações contemplavam. A partir de

1964, com o PPB já configurado, percebe-se uma redução acentuada no desenvolvimento de projetos urbanísticos. Contribui para o fato o golpe militar de 1964 e as incertezas políticas quanto à fixação da nova capital no Planalto Central diante desse novo cenário. Por outro lado, a ocupação cresce a partir de 1964 até 1975, o que se associa à progressiva chegada de funcionários públicos para ocupar as áreas já planejadas, além de trabalhadores de diversas formações em busca de oportunidades.

Figura 4: Área planejada x área ocupada referente a todo o intervalo de análise (1958-2019) (dados absolutos, não cumulativos, em km<sup>2</sup>).



Fonte: Elaboração própria.

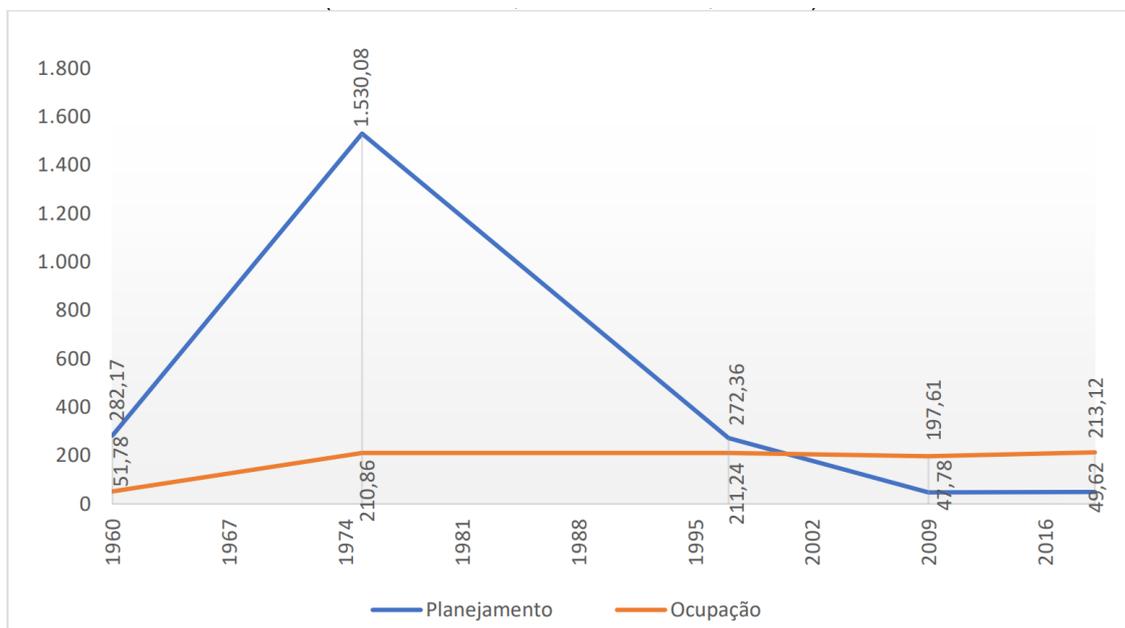
A partir de 1975, as áreas referentes à ocupação e aos projetos urbanísticos declinam ainda mais, aproximando-se a partir de 1982 e passando a andar paralelamente, embora em queda até 1986, possivelmente pelo quadro recessivo na economia brasileira. A partir dessa data, ocupação e planejamento começam gradualmente a retomar o fôlego e ultrapassam as marcas de 1982 no ano de 1997.

Nos 15 anos seguintes ocorre um distanciamento entre ocupação e planejamento, com a ocupação superando o planejamento, o que aponta a dificuldade do poder público diante do avanço da urbanização. É este o momento em que emergem os condomínios informais e há pouca oferta de imóveis disponibilizados legalmente pelo poder público: as linhas voltam a se aproximar, em patamar baixo em 2013, refletindo o que parece ser uma estagnação. Após esse momento, a ocupação volta a ganhar força em 2015 e 2016, em área sempre superior àquela planejada, até 2019, quando as duas linhas voltam a se aproximar a partir de novo declínio da ocupação.

Quando analisados os dados somados para resultar em marcos apenas das quatro etapas, conforme consta na Figura 5, percebe-se um declínio do planejamento urbano oficial, enquanto a ocupação urbana se mantém praticamente constante, o que denota a gradual saída de cena do poder público enquanto promotor do tecido urbano. A ocupação urbana, por sua vez, supera o planejamento urbano a partir dos anos 2000, o que sugere, consideradas

possíveis ressalvas metodológicas, que esta é a altura em que processos informais assumem efetivamente o protagonismo no DF.

Figura 5: Área planejada x área ocupada, conforme as quatro etapas selecionadas para o estudo (dados absolutos, não cumulativos, em km<sup>2</sup>).



Fonte: Elaboração própria.

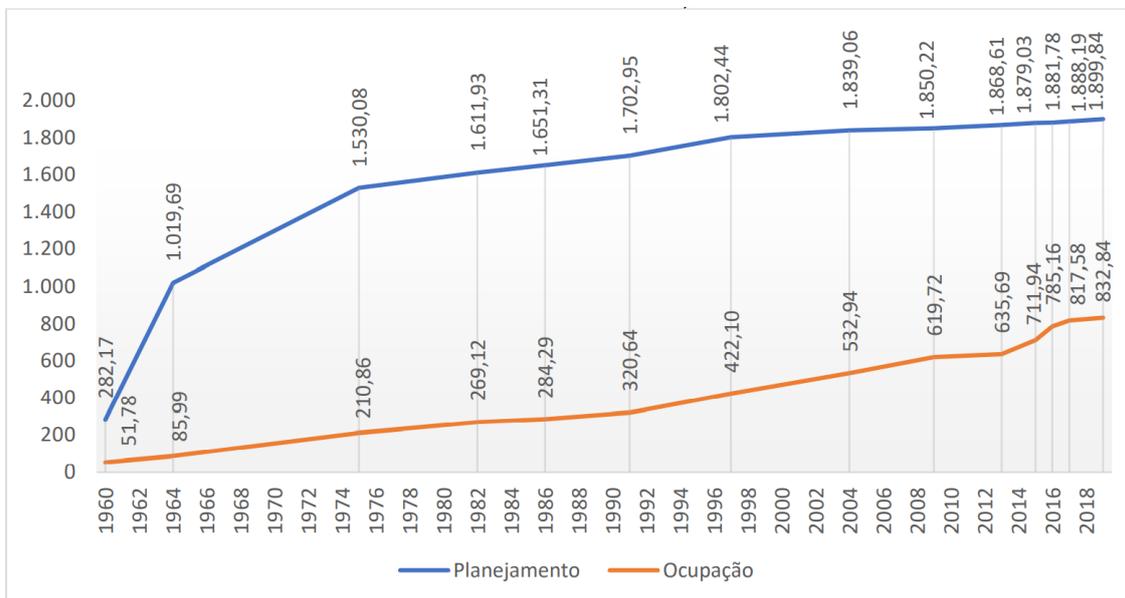
A Figura 6 contém o quantitativo acumulado de ocupação e de projetos oficialmente elaborados/aprovados. Os resultados apontam uma linha quase constante e ascendente para a ocupação, enquanto o planejamento, por sua vez, ganha um grande impulso inicial, que o mantém com valores superiores até 1975, mas depois muda de inclinação com tendência a ficar quase em um patamar horizontal com o avançar dos anos. Os achados indicam uma ocupação ascendente, mas um planejamento, considerando o viés projetual, embora também ascendente, em ritmo de desaceleração, até mesmo porque nos últimos anos, com a política de regularização fundiária, muitos desses projetos têm sido gerados a partir da ocupação informal, seja em processo de iniciativa governamental ou de particulares.

Para o debate a respeito da expansão urbana é relevante observar o crescimento populacional de modo a verificar a compatibilidade entre esses dois aspectos e a existência de possível nexos causal. A Tabela 2 representa o índice de quantas vezes a população do DF cresceu em relação à década anterior, conforme dados dos censos do IBGE. Destaca-se que quando se contrapõe o gráfico do planejamento urbano por etapa – Figura 5, com o crescimento populacional do DF — Tabela 2, há uma nítida sincronia.

O relevante crescimento populacional até 1970 (3,85 diante do referente a 1960) correspondente ao período de maior área planejada no DF (com pico em 1.530,08 m<sup>2</sup> ao final da 1<sup>a</sup>. Etapa, em 1975). Esta é a altura de construção e expansão do Plano Piloto, atrator de um expressivo contingente de trabalhadores em busca de novas oportunidades, e de servidores públicos transferidos do Rio de Janeiro, dentre outros interessados em progredir na nova

cidade. Após esse marco temporal, o índice passa a declinar em paralelo ao planejamento urbano, uma vez que a cidade igualmente se estabiliza e apresenta crescimento compatível com as demais cidades brasileiras.

Figura 6: Área planejada x área ocupada em km<sup>2</sup> para o intervalo de análise (dados absolutos, cumulativos, em km<sup>2</sup>).



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2: Índice de crescimento populacional do DF, por década.

Década	Total de Habitantes	Índice de Crescimento Populacional
1950	-	-
1960	141.742	1,00
1970	546.015	3,85
1980	1.203.333	2,20
1991	1.598.415	1,33
2000	2.043.169	1,28
2010	2.570.160	1,26
2019*	3.015.268	1,17

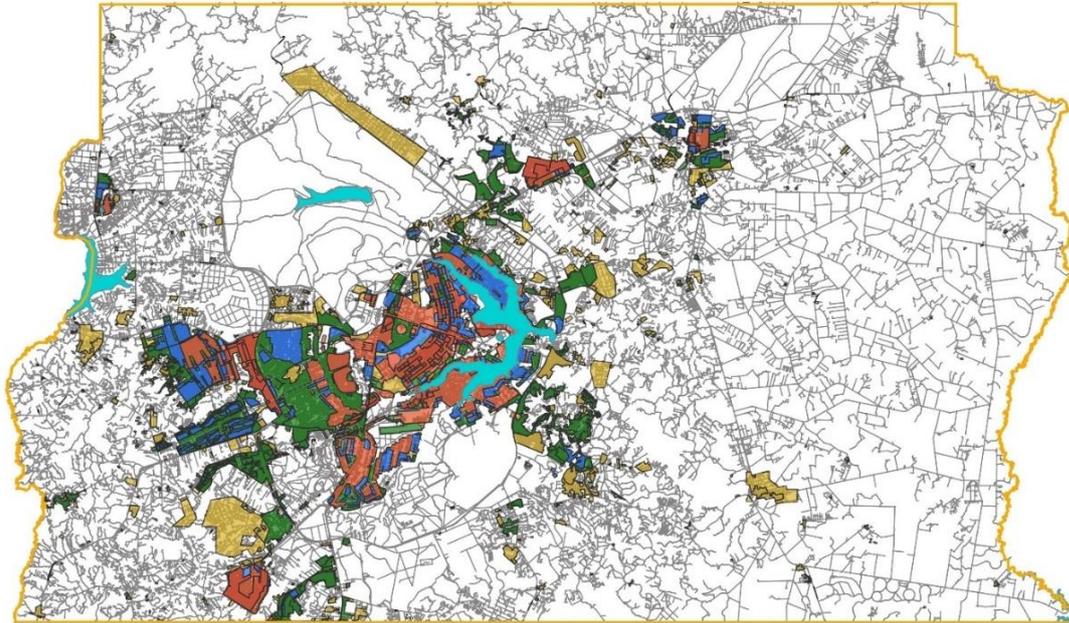
\* Estimativa do IBGE para o ano de 2019.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (SIDRA).

Com a análise das manchas urbanas nesses períodos (Figura 7), confrontadas com o planejamento urbano do Distrito Federal, discute-se com maior robustez sobre a efetividade desse planejamento (Figura 8), diante do crescimento da população de Brasília, mantido em expansão praticamente constante ao longo dos anos (Figura 7). Os resultados apontam que, conforme Medeiros (2013) argumenta, a dispersão urbana de Brasília, diferentemente de outras cidades planejadas, tradicionalmente mais compactas e integradas, decorre do forte predomínio da corrente modernista na elaboração do planejamento do Plano Piloto de Brasília, que adotou como princípio elementar

uma rígida setorização, estruturada na fragmentação. Disso resultou para a cidade uma “forma-espaco urbana traduzida por grandes vazios e faixas verdes entres as cidades do entorno e o Plano Piloto” (MEDEIROS, 2013).

Figura 7: Mapeamento da expansão urbana no Distrito Federal, de acordo com as 4 etapas desenvolvidas a partir da proposta por Paviani (2007).



**Legenda**

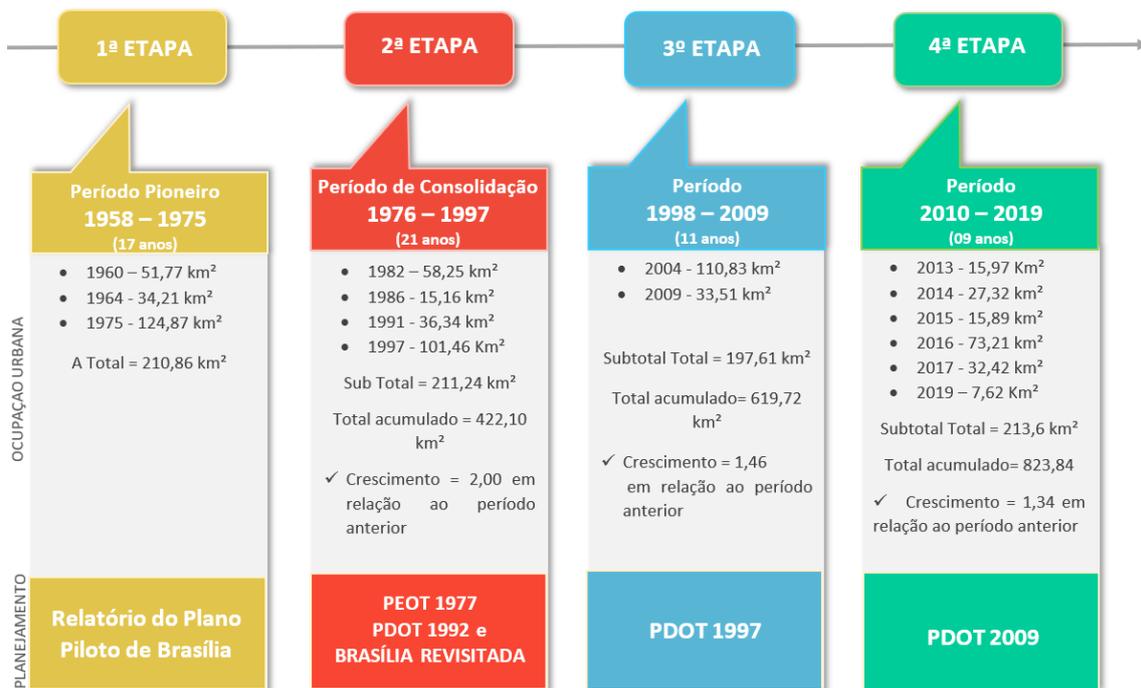
- Limite do DF
  - Lagos e Reservatórios
  - Mapa Axial 2015
- |                        |  |
|------------------------|--|
| <b>Evolução Urbana</b> | <span style="color: green;">■</span> 1997 a 2008 |
|                        | <span style="color: red;">■</span> 1958 a 1976   |
|                        | <span style="color: blue;">■</span> 1977 a 1996  |
|                        | <span style="color: gold;">■</span> 2009 a 2019  |

10 0 10 20 km



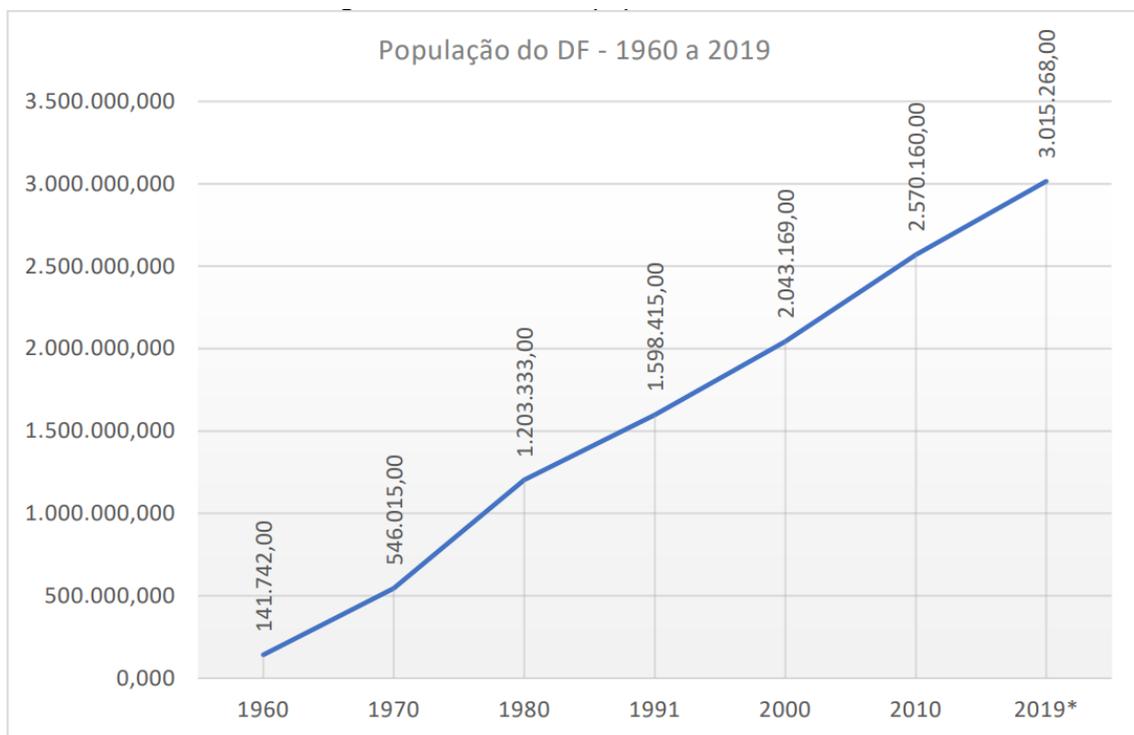
Fonte: Elaboração própria, com base em Coelho (2017) (mapa axial) e no Geoportal (SEDUH).

Figura 8: Subdivisão da expansão urbana diacrônica do DF em etapas, e os planos urbanísticos



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Geoportal (SEDUH).

Figura 7: Crescimento populacional do DF, com base em dados do IBGE (para 2019, o valor é resultante da estimativa).



Fonte: IBGE (Banco de Dados Agregados – Sidra).

Em relação à expansão urbana legível a partir do cálculo do Índice de Forma Urbana (Tabela 3 e Figura 8), pode-se dizer que até 1975 houve uma grande segregação social impingida pelo poder público, com a criação de “cidades satélites” para além da barreira sanitária configurada pela DF 001. Após

essa 1ª. Etapa, ocorreu uma ocupação crescente de áreas, mas o círculo que as circunscreve não se expandiu no mesmo ritmo, proporcionando um aumento no IFU, que atingiu o maior valor na 3ª. Etapa, em 2009. Dez anos mais tarde, essa medida voltou a cair em razão do crescimento do círculo, produto da ocupação urbana informal de áreas rurais mais distantes do núcleo integrador de Brasília (Figura 11).

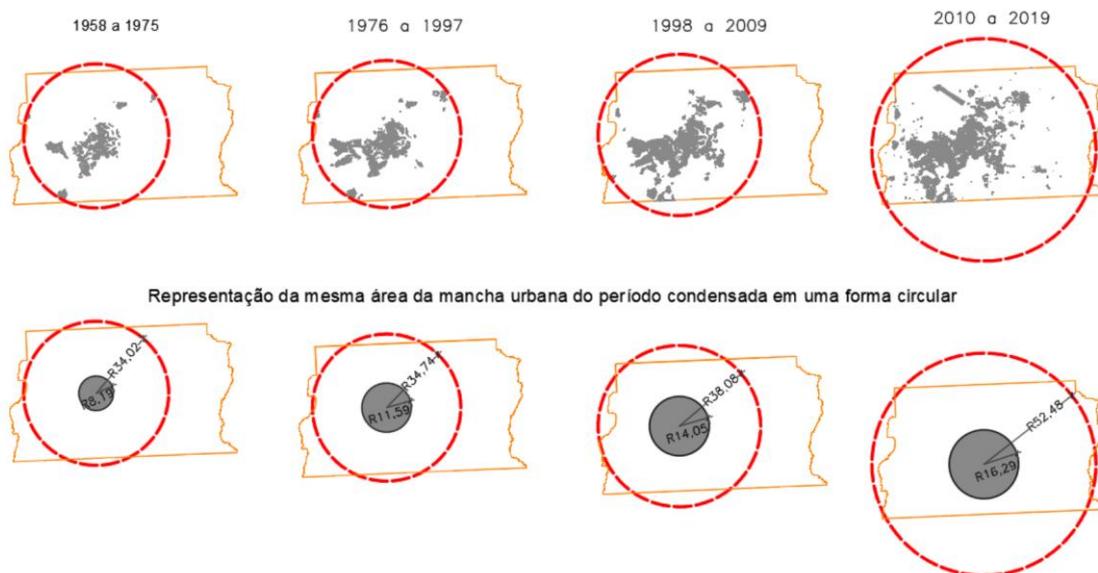
Observando o tamanho dos sistemas a partir da área das manchas urbanas da Tabela 3, como uma variável geométrica, percebe-se que para as quatro etapas ocorre um crescimento da expansão urbana relativamente contínuo e ascendente. Freitas (2013), Medeiros (2013) e Coelho (2017), observando as malhas viárias do DF e de diversas cidades brasileiras, registram que quanto maior a área dos sistemas, mais profundos e labirínticos tendem a ser.

Tabela 3: Cálculo do Índice de Forma Urbana.

Etapa	Mancha Urbana (km²)	Área do Círculo de Circunscrição (km²)	IFU
1958 – 1975	210,86	3.636,95	0,06
1976 – 1997	422,10	3.791,17	0,11
1998 – 2009	619,72	4.555,73	0,14
2010 – 2019	832,84	8.652,55	0,10

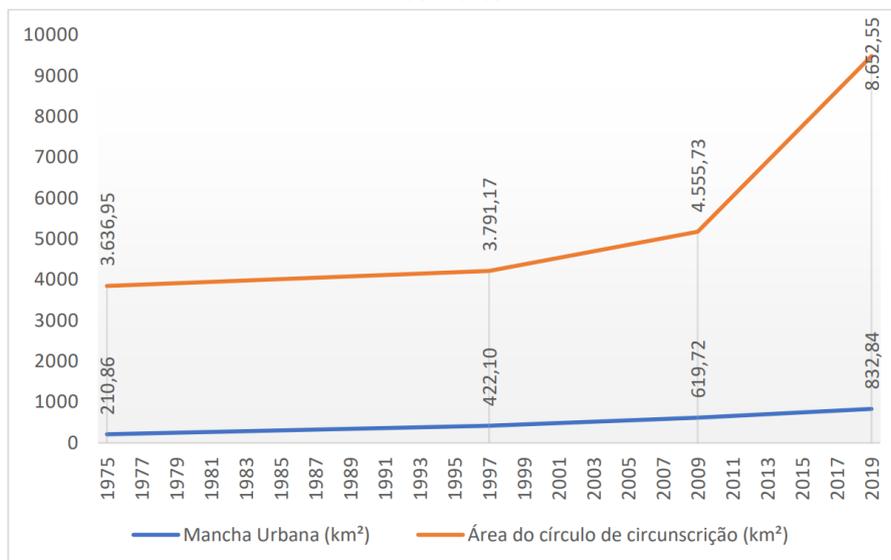
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Geoportal (SEDUH).

Figura 8: Expansão diacrônica da mancha urbana do DF e seu IFU.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Geoportal (SEDUH).

Figura 11: Relação entre a mancha urbana (ocupação) e o círculo que a circunscreve, em km<sup>2</sup>, para as quatro etapas de análise.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Geoportal (SEDUH).

Os dados obtidos (sintetizados na Figura 13) permitem observar no processo de expansão urbana do DF um primeiro momento de franco protagonismo do poder público, principalmente na primeira etapa de análise (1958 a 1975), com um total de 1.530,08 Km<sup>2</sup> de área planejada para uma ocupação de 201,86 Km<sup>2</sup> (Tabela 3). Obviamente a diferença é produto, também, das características da implantação modernistas, concebidas por meio de grandes vazios urbanos com lotes isolados, ou inseridas entre as quadras e conjuntos do Plano Piloto e demais localidades da época.

É, de qualquer maneira, uma considerável diferença quantitativa, o que denota a forte atuação do planejamento urbano. Como esperado em cenários de novas cidades, especialmente enquanto capital, ocorre uma explosão de crescimento no DF nos primeiros anos, lido por meio da Etapa 1, fruto do desejo político de rápida implantação do assentamento para que se consolidasse e firmasse a transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília. Toda essa movimentação política e de obra atraiu para o novo núcleo urbano um expressivo contingente de habitantes não previsto. Dentro da etapa, a fase de 1958 a 1964 é a mais rica em área planejada, porém em número de projetos a segunda fase de 1965 a 1975 é que se destaca, especialmente em relação ao Plano Piloto, com 386 projetos, o Lago Sul com 67, Cruzeiro com 46, Taguatinga com 85, Gama com 63 e Ceilândia com 55 projetos (Tabela 1). Em relação ao Plano Piloto, o quantitativo de projetos elevado se justifica pelo cuidado de detalhamento de quadras, superquadras e demais setores.

Nas etapas subsequentes esse direcionamento vai se perdendo, de modo que as ações do poder público aparecem fragmentadas nas diversas RAs que vão surgindo. O ritmo de projetos cai significativamente, inclusive em relação ao PPB, haja vista sua consolidação. Nas etapas posteriores, embora a ocupação e a população continuem se expandindo, não há mais o impacto de transformação que as duas primeiras décadas trouxeram para um território antes vazio (Tabela 2). A tendência é de diminuição nos quantitativos de projetos elaborados e das áreas abrangidas por estes. Na última etapa (2010 a 2019),

por exemplo, há um total de 113 projetos para todo o DF, correspondente a uma área de 49,62 Km<sup>2</sup>, enquanto no mesmo lapso temporal registram-se 213,12 Km<sup>2</sup> de área ocupada, ou seja, há um descompasso de pelo menos 163,50 Km<sup>2</sup> de assentamentos que não passaram pelo planejamento oficial. Portanto, nos últimos anos, o que se tem visto é o poder público agindo em favor da regularização de assentamentos, a se considerar a representatividade no cenário local.

Foi a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 que a ocupação urbana irregular teve um aumento significativo na capital brasileira, em um período norteado por uma política de doação de lotes não escriturados, para parcelas mais humildes da população, o que resultava em apoio político. Estabeleceu-se assim um relativo incentivo à ocupação informal patrocinada pelo Estado para os mais pobres e uma ocupação informal tolerada para a classe média em seus novos enclaves socioespaciais. Percebe-se assim, o não planejamento atuando na ocupação do território, configurando-se como um tipo de planejamento, vez que a não ação do Estado gera toda uma estrutura informal urbana. Sabe-se que depois haverá demandas por ações de regularização fundiária, gerando ganhos políticos pela “boa ação” do poder público em legalizar áreas que podiam ter sido previamente planejadas, talvez com maior qualidade urbanística.

Figura 9: Diferenças entre as áreas planejadas e ocupadas, conforme as quatro etapas e respectivos períodos selecionados para o estudo (em km<sup>2</sup>).

Data	Planejamento	Ocupação	Diferença Planejamento / Ocupação	Σ da Diferença
1960	282,17	51,78	230,40	
1964	737,52	34,21	703,31	
1975	510,39	124,87	385,52	<b>1.319,22</b>
1982	81,84	58,26	23,58	
1986	39,38	15,17	24,21	
1991	51,64	36,35	15,29	
1997	99,49	101,46	-1,97	<b>61,12</b>
2004	36,62	110,84	-74,22	
2009	11,16	86,78	-75,61	<b>-149,83</b>
2013	18,39	15,97	2,42	
2015	10,42	76,25	-65,84	
2016	2,75	73,22	-70,46	
2017	6,42	32,43	-26,01	
2019	11,65	15,25	-3,61	<b>-163,50</b>
	1.899,84	832,84	1.067,00	<b>1.067,00</b>

Fonte: Elaboração própria.

## CONCLUSÕES

Esta pesquisa buscou discutir o papel do planejamento urbano no Distrito Federal enquanto cidade que nasceu planejada e sua repercussão na efetiva ocupação do território. O levantamento de dados disponíveis referentes à

historiografia da cidade e de documentos oficiais que remetessem ao tema foram utilizados para a recomposição diacrônica dos passos elaborados ora por um ator (planejamento oficial), ora por outro (ocupação formal ou informal). O SISDUC e o Geoportal foram a base para o levantamento de projetos e para os mapas.

No decorrer das análises desenvolvidas para trabalho, alguns aspectos sobressaíram, como o fato de que, desde o início do planejamento urbano do DF, os núcleos periféricos ao PPB foram sendo planejados e implantados mediante anterior pressão popular por moradia. Mesmo os bairros/cidades que foram totalmente criados *ex-nihilo*, especialmente os concebidos para classes menos favorecidas, ocorreram mediante esse tipo de ação. Segundo Medeiros e Campos (2010), em um primeiro momento da implantação da capital predominou a lógica do Estado onde este é o ator principal que viabiliza a organização urbana, agindo em várias frentes. Após isso, o Estado passa paulatinamente a ceder lugar ao mercado como definidor de novas inserções urbanas, o que causa mais desigualdades e segregações sociais. Paralelamente surge a necessidade de grupos ou indivíduos por moradia que se instalam no território e contribuem para essa efervescência urbana a ser gerenciada pelo planejamento. Ressalva-se que a ocupação urbana por vezes foi coincidente ao planejado, ou seja, aconteceu dentro dos limites dos assentamentos urbanos previamente aprovados pela autoridade competente, contudo em vários casos aconteceu em locais não previstos originalmente pelo urbanismo oficial.

Desde então isso vem se perpetuando na história de Brasília com novos núcleos agregados às preexistências sem clara articulação, o que reforça, involuntária ou voluntariamente, a segregação socioespacial em relação ao Plano Piloto. A literatura consultada e os resultados obtidos demonstram que a segregação ocorre desde o início da ocupação do assentamento, em razão dos elevados custos de se morar no “Plano”. Entretanto, a abertura de novas vias e uma maior disponibilidade de aquisição de automóveis e outras tecnologias classe média se junta a esse movimento, priorizando a autosegregação optando por moradia em áreas mais nobres do entorno (GOMES, 2012). A intenção ampara-se na oportunidade de morar mais perto de locais bucólicos, junto à natureza, não tão distantes do Plano Piloto, e com a sensação de maior segurança, normalmente em condomínios fechados horizontais (SILVA, 2016). Nesse cenário o planejamento urbano continua promovendo não só a segregação espacial como a sócio segregação. Em parte, isso se dá pela contínua insistência em se projetar loteamentos dirigidos a uma faixa de renda, criando a estigmatização de lugares.

Às vésperas da revisão do PDOT, parece fundamental rever as questões apontadas, buscando por um lado retomar o protagonismo do poder público enquanto gestor do território e, por outro, assumir a necessidade de rever paradigmas que persistem desde a influência modernista na elaboração de projetos para Brasília. Conforme aponta Coelho (2017), o ponto focal do planejamento urbano sempre esteve atrelado à preservação do Plano Piloto e à demarcação da zona de expansão prevista no PEOT. Os novos eixos de expansão urbana foram uma consequência da consolidação de ocupações informais, fruto antes de uma não-ação do poder público, já que aparentemente não foi possível se adiantar à ocupação informal do solo. Resta então ao Estado adequar uma situação de fato o que, segundo a autora, corroborado pela

presente pesquisa, revela uma dificuldade de se antever as possibilidades para a expansão urbana no território. Da mesma forma é importante rever a setorização excessiva nos projetos governamentais e que estes busquem a elaboração de ações para atender diferentes classes sociais mescladas nos mesmos bairros em um tecido urbano mais acessível e integrado.

## REFERÊNCIAS

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. Brasília – 50 anos de dinâmica territorial urbana. Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território, v.3, n.1, 2012, p. 1:24 ISSN: 2177- 4366. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/ciga/58> . Acesso em: 07/02/2020.

BARROS, Ana Paula Borba Gonçalves. Estudo exploratório da Sintaxe Espacial com ferramentas de alocação de tráfego. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BRITO, Jusselma Duarte de. De Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CARPINTERO, Antônio Carlos Cabral. Brasília: Prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

CODEPLAN. O Aglomerado Metropolitano de Brasília nos Indicadores do IBGE. Brasília (DF). Codeplan. Brasília. DF. 2018. Disponível em: [https://agenciabrasilia.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/aglomerado\\_metropolitano\\_brasilia\\_ibge-codeplan.pdf](https://agenciabrasilia.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/aglomerado_metropolitano_brasilia_ibge-codeplan.pdf) . Acesso em 12 mar 2021.

CODEPLAN. Samambaia – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios — PDAD 2018. Brasília (DF). Codeplan. Brasília. DF. 2019a. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Samambaia.pdf> . Acesso em: 20 abr. 2021.

CODEPLAN. Sol Nascente/Pôr Do Sol: Um Retrato Demográfico e Socioeconômico. Brasília (DF). Codeplan. Brasília. DF. 2019b. Disponível em: [http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/NT\\_Sol\\_Nascente\\_Por\\_do\\_Sol-compactado.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/NT_Sol_Nascente_Por_do_Sol-compactado.pdf). Acesso em: 30 abr. 2021.

CODEPLAN. Arniqueira/Areal: Um Retrato Demográfico e Socioeconômico. Brasília (DF). Codeplan. Brasília. DF. 2019c. Disponível em: [http://www.codeplan.df.gov.br/wpcontent/uploads/2018/03/NT\\_Arniqueiras\\_Areal.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/wpcontent/uploads/2018/03/NT_Arniqueiras_Areal.pdf) . Acesso em: 30 abr. 2021.

CODEPLAN. Atlas do Distrito Federal. Brasília (DF). Codeplan. Brasília, 2020.

COELHO, Juliana Machado. Na riqueza e na pobreza: o papel da configuração para o estudo de centralidades e desigualdades socioespaciais em Brasília. 2017. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

COSTA, Lucio. Brasília, cidade que inventei. Relatório do Plano Piloto de Brasília. Brasília: ArPDF, CODEPLAN, DePHA, 1991.

FREITAS, Giuliana de. Células desconexas: condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. A Condição Urbana – Ensaio de Geopolítica da Cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

HOLANDA, Frederico de. Brasília: da Carta de Atenas à Cidade de Muros. 2003.

HOLANDA et al. A configuração da Área Metropolitana de Brasília. In: Brasília: transformações na ordem urbana [recurso eletrônico] / organização Rômulo José da Costa Ribeiro, Gabriela de Souza Tenório, Frederico de Holanda; coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. – 1ª. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

KOHLSDORF, Maria Elaine. Brasília, Mosaico Morfológico. Machado, Denise (org.): Anais do IV Seminário sobre História da Cidade e do Urbanismo. Rio de Janeiro: PROURB/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFRJ, 1996, pp. 680-687.

KUBITSCHEK, Juscelino. Por que construí Brasília. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

LEITÃO, Francisco das Chagas. Do risco a cidade as plantas urbanísticas de Brasília, 1957-1964. 2003. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MEDEIROS, Ana Elisabete; CAMPOS, Neio. Cidade projetada, construída, tombada e vivenciada: pensando o planejamento urbano em Brasília. In: Brasília 50 anos: da Capital a Metrôpole. Aldo Paviani (et al.) (Org.) Brasília: Editora UnB, 2010.

MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. Urbis Brasiliae: o labirinto das cidades brasileiras. Brasília: EdUnB, 2013.

NOGUEIRA, A. D. (2005). Analises of a High Sub-Centrality of Peripheral Areas at the Global Urban Context. Paper at the 5th Space Syntax Symposium – SSS5. Delft, Holanda.

PAVIANI, Aldo. Brasília, metrópole incompleta. Minha Cidade, São Paulo, ano 02, n. 024.01, Vitruvius, jul. 2002. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/02.024/2058> . Acesso em: 14 mai. 2021.

PAVIANI, Aldo. Geografia urbana do Distrito Federal: evolução e tendências. Espaço & Geografia, v. 10, n. 1, p. 1-22, 2007. Disponível em: <http://www.lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/61> . Acesso em: 30 mai. 2019.

REIS, Carlos Madson. Brasília: Espaço, Patrimônio e Gestão Urbana. 2001. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

SANTOS, Milton. O espaço da cidadania e outras reflexões / Milton Santos; organizado por Elisiane da Silva; Gervásio Rodrigo Neves; Liana Bach Martins. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

SALLUM, Samanta. Iphan dá parecer contra residências no Setor Comercial Sul. Correio Brasiliense. 2021. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/capital-sa/2021/09/02/iphan-da-parecer-contr-residencias-no-setor-comercial-sul/> . Acesso em: 09 set. 2021.

SCHVASBERG, Benny. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre Planos Diretores e planejamento metropolitano. In: Brasília 50 anos: da Capital a Metrópole. Aldo Paviani (et al.) (Org.) Brasília: Editora UnB, 2010.

SILVA, Carolina Pescatori Candido da. Alphaville e a (des)construção da cidade no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Projetos para Brasília e a cultura urbanística nacional. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo — USP, São Carlos, 2004.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 1998.