



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

PLANOS URBANÍSTICOS PARA BRASÍLIA/DF E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA FORMAÇÃO DO  
TECIDO SOCIO-URBANÍSTICO (1957-1992)

**Patrícia Silva Gomes** (Universidade de Brasília (UnB)) - [sgomespatricia@yahoo.com.br](mailto:sgomespatricia@yahoo.com.br)

*Professora Adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais.*

**Amanda Gomes do Valle** (Universidade de Brasília (UnB)) - [valleamanda7@gmail.com](mailto:valleamanda7@gmail.com)

*Acadêmica de Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.*

**[sgomespatricia@yahoo.com.br](mailto:sgomespatricia@yahoo.com.br)** ([sgomespatricia@yahoo.com.br](mailto:sgomespatricia@yahoo.com.br)) - [sgomespatricia@yahoo.com.br](mailto:sgomespatricia@yahoo.com.br)

## **Planos Urbanísticos para Brasília/DF e suas consequências na formação do tecido socio-urbanístico (1957-1992)**

### **INTRODUÇÃO**

Brasília, Distrito Federal (DF), cidade nascida do projeto de Lúcio Costa para o Plano Piloto, foi objeto de intelectualizações e estudos que antecedem em quase um século a realização do Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil em 1957.

A capital cristalizaria a utopia de uma modernização que se estenderia à solidão do Brasil central. De certo, sua concepção urbanística deveria ser distinta daquela que conformou o Brasil – Brasília não deveria apresentar um modelo de crescimento espontâneo, mas orientado pela formação de cidades-satélites, como polinucleações. A própria Constituição Federal de 1988 determina que capital não se dividiria em municípios, mas em Regiões Administrativas (RAs), denominação institucional das chamadas cidades-satélites, e que teria um governo assemelhado à figura dos estados, que assumiria as atribuições do planejamento urbano.

E, após a inauguração, em 1960, novos planos foram sendo concebidos, conformando gradativamente – quer no seu conteúdo quer no descumprimento dele –, o tecido socio-urbanístico atual. Assim, analisar como este tecido foi se constituindo, à luz dos planos elaborados para a metrópole entre 1957 e 1992 é, pois, o objetivo assumido por este trabalho.

Já nas primeiras décadas da inauguração, Brasília se apresenta como “capital da esperança” (Paviani, 2001), atraindo um intenso fluxo migratório, que foi absorvido pela criação de cidades-satélites, resultando no crescimento rápido, espraiado e desigual da mancha urbana.

Posteriormente, a demanda popular é absorvida pela extensão periférica da mancha urbana dessas RAs, enquanto os segmentos de média e alta renda buscaram nos condomínios fechados uma opção entre as cidades-satélites distantes e o Plano Piloto caro e engessado de tipologias residenciais. Ao passo que a população que não conseguiu acessar o solo no DF, encontrou na periferia goiana a sua solução de moradia; todo esse conjunto conforma hoje a denominada Área Metropolitana de Brasília (AMB).

A historiografia do processo de ocupação de Brasília e suas consequências socioespaciais já foi objeto de vários trabalhos seminais, dentre eles, os de Paviani (1996, 2010, 1989, 1985, 1987) e Holson (1993), além daqueles voltados para a formação do mosaico morfológico da cidade (Holanda, 2016, 2010), Kohlsdorf (1996, 1997) e para historiografia dos planos Dentri (2020a, 2019, 2020b).

Partindo de ilações já trazidas por esses trabalhos, busca-se aqui compreender a verossimilhança entre a cidade intelectualizada no planejamento e a cidade real, conformada; o que foi feito por meio da interposição entre os mapas de zoneamentos de cada um dos planos propostos e os mapas

iconográficos do tecido sócio-urbanístico constituído em cada um desses períodos.

Em última instância, busca-se investigar: i) em que medida o zoneamento atenuou ou agravou a resolução dos problemas da metrópole, precocemente formada já na primeira década da inauguração; ii) em que medida os planos foram integrais ou parcelares e como as escolhas escalares interferiram na coesão ou na fragmentação do tecido.

O método de trabalho consistiu na pesquisa historiográfica dos principais planos produzidos para Brasília, entre 1957 e 1992, a partir da consulta a documentos históricos, sobretudo no Arquivo Público do Distrito Federal, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) e na Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). A partir daí buscou-se contrastar os objetivos e zoneamentos estabelecidos por cada um destes planos com os mapas iconográficos produzidos, nos quais se georreferenciou a evolução do tecido sócio-urbanístico por décadas e por RAs, em termos de mancha urbana, população, ocupações informais, distribuição das atividades produtivas e da oferta de equipamentos coletivos de saúde e educação. Assim, o item 1, a seguir, discute a historiografia dos planos ao passo que o item 2 interpreta o tecido sócio-urbanístico constituído em cada um dos períodos, consoante as instigações anunciadas.

## **1 HISTORIOGRAFIA CRÍTICA DOS PLANOS URBANÍSTICOS DE BRASÍLIA (1957-1992)**

As intelectualizações e estudos e acerca da construção de uma nova capital interiorana se iniciam ainda XIX, com as defesas de José Bonifácio (1821) e Varnhagen (1877). Coube, contudo, à Missão Curls, composta por 22 membros e chefiada pelo diretor do Observatório Nacional, Luiz Cruls, estudar as terras do Planalto Central, em trajeto realizado antes por Varnhagen, e demarcar, após sete meses de trabalho, entre 1892 e 1893, o polígono de 14.400 Km<sup>2</sup> favorável à implantação do DF (Senra et al., 2010).

O trabalho foi complementado em uma 2<sup>a</sup> Missão, realizada pelo botânico francês Auguste François Marie Glaziou em 1894, que acabou indicando, em Carta endereçada a Cruls, o mesmo terreno percorrido na 1<sup>a</sup> Missão.

As discussões sobre uma capital interiorana voltam à tona no âmbito da nova Constituição liberal de 1946, na qual o bloqueio do Atlântico Sul pelos países do Eixo, durante a 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, reascende o debate sobre as fragilidades de uma capital litorânea e o papel estratégico que uma interiorana desempenharia, tanto na integração nacional quanto continental.

Após votação entre as propostas dos deputados Juscelino Kubitschek (JK), que defendia a localização da capital no planalto central, e Israel Pinheiro, que a defendida no Triângulo Mineiro, saiu vitoriosa a solução histórica (Kubitschek, 2000) e novos estudos de localização foram providenciados.

Formada nova Comissão de Localização da Nova Capital, pelo Decreto nº 32.976 de 1953, coube ao General Djalma Poli Coelho, Chefe da Comissão, contratar a empresa Cruzeiro do Sul para o levantamento aerofotogramétrico de todo o chamado “Retângulo do Congresso”, agora reduzido para 52.000 Km<sup>2</sup>

(Brito, 2009). A empresa, por sua vez, contratou o americano Donald Belcher para a interpretação do material e demarcação dos cinco melhores sítios, resultando no chamado Relatório Belcher, apresentado em 1955. Posteriormente, coube a Café Filho publicar o despacho no Diário Oficial da União (1955) homologando o sítio castanho como o escolhido, delimitando o território da capital e prevendo orçamento para as obras nos anos seguintes (Brito, 2009).

Dentrl (2019) assinala que, no estudo apresentado por Poli Coelho, há a recomendação de se criar três “coroas” em torno do “núcleo urbano principal” da nova capital. A primeira, com 30 a 40 km de largura, seria “a cintura verde protetora”, com parques, florestas e atividades agrícolas de abastecimento; a segunda, com cerca de 10 km de largura, ficaria a população suburbana, alojada em cidades-satélites; a terceira, com 15 a 20 km de largura, haveria granjas e algumas atividades agrícolas (IBGE, 1948). A autora lembra ainda que Poli Coelho estipulou uma população máxima de 500 mil habitantes, conforme foi estabelecido na Lei nº 1.803 de 1957, e que depois serviu de base para o concurso de 1957.

Ademais, um extenso estudo das estradas de ligação a Brasília fora realizado no âmbito da Comissão Albuquerque entre 1953 e 1955, que viria a ser incluindo no Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (Presidência da República, 1958. V2).

A Comissão de Planejamento da Construção, formada em 1956, foi responsável por criar a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), pela Lei Federal nº 2.874, e preparar o Concurso da Capital. Dentrl (2019) observa que, desde os fins de 1956, foi autorizada pela NOVACAP a execução da estrada-parque de contorno (EPCT) da faixa sanitária, configurando a definição física deste perímetro. A partir daí:

O Plano Rodoviário do Distrito Federal, publicado em 1964, estruturou o sistema viário: do interior daquela faixa partiam quinze ‘estradas-parque’; na sua área externa, havia vinte e uma ‘estradas regionais’ (nomeadas com a sigla DF), incluindo-se nessa categoria as ‘estradas vicinais’ (nomeadas EVDF); por fim, havia as ‘estradas federais’ (denominadas BR), para ligação com áreas adjacentes ao Distrito Federal (DENTRL, 2019. p.33)

Seria, assim, o gérmen do pensamento de que a nova capital deveria crescer como polinucleações, em torno da cidade-núcleo, conforme a influência do modelo da cidade-jardim inglesa (Dentrl, 2020b). O que vai ser assumido no relatório da última comissão científica para localização da capital, apresentado pelo Marechal José Pessoa de Albuquerque, em 1955. Dentrl (2019) observa que neste, o sanitarista Saturnino de Brito chega a indicar a manutenção de faixas *non aedificandis*, delimitadas por *parkways*, em torno de cursos d’água nos espaços envolventes da capital.

A subcomissão de Planejamento Urbanístico da Comissão, da qual participavam os arquitetos Roberto Lacombe e José de Oliveira Reis, chegou a estudar a primeira planta do Plano Piloto, denominada Vera Cruz, na qual já se encontrava a proposta de formação do Lago Paranoá, sugerida anteriormente por Glaziou (Senra et al., 2010). O próprio memorial do projeto de Vera Cruz propunha cidades-satélites nas adjacências das grandes vias (Dentrl, 2019).

Na preparação do Concurso da Capital, o Instituto de Arquitetos do Brasil chegou a recomendar que os projetos incluíssem um “esquema de plano regional para a área da nova capital”, o que, contudo, não chegou a ser acatado pela Comissão, que decidiu por deixar facultativa a inclusão de um esquema de ocupação territorial pelos candidatos (Dentrl, 2019).

Dentrl (2019) observa que, entre as críticas ao projeto de Lúcio Costa, o júri apontou a “não especificação do tipo de estradas regionais, especialmente com relação a possíveis cidades-satélites” enquanto compreendeu que o crescimento futuro poderia ser feito por meio de cidades-satélites<sup>i</sup>.

Em interpretações do Plano, em 1974, Lúcio Costa chega a defender a criação de “dois anéis em volta do núcleo piloto” – o primeiro deles seria um “cinturão interno”, destinado a atividades agrícolas e granjas, e, depreende-se do texto, onde haveria cidades-satélites separadas entre si, e o segundo seria para atividades industriais (COSTA, 1974, p. 26). A ideia era diminuir a dependência econômica do Plano Piloto.

A discussão sobre o modelo de crescimento por meio de cidades-satélites é colocada em prática já nos primeiros atos da NOVACAP. Em julho de 1958, o órgão aprovou a planta – com especificações e área – para a constituição da Faixa Sanitária (figura 1), correspondente à bacia hidrográfica do Lago Paranoá, dentro da qual se situa o Plano Piloto.

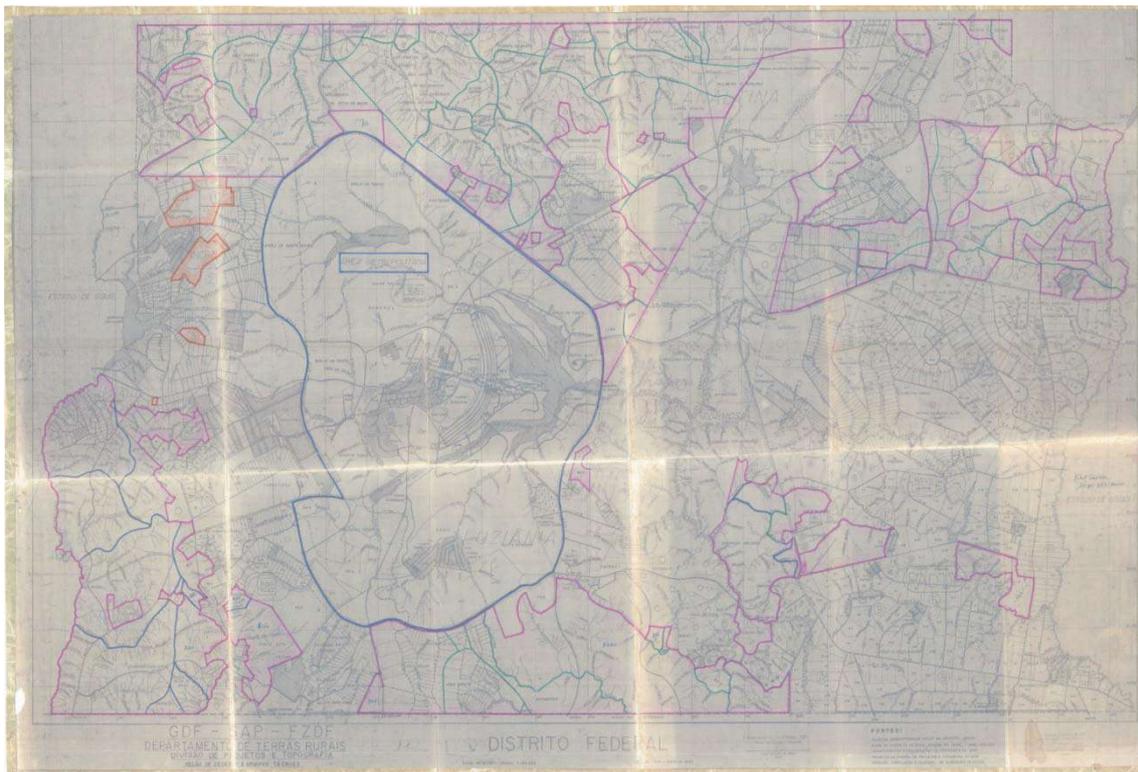


Figura 1. Cinturão Verde e destaque das primeiras colônias agrícolas.  
Fonte: GDF, 1985a.

Enquanto a grande necessidade de abastecimento do território fez com que, em fins de 1957, fossem apresentados o Plano de Abastecimento e o Plano Industrial de Brasília, ambos de autoria do jornalista e economista Benjamim Soares Cabello (Dentrl, 2020a). O Plano de Abastecimento, implementado pelo antigo Departamento de Terras e Agricultura da NOVACAP, a partir de 1958,

estabelece a organização do território em sete regiões agrícolas e traz determinações de ordem físico-territorial; dentre elas o dimensionamento dos núcleos rurais com base no uso do solo previsto no zoneamento; a presença de estradas rurais, recursos hídricos e demais elementos ecológicos; a localização das agrovilas.

A primeira fixação de diretrizes de ordenamento do solo remota ao Decreto nº 163 de 1962, no qual o Governo do Distrito Federal (GDF) estabelece uma organização territorial em três áreas – a “metropolitana”, situada no interior do perímetro da faixa, e, externa a ela, a área das cidades-satélites e a área rural restante. Esta organização territorial é ratificada pelo Código Sanitário do DF, promulgado pela Lei nº 5.027 de 1966.

O Decreto-Lei nº 203 de 1967 autorizava o Governo do DF a desapropriar terras de domínio particular, a fim de que as mesmas pudessem ser incorporadas ao patrimônio da NOVACAP e, assim, serem destinadas aos usos – rural ou urbano – que melhor servisse aos interesses do desenvolvimento. Na sequência, o Decreto nº 10.028 de 1967 considerou o modelo fundiário do DF baseado na cessão de lotes rurais a particulares, por meio do arrendamento, e o Decreto nº 1.052 de 1969 trouxe determinações sobre as áreas rurais. O resultado disso é a constituição de colônias agrícolas (figura 1), já nos primeiros anos.

Paralelamente a essas ações de ocupação periférica, se impõe a política de erradicação dos assentamentos precários dos trabalhadores implantados no núcleo central do Plano Piloto. A ideia era o reassentamento das famílias ocorresse por meio de cidades-satélites situadas em um raio mínimo de 15 km do Plano (protegendo a faixa sanitária), conforme as determinações precedentes sobre uma organização territorial polinucleada. Contudo, a localização dessas cidades, que começam a ser inauguradas antes mesmo do Plano, decorre sem muitos critérios.

Em 1964, o DF já se configurava como um território formado por oito núcleos urbanos – Plano Piloto, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá e Jardim, que mais tarde se tornaria Núcleo Bandeirante.

O Planidro, aprovado na década 1970, estabelece o zoneamento sanitário do DF, influenciando efetivamente a organização territorial, ao reforçar a ocupação do Plano e das cidades-satélites situadas na direção do vetor sudoeste (cor amarela na figura 2) e restringir o crescimento dentro da faixa sanitária e de outros mananciais (cor vermelha na figura 2).

O estudo parte de uma caracterização ecológica e de disponibilidade de recursos e já reconhece a situação escassez hídrica dos cursos d'água do DF na estiagem. O zoneamento reconheceu quatro tipos de situação – áreas já ocupadas; áreas cuja ocupação seria prejudicial (como no caso das bacias dos mananciais do Descoberto, São Bartolomeu e que abastecem as cidades-satélites de Sobradinho e Gama); áreas de expansão urbana na bacia do Paranoá, cuja ocupação dependeria do equacionamento dos problemas sanitários; áreas sem restrições (figura 2).

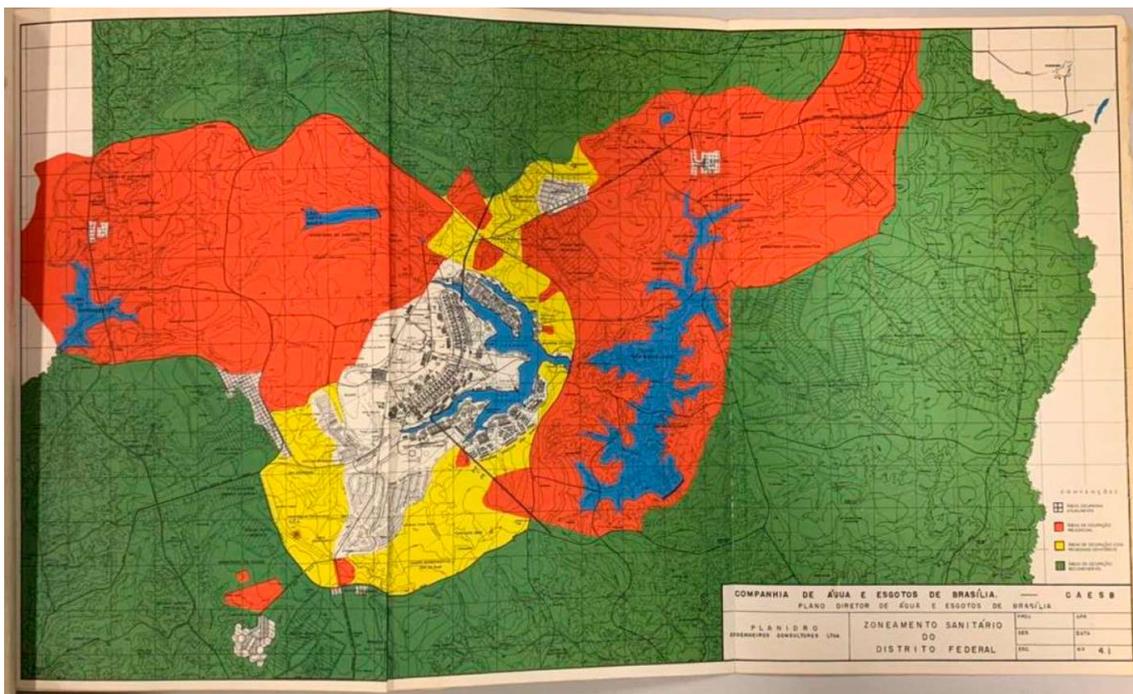


Figura 2. Zoneamento do Planidoro. Legenda: branco: já ocupadas; vermelho: com restrições de ocupação nos mananciais do Descoberto e São Bartolomeu; amarelo: de expansão urbana na bacia do Paranoá dependente do equacionamento de problemas sanitários; verde: sem restrições.

Fonte: GDF, 1970.

O Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT-DF), aprovado pelo Decreto nº 4.049 de 1978, surge como o primeiro plano de ordenamento territorial em um contexto no qual o DF passava por grande crescimento populacional e o Brasil elaborava os Superplanos compreensivos, consoante à política desenvolvimentista dos governos militares. O Plano foi realizado a partir de convênio firmado entre a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o GDF.

A influência compreensiva pode ser vista tanto no escopo metodológico – ao conduzir a formação de um novo vetor de expansão urbana, onde seriam criadas cidades-satélites, propondo soluções setoriais para a estruturação do território – quanto no escopo ideológico – ao buscar o desenvolvimento local e regional consoante à estratégia de industrialização e integração nacionais.

Não à toa o Plano se desdobra em duas escalas, uma dentro do DF – o PEOT –, que lê e legitima o vetor sudoeste como preferencial à expansão urbana, e outra no âmbito regional – o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGERB) –, que busca redistribuir para a periferia goiana o imenso fluxo migratório convergente para a capital, além de reforçar a vocação regional de fronteira agrícola e agroindustrial pensada pelos planos nacionais de desenvolvimento para o Centro-Oeste.

Simbolicamente, representaria o reconhecimento de que a distopia superou a utopia, saindo-se de um plano do desenho – orientando pela cidade monumental, ideal – para outro compreensivo – de enfrentamento dos problemas urbanos da cidade real, ordinária.

O PEOT parte da compreensão da tendência de ocupação do território no momento para projetar o crescimento populacional esperado para as próximas décadas. Com base nesta projeção, propõe as áreas mais favoráveis à expansão

urbana, elegendo o vetor preferencial desta; estabelece as melhores alternativas para o sistema viário, o transporte de massa, o abastecimento e a coleta de esgotos; e define as novas áreas para oferta de habitação e trabalho, que pudessem suprir a demanda habitacional e de descentralização das atividades.

O PEOT faz uma minuciosa análise da estrutura produtiva do DF, compreendendo que, até 1973, o impulso inicial era o da construção civil, gerando uma demanda no setor secundário, e da criação de pequenos comércios para abastecer o canteiro, sobretudo no Plano, Taguatinga e Núcleo Bandeirante (Cidade Livre). Mas, pós-1973, com a estabilização deste impulso inicial de construção, a mão de obra que fora atraída para o canteiro e que ficara ociosa, foi absorvida, em parte, pelo terciário e, em parte, hipoteticamente, pela informalidade (GDF, 1978a). Enquanto o terciário começa a se diversificar em torno da demanda gerada pela função principal da administração pública e dos funcionários.

Desse modo, o PEOT designou três zonas de expansão urbana – uma seguindo o eixo interno mais favorável, ao longo da EPCT, ligando o Plano Piloto (centralidade principal) à Taguatinga (subcentralidade principal); outras duas seguindo os eixos externos de maior dinamismo econômico, ao longo da BR-060, ligando Taguatinga-Ceilândia (as duas cidades-satélites mais consolidadas) à Santo Antônio do Descoberto/GO, e ao longo do vazio existente a oeste da EPCT, entre a BR-060 e o Gama.

O Zoneamento do PEOT parte da classificação do território em quatro áreas – uma de preservação (na qual se inclui o Plano Piloto e grande parte do espaço delimitado pela EPCT); uma de conservação do meio ambiente natural (na qual se incluem as áreas protegidas e de mananciais); uma de valorização e dinamização (correspondendo às cidades satélites existentes, mas ainda não dotadas de equipamentos e serviços públicos eficientes); uma de expansão (na qual seria abrigada a população futura do DF e que seria, portanto, o foco principal do Plano).

Para a área de expansão foram previstas sete categorias de áreas – áreas urbanas centrais, as quais seriam abarcadas pelo transporte de massas (a); áreas mistas de habitação e atividades (b); áreas de habitação de alta e média densidade (c); áreas de habitação de média e baixa densidade (d); áreas de habitação de baixa densidade (e); áreas de indústria e abastecimento (f); áreas especiais (g) (figura 3). As áreas de A-E seriam contidas nos núcleos habitacionais e as de F-G seriam consideradas complementares.

Desse modo, o Plano define que o eixo da EPCT seria contemplado pelas atividades e indústrias, que pudessem descentralizar o emprego no conjunto metropolitano; o eixo da BR-060 receberia os núcleos habitacionais e a indústria, reforçando a vocação pré-existente, e o eixo a oeste da EPCT, em direção ao Gama, receberia habitação (vocação assumida) e indústrias (não consolidadas).

A ideia é que o PEOT fosse acompanhado de Planos setoriais – de saneamento, mobilidade e desenho urbano – e que na medida em que as novas urbanizações fossem implementadas, se recorresse a essas diretrizes para propor um plano específico para cada uma, consoante o modelo geral de organização territorial proposto. Dentre esses, o Programa de Diretrizes de Planejamento e Desenho Urbano para os núcleos urbanos do Distrito Federal, de 1984, traz uma rica análise da morfologia urbana de cada uma das RAs.

Para o território regional, o PERGERB (figura 4) previa o fortalecimento de subcentros polarizadores, por meio da oferta de serviços à população regional, como forma de evitar a pressão direta sobre os equipamentos instalados em Brasília, e a criação de infraestruturas físicas, que pudessem reafirmar a vocação regional de fornecimento de gêneros de primeira necessidade para o país. A intenção era de que a região se aderisse ao sistema nacional de planejamento urbano, com a criação dos Planos Diretores Locais Integrados, detalhando as ações setoriais indicadas.

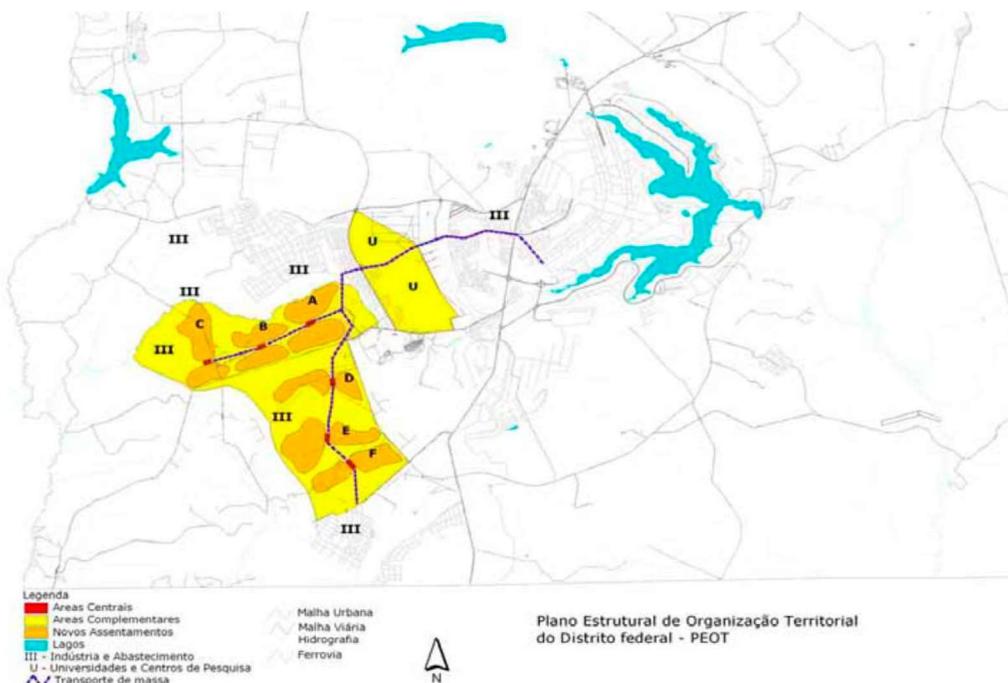


Figura 3. Zoneamento das novas urbanizações do PEOT. Vermelho: áreas urbanas centrais; laranja: novos assentamentos, sendo que A, B e C (Samambaia), D (Recanto das Emas), E (Gama); amarelo: áreas complementares, F (Gama) e G (não representada). III – indústria e abastecimento (PP, Gama, Recanto das Emas, Samambaia, Ceilândia). U – universidade e centro de pesquisa (Águas Claras).  
Fonte: GDF, 1977a.

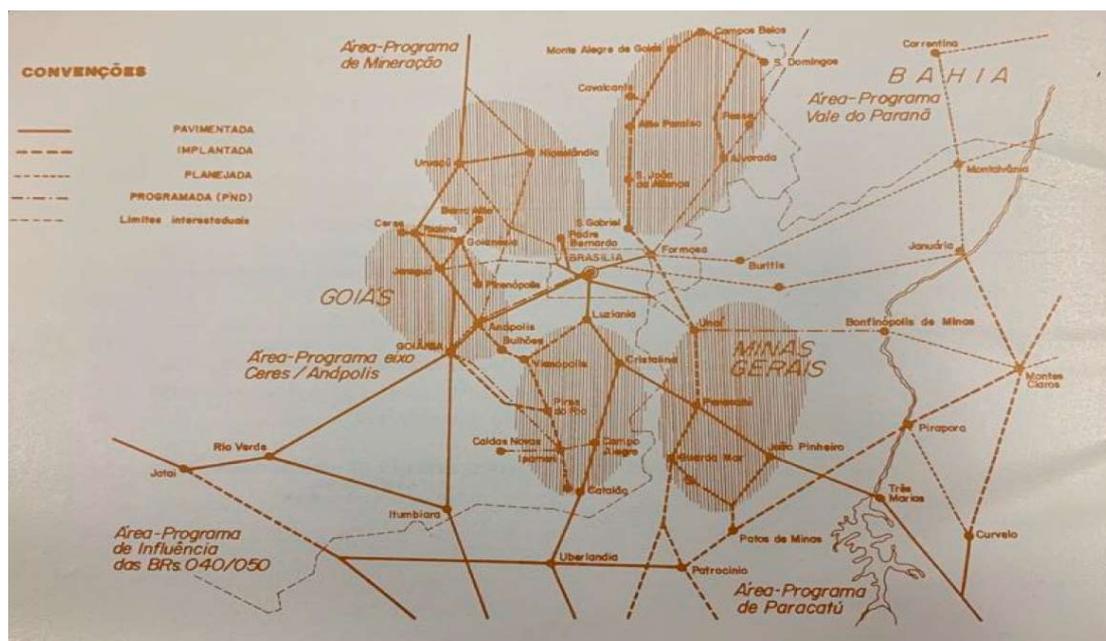


Figura 4. Leitura de influência regional de Brasília.  
Fonte: GDF, 1977b.

A solução proposta pode ser vista como pré-anunciadora da formação de uma futura aglomeração metropolitana que, atingindo a periferia goiana, chegaria uma população superior a 1,5 milhão de habitantes; revertendo, assim, a organização polinucleada até então configurada no território (GDF, 2017).

Apesar de o Plano ter projetado um crescimento geométrico, o verificado foi ainda maior. Mesmo compreendendo essa pressão habitacional, expressa na saturação das cidades-satélites e na proliferação dos assentamentos precários, abrigando um excedente de quase 100.000 famílias contra um saldo de 26.000 habitações no Plano Piloto (GDF, 2017), o PEOT não consegue evitar a consequência imediata deste crescimento vertiginoso – a expansão de parcelamentos de baixa renda, e também de média e alta renda, para outros vetores menos assumidos por ele, principalmente em direção à área do manancial do Rio São Bartolomeu.

Vale registrar que a política de erradicações dos assentamentos precários, com a transferência da população para as novas cidades-satélites, perdura até o fim da década de 1970, tendo Ceilândia (1971) como seu principal resultado. O documento “Sugestão para o plano de erradicação de invasões do DF”, realizado pelo GDF em 1979, por exemplo, classificava as tipologias de ocupações existentes e indicava um rígido procedimento de remoção, com uso inclusive de forças policiais e pagamento de passagem para a cidade de origem.

A partir dos anos 1980, o Governo começa um acompanhamento mais sistemático dos assentamentos precários pelo Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões (GEPAFI), mudando, explicitamente, a tratativa em relação a esses. Assim, sai-se dessa política de erradicação para outra de permanência e melhorias progressivas no local, em um contexto no qual o Banco Nacional de Habitação (BNH) fornecia os recursos das urbanizações e das habitações populares padronizadas.

Essas iniciativas vêm a reboque das experiências temporâneas em outras capitais brasileiras e na própria América Latina, quando a visibilidade do problema habitacional e a pressão internacional para seu enfrentamento se acentuam e o BNH decide realizar os chamados “programas alternativos”. Seguindo essas premissas, a realização do Programa de Assentamento de Invasões (PAPE), entre 1983 a 1985, atendeu 8.317 famílias, sendo 81,18% residentes de ocupações e 18,8% inquilinos de fundo de lote (GDF, 1986a).

O estudo da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP)-Hidroservice (1982) traz um diagnóstico do problema habitacional no DF; ele parte da compreensão de que a fase do crescimento vertiginoso da década de 1970 fora superado e apresenta um quadro do *déficit* habitacional por RA, abrangendo as situações de coabitação e o mapeamento dos assentamentos precários (figura 5). O estudo contrasta esse quadro com o número de imóveis desocupados no Plano Piloto no mesmo momento, segundo ele, “os blocos das superquadras e dos setores de mansões possuíam juntos 15.678 unidades vazias, o que daria para locar, conforme a estimativa do número de pessoas por lote do Censo de 1980, 128.732 famílias” (TERRACAP-Hidroservice, 1982. p.52). O estudo inclui ainda a projeção da demanda habitacional para os próximos 10 anos.

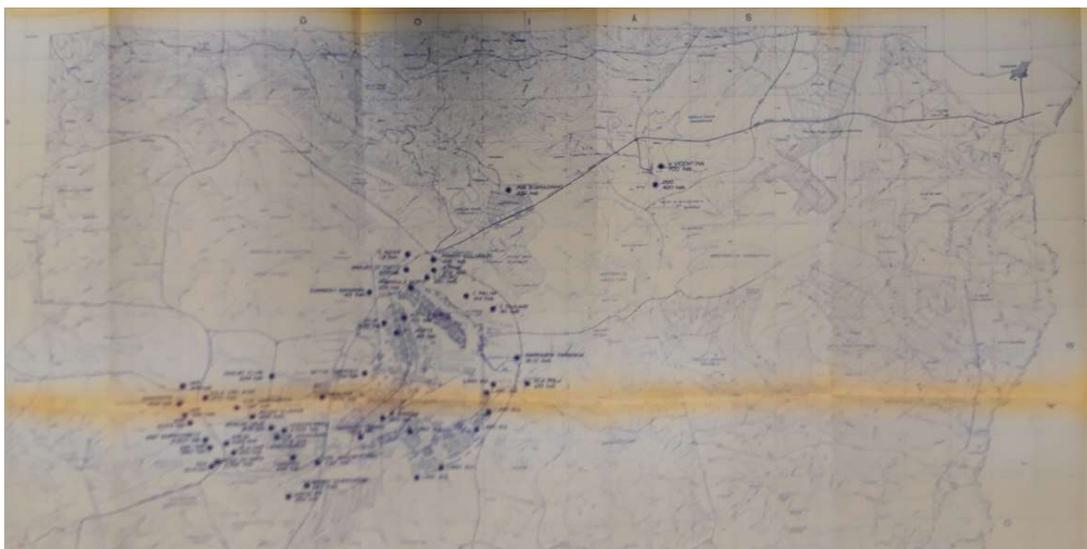


Figura 5: Mapeamento ocupações.  
 Fonte: Hirdoservice (1982).

No estudo de 1982, o GEPAFI aborda um histórico das ocupações existentes no DF desde 1969, propõe medidas institucionais e fiscais lidar com elas e apresenta o mapeamento dos assentamentos. Seguindo a linha mestra de fazer urbanizações progressivas no local, o estudo assume os objetivos de produzir 20 mil lotes urbanizados (com abastecimento de água e energia elétrica); construir 20 mil casas populares para os residentes nas ocupações; executar obras de infraestrutura e de colocação de equipamentos comunitários; promover programas de ação comunitária. A ideia era de que cada ocupação tivesse um projeto específico (GDF, 1982).

A compilação dessas experiências foi apresentada na ocasião do I Seminário de Desenho Urbano de 1984 (figura 6), tendo o Guará e Itamaracá como exemplos mais proeminentes do momento.

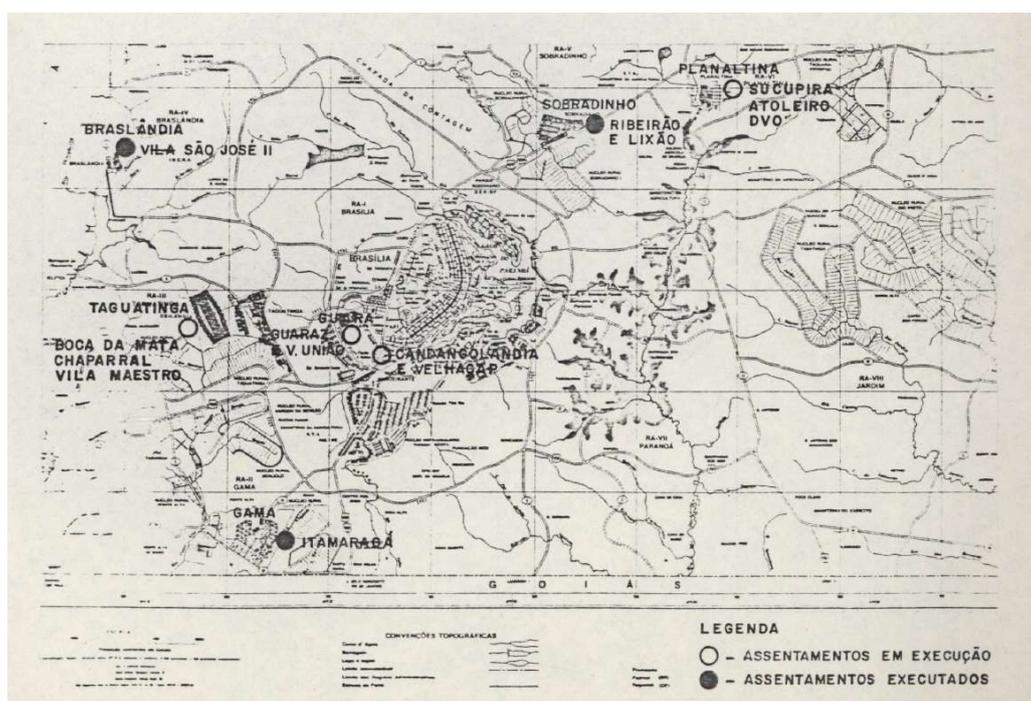


Figura 6: Mapeamento apresentado no I Seminário de Desenho Urbano.  
 Fonte: Gepafri, 1984.



Desse modo, o resultado espacial dessas iniciativas de urbanização progressiva dos núcleos informais, é a configuração de um mosaico morfológico fragmentado (KOHLSDORF, 1996), que se somaria ao aglomerado metropolitano constituído à luz do PEOT.

Enquanto o agravamento desta pressão habitacional sobre as áreas de mananciais fez com que o governo instituisse Áreas de Proteção Ambiental (APA) nas bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto (1983) e do Rios Gama e Cabeça de Veado (1986). Antes das APAs, haviam sido criados, com o mesmo objetivo, o Parque Nacional de Brasília, em 1961, e a Estação Ecológica de Águas Emendadas, em 1968.

Essas discussões são capturadas pelo próximo Plano elaborado para o DF – o de Ordenamento Territorial (POT) de 1985 –, realizado por meio do convênio SVO/DAU-TERRACAP-UnB<sup>ii</sup>, mas aprovado apenas no ano seguinte, pela Resolução nº 31 de 1986. O mesmo se pauta no reconhecimento do tamanho do problema resultante da rápida metropolização do território, que inclui:

i) transformação indiscriminada e sem controle de terras rurais em urbanas, especialmente em áreas não desapropriadas, ii) a preservação e ampliação de algumas áreas de importância ecológica ambiental (Parque Nacional, Águas Emendadas e Jardim Botânico, etc.) que se veem constantemente ameaçadas face a um processo de invasões ou perda de parcelas de seu espaço em função da inexistência de uma clara definição dos usos e do papel que elas têm a cumprir; iii) a ameaça de deterioração dos mananciais disponíveis com destaque para aqueles localizados nas bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, para o abastecimento de água (...); iv) (...) a necessidade de se consolidar a proposta do PEOT, colocar em prática as proposições do PEOT, fixando de forma mais definitiva, tanto os limites da área de expansão nele fixada como os usos e atividades a serem aí desenvolvidos durante o período de implementação da presente proposta. (...); v) (...) necessidade de se racionalizar e melhor articular as ações dos diversos agentes e instituições públicas que atuam e colaboram no processo de organização do espaço urbano do DF (...) (GDF, 1985a. p. 6-7).

O Plano reconhece um crescimento em três anéis – um central (do Plano Piloto), outro intermediário (de Sobradinho, Taguatinga, Guará e Núcleo Bandeirante) e outro ainda formando por cidades-satélites distantes e empobrecidas, implantadas à luz do PEOT. Reforça ainda o entendimento de que o Governo, detentor de terrenos, não foi capaz de saciar a grande demanda habitacional por pequenos e médios lotes residenciais – uni ou multifamiliares – para a população de baixa renda, e também para a população de média e alta renda, resultando em um contexto generalizado de irregularidade do solo que perpassa todas as classes sociais.

Desse modo, o POT assume uma via de continuidade e crítica ao PEOT, dando sequência à consolidação do vetor de expansão sudoeste e fornecendo diretrizes de uso e ocupação do solo para as novas urbanizações ao longo dele, mas compreendendo a necessidade de se detalhar essas diretrizes também para os demais vetores.

O Plano interpreta ainda o conflito decorrente dos princípios do tombamento, ratificados pela Exposição de Motivo nº 115 de 1977 da Presidência da República, no qual se preconiza uma capital bucólica, e a

metrópole, que requer uma estrutura funcional capaz de absorver sua ampla oferta de mão-de-obra ociosa.

Após refletir sobre os significados da vocação de Brasília – como capital político-administrativa – reafirma esta aptidão principal, enquanto reconhece que ela gera demanda sobre as outras atividades – agrícolas, industriais e terciárias de toda ordem – diversificando mais a estrutura funcional.

Seguindo a análise da estrutura produtiva do DF iniciada pelo PEOT, o POT identifica três fases econômicas da capital – a primeira, do impulso inicial da construção; a segunda, da transição econômica para o setor de serviços e a informalidade; e a terceira, com a consolidação da metrópole como terciária. E, a parti daí, propõe:

É questão vital no DF a mudança do seu eixo econômico. A nossa cidade, com uma população de 1.600.000 indivíduos, não pode mais viver às custas de um Estado falido e em crise, mesmo porque os ajustes de cunho ortodoxo que estão sendo realizados deverão coibir os investimentos estatais da União por muito tempo. (...) É necessário aproveitar o grande potencial humano local (o DF é a unidade da federação com o maior número relativo de mão-de-obra com nível superior no setor formal – 16%) e desenvolver aqui uma indústria de tecnologia de ponta e um setor terciário sofisticado (quartenário), baseado na iniciativa privada e com alto índice de desenvolvimento de tecnologia avançada e de qualificação de mão-de-obra (GDF, 1985a. p.35).

Para o setor primário, o POT identifica que a estrutura fundiária rural implantada até 1962, com base no zoneamento do espaço agrário de 1957, sofreu mudanças com o Decreto nº 10.028 de 1980, que determinou que a concessão de lotes rurais a particulares ocorreria por arrendamento. Outra mudança se deu com o Decreto nº 10.893 de 1987, que dispôs que os imóveis rurais seriam usados pelo prazo de quinze anos, prorrogáveis por tempo igual, pelo regime de concessão. Por fim, o Decreto nº 12.337 de 1990 alterou a redação do artigo 6º do Decreto nº 10.893 passando a exigir procedimentos licitatórios para o acesso às glebas rurais.

O Plano compreende a necessidade de diversificação das atividades agrícolas. Segundo ele, os principais projetos agrícolas do DF, que estiveram, até a década de 1970, baseados nas Colônias Agrícolas e Núcleos Rurais desenhados em 1957, passam, a partir de fins da década de 1970, a se diversificar. Dentre os novos projetos têm-se: o combinado agro-urbano de Brasília – assentamento de produtores de baixa renda em pequenas parcelas, com áreas médias de 6ha, em glebas próximas aos centros consumidores de alimentos, inspirado na experiência israelita; o Projeto de Assentamento Dirigido no DF (PAD-DF) – implantando no período de 1976-1987, com lotes de 300ha, voltados para a exploração agrícola em bases empresarias; o Projeto integrado da Colônia Alexandre de Gusmão (PICAG) – área parcelada, cuja dimensão das parcelas varia entre 10 e 50 ha, ocupando antigas áreas de reservas naturais.

Para o setor secundário, recomenda a localização de indústrias ou agroindústrias de médio e grande porte no quadrante sudoeste do DF, seguindo a linha mestra do PEOT. Os primeiros estímulos para essas atividades se deram, contudo, com o Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal (PROIN-DF), lançado em 1988.

A leitura dessa problemática é absorvida nos objetivos gerais do Plano (cf. GDF, 1985a) e espelhada no zoneamento. O mesmo estabelece a divisão do território em cinco zonas – Zona Urbana (ZUR), englobando os espaços já efetivamente ocupados por assentamentos urbanos; Zona de Urbanização Prioritária (ZUP), ratificando as propostas introduzidas pelo PEOT, quanto ao direcionamento da expansão urbana; Zonas de Ocupação Restrita (ZOR), compreendendo especialmente os territórios ainda não desapropriados e sujeitos a processos irregulares de parcelamentos e chácaras de recreação; Zona de Interesse Ambiental (ZIA), incluindo grandes parques e áreas de interesse ecológico e ambiental; Zona Rural (ZRU), englobando os trechos já desapropriados e com clara vocação agropecuária, além de áreas isoladas não desapropriadas (figura 8).

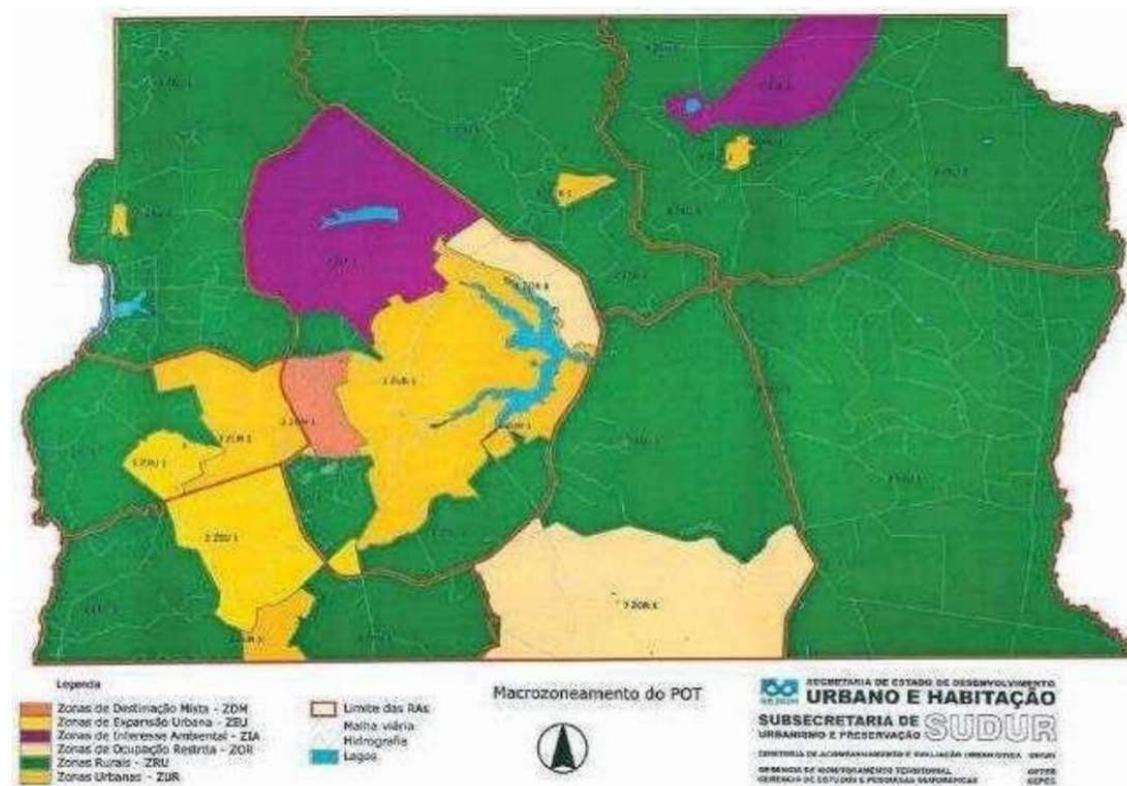


Figura 8: Macrozoneamento do POT.  
Fonte: GDF, 1985a.

Frente à problemática habitacional, o Plano oferece critérios mínimos para a regularização de parcelamentos, conforme a Lei nº 54 de 1989, e traz restrições para a sua implantação, permitindo-os apenas quando resultarem em lotes iguais ou superiores a 7 ha na ZOR, 10 ha na ZIA e 5 ha na ZR. Além de definir as Áreas de Preservação Permanente (APPs) das nascentes, cursos d'água e reservatórios.

Em 1985, com o fim do Governo Militar, Lúcio Costa fornece novas compreensões para a capital, no âmbito do documento denominado “Brasília Revisitada”, institucionalizado pelo Decreto nº 10829 de 1987. Segundo o autor:

Passada a fase de consolidação a vitalidade urbana é manifesta e crescente, sobretudo agora, com o restabelecimento do poder civil que a gerou – Brasília preenche suas áreas ainda desocupadas e quer se expandir. (...) O que não apenas justifica, mas exige que se preserve, para as gerações futuras, as características fundamentais que a singularizam (COSTA, 2010. p.70).

Neste conflito, a resposta conduzida por ele, novamente marcada por espírito humanista e sensibilidade arquitetônica, é a ratificação dos pontos singulares da composição urbanística, compreendendo a cidade como uma obra da humanidade, mas a flexibilização das restrições de ocupação do Plano Piloto e do zoneamento funcionalista rígido.

Dentre os pontos imutáveis, salienta:

1. (...) A concepção urbana traduzida em quatro escalas distintas: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica. (...)
2. A estrutura viária. (...) como arcabouço integrador das várias escalas urbanas.
3. A questão residencial. (...) a proposta de Brasília mudou a imagem de 'morar em apartamento', e isto porque morar em apartamento na superquadra significa dispor de chão livre e gramados generosos contíguos à 'casa' numa escala que um lote individual normal não tem possibilidade de oferecer.
4. Orla do lago. (...) que se pretendeu de livre acesso a todos, apenas privatizada no caso dos clubes. É onde prevalece a escala bucólica.
5. A importância do paisagismo. A memória descritiva do plano deixou clara a importância da volumetria paisagística na interação das quatro escalas urbanas da cidade (...).
6. A presença do céu. (...) como parte integrante e onipresente da própria concepção urbana – os "vazios" são por ele preenchidos; a cidade é deliberadamente aberta aos 360 graus do horizonte que a circunda.
7. O não alastramento suburbano. A implantação de Brasília partiu do pressuposto que sua expansão se faria através de cidades satélites, e não da ocupação urbana gradativa das áreas contíguas ao núcleo original. Previa-se a alternância definida de áreas urbanas e áreas rurais – proposição contrária à ideia do alastramento suburbano extenso e rasteiro (COSTA, 2010. p. 70-72).

Dentre as flexibilizações, recomenda "não insistir na excessiva setorização de usos no centro urbano – aliás, de um modo geral, nas áreas não residenciais da cidade, excetuando o centro cívico" (COSTA, 2010. p.73) – e acrescenta que, o que se propôs foi apenas a predominância de certos usos, antes da exclusividade.

O autor compreende que o Plano "isolou demais a matriz dos dois terços da população metropolitana que reside nos núcleos periféricos, gerando um crescimento periférico que não interessava a Brasília" (COSTA, 2010. p.74), enquanto reconheceu a existência de espaços desocupados neste.

A partir daí, contrariando as diretrizes anteriores, sugere o adensamento do Plano Piloto propondo seis novas áreas habitacionais próximas às estradas de ligação – as duas primeiras (A e B), na parte oeste da cidade; a terceira (C), já proposta em 1984, vinculada à intenção de se fixar a Vila Planalto; a quarta (D), sugeria em razão da existência de centros comerciais consolidados na área fronteira; as duas últimas (E e F), sugeridas por ele como "Asas Novas" Sul e Norte, "visando abrir perspectiva futura de maior oferta habitacional multifamiliar em áreas que, embora afastadas, vinculam-se ao núcleo original, tanto através da presença do lago como pelas duas pontes que se pretende construir" (COSTA, 2010. p. 75) (figura 9). Propôs também as Quadras Econômicas ao longo da via de ligação entre Brasília e Taguatinga.

Foi este documento que subsidiou o dossiê de tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília, resultando em leis de proteção em três instâncias – distrital, por meio do Decreto nº 10.829 de 1987; federal, que inclui Portarias, dentre elas a nº 04/SPHAN/PRÓMEMÓRIA de 1990, posteriormente substituída pela nº 314/IBPC de 1992; e da Organização das Nações Unidas para a

Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com a inscrição nº 445 de 1987 na lista do Patrimônio Cultural da Humanidade.

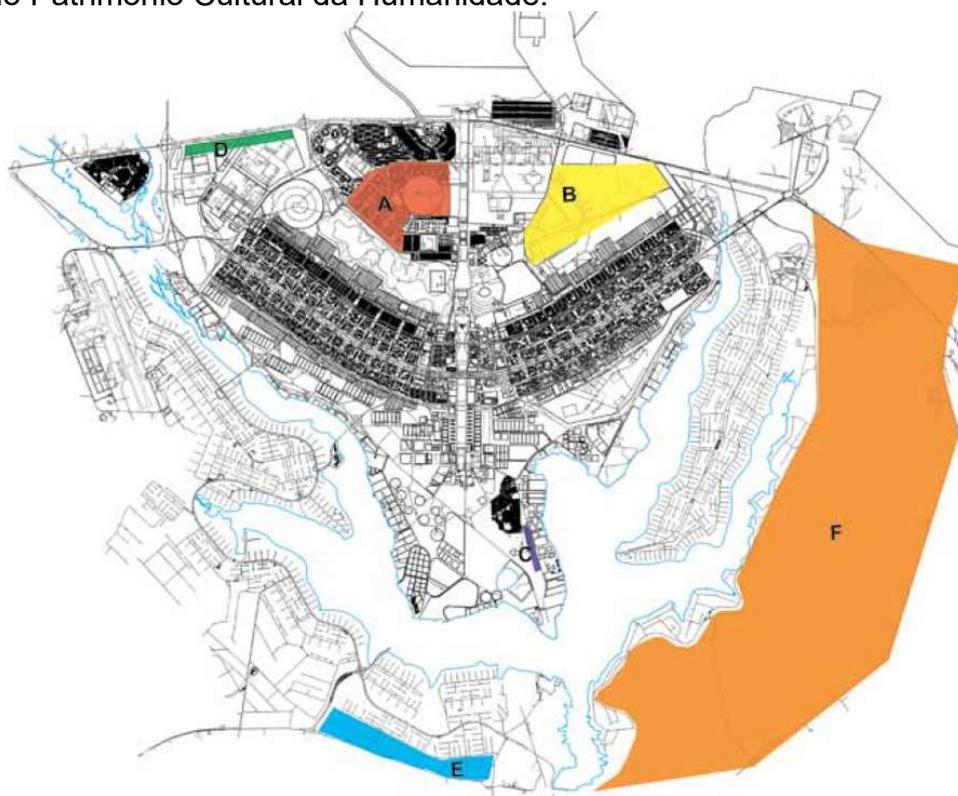


Figura 9: Zoneamento do Brasília Revisitada. i) Área A - Bairro Oeste Sul; ii) Área B - Bairro Oeste Norte; iii) Área C - Quadradas Planalto; iv) Área D - Quadradas da Epia; v) Área E - Asa Nova Sul; vi) Área F - Asa Nova Norte.

Fonte: COSTA, 2010.

Ao final da década de 1980 o DF vê-se, assim, no seguinte paradoxo – enquanto o Setor Sudoeste, as Quadradas Econômicas do Guará e o Paranoá (1989) vinham sendo construídas na área central, à luz do Brasília Revisitada, novas cidades-satélites estavam sendo inauguradas na periferia, à luz do PEOT, dentre elas, Samambaia (1983), Santa Maria (1991), Riacho Fundo (1993), Recanto das Emas (1993), Águas Claras (1992), mas, novamente, a utopia de integração de classes no plano de Lúcio Costa não se confirma.

Em 1986 foi elaborado o Plano de Ocupação e Uso do Solo do DF (POUSO-DF), aprovado pela Resolução do Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente (CAUMA) nº 31 de 1986 e regulamentado apenas em 1990, por meio do Decreto nº 12.898. O POUSO constitui, basicamente, em um instrumento normativo de macrozoneamento, consolidando as propostas contidas no POT e no Brasília Revisitada, bem como de proteção dos mananciais de abastecimento público, resguardando as áreas protegidas.

O Zoneamento proposto divide o território em duas categorias – solo rural e urbano. Na Zona Rural ratificou o entendimento de que o fracionamento do solo só poderia ocorrer quando resultasse em lotes iguais ou superiores a 5 ha, de terras aproveitáveis, exceto nas Zonas de Proteção Ambiental, das quais se incluem as bacias do Descoberto e parte da bacia São Bartolomeu, definidas pelo Decreto nº 88940 de 1980, onde a fração mínima definida foi de 30 ha.

A Zona Urbana foi constituída pelas cidades mais consolidadas – Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina. A Zona de Expansão

Urbana destinou-se às novas ofertas habitacionais em Samambaia, Recanto das Emas, Sobradinho II. A Zona de Destinação Mista incluiu a ocupação informal da Estrutural e de Vicente Pires. A Zona de Ocupação Restrita admitiu o parcelamento desde que resultasse em lotes iguais ou superiores a 2 ha (art. 7º). Nas Zonas Especiais de Proteção, o admitiu apenas quando resultasse em lotes iguais ou superiores a 20 ha, ou igual fração ideal, como no caso de condomínio.

O POUSO proibiu a implantação de novos assentamentos nas Zonas de Especiais de Proteção e na Zona de Ocupação Restrita até fossem aprovados os Planos Locais das RAs. A Zona de Interesse Ambiental inclui as bacias do Paranoá e Estação Ecológica de Águas Emendadas (figura 10).

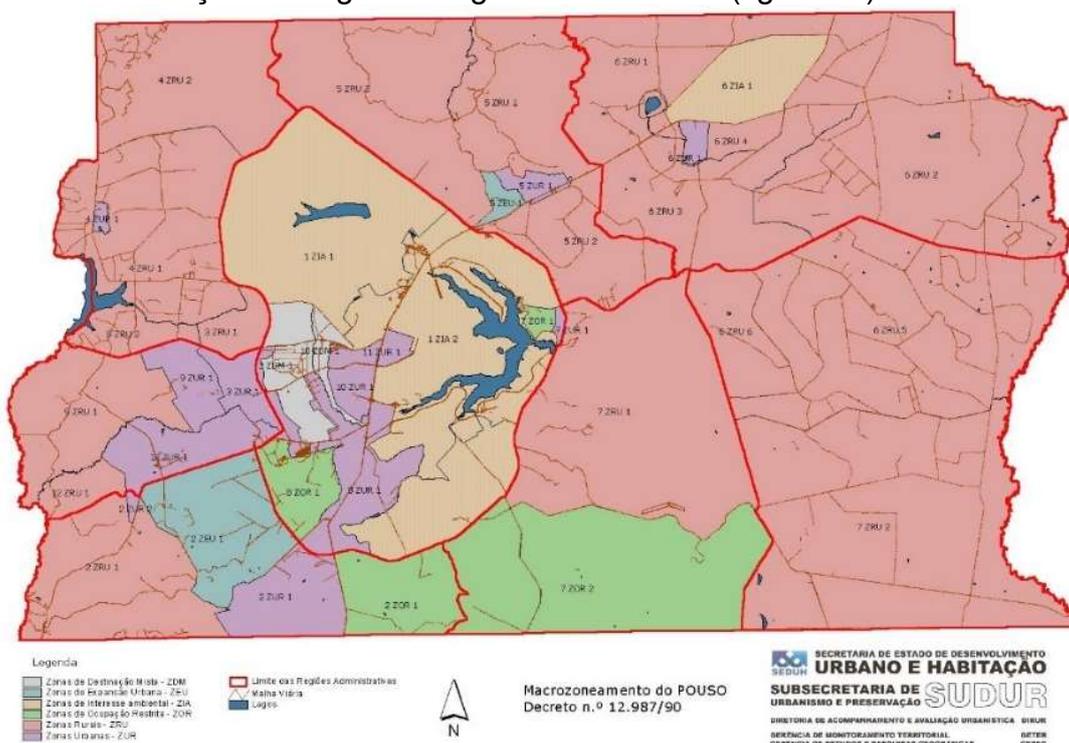


Figura 10: Zoneamento do POUSO.  
Fonte: GDF, 1986a.

Mesmo com alguns planos locais aprovados nesse momento, seguindo as diretrizes do POT e do POUSO, eles não foram capazes de controlar a expansão dos assentamentos precários. Assim, a consequência espacial do POUSO é a continuidade do espraiamento do tecido em direção às áreas rurais e ambientais; tendo como caso mais expoente do momento a formação do Sol Nascente, em 1988, contiguamente ao tecido de Ceilândia, ocupando área destinada ao uso rural no Plano Local de Ceilândia.

Nos anos 1990 foram feitos novos estudos de acompanhamento dos assentamentos precários pelo GDF, resultando nos três volumes (1997a), (1997b) e (1988) de “Ocupações históricas do DF” e do “Assentamentos implementados no DF: história e situação atual – dezembro de 1994”.

É neste contexto que se estabelece Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1992, primeiro Plano realizado no marco da Constituição Federal de 1988. Sua elaboração foi conduzida por uma comissão interdisciplinar, instituída pela Portaria nº 001 de 1992, e foi também o primeiro Plano a contar com participação popular na sua elaboração, por meio de Seminários Públicos organizados pela Companhia de Planejamento do Distrito

Federal (CODEPLAN), embora essa participação tenha se restringido ao meio técnico, não abarcando a escuta ampla da população de um modo geral.

O Plano parte da compreensão de que o modelo de crescimento polinucleado, gerou uma metrópole fragmentada, com grande crescimento horizontal, dependente do núcleo central – Brasília –, com uma rede viária cobrindo enormes distâncias, deixando uma baixa densidade habitacional e uma série de vazios no interior do território.

Compreende ainda que o padrão de desenho, herdado das influências modernistas, reproduziu, nas cidades-satélites, lotes superdimensionados, reservados para uso institucional, mas que, na prática, constituíram-se vazios por anos, aguardando a efetiva estruturação na forma de equipamentos coletivos e espaços de lazer (Codeplan, 1991). Assim, recomenda a revisão do zoneamento setorizado e dos gabaritos e das tipologias superdimensionados, que teriam produzido deseconomias, e sugere o adensamento de algumas áreas rarefeitas, sobretudo ao longo da influência do metrô (Codeplan, 1991).

A proposta para a habitação inclui um estudo sobre a capacidade de adensamento de cada uma das bacias e indica a ocupação, com baixas densidades, dentro do manancial do Paranoá. Além de sugerir a localização das áreas de expansão habitacional harmonizadas à otimização da estrutura instalada e à preservação ambiental, ou seja, preenchendo mais os vazios intersticiais do que avançando sobre novas áreas, sobretudo aquelas sensíveis.

O Plano reconhece que a eleição do vetor sudoeste pelo PEOT resultou em um aglomerado urbano em torno de Taguatinga, tornando a metrópole bipolarizada. Todavia, enquanto a centralidade de Brasília é circundada por um cinturão verde que a divide do restante do tecido, a de Taguatinga não encontra limites ao crescimento, alastrando-se contiguamente em direção à periferia goiana. A primeira concentra, simultaneamente, os empregos bem-remunerados da função administrativa federal e distrital e os trabalhadores informais e a segunda afirma-se como centro logístico da área metropolitana.

O Plano assume mais enfaticamente a descentralização das atividades, aproximando-as dos locais de moradia, a partir da articulação do transporte de massas. De fato, coube ao PDOT de 1992 a decisão pela implantação do metrô, articulando o território entre os centros dinâmicos de Ceilândia, Taguatinga e Plano Piloto. No entanto, mesmo com a prerrogativa de equacionar a oferta de transporte público neste eixo, o metrô do DF trabalha, até hoje, com baixo carregamento de passageiros na rede, além de possuir inúmeras críticas sobre o trajeto desenhado (PDTT, 2017).

O PDOT resgata as preocupações do POT quanto à vocação principal de Brasília, reforçando a necessidade de consolidação do complexo urbano-administrativo da capital do país, enquanto o harmoniza com a missão de preservação do conjunto tombado. Mas, identifica, também ratificando o POT, que não é viável depender de um Estado falido, insistindo na criação de polos econômicos para gerar emprego para uma população milionária.

Essa diretriz foi assumida pelo Programa de Desenvolvimento Econômico do DF (PRODECON-DF), de 1992, que sequencia o PROIN. Nesta direção, compreendeu a importância de alguns projetos de criação de distritos industriais que vinham sendo conduzidos, dentre eles o de Samambaia e Área Alfa, e da

implantação de áreas industriais de menor porte no interior das malhas urbanas de Taguatinga, Núcleo Bandeirante (que abrigaria os polos de Gemologia, Informática e Materiais de Construção), Guará, Sobradinho, Planaltina e Brasília. Além do Polo de Cinema e Vídeo. No entanto, uma das diretrizes fundamentais do PDOT, que era a criação do centro administrativo em Taguatinga, descentralizando a função pública distrital do Plano, não foi inaugurado até o presente momento.

O Plano identifica que o DF possui um parque industrial defasado, se comparado ao Brasil e à região, e mantém a característica do pequeno porte dos estabelecimentos, sem força competitiva ou de aumento de escala (GDF, 1992). Sugere, assim, a localização de núcleos industriais na extensão do eixo formado por Ceilândia, Samambaia e Gama, onde estão alocadas densas parcelas da população e existem maiores facilidades para a aquisição de terrenos.

A metropolização é, inexoravelmente, assumida por este, em vista disso, recomenda a articulação com os estados de Goiás e Minas Gerais na lide dos problemas comuns, sobretudo uso do solo e transporte. Recomenda ainda outra agenda institucional interna, com a tentativa de reverter a excessiva fragmentação temática e escalar, buscando uma coesão do sistema de planejamento do DF.

A partir daí o plano traz a proposta de zoneamento, com o objetivo de melhor equilibrar a localização espacial das atividades e das populações. As zonas propostas são: Zonas Urbanas (ZUR), formadas pelas partes parceladas ou não dentro do perímetro urbano; Zonas de Expansão Urbana (ZEU), onde localizariam as futuras ocupações para fins urbanos; Zonas Urbanas (ZR) e Zonas de Interesse Ambiental (ZIA).

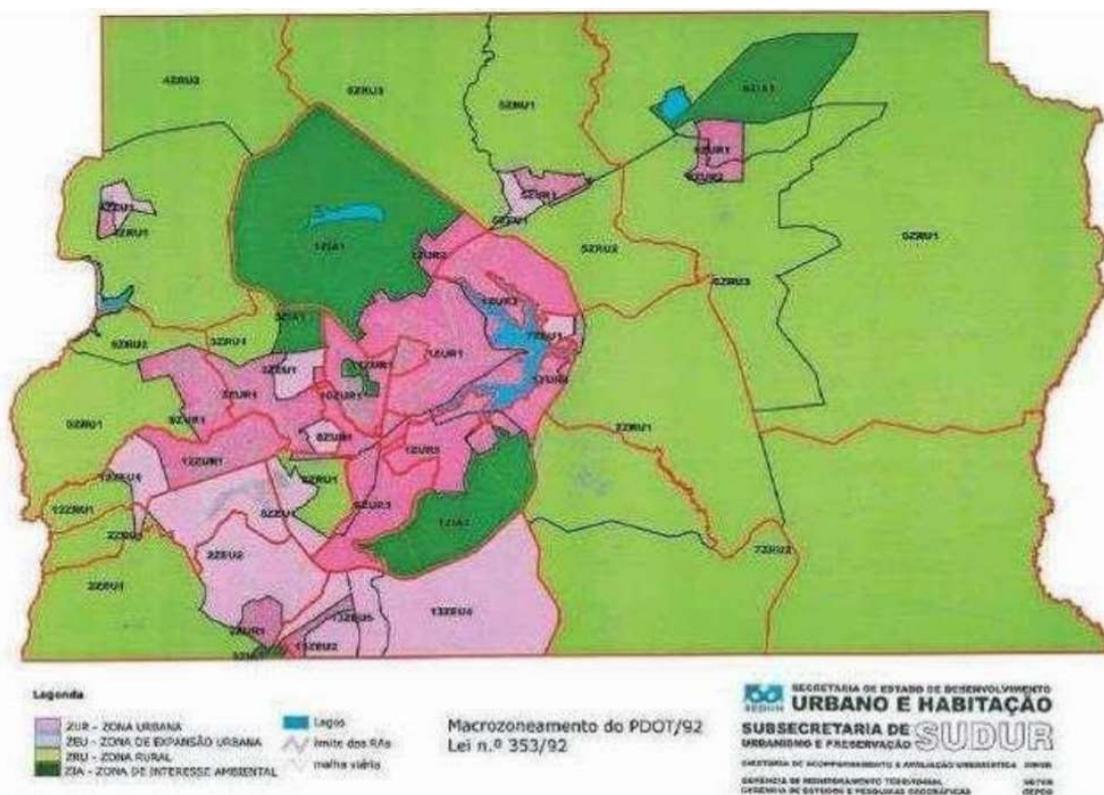


Figura 11: Zoneamento do PDOT.  
Fonte: Arquivo Público.

## 2 MAPEAMENTO ICONOGRÁFICO DAS CONSEQUÊNCIAS DOS PLANOS NA FORMAÇÃO DO TECIDO SOCIO-URBANÍSTICO (1957-1992)

Explora-se aqui o mapeamento da evolução do tecido urbano por RAs para os anos de 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1985 e 1991, coincidentes, portanto, com os períodos dos planos investigados. O mapeamento abrange dados de: i) mancha urbana, ii) população, ii) ocupações, iii) disponibilidade de equipamentos coletivos; iv) distribuição da estrutura produtiva.

A mancha urbana de 1960 (figura 12) abrange os núcleos iniciais, polinucleados, do Plano Piloto e Taguatinga (maiores contingentes), Núcleo Bandeirante (Jardim), Sobradinho e Planaltina. Durante esses primeiros anos, a estrutura produtiva é comandada pela construção civil e pelos pequenos comércios criados, para abastecer o canteiro de obras. Ao passo que a implantação precoce das colônias agrícolas (1957) garantia alguma produção primária. A estrutura produtiva de 1960 possuía 5,0% das atividades no setor primário, 59,6% no secundário (alavancado pela indústria da construção civil, com um contingente de 23.509 empregados) e 35,40% no terciário (GDF, 1985c. p.28). Não se identificou o registro de ocupações e equipamentos comunitários para o período.

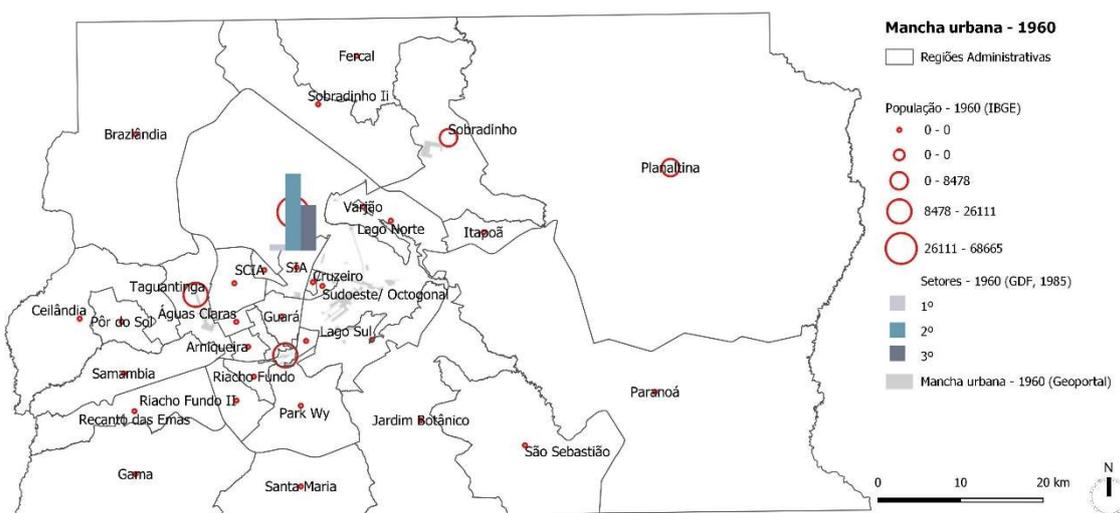


Figura 12: Mancha urbana de 1960.

Fonte: Arquivo das autoras.

Na mancha urbana de 1965 (figura 13) vê-se o grande crescimento das cidades-satélites, sobretudo Taguatinga, que mais do que dobra de população em relação a 1960, e do Gama. O que corrobora o modelo de ordenamento territorial induzido. A estrutura industrial do período está muito baseada na demanda do canteiro de obras (com 71 empresas de minerais não-metálicos, 9 de metalurgia, 17 de madeira) e da função administrativa (com 11 empresas no ramo de mobiliário, 40 no de alimentos e bebidas e 9 no editoriais e gráficas) (GDF, 1978. p.141). Não se obteve dados do setor primário (que tenderam a se concentrar conforme a figura 1) nem do terciário. Também não se obteve dados das ocupações existentes até 1965. Há o registro de 114 unidades de ensino e cinco centros de saúde em 1965 (IBGE, 1965).

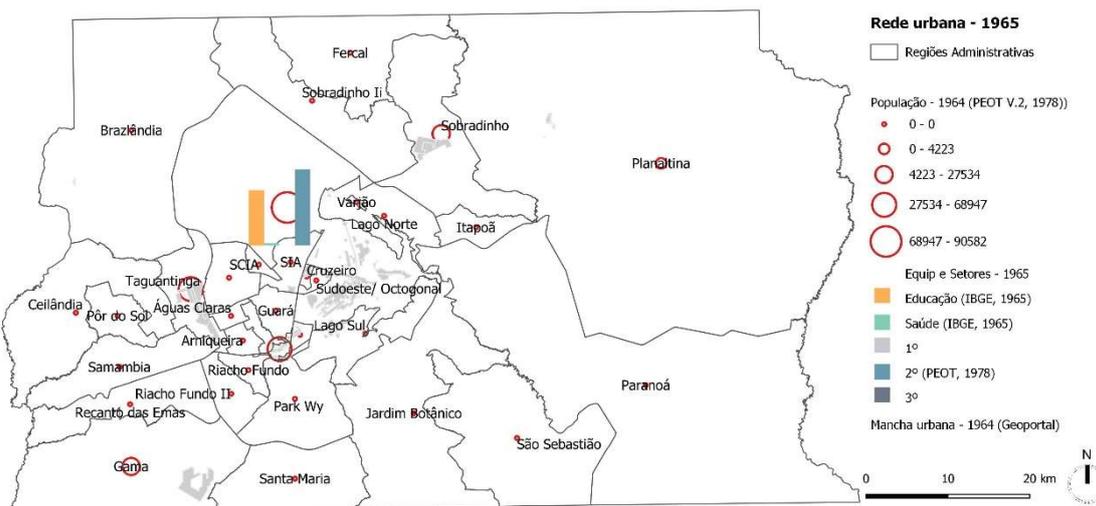


Figura 13: Mancha urbana de 1965.  
Fonte: Arquivo das autoras.

A mancha de 1970 (figura 14) mostra o rápido espraiamento urbano, com o surgimento de novas cidades-satélites – Paranoá e Guará. Ainda que prevaleça a polinucleação, a ocupação mais maciça no vetor sudoeste já se faz presente no momento. O mapeamento das ocupações mostra a sua ocorrência em várias RAs (o número de barracos segue entre parêntese no mapa). Os dados da estrutura produtiva, mostram a estabilização da atividade do setor secundário, com uma maior diversificação das atividades do terciário.

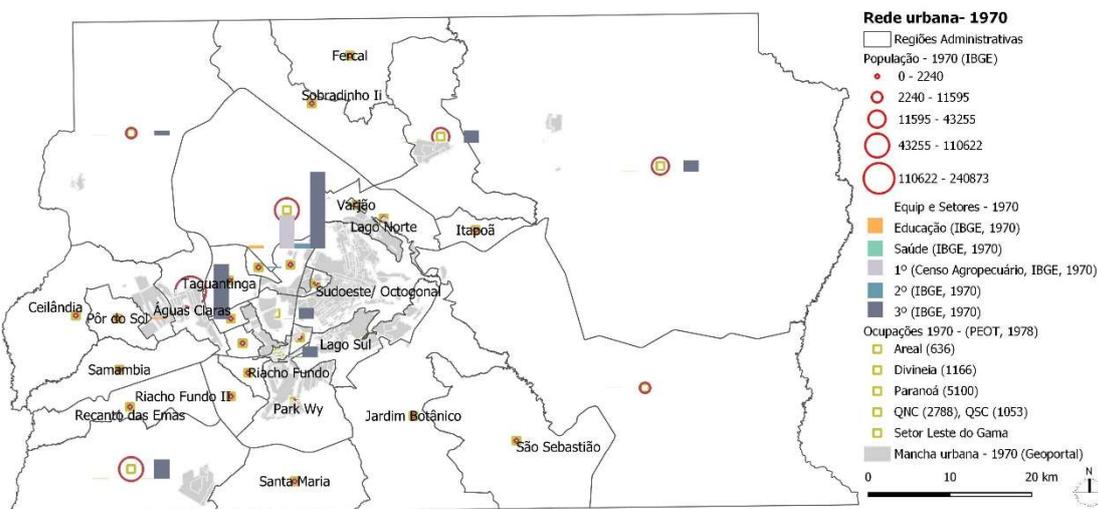


Figura 14: Mancha urbana de 1970.  
Fonte: Arquivo das autoras.

A mancha de 1975 (figura 15) mostra o surgimento de Ceilândia, que somada a Taguatinga já possuíam uma população maior do que a Plano (289.995 contra 241.543 habitantes). O que assevera um modelo de ocupação do território induzido para a periferia, via remoção de assentamentos centrais e transferência para RAs periféricas. Não se identificou o mapeamento das ocupações para o período.

Os dados da estrutura produtiva mostram que, no momento, Taguatinga começa a se formar como centralidade comercial (com 3.647 estabelecimentos contra 4.396 no Plano) e industrial (205 contra 118 no Plano). Como não foram identificados dados para o setor primário, discriminados por RAs, concentrou-os

no Plano, porém pelo histograma no mapa é possível perceber a sua menor representatividade em relação ao terciário. Os equipamentos estão mais concentrados no Plano Piloto (191 de educação e seis de saúde); Taguatinga possui, no momento, 90 equipamentos de educação e um de saúde, que acabam por atender vários núcleos ao redor, inclusive Ceilândia (Codeplan, 1977).

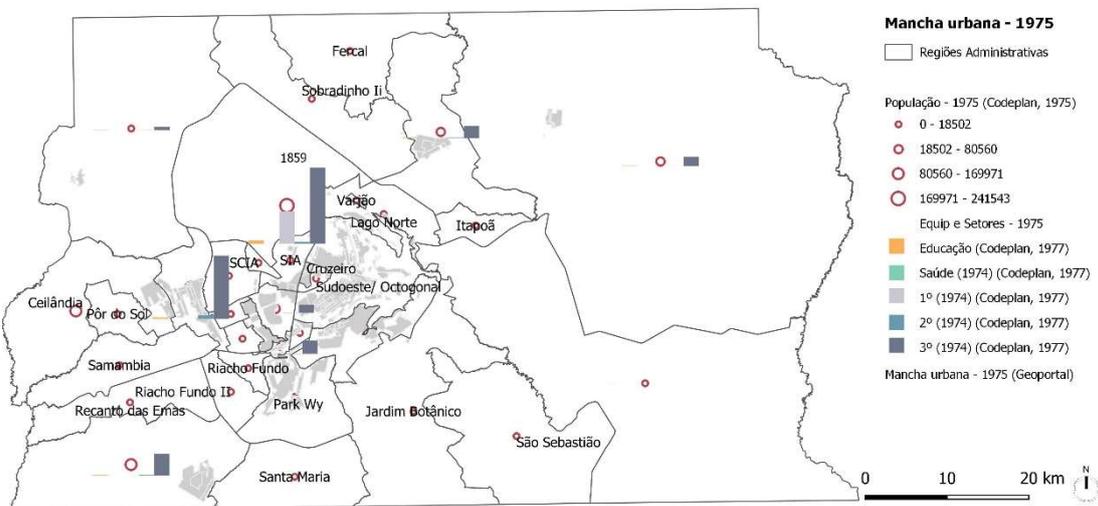
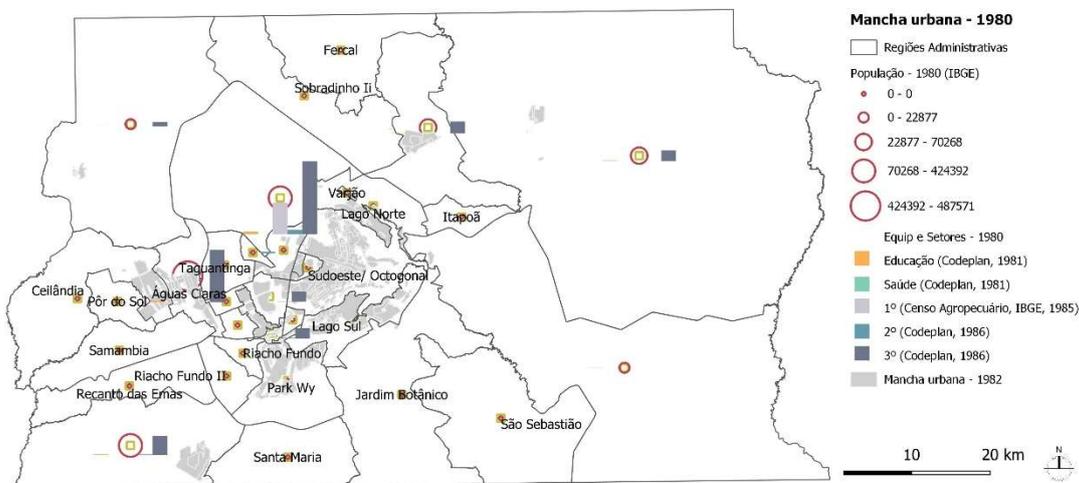


Figura 15: Mancha urbana de 1975.

Fonte: Arquivo das autoras.

Na mancha de 1980 (figura 16) já é notória a formação do “mosaico morfológico”, com a consolidação de novas urbanizações fora do vetor sudoeste.



**Ocupações - 1980 (Hidroservice, 1982)**

- Águas Claras (95), Areal (146)
- Asa Norte (24), Córrego Bananal (06), Camargo Correia (157), Av das Nações (47), Vila Piauí, CEUB, Asa Norte
- Boca da Mata, Monte Sinal-DER, Nascente, QSD-QSE, QSC-Taguari-Barro Preto, Chaparral-QMC-Taguar, QNE, QME
- CEB/SAI (225)
- Córrego Amiqueira (54), Córrego Vera Cruz (115)
- Córrego Riacho Fundo (48)
- Córrego Samambaia (193)
- Córrego Urubu (40)
- Fercal Sobradinho, Ribeirão Sobradinho
- Gama
- Jockey Clube/Lixão (34)
- Lago Sul (41)
- Morro do Querosene (32)
- MSPW/Ipê (52)
- Ocupações do Setor Gráfico
- Península Norte (34), Varjão do Torto (34), Córrego Jerivá (44), Posto Colorado (65), Córrego Taguari (23), Córrego Falha (22), Córrego Açude (16), Barragem do Paranoá (2873)
- Planaltina 1, Planaltina 2
- Vicente Pires (289)
- Vila Carrocêro (47)
- Vila São José (125)

Figura 16: Mancha urbana de 1980.

Fonte: Arquivo das autoras.

Embora prepondere o adensamento da ocupação ao longo do vetor sudoeste, que começa a formar um aglomerado contínuo. Contudo, as novas áreas habitacionais, pensadas à luz do PEOT, A, B e C (Samambaia), D (Recanto das Emas), E (Gama), F (Gama) não estão implantadas. As ocupações mapeadas pela TERRACAP/Hidroservice (1982) mostram sua pulverização pelo território.

Alguns setores de indústria e abastecimento, propostos pelo PEOT na periferia de Ceilândia e em Samambaia e Gama, não estão implantados. Quanto à estrutura produtiva, já há, no momento, o maior peso do setor terciário, especialmente nas RAs mais consolidadas. São, em 1980, 232 unidades educacionais no Plano e 144 em Taguatinga, os centros de saúde mantêm-se iguais ao levantamento anterior (Codeplan, 1981).

A mancha urbana de 1986 (figura 17) já começa a apresentar o paradoxo entre a implantação de novas urbanizações na área central, sugeridas pelo Brasília Revisitada, e a inauguração de RAs periféricas, conforme o PEOT. Dentre as urbanizações centrais têm-se as Quadras Econômicas Lúcio Costa (iniciadas em 1986) e a fixação da Vila Planalto (regulamentada pelo Decreto nº 11.080 de 1988), dentre as RAs periféricas têm-se Samambaia (1983) e Santa Maria (1991). Algumas novas ocupações surgem na mancha urbana de 1986 tanto perifericamente à Ceilândia, como o Setor P, por exemplo, quanto nos vazios intersticiais.

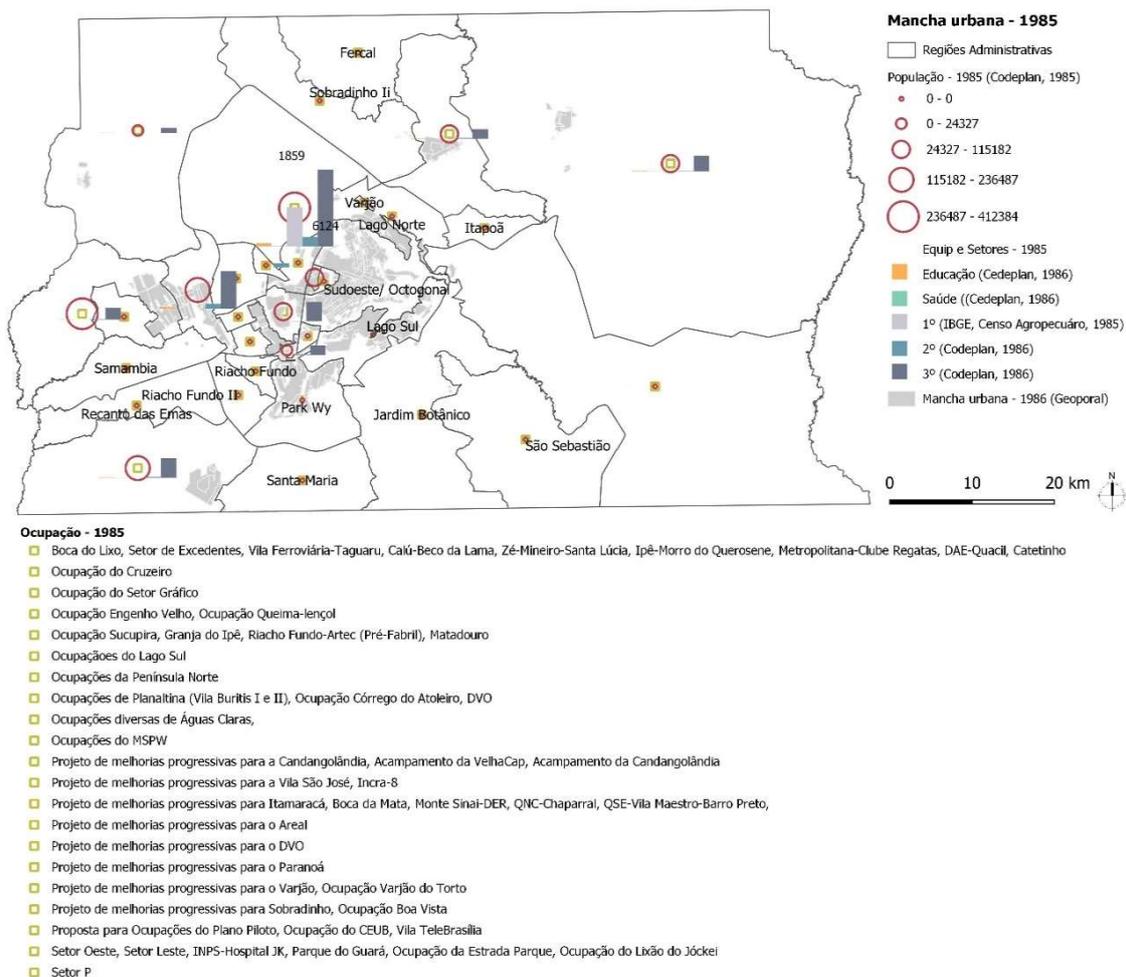


Figura 17: Mancha urbana de 1985.  
Fonte: Arquivo das autoras.

Os dados da estrutura produtiva mostram a consolidação de uma das áreas industriais previstas pelo PEOT, o Setor de Indústria e Abastecimento (SCIA), que passa a abrigar 338 estabelecimentos (17,44% do total do DF), mas Taguatinga ainda tem a prevalência do setor, abrigando 436 estabelecimentos. As demais áreas industriais previstas no PEOT não estão estabelecidas. O setor terciário vai se diversificando, na medida em que a vocação terciária é assumida. Neste momento, registram-se 270 equipamentos de educação e 14 centros de saúde no Plano e 146 de educação e 10 de saúde em Taguatinga.

A mancha urbana de 1991 (figura 18) mostra o efeito da ocupação das áreas ambientalmente sensíveis, sobretudo em São Sebastião e no Jardim Botânico. Há a ocupação de vazios intersticiais da mancha urbana, maiores em Vicente Pires, Samambaia e Jardim Botânico, e menores em diversas outras RAs. As ocupações do momento estão registradas no mapa (GDF, 1997a, 1997b e 1998). Com exceção do SCIA, os demais polos industriais propostos pelo PEOT (áreas econômicas no mapa) não estão implantados até o momento.

O PDOT de 1992 indica que, apesar de o setor primário abranger 2/3 do território do DF, ele possui apenas 2% da população economicamente ativa (PEA), o setor convive ainda com baixos salários e grande informalidade do trabalho. O Plano aponta ainda que o setor secundário abrange 13% da PEA, sendo 5,7% na indústria de transformação, 5,4% na construção civil e 1,9% nas demais indústrias; enquanto o setor de serviços confirma, a essa altura, a vocação terciária de Brasília, com 85% da PEA, superior, portanto, à média brasileira do momento que é de 52% (PDOT, 1992). O peso do salário do setor público puxa a massa salarial do terciário para cima, mas de forma bastante heterogênea.

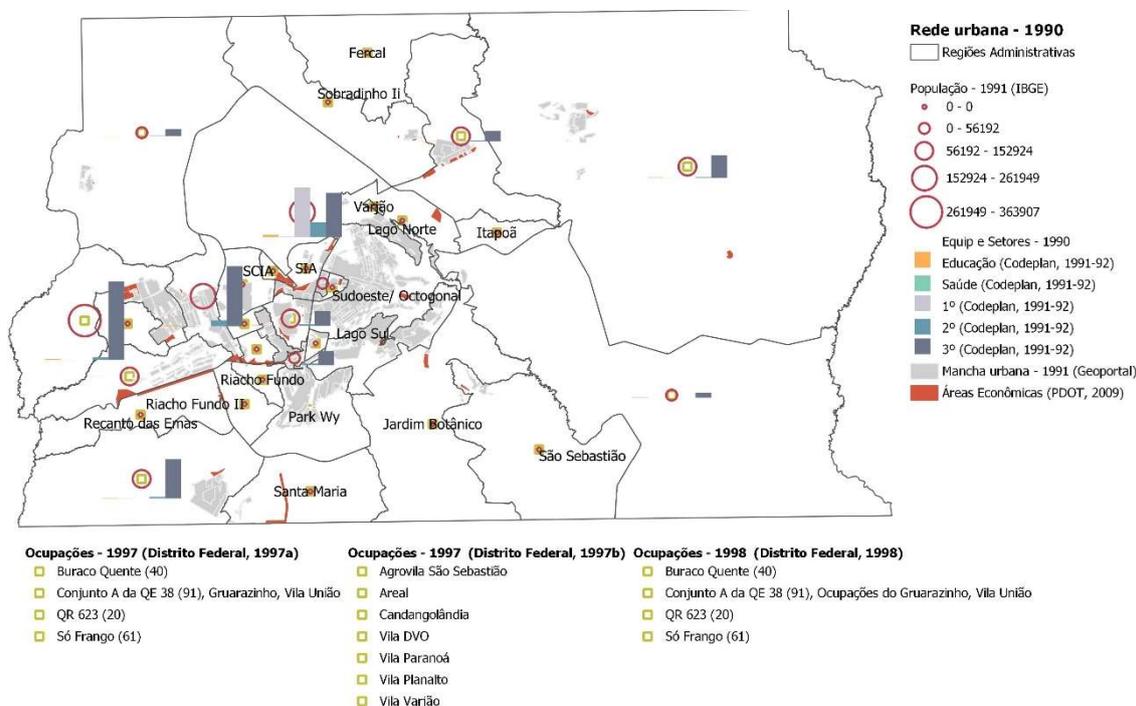


Figura 18: Mancha urbana de 1990.

Fonte: Arquivo das autoras.

O histograma do mapa, com base na Codeplan (1991-92), corrobora esses dados. Não se analisou os dados da informalidade do trabalho e da massa salarial, por décadas, o que, certamente, ajudaria a explicar a grande

desigualdade entre o Plano Piloto e as RAs periféricas. Em 1991 são 191 equipamentos de educação no Plano, 93 em Ceilândia e 81 em Taguatinga; 23 de saúde no Plano, 14 em Ceilândia e 13 em Taguatinga (Codeplan, 1991-92).

## **CONCLUSÕES**

Desta análise, infere-se que os planos tiveram efeitos espaciais, tanto no seu cumprimento quanto no seu descumprimento.

Desde Poli Coelho, Brasília começa a ter um planejamento induzido por polinucleações, com a distribuição das atividades pelo território, conforme os três cinturões, com atribuições específicas. A materialização da polinucleação de Brasília, contudo, se iniciou no final da década de 1950, com a criação das três primeiras cidades-satélites (Taguatinga, Gama e Sobradinho), realocando a população de baixa renda dos acampamentos em áreas centrais para a periferia; o que parece perdurar até 1970.

O PLANINDRO influenciou a ocupação não apenas por conduzir, de forma precoce, a mancha urbana para o vetor sudoeste, como também por resguardar amplas áreas ambientais, que, pela dificuldade de fiscalização, passam a ser ocupadas. Outrossim por reafirmar a não ocupação da Bacia do Lago Paranoá, corroborando a política de erradicação e transferência para cidades-satélites, mas obrigando a população a percorrer, cotidianamente, longos trajetos, com transportes e estradas precários, visto que a concentração de emprego se mantinha no Plano Piloto.

O PEOT talvez tenha sido o plano com maior impacto espacial, definindo o vetor de expansão. Sua implementação foi parcialmente efetivada, na década de 1990 (Recanto das Emas, Riacho Fundo I e Riacho Fundo II), consolidando, posteriormente, a aglomeração metropolitana. Porém, as atividades previstas no seu bojo, importante estratégia de redistribuição das benesses em um contexto de indução da periferização, não foi assumida na envergadura necessária até o presente momento. Outro fator complementar importante, o metrô, modal de massas que deveria chegar até o Gama, não foi implementado. Apesar de ler a pressão demográfica e responder a ela na forma de novas cidades-satélites, sua não priorização por outros vetores, reconhecendo ocupações já existentes, e a sua escolha por tipologias habitacionais inacessíveis aos modos de fazer cidade pelos setores de mais baixa renda, acabaram resultando em uma ocupação dispersa e precária.

Os Planos conduzidos nos anos 1980 – POT, POUSO e Brasília Revisitada – são realistas para lidar com uma metrópole desigual e complexa, muito embora as respostas, do lado do controle do uso do solo e da descentralização de atividades, não tenham surtido efeito, trazendo pressão às áreas rurais e sensíveis. Ao passo que não conseguiram tornar o território mais justo, especialmente o Brasília Revisitada, reafirmando o lugar das classes sociais no espaço.

O PDOT de 1992 tirou do papel o metrô, mas não conseguiu a realizar a descentralização das atividades. A revisão dos parâmetros de uso e ocupação do solo parecem ocorrer mais pela apropriação da cidade, via adensamento nos lotes, ocupação informal de vazios e descumprimento do zoneamento funcionalista, do que pelo regramento urbanístico.

O tecido de Brasília, desde o seu início até a atualidade, é fragmentado e isto pode ser explicado pelas diferentes lógicas e temporariedades que permeiam cada expectativa, no caso o planejamento urbano, e a realidade, que é efetivamente materializada. Por mais que a maioria dos planos tenha adotado como premissa a coesão institucional, a gestão unificada – pelos planos – ou descentralizada – pelos planos locais – mostraram-se igualmente frágeis para lidar com o problema. Possivelmente isso ocorre porque as RAs ainda carecerem de uma estrutura institucional sólida capaz de controlar o uso do solo.

## REFERÊNCIAS

BRITO, J. D. de. Do Plano à metrópole: a mancha urbana de Brasília. 2009. *Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)* – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. São Paulo, 2009.

CODEPLAN. *Anuário Estatístico do DF*. 1985. ano 9. nºlx. p1-486. Brasília, 1985.

CODEPLAN. *Anuário Estatístico do DF*. 1986. ano 10. nºx. p1-472. Brasília, 1986.

CODEPLAN. *Anuário Estatístico do DF*. 1991-92. ano 16. nºXV. p1-463. Brasília, 1991-92.

COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA. Hidroservice Engenharia e Projetos. *Estudo da demanda habitacional do Distrito Federal*. Brasília, 1982a.

COSTA, L. Considerações em torno do Plano-Piloto de Brasília. In: SENADO FEDERAL. *I Seminário de Estudos dos Problemas de Brasília*. Brasília: Senado Federal, 1974. p. 21-29.

DENTRL, M.F. Brasília e seu território: a assimilação de princípios do planejamento inglês aos planos iniciais de cidades-satélites. *Cadernos Metrópole*, v. 22, n. 47, 123-146, 2020b.

DENTRL, M.F. Brasília e suas unidades rurais: planos e projetos para o território do Distrito Federal entre fins da década de 1950 e início da década de 1960. *Anais do Museu Paulista*. São Paulo, Nova Série, v. 28, 1-32, 2020a.

DENTRL, M.F. O Plano Piloto e os planos regionais para Brasília entre fins da década de 1940 e início dos anos 60. *RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.21, n.1, 26-44, 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Convênio SVO/DAU-TERRACAP-UnB. *Plano de Ocupação Territorial do DF*. Brasília, 1985a.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Convênio SVO/DAU-TERRACAP-UnB. *Plano de Ocupação Territorial do DF*. Diagnóstico. Brasília, 1985c.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. GEPAFI. *Invasões no Distrito Federal bases para um Programa de Ação 1983-1985*. Brasília, 1982.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. GEPAFI. *Programa de Assentamento de Favelas e Invasões*. I Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil. Brasília, 1984.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. GEPAFI. *Relatório de Atividades do GEPAFI – outubro-1982 a março-1985*. Brasília, 1985b.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Metrô DF. *Plano de Desenvolvimento do Transporte Público sobre Trilhos do Distrito Federal – PDTT/DF – Relatório Final*. Brasília, 2017.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Plano Estrutural de Organização Territorial do DF (PEOT-DF). Anexos*. Brasília, 1977a.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Plano Estrutural de Organização Territorial do DF (PEOT-DF). Livreto*. Brasília, 1977b.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria Extraordinária de Habitação. *Política de ação de governo e propostas para o setor habitacional*. Volume 1. Brasília, 1986b.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SVO. CAESB. *Plano Diretor de Águas, Esgotos e Contrôles de Poluição do Distrito Federal*. Brasília, 1970.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SVO. DAU. *Programa de diretrizes de planejamento e desenho urbano para os núcleos urbanos do Distrito Federal*. Brasília, 1984.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SVO. *Sugestão para o plano de erradicação de invasões do DF*. Brasília, 1979.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO. *Caderno Técnico*. Brasília, 2017.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)*. 1992. Brasília, 1992.

HOLANDA, F. de. *Brasília: utopia ou segregação à brasileira? Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, 26 abr. 2016.

HOLANDA, F. de. *Brasília: cidade moderna, cidade eterna*. Brasília: FAU UnB, 2010 (Coleção Brasília Histórica 50 Anos, 3).

HOLSTON, J. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e a sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *A localização da nova capital da República*. Rio de Janeiro: IBGE, 1948.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário Estatístico do Brasil – 1965*. v.26, p.1-504. Rio de Janeiro, IBGE, 1965.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário de 1970*. Rio de Janeiro, IBGE, 1970.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário de 1985*. Rio de Janeiro, IBGE, 1985.

KOHLSDORF, M.E. Brasília Hoje: cidade-patrimônio, cidade-capital, cidade-real. In: BRAGA, A & FALCÃO, F.: *Guia de Arquitetura, Urbanismo e Arte de Brasília*. Brasília: Fundação Atos Bulcão, 1997.

KOHLSDORF, M.E. Brasília, Mosaico Morfológico. In: MACHADO, D. (org.): *Anais do IV Seminário História da Cidade e do Urbanismo*, vol.II, pp.680-687. Rio: PROURB/FAU-UFRJ, 1996.

KUBITSCHKEK, J. *Porque construí Brasília*. Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1039>. Acesso em 15 de novembro de 2021.

PAVIANI, A. (Org.). *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. 2010. Coleção Brasília. Brasília, Editora UnB / NEUR, 2010

PAVIANI, A. (Org.). *Brasília, Ideologia e Realidade*. Espaço Urbano em Questão. São Paulo, Projeto Ed/CNPq, 1985.

PAVIANI, A. (Org.). *Urbanização e Metropolização. A Gestão dos Conflitos em Brasília*. Brasília, Coleção Brasília, Editora Universidade de Brasília/CODEPLAN, 1987.

PAVIANI, A. *Brasília, capital da esperança ou ilha da fantasia?* São Paulo, Vitruvius. ano 01, n. 010.02. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/01.010/2088>. Acesso em dez de 2021.

PAVIANI, A. *Brasília: A Metrópole em Crise. Ensaios sobre Urbanização*. Brasília, Coleção Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1989.

PAVIANI, Aldo (Org.). *Brasília: Moradia e Exclusão*. Brasília, Coleção Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1996.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek. V2. Rio de Janeiro, Serviço de Documento, 1959.

SENRA, N. de C. (org). *Veredas de Brasília: as expedições em busca de um sonho*. Rio de Janeiro : IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, pp. 195, 2010.

---

i Conforme observa William Holford, presidente do Júri, cidades-satélites poderiam ser planejadas para atuar como centros agrícolas, industriais e de apoio dentro da região e, além de serem “autossuficientes para fins ordinários de vida, trabalho e recreação”, deveriam estar ligadas por rápidas rodovias e ferrovias à “cidade-mãe” (HOLFORD, 2012 [1957], p. 32 citado por Dentrl, 2019 .p. 31).

ii A SVO/Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU)-TERRACP-Universidade de Brasília (UnB) elaboraram um importante diagnóstico que, embora não conste dos documentos oficiais do Plano, traz subsídios para este.