



## **A política urbana do Distrito Federal: um resgate historiográfico da relação entre ocupação territorial e desigualdades socioespaciais**

***The urban policy of the Federal District: a historiographical rescue of  
the relationship between territorial occupation and socio-spatial  
inequalities***

***La política urbana del Distrito Federal: una revisión historiográfica  
de la relación entre la ocupación territorial y las desigualdades  
socioespaciales***

**Lancellotti, Ana Carolina de Oliveira<sup>1</sup>**

**Guinancio, Cristiane<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação. Brasília, Distrito Federal, Brasil.  
ORCID: 0000-0002-2552-5124  
analancellotti@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação. Brasília, Distrito Federal, Brasil.  
ORCID: 0000-0002-1575-1064  
cristiane-g@uol.com.br

Recebido em 19/03/2022 Aceito em 22/09/2022



## Resumo

O presente artigo focaliza o histórico de expansão urbana do Distrito Federal, desde 1960, na qual se destaca o quadro de ampla irregularidade fundiária habitacional, que remonta aos primeiros anos da nova capital e se confunde com a própria história da cidade. Para isso, são apresentados antecedentes da construção de Brasília, bem como sucessivos planos de uso do solo. Demonstra-se como o crescimento da cidade real interferiu no planejamento formal, evidenciando tensões e disputas territoriais. Discute-se a atuação do poder público na distribuição de terras urbanizáveis, no enfrentamento das irregularidades urbanas e como a sua atuação se baseou em um projeto de estratificação social. Expõem-se aspectos da política habitacional praticada no DF, caracterizada, por muitos anos, pela remoção de “invasões”, para se chegar à atual diretriz de regularização fundiária. Observa-se que particularidades das políticas e programas de gestão da cidade têm rebatimentos nas relações de integração ou exclusão entre diferentes classes sociais e resultam em distintas espacializações de desigualdades. A investigação se orienta por uma abordagem histórica, pressupondo o estudo das interfaces políticas, sociais, econômicas e culturais, adotando-se a pesquisa bibliográfica e documental como subsídio às reflexões.

**Palavras-Chave:** Brasília, irregularidade fundiária, especulação imobiliária.

## Abstract

*The present article focuses on the history of urban expansion of the Federal District, since 1960, in which the picture of wide landholding irregularity, dating back to the first years of the new capital and intertwined with the city's own history, stands out. To this end, the background of Brasilia's construction is presented, as well as successive land use plans. It is shown how the growth of the real city interfered in the formal planning, evidencing tensions and territorial disputes. We discuss the role of the public authority in the distribution of developable land, in dealing with urban irregularities and how its actions were based on a project of social stratification. Aspects of the housing policy practiced in the Federal District are exposed, characterized, for many years, by the removal of "invasions", in order to arrive at the current guideline for land regularization. It is observed that particularities of the policies and programs of city management have repercussions in the relations of integration or exclusion among different social classes and result in different spatializations of inequalities. The investigation is guided by a historical approach, presupposing the study of political, social, economic and cultural interfaces, adopting bibliographical and documental research as a subsidy to the reflections.*

**Key-Words:** Brasília, landholding regularization, real estate speculation.

## Resumen

*El presente artículo se centra en la historia de la expansión urbana del Distrito Federal, desde 1960, en la que destaca el cuadro de amplia irregularidad habitacional, que se remonta a los primeros años de la nueva capital y que se entrelaza con la historia de la propia ciudad. Para ello, se presentan los antecedentes de la construcción de Brasília, así como los sucesivos planes de ordenación del territorio. Se muestra cómo el crecimiento de la ciudad real interfirió en la planificación formal, mostrando tensiones y disputas territoriales. Se discute el papel del poder público en la distribución del suelo urbanizable, en el enfrentamiento de las irregularidades urbanas y cómo su acción se basó en un proyecto de estratificación social. Se exponen aspectos de la política habitacional practicada en el Distrito Federal, caracterizada, durante muchos años, por la eliminación de las "invasiones", para llegar a la actual pauta de regularización de terrenos. Se observa que las particularidades de las políticas y programas de gestión de la ciudad repercuten en las relaciones de integración o exclusión entre las diferentes clases sociales y dan lugar a diferentes espacializaciones de las desigualdades. La investigación se orienta por un enfoque histórico, asumiendo el estudio de las interfaces políticas, sociales, económicas y culturales, adoptando la investigación bibliográfica y documental como subsidio a las reflexiones.*

**Palabras clave:** Brasília, regularización de la propiedad, especulación inmobiliaria.



## 1. Introdução

Em 1960, a inauguração da nova capital do Brasil concretizou um antigo projeto de interiorização do poder político nacional. Segundo Tavares (2014), o Plano Piloto de Lucio Costa concretizou os preceitos da racionalidade modernista e promoveu expectativas de um ideal utópico. Contudo, sua implementação revelou a incapacidade de fazer frente a demandas sociais e implicou a precoce dispersão urbana, marcada pela segregação socioespacial.

Abordagens históricas evidenciam um processo de exclusão socioespacial articulado à problemática habitacional desde o período de colonização e exploração do território brasileiro (BONDUKI, 1998; SEVCENKO, 1998). A situação agravou-se na medida em que a urbanização brasileira se efetivou, em particular com a transição de uma economia agrícola para a industrial, na qual as cidades assumiram papel relevante e primordial. Esse quadro de injustiça socioespacial se tornou igualmente característico do Distrito Federal – DF, observadas particularidades do processo de planejamento e consolidação do território (PAVIANI, 2010).

No experimento de Brasília, esperava-se contornar as mazelas da cidade não projetada. Contudo, as origens da irregularidade urbana remetem ao período de sua construção. Paralelamente, a valorização de terras e os processos especulativos se iniciaram antes mesmo da transferência se efetivar. Observa-se que o problema habitacional sempre esteve vinculado ao uso irregular do solo, na medida em que a falta de moradia impõe urgência e exige ações imediatas, ainda que promovidas às margens da formalidade.

As terras rurais que comporiam o DF passaram por um intenso processo de desapropriação, que objetivava também controlar o crescimento da cidade. De acordo com Jatobá (2016), o Governo do Distrito Federal – GDF exerceu até 1992 o direito exclusivo sobre o parcelamento de terras. No entanto, o monopólio da atividade mostrou-se incapaz de conter a ocupação informal.

Colela (1991) faz uma análise da questão habitacional em Brasília e considera imprescindível discutir a propriedade estatal da terra, considerando que a sua retenção não confirmou a expectativa de que isso resultaria em uma distribuição mais equânime das áreas urbanizáveis. Aponta que, em outras cidades, a propriedade privada é citada como um empecilho para a implementação de programas habitacionais populares, de modo que a propriedade estatal da terra seria condição básica para a promoção da justiça social. Segundo a autora, o governo agiu de forma semelhante à iniciativa privada e usou a sua prerrogativa de exclusividade sobre o parcelamento do solo como instrumento de especulação, o que demonstraria que não é a propriedade privada que proporciona renda imobiliária, mas sim o sistema econômico dominante, que age como regulador do preço dessa mercadoria.

A construção do Plano Piloto deveria romper com a ordem social vigente e marcar uma nova era de desenvolvimento. Segundo Holston (1993), a concepção urbanística negou a realidade das cidades brasileiras, marcadas pelo crescimento caótico, favelas e organização política subversiva, para propor a utopia da inexistência de estratos sociais. A cidade contemplaria a totalidade da população, que coexistiria em superquadras e edifícios com valores de mercado diversificados.

Holston identifica um paradoxo no processo de consolidação urbana da capital ao constatar que as ações governamentais posteriores à inauguração se valeram de mecanismos de estratificação e controle social, os quais o projeto original pretendia negar, para “evitar que o Brasil por eles representados (operários) fincasse raízes na cidade inaugural” (1993, p. 200). Denuncia o papel do governo na promoção de desigualdades, associa a qualidade de vida do Plano Piloto à manutenção de privilégios e critica a legislação preservacionista, imposta desde 1960, por essa reforçar tais privilégios e negar o direito à cidade às gerações subsequentes.

Certas diretrizes de ocupação se tornaram basilares no Distrito Federal – DF, como a recomendação de não ocupação da bacia hidrográfica do Paranoá em razão de argumentos ambientais e sanitários. Todavia, verifica-se que o planejamento, por vezes, distanciou-se da formação espontânea da cidade, de modo que vetores não oficiais de crescimento remodelavam os planos traçados como reflexo de



disputas territoriais e carências habitacionais. Quanto ao crescimento disperso, Derntl (2020a) discorre que, embora as cidades-satélites<sup>1</sup> sejam tradicionalmente associadas ao “não planejado”, elas são parte intrínseca das formulações iniciais do território e representam como ideias e instrumentos do planejamento urbano se moldaram ao contexto da capital.

Nesse contexto, o presente artigo estuda a consolidação urbana do DF, com foco na irregularidade fundiária habitacional e nas políticas urbanas implementadas desde 1960. Parte-se de um cenário em que, em busca da moradia, rapidamente a cidade informal se consolidou. Apresenta-se breve histórico dos principais planos distritais de uso do solo, a fim de investigar em que medida esses instrumentos anteviram as ocupações ou propuseram medidas de combate ao uso informal da terra urbana. Discute-se o papel do poder público, na qualidade de detentor de grande parte das terras urbanizáveis, como indutor da dispersão urbana e do agravamento de disparidades sociais.

No âmbito da interface entre história, planejamento urbano e práticas sociais, as reflexões se inserem no debate sobre injustiça espacial, tema observado ao longo do percurso histórico de formação do território das cidades e que tem sido retomado na contemporaneidade. Pretende-se apontar que as políticas de gestão do território têm rebatimentos nas relações de integração ou exclusão entre diferentes classes sociais e, em função de decisões e especificidades programáticas, são determinantes para o agravamento de tensões e desigualdades.

Os procedimentos metodológicos se orientam por uma abordagem histórica, com o entendimento de que a compreensão da realidade pressupõe o estudo das relações e conexões políticas, sociais, econômicas e culturais (GIL, 2008). Nesse sentido, remonta-se aos períodos e transformações no processo de ocupação e expansão do território do DF, evidenciando-se interfaces entre história, planejamento urbano e práticas sociais. A investigação envolveu a pesquisa bibliográfica e documental para acesso a dados históricos e reflexões consolidadas na literatura, como subsídio às conclusões alcançadas.

Fontes primárias deste estudo, os planos de uso do solo são consultados para demonstrar as diretrizes governamentais da gestão territorial e seu contraste com o crescimento da cidade real. Quanto ao tipo de contribuição, pretende-se aprofundar o conhecimento disponível, a exemplo da discussão sobre o domínio público das terras urbanizáveis e sua distribuição pelo Estado, e suscitar o debate acadêmico com possíveis novas questões de pesquisa. O artigo se desenvolve em três tópicos principais. O primeiro resgata alguns antecedentes da transferência da capital; o segundo aborda os principais planos de uso do solo desde 1960; e, por fim, o terceiro discute influências das disputas territoriais na política habitacional e fundiária e o conseqüente rebatimento na consolidação do território.

Observa-se que o problema fundiário se confunde com a história da cidade e que planos e ações governamentais contribuíram para a expansão das ocupações informais, que não se limitaram a grupos sociais determinados. Ficam evidentes as conexões entre o uso irregular da terra, a demanda habitacional, a segregação socioespacial e a especulação imobiliária, fatores que se retroalimentam em um círculo vicioso.

## **2. Antecedentes da transferência e a valorização da terra**

A ideia de transferir a capital para o interior do país remonta a eventos muito anteriores ao Governo de JK, tendo sido formalizada na Constituição Federal de 1891, a partir de quando se iniciaram estudos e expedições para viabilizar a interiorização do poder político nacional.

O levantamento da ocupação e a caracterização das propriedades rurais foram objeto de análise e fator determinante na escolha do sítio ideal para a construção de Brasília. O relatório final da empresa *Donald J. Belcher and Associates*, de 1954, registra a preocupação de fornecer ao governo brasileiro “incontestável prova da extensão da terra, de sua utilização na época e, o que é mais importante, de

---

<sup>1</sup> Emprega-se o termo “cidade-satélite” de modo informal. O DF se organiza em Regiões Administrativas, pois é indivisível em municípios.



sua utilização potencial em um programa de desenvolvimento agrícola” (BELCHER *et al*, 1956, p. 77).

A indicação do sítio castanho considerou o custo a ser desembolsado pelas desapropriações. A preocupação sobre a utilização das terras não projetava apenas uma iminente situação, mas decorria de iniciativas anteriores de loteamento e comercialização de terras que ganhavam força desde a demarcação do Quadrilátero Cruls<sup>2</sup>. Segundo Tavares (2014, p. 104-105), o lançamento da pedra fundamental, em 1922, marcou o início de processos especulativos que não se restringiam apenas à área demarcada, mas exerciam influência sobre o mercado imobiliário de cidades próximas, a exemplo de Goiânia.

Em 1955, a fim de iniciar as desapropriações, o governo de Goiás instituiu a Comissão de Cooperação, que se encarregou de fazer o levantamento das fazendas existentes na área demarcada. Carvalho (1996) associa a decisão de desapropriar as áreas de todo o DF, e não apenas aquelas necessárias à construção da zona urbana, ao objetivo de desestimular a compra de propriedades rurais com vistas a sua valorização e renegociação.

Em que pese os esforços promovidos para garantir a completa desapropriação, o objetivo foi apenas parcialmente alcançado. Segundo Carvalho (1996), a precariedade dos títulos de propriedade, somada à urgência demandada, comprometeu o sucesso das desapropriações. Vieira Junior (2012), discorre sobre as dificuldades de aferição da cadeia dominial e informa que, à época, os limites dos imóveis eram comumente formalizados em registros paroquiais, por meio de declaração oral, conforme exigências da Lei de Terras, de 1850.

Fortes *et al* (2007) apresentam dados da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, de 1996, que identificou, à época, cerca de 51,4% das terras do DF como integralmente desapropriadas, 33,3% como particulares; 8,5% como desapropriadas parcialmente, sem definição precisa de quais parcelas são públicas ou privadas; e 6,8% como ainda em processo judicial de desapropriação. Apesar de sua incompletude, as desapropriações permitiram a formação de um banco de terras, administrado e distribuído pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, até sua transferência para a Terracap, em 1972.

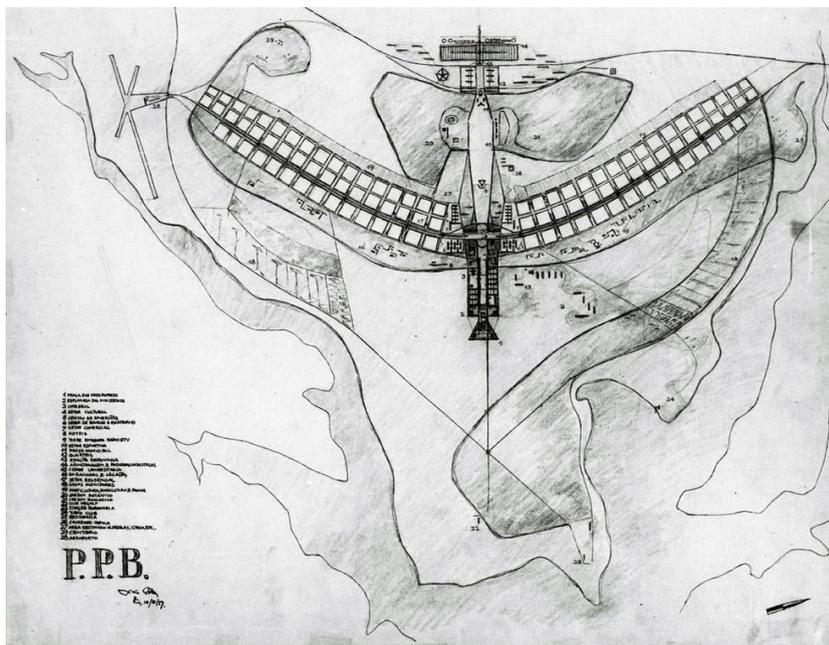
Em 1956, foi lançado o edital do Concurso Nacional para o Plano Piloto da Nova Capital do Brasil. Além da proposta vencedora, verifica-se, entre os 26 projetos apresentados, ampla adesão aos preceitos do urbanismo modernista expressos na Carta de Atenas, redigida por Le Corbusier em 1941, na qual se lançam recomendações para o urbanismo a fim de solucionar os problemas da cidade industrial.

Os comentários feitos pelo júri sobre a proposta de Lucio Costa já indicam as cidades-satélites como solução de expansão. Entre as vantagens, pontua-se que “o tamanho da cidade é limitado: seu crescimento após 20 anos se fará (a) pelas penínsulas e (b) por cidades-satélites” (IPHAN, 2018, p.46). A percepção de limitação sugere a preocupação com a preservação do traçado original. Ou seja, o projeto não aceitaria expansão por adensamento ou criação de áreas contíguas aos seus limites originais.

---

<sup>2</sup> A demarcação do quadrilátero resultou da empreitada liderada por Luiz Cruls, que comandou, entre 1892 e 1894, a Comissão Exploradora do Planalto Central a fim de escolher o sítio da nova capital do Brasil.

**Figura 1: Plano Piloto de Lucio Costa.**



Fonte: Arquivo Público do DF.

Lucio Costa não indica soluções de desenvolvimento a nível regional. Segundo o Relatório do Plano Piloto, o projeto deveria abrigar toda a população, com acolhimento de diferentes grupos sociais por meio da atribuição de diferentes faixas de preços a determinadas quadras. Mas, tão logo se inicia a construção, a reserva de terras para os servidores públicos que ocupariam a cidade administrativa evidenciou que a “totalidade da população” não contemplava o contingente de trabalhadores migrantes.

Embora a experiência urbanística de Brasília tenha se tornado simbólica, a inexistência de um sólido plano de desenvolvimento regional e a estrutura rarefeita da cidade associada ao discurso preservacionista e ao não atendimento de demandas habitacionais formaram um quadro propício à ocupação informal de terras. Contudo, é necessário avaliar o papel do poder público como promotor da urbanização. Para isso, revisitamos as políticas de uso e ocupação do solo implantadas desde 1960.

### **3. Expansão territorial e os planos de uso e ocupação do solo**

De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (2016, p. 17), a população operária passou de cerca de 500 trabalhadores, em 1956, para 13 mil, em 1957, 64 mil, em 1959, e 127 mil, em 1960. Cabia às construtoras montar acampamentos provisórios para alojar os trabalhadores. Além dos acampamentos, as famílias passaram a se fixar na Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante, onde os lotes eram cedidos em sistema de comodato, com a previsão de posterior devolução à Novacap (RODRIGUES, 2019).

**Figura 2: Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante.**



Fonte: Arquivo Público do DF.

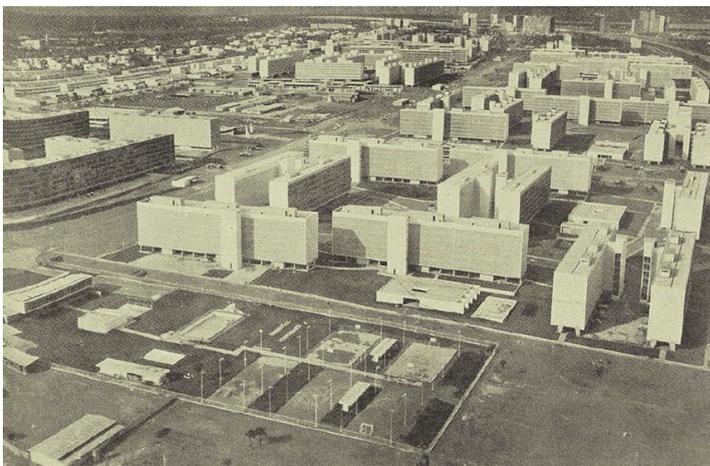
Havia duas organizações principais responsáveis por recrutar a população para Brasília. O Grupo de Trabalho de Brasília – GTB era responsável pela transferência de servidores públicos. Por outro lado, competia a Novacap recrutar à força de trabalho para a construção da capital. Os direitos de residência e acesso às moradias no Plano Piloto diferenciavam os grupos recrutados. Holston (1993) atribui a esse recrutamento diferenciado a essência do plano de governo para ocupar e organizar a nova capital, já estratificada antes de sua inauguração.

Ambos os grupos – burocracia e construção – contemplavam uma amplitude de classes sociais. Por exemplo, a Novacap recrutou não apenas operários, mas também engenheiros, arquitetos e comerciantes, ao passo que o GTB recrutava de ministros de Estado a motoristas e porteiros. No grupo da burocracia, verificam-se alguns princípios sociais do Plano Piloto na atuação inicial do GTB, que buscou nivelar diferenças de *status* ao distribuir moradias, em um mesmo edifício ou superquadra, a diferentes classes do funcionalismo público. Holston avalia que a mistura se mostrou “explosiva” (1993, p. 206) e levou ao abandono voluntário da estrutura coletiva de habitação por aqueles que tinham direito de residência assegurado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Holston também atribui a evasão do Plano Piloto à homogeneidade arquitetônica e baixa variedade de tipologias residenciais.

**Figura 3: Recorte da Revista Brasília com vista aérea do Plano Piloto e texto explicativo sobre os blocos residenciais.**



#### MORADIA

Os blocos de apartamentos de uma superquadra são todos iguais: mesma fachada, mesma altura, as mesmas facilidades, todos construídos sôbre pilotis, todos dotados de garage e construídos com o mesmo material, o que evita a odiosa diferenciação de classes sociais, isto é, tôdas as famílias vivem em comum, o alto funcionário público, o médio e o pequeno.

Fonte: Adaptado de Novacap, 1963.

A incipiente homogeneidade social fora negada. Na construção de estratos sociais, além da discriminação sofrida pela maioria dos recrutados pela Novacap, a classe mais baixa do funcionalismo público passou a ser marginalizada. Para esse grupo, passaram a ser construídas moradias em cidades-satélites e aqueles que já residiam no Plano Piloto foram gradualmente “expulsos”, principalmente a partir de 1965, quando o governo vende grande parte de suas unidades habitacionais e o mercado privado assume a comercialização de moradias.

Motivadas pela negação de direitos, surgem entidades representativas de operários e movimentos de resistência de acampamentos e ocupações passaram a eclodir, alguns com sucesso<sup>4</sup>. A periferia ilegal se consolida como resultado de disputas que defendiam a permanência dos núcleos urbanos informais e a legalização da posse dos terrenos ocupados. Em resposta, o governo deu início à implantação de parcelamentos projetados para receber famílias removidas das invasões. Taguatinga, em 1958, foi a primeira cidade-satélite, seguida por outras, como Gama, Núcleo Bandeirante, Sobradinho e Paranoá.

**Figura 4: Taguatinga em 1965.**



Fonte: Arquivo Público do DF.

**Figura 5: Remoção de invasão.**



Fonte: Arquivo Público do DF.

A expansão territorial seguia “a pleno vapor”. Ainda assim, os primeiros anos de Brasília formam um período caracterizado pela inexistência de planos urbanísticos que contemplassem o DF em sua integralidade, cabendo ao Relatório do Plano Piloto, de 1957, nortear a gestão urbana durante a década de 1960. Por conseguinte, outros instrumentos lançaram as primeiras diretrizes de ocupação

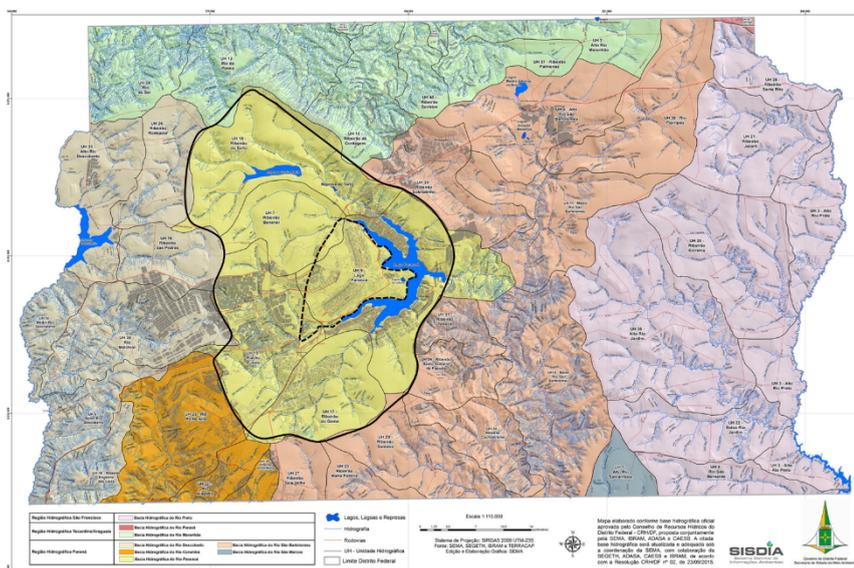
<sup>4</sup> Cite-se a permanência da Vila Planalto, da Vila Telebrasilândia e da Cidade Livre.

do DF em nível regional, a exemplo do Plano de Abastecimento, de 1957, voltado para a produção hortifrutigranjeira. O plano faz menção a uma área de contenção denominada “faixa de proteção às vertentes”, no caso, vertentes da Bacia Hidrográfica do Rio Paranoá. Posteriormente, o Decreto nº 163/1962 nomeou a zona de proteção como “faixa sanitária” e dividiu o DF em três grandes áreas: área metropolitana (circunscrita pela faixa sanitária), área das cidades-satélites, e área rural.

A Estrada Parque do Contorno – EPCT demarca essa faixa e, ainda hoje, é um marco territorial relevante, utilizado para delimitar o entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB. Portanto, elegeu-se a EPCT como uma poligonal de preservação, o que implicou a priorização de áreas fora de seu perímetro para a implantação de cidades-satélites.

Em 1970, é elaborado o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do DF (PLANIDRO), que estabelece a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e ratifica a não ocupação da Bacia do Paranoá, com respectiva imposição de limite populacional.

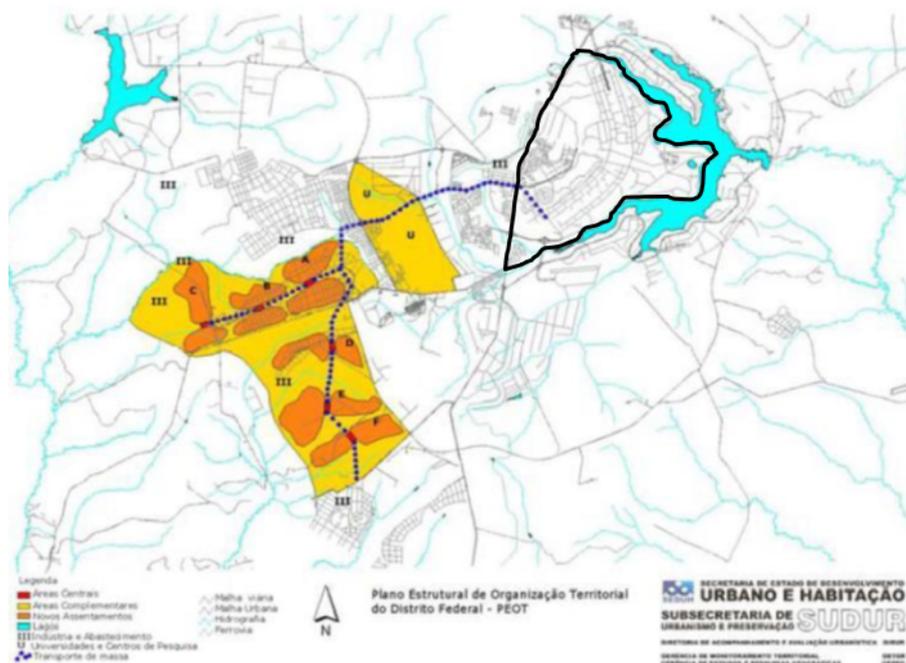
**Figura 6: Mapa hidrográfico do DF. Destaque para a Bacia do Paranoá (amarelo), EPCT (linha preta contínua) e CUB (linha preta pontilhada).**



Fonte: Adaptado de Adasa, 2016, com base na Portaria Iphan nº 68/2012.

Em 1978 é aprovado o primeiro plano urbanístico do DF, o Plano Estrutural de Ordenamento Territorial – PEOT. Entre Taguatinga e Gama, foram propostas seis novas áreas de assentamento (ver figura 7, de “A” a “F”), destinadas a abrigar também grupos de funcionários públicos de baixa renda (HOLSTON, 1993, p. 292). A definição do vetor sudoeste de crescimento e a preservação da faixa sanitária foram pontos fundamentais e, embora o Plano Piloto ainda se encontrasse pouco ocupado, o PEOT confirmou a decisão de prosseguir com a expansão da periferia antes que ocorresse a ocupação do centro.

Figura 7: Áreas de assentamento (em laranja) do PEOT. Destaque para o CUB, em preto.

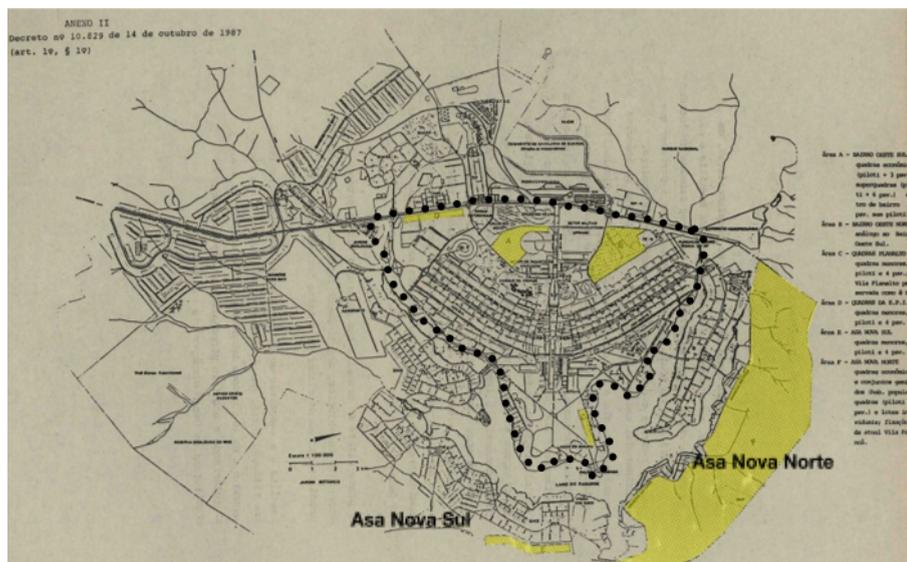


Fonte: Adaptado de PEOT, 1978.

Planos posteriores se prestaram a detalhar os princípios do PEOT, como o Plano de Ocupação Territorial (POT), em 1985, e o Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO), em 1986<sup>5</sup>. Só se observaram mudanças mais expressivas nas diretrizes quando da visita de Lucio Costa à Brasília, em 1985, da qual resultou o documento Brasília Revisitada. Nesse, o urbanista orienta sobre a ocupação de áreas próximas ao Plano Piloto. Destaque-se a indicação de área entre o Lago Paranoá e a Bacia do São Bartolomeu (Asa Nova Sul), que, embora desamparada pelos planos territoriais, anteviu uma nova ocupação urbana que viria a se consolidar na atual Região Administrativa do Jardim Botânico.

<sup>5</sup> O POT constituiu documento técnico que não se converteu em decreto ou lei. O POUSO foi aprovado por meio de resolução, em 1986, e convertido, posteriormente, no Decreto nº 12.898/1990.

**Figura 8: Novas áreas residenciais propostas pelo Brasília Revisitada em amarelo. Destaque para o CUB, em linha pontilhada.**

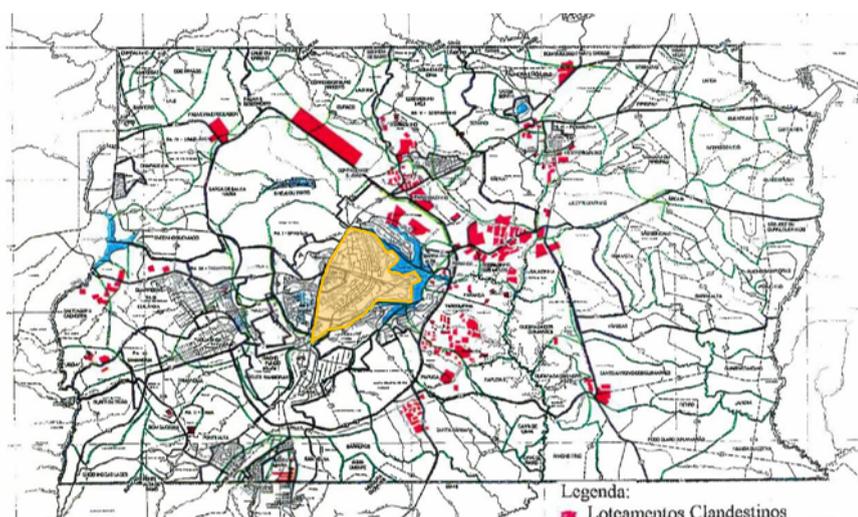


Fonte: Adaptado de GDF, 1987.

Ao se limitar o crescimento da cidade a uma única direção, nobres áreas do território opostas ao vetor prioritário ficaram à parte do planejamento e, portanto, mais suscetíveis à ocupação irregular. Nesse sentido, a partir da década de 1970, proliferam-se na Bacia do São Bartolomeu loteamentos fechados clandestinos de média renda, popularmente denominados “condomínios horizontais”.

Malagutti (1996) informa que o primeiro “condomínio” que se tem registro no DF é o Quintas da Alvorada, criado, em 1975. A partir de então, inicia-se a formação de um anel semirradial a leste do Plano Piloto, na Área de Proteção Ambiental do São Bartolomeu. Novas regiões também passaram a se destacar em razão dos loteamentos fechados. A modalidade de ocupação é expressiva ao longo da BR 020, em direção a Sobradinho e Planaltina, e em torno do Parque Nacional de Brasília, ao longo da via EPCT.

**Figura 9: Loteamentos ilegais, em vermelho, em 1992. Destaque o CUB, em laranja.**



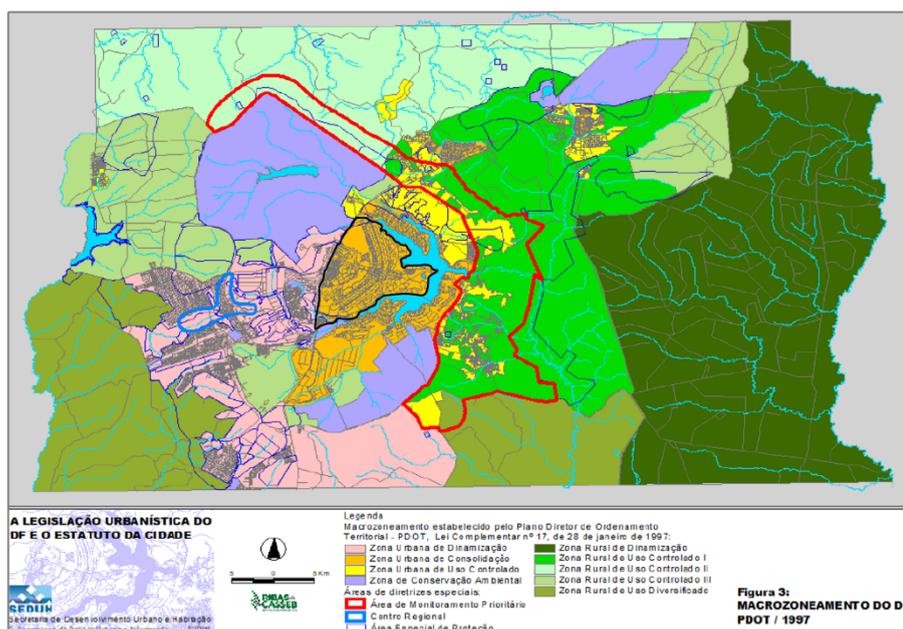
Fonte: Adaptado de Malagutti, 1996, p. 28.

Em 1992, a Lei nº 353 institui o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. O PDOT/92 passou a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do DF e consubstanciou os planos de ocupação do solo aprovados até então. O instrumento reconheceu a irreversibilidade do

quadro referente à ocupação urbana informal e indicou a necessidade de estudos que orientassem ações de regularização ou desconstituição de parcelamentos clandestinos.

Cinco anos depois, a Lei Complementar nº 17/1997 revisou o plano anterior e aprovou um novo PDOT com a premissa de priorizar o adensamento de áreas consolidadas em detrimento da criação de novas áreas. Reafirma-se o vetor sudoeste, mas também são reconhecidos os vetores em direção à Sobradinho e Planaltina, região classificada como “Área de Monitoramento Prioritário”, com a delimitação de sua poligonal no mapa do zoneamento, mas ainda com poucas inovações e sem a concretização de ações mais efetivas.

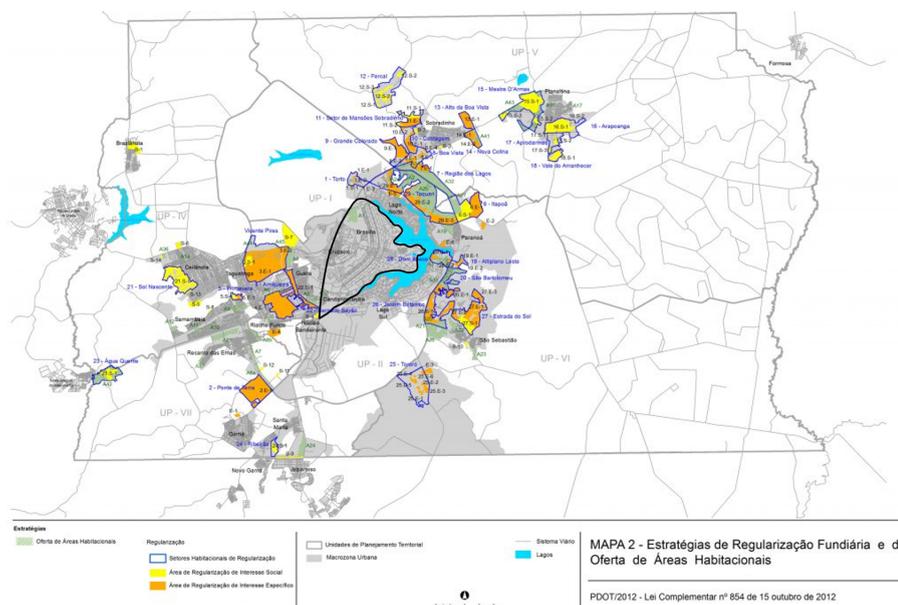
**Figura 10: Macrozoneamento do PDOT/1997. Poligonal da Área de Monitoramento Prioritário, em vermelho, e do CUB, em preto.**



Fonte: Adaptado de Kronenberger e Holanda, 2019.

Em 2009, a Lei Complementar nº 803 aprovou a revisão do PDOT. O novo instrumento, ainda vigente, colocou a regularização fundiária de terras urbanas e rurais, públicas e privadas, como um de seus objetivos. Como parte da Estratégia de Regularização Fundiária, criaram-se Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINE. Pela primeira vez, incorpora-se ao Plano Diretor a discriminação dos locais passíveis de regularização, com a determinação de prioridade para assentamentos de baixa renda consolidados.

**Figura 11: Estratégia de Regularização Fundiária do PDOT, com indicação das ARIS em amarelo e das ARINes em laranja. Destaque para o CUB, em preto.**



Fonte: Adaptado de GDF, 2012.

Os planos territoriais apresentados demonstram como as principais diretrizes de expansão se mantiveram inalteradas por décadas, fortalecendo o binômio Plano Piloto-Taguatinga, embora a ocupação de áreas a nordeste do centro tenha se iniciado antes de 1960. A mancha urbana se expandiu para além das zonas formalmente destinadas à densificação e as cidades-satélites prematuramente se consolidaram para receber o contingente de trabalhadores. A representação do planejamento oficial demonstra sua intenção de preservar e manter o centro administrativo inalterado, uma espécie de “ilha” onde não deveriam se manifestar os problemas sociais das grandes cidades brasileiras.

#### 4. As questões habitacional e fundiária em meio às disputas territoriais

Ao refletir sobre as cidades contemporâneas, Secchi (2015) aponta que, em função de particularidades das tradições políticas, as cidades apresentam distintas topografias sociais das desigualdades. Características e formas de ocupação do território são registros da atuação de sujeitos e conflitos na sociedade e têm gerado políticas que promovem crescente desestruturação e individualização. Embora reconheça que nas culturas ocidentais as cidades têm sido consideradas oportunidades de integração social e cultural, promovendo o contato entre os diferentes, a troca de saberes e produzindo novas identidades, de forma contraditória, tem se estabelecido como palco de diferenciação. E afirma que as políticas públicas, entre elas a política urbana, poderiam ter combatido esses desequilíbrios de forma efetiva, por meio da ação de atores da sociedade com capacidade de determinar a conformação do território.

A origem de conflitos e disputas pela terra antecede a inauguração de Brasília e tem, como pano de fundo, a especulação imobiliária. No entanto, o caso de Brasília se diferencia de outras cidades brasileiras principalmente em razão da intensa participação do Estado na organização do território, detendo o domínio de grande parte das glebas e o monopólio da atividade de parcelamento do solo até a aprovação do PDOT de 1992, que estendeu essa prerrogativa a particulares. Segundo Veloso Filho (1986), o gerenciamento burocrático do espaço substituiu a atuação do mercado imobiliário privado por fomentar, de maneira tão acentuada, um processo de seletividade espacial característico de cidades não projetadas, o que considera paradoxal. Confirma-se a posição de Colela (1991), quando afirma que o domínio público das terras não acarretou sua distribuição equânime e socialmente justa.

A ocupação da capital não deixou dúvidas quanto ao seu propósito e privilegiou uma única função: a administrativa. Esse argumento sustentou o acolhimento exclusivo de servidores públicos nas moradias do Plano Piloto, planejado para uma população de cerca de 500 mil habitantes. Destaque-se que a população atual do Plano Piloto ainda não atingiu sequer metade desse número<sup>6</sup>, ao passo que, em 1960, a população de operários alocados na periferia já ultrapassava os 100 mil habitantes. Contudo, os critérios de seleção para o acesso às moradias no centro rapidamente passaram a privilegiar renda e posição social, em detrimento da espécie de vínculo com a administração.

Na periferia, os parcelamentos do governo eram concebidos com destinatários também predefinidos. Como exemplo, Holston (1993, p. 300) cita o caso de Ceilândia, que receberia apenas famílias removidas de favelas em torno do Núcleo Bandeirante, e o de Sobradinho, cujas casas populares eram reservadas a funcionários de baixo escalão de variados órgãos. Aponta, assim, para a regulação estatal do mercado imobiliário e suas implicações na criação de estratos sociais em todo o DF.

O desenvolvimento urbano do DF se caracterizou, em grande medida, pelo ciclo de formação da periferia legal como resposta à periferia ilegal, a qual se buscava eliminar. Como exemplo, tem-se a criação da Comissão Permanente de Controle de Remoção de Invasões, em 1965, e, em 1969, a instituição da Campanha de Erradicação de Invasões – CEI. Entre 1971 e 1972, os ocupantes foram cadastrados realocados para Ceilândia, nomeada a partir da sigla da campanha e, atualmente, região administrativa mais populosa do DF, com 352.758 habitantes.

**Figura 12: Ceilândia na década de 1970.**



Fonte: Arquivo Público do DF.

<sup>6</sup> Projeções da Companhia de Planejamento do Distrito Federal estimaram para o Plano Piloto, em 2020, uma população de 233.236 habitantes e, em 2030, 250.356 habitantes (GDF, 2022, p. 21).

**Figura 13: Vista aérea de Ceilândia em 1973.**

Fonte: Arquivo Público do DF.

Os arranjos institucionais voltados à habitação de interesse social remontam à criação da Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília – SHEB, em 1962, com atuação inexpressiva em razão da paralisação de obras ocorrida durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart. Em sequência, foi criada a Sociedade de Habitação de Interesse Social – SHIS, em 1964, o Instituto de Desenvolvimento Habitacional do DF – IDHAB, em 1994, e a atual Companhia de Desenvolvimento Habitacional – Codhab, em 2007.

Insta destacar a relação estreita entre a SHIS e o Banco Nacional da Habitação – BNH<sup>7</sup>, que atuou por mais de vinte anos e era responsável pela captação de recursos do Sistema Financeiro da Habitação – SFH. O BNH prestava apoio financeiro tanto às construções no Plano Piloto, destinadas aos servidores públicos, quanto a conjuntos habitacionais de baixa renda, embora a produção habitacional apresentasse grande diferenciação em termos de qualidade das residências, a depender do público-alvo.

Segundo Colela (1991), até 1979, a produção de habitações populares manteve alguma regularidade, embora aquém da demanda. Entre 1979 e 1982, o governo suspendeu a construção de moradias a partir do entendimento de que a oferta habitacional seria a responsável por incrementar o fluxo migratório rumo à capital. Como consequência, tem-se o agravamento da ocupação irregular, crescimento das cidades goianas no entorno do DF e aumento dos preços de venda e aluguel de imóveis.

Oliveira (2008) indica outro período, entre 1985 e 1988, de enfraquecimento da política habitacional, pelo menos dentro dos limites do DF. Com base em uma ideologia de apartação social, são estabelecidos os programas “Retorno com Dignidade”, que tinha o objetivo de enviar migrantes de volta às suas cidades de origem, e o “Entorno com Dignidade”, que incentivava a construção de moradias nos municípios do entorno para receber o excedente populacional.

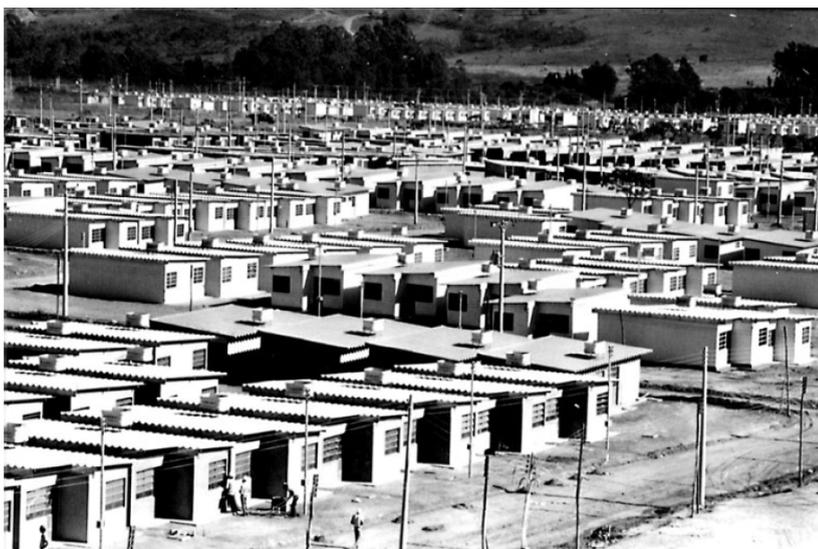
Em 1989, o Decreto nº 11.476 formalizou mudanças na ação do governo, já sem os recursos do BNH, extinto em 1986, quanto ao atendimento da demanda habitacional. A norma estabelece que “as pessoas residentes em áreas invadidas do Distrito Federal poderão ser transferidas para loteamentos semi-urbanizados” (art. 1º). Desse modo, encerra-se a fase de construção de unidades habitacionais

<sup>7</sup> De acordo com Oliveira (2008), entre 1966 a 1991, a SHIS produziu 56.719 unidades habitacionais com recursos do BNH, de um total de 76.453.

para se inaugurar oficialmente a fase de ampla distribuição de lotes, que caracterizou os governos de Joaquim Roriz<sup>8</sup>.

A política de distribuição de moradias e lotes transformou o território e deu origem a novas regiões administrativas, como Samambaia, cuja implantação se iniciou em 1985. Além disso, a medida constituía importante ferramenta de controle de conflitos sociais e era objeto de campanhas de cunho populista, embora corroborasse com o agravamento da segregação socioespacial.

**Figura 14: Casas populares em Samambaia.**



Fonte: Arquivo Público do DF.

Avaliações posteriores do próprio GDF identificaram inconsistências no provimento de moradias, como o fato de que o programa era promovido por órgãos ligados ao serviço social, sem a participação dos órgãos que lidavam com a questão habitacional ou urbanística. Nesse sentido:

“Se por um lado a farta distribuição de terra comprometeu o desenvolvimento urbano do Distrito Federal, por outro, é fácil perceber que não foi o suficiente para diminuir o déficit, o que pôde ser facilmente constatado por dados oficiais que apontam o DF como a Unidade da Federação onde o maior número de pessoas, em termos percentuais, não é proprietária do lugar onde vive.” (GDF, 2012, pg. 40).

Em relação à propriedade, tornou-se comum a prática de se conceder a posse, mas não o domínio, restando aos beneficiários aguardar anos para receberem as escrituras. Soma-se à inércia do poder público a condição “tempo de permanência”, que, embora justificado como forma de proteção do beneficiário<sup>9</sup>, vincula determinada população a uma porção territorial, sem considerar possíveis transformações sociais, culturais ou econômicas que possam ensejar o desejo de mudança de domicílio.

Assim, além da rigidez formal-espacial que caracterizou a política urbana e a oferta formal de áreas residenciais na periferia do DF, nota-se também uma rigidez jurídica-processual, com a imposição de exigências restritas à população de baixa renda.

Por outro lado, no Plano Piloto, a distribuição de terras pela Novacap era feita principalmente para organismos públicos e geralmente por meio de doação. Entre os beneficiados estavam os governos

<sup>8</sup> Joaquim Roriz esteve à frente do executivo distrital entre 1988 e 1990, como governador nomeado, e de 1991 a 1994 e de 1999 a 2006, como governador eleito.

<sup>9</sup> Segundo Silva (2006), os terrenos eram transferidos com uma cláusula que vinculava a propriedade à família para que esta não ficasse desamparada por “imprevidência do chefe da família” (p. 316).

distrital e federal, IAPs (Institutos de Aposentadorias), FCP (Fundação da Casa Popular), Ministérios Militares, Câmara dos Deputados, Senado Federal, entre outros. Contudo, à medida que os negócios imobiliários conduzidos pela Novacap se intensificavam, o governo “passou a comandar o processo licitatório, arbitrando preços e selecionando compradores, através da liberação de áreas que incrementalmente iam sendo projetadas e urbanizadas” (MALAGUTTI, 1996, p. 70).

Nesse mesmo sentido, Vesentini (1986, p. 114) também denuncia desigualdades no processo de precificação e distribuição de lotes e apartamentos na nova capital. Depoimentos informam sobre vendas a preços irrisórios de lotes próximos ao lago, reservado às “mansões”, como troca de favores e para selecionar compradores, uma vez que o bairro se destinaria às elites, das quais se almejava apoio político. Tem-se, portanto, o Poder Público dispendo do espaço urbano como moeda de troca, em detrimento de sua distribuição socialmente justa.

Neste ponto, há de se registrar que a apropriação de áreas públicas do DF também se manifesta nos bairros nobres de alta renda. Estudo realizado por Oliveira (2015, p. 21) aponta, apenas nas regiões administrativas do Lago Sul e Lago Norte, a ocupação ilegal de 1.574 hectares na forma de extensão do perímetro dos lotes registrados. A área é superior ao total ocupado por comunidades de baixa renda no Pôr do Sol e no Sol Nascente<sup>10</sup> e acarreta alta valorização dos imóveis contíguos sem que haja qualquer contrapartida para o poder público e para a coletividade.

**Figura 15:** Exemplo de ocupação de áreas públicas no Lago Sul.



Fonte: Oliveira, 2015.

Segundo Freitas (2013, p. 20), conflitos fundiários e omissões deliberadas caracterizam a relação entre a política habitacional e a classe média do DF, segmento geralmente não contemplado nos programas habitacionais. Para Malagutti (1996, p. 91), a escassez de oferta de solo urbanizável a diversas categorias de renda, especialmente a média renda, as limitações no financiamento imobiliário e a baixa produção de imóveis são elementos fomentadores de um mercado imobiliário altamente especulativo.

Esse mercado se caracteriza pela oferta inelástica e a quantidade fixa de terras conflita com a crescente demanda social, o que eleva os preços constantemente. A competição por localização ajuda a explicar como a comercialização de moradias populares pode contribuir com a segregação da população mais vulnerável.

<sup>10</sup> O estudo estimou que ambas as regiões ocupavam, na época, 1.500 hectares. Originalmente pertencentes à Região Administrativa de Ceilândia – IX, desde 2019, Pôr do Sol e Sol Nascente compõem a Região Administrativa XXXII.



Como exemplo, um estudo de caso desenvolvido por Colela (1991) avaliou, em 1988, quatro assentamentos (três formais – Candangolândia, QE-38 do Guará e Setor M Norte de Taguatinga – e um informal – “Invasão” do CEUB, no Plano Piloto) e concluiu que a comercialização de moradias ocorre independentemente da situação jurídica do imóvel (propriedade, concessão de uso ou uso irregular). À época, os parcelamentos formais possuíam cerca de três anos de implantação, e o informal, dez anos. Nesse período, constatou-se a venda de 20% dos imóveis na Candangolândia; 7% no Setor M Norte; 70% no Guará e 60% na “Invasão” do CEUB. Observa-se que os números mais expressivos se referem às melhores localizações, mesmo no caso da ocupação do CEUB que, embora composta por barracos, também gerava renda imobiliária por meio de venda ou aluguel.

A autora conclui que “a casa, que deveria ter um valor de uso, passa a ter um valor de troca” (1991, p. 12) quando se refere à pressão sofrida por beneficiários contemplados com imóveis populares por parte de segmentos sociais de maior renda<sup>11</sup>, após melhoramentos urbanos em áreas originalmente desprovidas de infraestrutura. Desse modo, constata que os programas acabam por servir ao mercado, uma vez que as famílias se desfaziam dos imóveis e se deslocavam para locais ainda mais distantes.

Conforme menção anterior, o espraiamento territorial da classe média, a partir da década de 1970, ocorria comumente na forma de loteamentos clandestinos, cuja multiplicação ficou caracterizada ora pela omissão e anuência do poder público, ora pela sua limitação de atuação frente a velocidade, entraves jurídicos e volume de ocupações que se fixavam a cada ano. Esse grupo passou a se estabelecer em locais mais baratos e distantes, mas ainda com boa acessibilidade. Ao valor da moradia, soma-se a busca por diferentes tipologias residenciais e benefícios da área rural, como o contato com a natureza, amplo espaço e segurança, fatores que passaram a estimular uma espécie de segregação voluntária.

A grilagem de terras no DF foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, criada em 1995 pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF. A comissão apurou a constituição de cerca de 650 “condomínios” entre 1987 e 1994 e seu relatório final explica o envolvimento de uma extensa rede de agentes públicos e privados, com participação de autoridades dos três poderes e servidores bem posicionados na administração do DF, que se beneficiavam economicamente com o mercado ilegal de terras.

Posteriormente, quando a legislação distrital passou a oferecer meios para regularização fundiária dos loteamentos, a CPI constatou, por um lado, um grande desinteresse e descaso de loteadores em buscar a regularização de seus “empreendimentos” e, de outro, a criação de uma “verdadeira indústria para a comercialização de protocolos de processos” (p. 17). Soma-se a isso o reconhecimento tardio de processos “natimortos”, com documentação inidônea, que tramitaram nas instâncias administrativas por anos.

Passados mais de 25 anos da CPI, a realidade territorial demonstra que os esforços promovidos para a investigação e a responsabilização dos envolvidos não foram suficientes para conter o surgimento de novas ocupações ou reverter parte dos danos gerados aos cofres públicos, ao meio ambiente, à ordem urbanística ou mesmo aos terceiros de boa-fé.

Considerando a quase irreversibilidade do quadro de irregularidades e a busca pela efetivação do direito à moradia, a regularização fundiária se tornou diretriz no ordenamento jurídico urbanístico federal e distrital. Atualmente, a legalização de núcleos urbanos informais é viabilizada pela Regularização Fundiária Urbana – Reurb, objeto da Lei Federal nº 13.465/2017, que simplificou procedimentos para efetuar a titulação dos ocupantes, a exemplo da permissão de venda direta de

---

<sup>11</sup> “Segmentos de maior renda” se refere a qualquer grupo com renda superior ao beneficiário contemplado, e não necessariamente à classe média, cuja renda inviabilizaria sua participação em programas habitacionais. Por exemplo, constatou-se que 28% dos compradores venderam suas casas, em sua maioria financiadas pela SHIS, para comprar a nova moradia, melhor localizada, o que demonstraria a inadequação dos programas por produzirem moradias sem um direcionamento apropriado à renda dos mutuários (COLELA, 1991).

lotes nas regularizações de interesse específico.

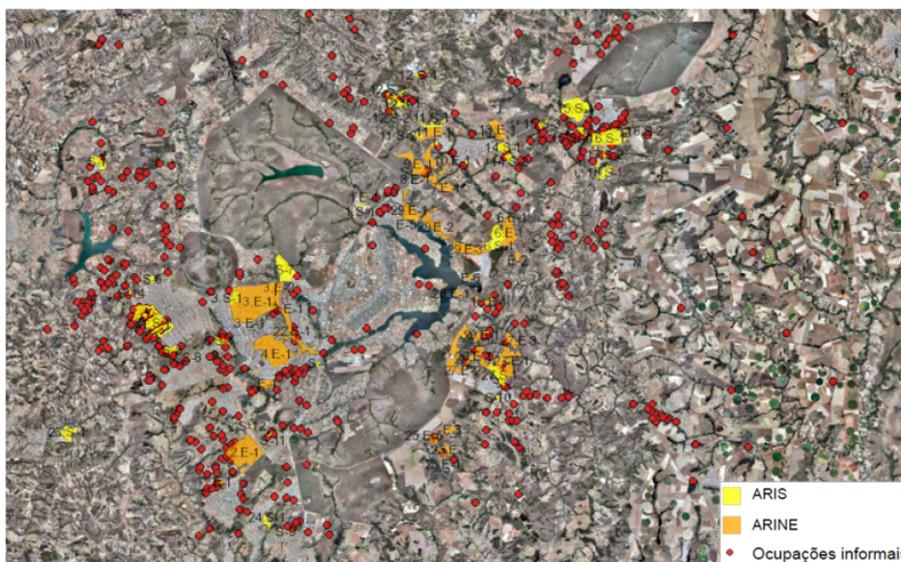
Jatobá (2016) alerta para o risco de desvirtuamento dos programas de regularização e sua incorporação à estrutura de reprodução da informalidade. Isso tende a ocorrer na medida em que a mera expectativa de regularização estimula o aumento da oferta de terra urbana informal e a redução da oferta formal. Com a certeza de realização de melhorias urbanísticas futuras, a cargo do poder público ou dos próprios moradores, os grileiros de terras agregam ao preço dos lotes ilegais sua valorização futura, uma espécie de ágio que torna o mercado informal altamente lucrativo e inacessível aos verdadeiramente necessitados, já excluídos do mercado formal. Destaque-se ainda o efeito da hipervalorização de loteamentos clandestinos sobre os imóveis em áreas centrais e legalizadas, que têm seus valores inflacionados em um efeito cascata. Assim conclui:

Quanto mais se regulariza, mais áreas a regularizar surgem. A regularização tem se mostrado um contrassenso no planejamento urbano. Ao invés de concentrar seus esforços na provisão de novas áreas para atender a demanda habitacional das diversas faixas de renda, os governos acabam por dedicar tempo e recursos excessivos na regularização de situações já consolidadas, com custos bem superiores ao de implantação de áreas formais. (JATOBÁ, 2016, p. 14).

Por outro lado, há o custo político de não promover a regularização, decisão que implicaria a responsabilização do Estado por sua inércia e omissão diante dos danos urbanísticos e ambientais causados pela implantação de núcleos urbanos já consolidados. Assim, compete aos gestores públicos promover a regularização e romper o círculo vicioso da informalidade.

No DF, esse desafio se soma à expressiva quantidade de ocupações informais, inseridas e não inseridas na Estratégia de Regularização Fundiária do PDOT. Em 2017, o GDF realizou um mapeamento dessas ocupações<sup>12</sup> utilizando a condição cartorial como critério. Os resultados indicaram que 34,42% dos lotes do DF não possuíam registro, um total de 194.453. Desses, 81,51% estavam em áreas de regularização e 18,49% não estavam inseridos na estratégia. A figura 16 mostra a distribuição territorial das ocupações informais.

**Figura 16:** Áreas de Regularização do PDOT e ocupações informais.



Fonte: Geoportal, 2022.

12

Disponível

em:

<<http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/abrangencia-das-estrategias-de-regularizacao/>>. Acesso em: 26 de julho de 2022.



## 5. Considerações finais

A transferência da capital para o centro do país cumpriu o objetivo de ocupar o Planalto Central e reconfigurou a distribuição demográfica brasileira. Brasília fomentou um expressivo fluxo migratório e representava uma oportunidade para milhares de trabalhadores convocados pelo governo durante sua construção. No entanto, as primeiras diretrizes de uso do solo já evidenciavam o não acolhimento da população operária e acarretaram a precoce criação das cidades-satélites, consolidando a estrutura polinucleada do território.

A preocupação com a ocupação do solo do DF se mostra presente em estudos muito anteriores à construção, como se observa no Relatório Belcher. A especulação imobiliária foi prevista, mas não evitada, de modo que o problema fundiário se confunde com a própria história da cidade. As estratégias para se contornar o padrão de reprodução das cidades brasileiras, como a formação de um banco de terras públicas e o monopólio do parcelamento do solo pelo Estado, tornaram-se instrumentos de estratificação social, por meio da fragmentação planejada do território e do afastamento de populações de baixa renda a fim de manter o Plano Piloto reservado a segmentos preestabelecidos.

Apropriações do espaço tendem a refletir carências não supridas. A escassa oferta habitacional e a hipervalorização do Plano Piloto e do mercado imobiliário formal se tornaram propulsores para o surgimento de ocupações informais por populações de baixa e média renda, sendo constatada também expressiva privatização ilegal de áreas públicas em bairros de alta renda. No entanto, historicamente, a resposta dada pelo poder público refletiu nítida diferença de tratamento a depender do tipo de irregularidade enfrentada.

A periferia legal, implantada no perímetro externo da zona de contenção, sucedeu a periferia ilegal em resposta aos movimentos de fixação, dando origem às remoções que, por anos, caracterizaram a política habitacional do DF. Ao analisar a transferência de populações de baixa renda em âmbito nacional, Maricato (2014) aponta que persiste a tendência de que o poder público apenas encare o problema em ocorrências inesperadas, como enchentes e desmoronamentos. Em comparação com o DF, observa-se que as remoções e o combate à informalidade visavam, em última instância, à preservação de áreas centrais.

As disputas sociais se manifestaram no território de diversas formas, seja na ocupação irregular, na anuência do poder público com irregularidades, orientada por critérios e interesses distintos ou na reserva de áreas distantes para moradias populares. A formação do DF reflete um quadro de injustiça espacial que consolida particularidades decorrentes de políticas governamentais estabelecidos ao longo do percurso histórico.

Observa-se como as forças do mercado exercem influência sobre os programas habitacionais. A comercialização de moradias populares contribuiu, no DF, com o processo de exclusão das camadas empobrecidas, de modo que, tão logo os lotes eram criados, entravam no mercado e se valorizavam, mesmo quando ainda não possuíam infraestrutura básica. De forma similar, a regularização fundiária, se desacompanhada de ações paralelas de oferta habitacional, fiscalização e controle do solo, pode acabar por fomentar mais informalidade.

O debate contemporâneo coloca em foco o modo de aplicação dos instrumentos de regularização fundiária e sua articulação com o problema habitacional, em busca de equalizar disparidades socioespaciais e garantir direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente sadio, observando a função social da cidade e os princípios da política urbana. Em um momento oportuno para reflexões sobre o futuro, em que ocorrem discussões para a revisão do PDOT, este artigo não pretendeu esgotar o tema e lança bases para novas investigações sobre as perspectivas da questão fundiária, tão indissociável da habitacional. Não obstante a importância da Reurb, questiona-se se sua condução poderá favorecer grupos menos vulneráveis ou, ainda, perpetuar o ciclo “invasão-regularização”.



## 6. Referências bibliográficas

BELCHER, D. J. et al. *Relatório Técnico sobre a nova Capital da República*. Rio de Janeiro: DASP, 1956.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Fapesp, 1998.

CARVALHO, E. V.-V. DE. *Parcelamento do Solo*. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

COLELA, P, M, M. *O que não mudou na habitação popular: dos cortiços à comercialização de moradias em Brasília*. Dissertação (mestrado) – Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília, 1991.

DERNTL, M. F. *Brasília e seu território: a assimilação de princípios do planejamento inglês aos planos iniciais de cidades-satélites*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 22, n. 47, pp. 123-146, 2020a.

DERNTL, 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: História e Cultura Material, v. 28, p. 1–32, 2020b.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito criada através do Ato do Presidente nº 626 de 1995, destinada a apurar fatos relacionados com a grilagem de Terras Públicas do DF*. Diário da Câmara Legislativa, ano IV, nº 123.

FORTES, P. de T. F. de O.; BARROSO, E. W. de S.; SILVA, M. A. S.; GUEDES, C. O. de O. *Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal Parte 1: demarcação de imóveis*. Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, 2007.

FREITAS, G. de. *Células desconexas. Condomínios fechados e as políticas públicas do Distrito Federal*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. PDOT – *Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Documento Técnico*. 2009. Disponível em: [http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/documento\\_tecnico\\_pdot12042017.pdf](http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/documento_tecnico_pdot12042017.pdf). Acesso em: 08/03/2022.

\_\_\_\_\_. *Projeções populacionais para as Regiões Administrativas do Distrito Federal 2020-2030 – Resultados*. Brasília: Codeplan, 2022.

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

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). *Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: Iphan-DF, 2018.

\_\_\_\_\_. *Roteiro dos acampamentos pioneiros no Distrito Federal*. Brasília: Iphan-DF, 2016.

JATOBÁ, S, U. *Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal*. Em: Texto para Discussão, nº 18 (2016). Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016.

KRONENBERGUER, B. da C.; HOLANDA, F. R. B. *Equipar e democratizar: regulando a instância pública*. Anais XVIII ENANPUR, Natal, 2019.

MALAGUTTI, C. J. *Loteamentos clandestinos no DF: Legalização ou Exclusão?* Dissertação (mestrado) – Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília, 1996.



- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- OLIVEIRA, R, A. *Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso*. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.
- OLIVEIRA, T. A. de. *Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília*. Em: Textos para Discussão – Assessoria Legislativa – CLDF, ano 1, nº 2, 2015.
- PAVIANI, A. (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., 2010.
- RODRIGUES, G. *Nascidas com Brasília: as ocupações pioneiras*. Agência Brasília, 2019. Disponível em:  
<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/10/24/nascidas-com-brasilia-as-ocupacoes-pioneiras/>.  
Acesso em: 08/03/2022.
- SECCHI, Bernardo. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata, 2015.
- SEVCENKO, N. *História da vida privada no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- SILVA, E. *História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade*. 5. ed. Brasília: Charbel: Fibra, 2006.
- TAMANINI, L. F. *Brasília: memória da construção*. 2. ed. Brasília: Livraria Suspensa, 2003. 366 p. v. 2.
- TAVARES, J. *Projetos para Brasília: 1927 – 1957*. Brasília: Iphan, 2014.
- VELOSO FILHO, F. de A. *Análise das propostas de expansão urbana no Distrito Federal*. Dissertação (mestrado) – Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília, 1986.
- VESENTINI, J. W. *A capital da geopolítica*. São Paulo: Ática, 1986.
- VIEIRA JR, W. *Nos sertões cerrados de Brasília: a cartografia como argumento para releitura da história do Distrito Federal*. Arquivos do Museu de História Natural e Jardim Botânico, v. 20, n. 2, p. 369–389, 2012.



## **Ana Carolina de Oliveira Lancellotti**

Mestranda em Planejamento Urbano pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (2021-2023). Arquiteta e Urbanista, graduada na Universidade de Brasília (2010). Pós-graduada em Gerenciamento de Obras, Tecnologia e Qualidade da Construção, pelo Instituto de Pós-Graduação & Graduação – IPOG (2015), e em Direito Ambiental e Urbanístico, pela Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP (2021). Consultora Legislativa na área de desenvolvimento urbano na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

**Contribuição de coautoria:** Concepção, Coleta de dados, Visualização; Redação - rascunho original.

## **Cristiane Guinancio**

Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (1987), Mestre pela "University College London" (1995), especialista em Reabilitação Sustentável, Arquitetônica e Urbanística (2011) e Doutora em Arquitetura e Urbanismo (2017) pela Universidade de Brasília. Pós-doutorado na "Universidad Politécnica de Madrid" (2021). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas para Habitação do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (NPH/CEAM/UnB), do Observatório das Metrôpoles (Núcleo Brasília) e dos grupos de pesquisa CNPq "Periférico, Trabalhos Emergentes" e "Gestão Ambiental Urbana". Coordenadora do Projeto de Extensão, Pesquisa e Inovação "Assistência Técnica para o Habitar de Origem Social" (ATHOS). Junto ao "Laboratório de Reabilitação do Ambiente Construído – LABRAC/PPG/FAU/UnB" desenvolve pesquisas para o aperfeiçoamento da infraestrutura física escolar amparada em reflexões metodológicas para o ensino básico. Atua principalmente nos seguintes temas: Projeto de Arquitetura, Projeto de Urbanismo, Habitação de Interesse Social, Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), Escolas de Nova Geração.

**Contribuição de coautoria:** Concepção; Análise; Supervisão; Metodologia; Redação - revisão e edição.

**Como citar:** LANCELLOTTI, A.C.O., GUINANCIO, C. A política urbana do Distrito Federal: um resgate historiográfico da relação entre ocupação territorial e desigualdades socioespaciais. *Paranoá*, (33), 1–23. <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n33.2022.19>

**Editores responsáveis:** Viviane Ceballos, Regina Oliveira e Maria Fernanda Derntl.