

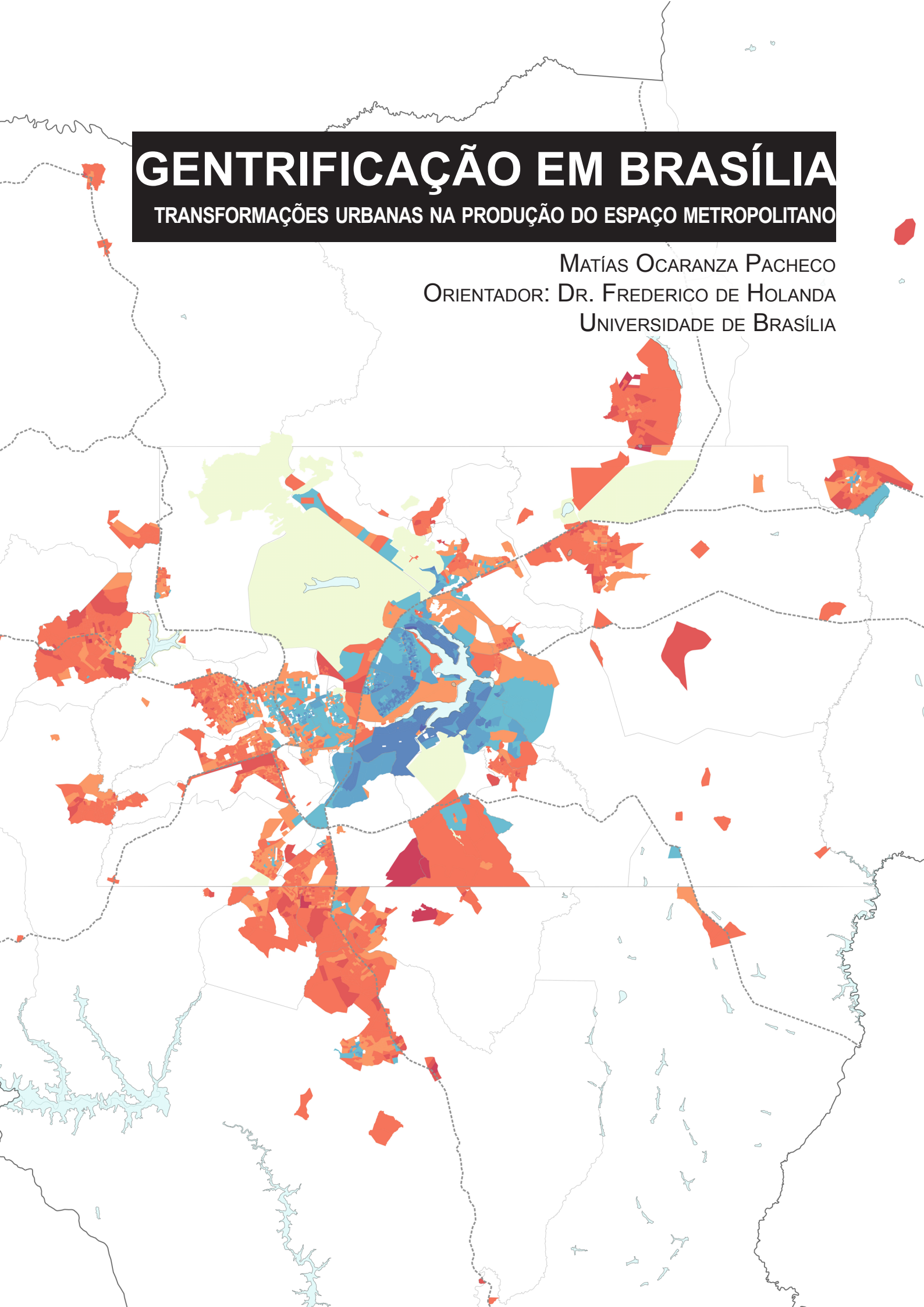
# GENTRIFICAÇÃO EM BRASÍLIA

TRANSFORMAÇÕES URBANAS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO

MATÍAS OCARANZA PACHECO

ORIENTADOR: DR. FREDERICO DE HOLANDA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA



**GENTRIFICAÇÃO EM BRASÍLIA:  
transformações urbanas na produção do espaço  
metropolitano de Brasília**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

**Orientador:** Dr. Frederico R. B. de Holanda



# TERMO DE APROVAÇÃO

3

**Matías Enrique Ocaranza Pacheco**

GENTRIFICAÇÃO EM BRASÍLIA:

Transformações urbanas na produção do espaço metropolitano de Brasília.

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de doutor pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

**Data da defesa:** 19 de novembro de 2020.

## **Comissão Examinadora:**

Prof. Dr. Frederico de Holanda (orientador)

Programa de Pós-graduação FAU-UnB

Prof. Dr. Benny Schvarsberg (examinador interno)

Programa de Pós-graduação FAU-UnB

Prof. Dr. Sérgio Jatobá (examinador externo)

Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais CEAM-UnB

Profa. Dra. Renata Florentino (examinadora externa)

Diretora de Estudos Urbanos e Ambientais - CODEPLAN

Profa. Dra. Gabriela Tenorio (examinadora suplente)

Programa de Pós-graduação FAU-UnB

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a meu orientador, o Professor Emérito da UnB Doutor Frederico de Holanda, por me acompanhar nesta caminhada durante o mestrado e no doutorado. Suas observações sempre generosas, críticas e assertivas foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa e os resultados obtidos. Serei sempre grato pelos seus ensinamentos, pelas parcerias e pela confiança comigo como pesquisador.

Ao Professor Doutor Benny Schvarsberg, da FAU-UnB, agradeço pela leitura atenta e crítica da tese e pelas valiosas observações na banca de defesa. Sou grato pelas suas contribuições com o projeto de pesquisa durante a disciplina de Seminário em Arquitetura e Urbanismo, na pós-graduação, e pelos aprendizados como seu estagiário docente e monitor, na sua disciplina de Planejamento Urbano, da graduação.

Ao Professor Doutor Sérgio Jatobá, do NEUR/CEAM-UnB, agradeço suas importantes críticas e atentas observações nas bancas de qualificação e de defesa de tese. À Professora Doutora Renata Florentino, diretora de Estudos Urbanos e Ambientais da CODEPLAN, agradeço pelos generosos comentários e contribuições durante a defesa tese.

Ademais, agradeço à Professora Doutora Cristina Patriota de Moura, do DAN-UnB, e ao Professor Doutor Rômulo Ribeiro, do PPG/FAU-UnB, pelas contribuições para o projeto de pesquisa, com a participação na banca de qualificação.

Meus agradecimentos ao Professor Mike Savage, da *London School of Economics and Political Science*, e a meu colega Oskar Lubiński, da *University of Warsaw*, pela leitura e pelos comentários a meu projeto de pesquisa durante a *5<sup>th</sup> RC21-IJURR-FURS Summer School in Comparative Urban Studies*.

Agradeço a meus colegas pesquisadores, ativistas e amigos: Renato, Henrique, Camila, Ludmila e Manuella, pelas discussões e instigantes trocas sobre o planejamento urbano de Brasília.

Minha gratidão à UnB, que me acolheu como estudante desde 2013 e me entregou diversas oportunidades acadêmicas. Também agradeço a todas e todos os funcionários da UnB, em especial a Diego, Junior e Ítalo, do PPG-FAU, pela ajuda sempre atenciosa.

Esta tese foi realizada com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) - processo Nº 141547/2016-2. Sou grato ao CNPq pela concessão de bolsa de doutorado - GD, apoio financeiro essencial que permitiu minha dedicação exclusiva à pesquisa.

Por final e mais importante, dedico este trabalho e agradeço a Renata, companheira de vida e desta investigação, pela paciência e apoio incondicional.

## RESUMO

Esta tese analisa a relação entre a gentrificação, como estratégia de produção do espaço, e o processo de produção do espaço metropolitano de Brasília. O conceito de gentrificação surgiu em 1964 e explica os processos de transformação urbana que promovem o deslocamento da população de menor renda para serem substituídos por outra de renda maior. Na atualidade, a gentrificação é entendida como um fenômeno planetário, onde o elemento comum entre cidades diversas é o desigual acesso à moradia bem localizada. 60 anos após a inauguração de Brasília como nova capital federal, o discurso utópico de uma cidade moderna, planejada e sem desigualdades perdeu-se com o tempo. Atualmente, Brasília é uma metrópole de múltiplas cidades com abissais desigualdades onde a polarização entre centro e periferia não explica mais a organização socioespacial. Propõe-se que, hoje Brasília é mais que o Plano Piloto e mais que o Distrito Federal (DF), a metrópole funcional corresponderia à Área Metropolitana de Brasília (AMB), organizada em um centro de alta renda, um pericentro de renda média e uma periferia de renda baixa. São duas as perguntas que orientam a pesquisa: a primeira é, ocorreram processos de gentrificação na história urbana da AMB? e a segunda é, como o conceito de gentrificação contribui para explicar as transformações urbanas da AMB? A hipótese diz que, apesar das particularidades na história da produção do espaço da AMB, existiriam sim processos de gentrificação. O objetivo é analisar os efeitos socioespaciais das transformações urbanas na AMB e investigar se ocorreram processos de gentrificação. Para isso, a pesquisa utilizou o método hipotético-dedutivo e o método misto em pesquisa social. A análise aborda, em um primeiro eixo, a formação do espaço metropolitano até 1999; e, em um segundo eixo, as transformações socioespaciais na AMB entre 2000 e 2018. O enfoque está: 1) nos câmbios demográficos, 2) nos deslocamentos migratórios e fluxos metropolitanos, 3) nas mudanças na legislação urbana e habitacional, e 4) nas variações dos preços dos imóveis. A atuação do Estado foi fundamental durante a formação da AMB, por uma parte, produzindo espaços residenciais segregados e por outra, promovendo contínuos processos de remoções da população pobre das áreas centrais. Sob pretexto da preservar o lago Paranoá e o Conjunto Urbanístico de Brasília, o planejamento urbano foi efetivo em preservar a área central como espaço de exceção e concentrador de privilégios. Grandes projetos urbanos e de infraestrutura como o Centro Metropolitano e o metrô em Taguatinga, Ceilândia e Samambaia incentivaram a valorização imobiliária de espaços pericentrais. As mudanças na legislação urbana revelam como a lógica privada inseriu-se nos governos locais, transformando os instrumentos de planejamento urbano em facilitadores do mercado imobiliário, como nos Planos Diretores do DF em 2009 e de Cidade Ocidental em 2016. Conclui-se que o resultado das transformações urbanas na AMB é uma perversa organização socioespacial, que está potencialmente estruturada, primeiro, pela relação entre as condições de renda, nível educacional e raça, e segundo, pela relação entre o valor da moradia e a distância ao centro metropolitano.

**Palavras-chave:** Gentrificação, transformações socioespaciais, deslocamentos, Área Metropolitana de Brasília.

## ABSTRACT

This thesis analyses relations between gentrification, as a space production strategy, and the production process of Brasilia's metropolitan space. The term gentrification emerged in 1964 and explains the processes of urban change that promotes displacement of the lower-income people to be replaced by higher income strata. Nowadays, gentrification is understood as a planetary phenomenon, in which the common element among different cities is the unequal access to well-located housing. Sixty years after Brasilia's inauguration as the new federal capital, the utopian discourse of a modern planned and a city without inequality has been lost over time. Currently, Brasilia is part of a metropolis of multiple cities with huge inequalities where the polarization between centre and periphery no longer explains the socio-spatial organization. It is proposed that today Brasilia is more than the Pilot Plan and more than the Federal District (FD): the functional metropolis is the Brasilia Metropolitan Area (BMA), constituted by a high-income centre, a middle-income pericentre and a low-income periphery. The first research question is: has there been a gentrification process along BMA's urban history? And the second question is: how gentrification theory helps to understand BMA's urban transformations? The hypothesis says that, despite particularities in the history of BMA's space production, yes, there have been gentrification processes. The goal is to analyse socio-spatial effects of urban changes at BMA and to investigate whether gentrification processes have actually occurred. For this, the research uses the hypothetical-deductive method and a mixed method on social research. The analysis is divided along two axis: 1) the formation of the metropolitan space until 1999; 2) the socio-spatial changes at BMA between 2000 and 2018. The focus is on: 1) demographic changes, 2) migratory displacements and metropolitan flows, 3) changes in urban and housing legislation, and 4) variations in real estate prices. The performance of the State has been fundamental over the development of BMA, on the one hand, by creating segregated residential spaces and, on the other, by promoting the eviction of the poor population from central areas. With the pretext of preserving the Paranoa lake and the Pilot Plan, urban planning was effective to keep the central area as a space of exception and concentration of privileges. Big Urban Projects and infrastructure investment such as the Metropolitan Centre and the subway to Taguatinga, Ceilândia and Samambaia stimulated real estate market of pericentral areas. Changes in urban legislation show how private logic has been inserted in local governments, transforming urban planning instruments into facilitators of real estate market, as the Master Plans of FD in 2009 and the Master Plan of Cidade Ocidental in 2016. The study concluded that historical urban transformations in the BMA results in a perverse socio-spatial organization that is potentially structured, firstly, by relations among income conditions, educational levels and race, and secondly, by relations between housing prices and distance to the metropolitan centre.

**Key words:** Gentrification, Urban changes, Displacement, Brasilia Metropolitan Area.

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

7

Figura 1: Teoria da Gentrificação, mapa de autores estudados .....	42
Figura 2: Limites da AMB e da RIDE-DF (2018) .....	44
Figura 3: Mapa valor arrecadado de ITBI por transações de imóveis residenciais unifamiliares em 2015 .....	49
Figura 4: Mapa valor arrecadado de ITBI por transações de imóveis residenciais multifamiliares em 2015 .....	49
Figura 5: Mapa valor mediano de imóveis residenciais unifamiliares transacionadas em 2015 .....	50
Figura 6: Mapa valor mediano de imóveis residenciais multifamiliares transacionadas em 2015 .....	50
Figura 7: Proposta de fases de pesquisa com base no método hipotético-dedutivo e estudo de caso único .....	56
Figura 8: Mapa divisão centro, pericentro e periferia na AMB .....	65
Figura 9: Eixos de análise .....	76
Figura 10: Mapa área urbana ou rural AMB 2000 - 2010 .....	139
Figura 11: Mapa densidade populacional AMB 2010 .....	140
Figura 12: Mapa média anos de estudo responsável por domicílio AMB 2000 .....	143
Figura 13: Mapa média do rendimento mensal do responsável por domicílio na AMB 2010 .....	144
Figura 14: Mapa do percentual de pessoas segundo raça ou cor AMB 2010 .....	145
Figura 15: Mapa fluxos migratórios para o DF superiores a 10 mil pessoas 2010 ...	148
Figura 16: Mapa fluxos migratórios do DF para o Entorno 2010 .....	149
Figura 17: Mapa Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) RIDE-DF 2000 .....	156
Figura 18: Mapa Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) RIDE-DF 2010 .....	157
Figura 19: Imagem panfletos oferta imóveis do feirão da CEF no DF .....	163
Figura 20: Imagens condomínios verticais em Ceilândia. ....	172
Figura 21: Mapa dos principais fluxos migratórios segundo o lugar de moradia na AMB em 2013 .....	182
Figura 22: Mapa dos principais fluxos pendulares na AMB 2013 .....	186
Figura 23: Mapa dos principais fluxos pendulares no DF 2018 .....	187
Figura 24: Imagem novos condomínios construídos em Cristalina .....	190
Figura 25: Imagem novos condomínios construídos em Águas Lindas .....	191
Figura 26: Mapa valor m <sup>2</sup> dos imóveis residenciais unifamiliares por RA 2015 .....	194
Figura 27: Mapa mediana valor venda m <sup>2</sup> para apartamentos de 2 quartos 2018 .....	194
Figura 28: Imagem aérea Condomínio Alphaville, Cidade Ocidental .....	197
Figura 29: Imagem aérea Conjunto habitacional Paranoá Parque, Paranoá .....	203



Figura 30: Imagem aérea Conjunto habitacional Jardins Mangueiral, São Sebastião ...	203
Figura 31: Mapa quantidade de imóveis unifamiliares vendidos no DF 2015 .....	208
Figura 32: Mapa quantidade de imóveis multifamiliares vendidos no DF 2015 .....	208
Figura 33: Mapa área mediana dos imóveis unifamiliares vendidos DF 2015 .....	209
Figura 34: Mapa área mediana dos imóveis multifamiliares vendidos no DF 2015 ..	209
Figura 35: Imagem conferência das Cidades População em Situação de Rua, Sobradinho-DF .....	211
Figura 36: Imagem do Sol Nascente, Ceilândia DF .....	211
Figura 37: Imagem protestos contra a Copa de 2014 em Brasília .....	214
Figura 38: Linha do tempo dos principais acontecimentos do planejamento urbano na AMB .....	218-225
Figura 39: Imagem do Setor Comercial Sul, Plano Piloto de Brasília .....	229
Gráfico 1a: Evolução valor do solo em Chicago (1873 e 1929) segundo Hoyt .....	34
Gráfico 1b: Ciclo desvalorização e evolução valor da habitação, segundo Smith ....	34
Gráfico 2: Crescimento populacional na AMB entre 1960 e 2010 .....	137
Gráfico 3a: Distribuição percentual empregos por tipo de atividade DF 2003-2017 ..	151
Gráfico 3b: Distribuição percentual renda mensal por emprego no DF 2003-2017 ..	151
Gráfico 4a: Renda média mensal por natureza jurídica no DF 2003 - 2017 .....	152
Gráfico 4b: Renda média mensal por escolaridade no DF 2003 - 2017 .....	153
Gráfico 4c: Renda média mensal por etnia no DF 2003 - 2017 .....	154
Gráfico 5a: Participação componentes déficit habitacional Brasil 2007-2015 .....	164
Gráfico 5b: Participação componentes déficit habitacional DF 2007-2015 .....	164
Gráfico 5c: Número domicílios vagos e déficit habitacional Brasil 2000-2015 .....	165
Gráfico 5d: Número domicílios vagos e déficit habitacional DF 2000-2015 .....	165
Gráfico 6: Percentual de moradores segundo a origem AMB 2013 .....	181
Gráfico 7a: Mediana preço m <sup>2</sup> apartamentos 2 quartos por RA 2010-2018 .....	192
Gráfico 7b: Mediana preço m <sup>2</sup> apartamentos 3 quartos por RA 2010-2018 .....	192
Gráfico 8: Variação percentual preço mediano m <sup>2</sup> imóveis à venda 2010-2018 .....	193
Gráfico 9a/9b: Correlação valor médio do m <sup>2</sup> e distância ao centro no DF .....	193
Gráfico 10: Evolução do valor médio do m <sup>2</sup> dos imóveis residenciais no DF .....	206
Quadro 1: Esquema de condições para a gentrificação .....	38
Quadro 2: Resumo dos exemplos analisados .....	75
Quadro 3: Objetivos específicos e técnicas de análise .....	79
Tabela 1: Resumo dados variáveis correlações .....	230

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Análise por Componentes Principais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do DF
ADE	Área de Desenvolvimento Econômico
ADEMI-DF	Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do DF
AM	Área Metropolitana
AMAB	Associação de Municípios Adjacentes a Brasília
AMB	Área Metropolitana de Brasília
APA	Área de Proteção Ambiental
ARINE	Área de Regularização de Interesse Especial
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
ARIS	Área de Regularização de Interesse Social
ATHIS	Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
AUB	Aglomerado Urbano de Brasília
BB	Banco do Brasil
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRASILIATUR	Empresa Brasileira de Turismo
BRB	Banco de Brasília
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CADF	Centro Administrativo do Distrito Federal
CAUMA	Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente
CCGB	Geografia do Capital Cultural em Grã Bretanha
CEASA	Central de Abastecimento do Distrito Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CEI	Companhia de Erradicação de Invasões
CHA	Classificação Hierárquica Ascendente
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CLP	Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
COARIDE	Conselho Administrativo Região Integrada de Desenvolvimento do DF
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CODHAB	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
COE	Código de Obras e Edificações
CONPLAN	Conselho de Planejamento do DF
CONPRESB	Conselho de Gestão da Área de Preservação de Brasília
CREA-DF	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do DF
CUB	Conjunto Urbanístico de Brasília

DePHA	Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do DF
DeU/SOSP	Departamento de Urbanismo da Secretária de Obras Públicas
DF	Distrito Federal
DIMPU	Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização
EC	Estatuto da Cidade
EIA-RIMA	Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EPCT	Estrada Parque do Contorno
EPIA	Estrada Parque Indústria e Abastecimento
FAPE-DF	Federação da Agricultura e Pecuária do Distrito Federal
FCO	Fundo Constitucional do Centro-Oeste
FIA	Financiamentos Imobiliários para Aquisição
FIPE-ZAP	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e ZAP imóveis
FPIC	Funções Públicas de Interesse Comum
FUNAM	Fundo do Meio Ambiente
FUNDEFE	Fundo de Desenvolvimento do DF
FUNDHIS	Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano do DF
GDF	Governo do Distrito Federal
GEPAFI	Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões
GPU	Grande Projeto Urbano
GO	Estado de Goiás
GRUPAR	Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAB-DF	Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
IMDM	Integração dos Municípios à Dinâmica da Metropolização
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos
ITSE	Índice de Transformação Socioespacial
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPDF	Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
JK	Juscelino Kubitschek
LAIDP	<i>Los Angeles Index of Displacement Pressure</i>
LC	Lei Complementar
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal

LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MG	Estado de Minas Gerais
MP	Medida Provisória
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NEUR-UnB	Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais da UnB
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
ODIR/OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
ONALT	Outorga Onerosa da Alteração de Uso
PAC	Programa de Apoio à Cultura
PAPE	Programa de Assentamento Populacional de Emergência
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio
PD	Plano Diretor
PDL	Plano Diretor Local ou Plano de Desenvolvimento Local
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PDTU	Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF
PDU	Política de Desenvolvimento Urbano
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEOT	Plano Estratégico de Ordenamento Territorial
PERGEB	Programa da Região Geoeconômica de Brasília
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PIB	Produto Interno Bruto
PLP/PLS	Projeto de Lei Parlamentar ou Projeto de Lei do Senado
PLANDHIS	Plano Distrital de Habitação de Interesse Social
PMAD	Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
POT	Plano de Ordenamento Territorial
POUSO	Plano de Ocupação e Uso do Solo
PPB	Plano Piloto de Brasília
PPCUB	Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
PPP	Parceria Público Privada
PPSH	Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
RA/RAs	Região Administrativa ou Regiões Administrativas
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RIDE-DF	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do DF e Entorno
RM	Região Metropolitana
RMB	Região Metropolitana de Brasília
RIT	Relatório de Impacto de Trânsito

SC	Setor Censitário
SCIA	Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
SECOVI-DF	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do DF
SEDMR	Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEDUMA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente do Distrito Federal
SEGETH	Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SHIS	Sociedade de Habitações de Interesse Social
SHIN/SHIS	Setor de Habitações Individuais Norte ou Sul
SIA	Setor de Indústria e Abastecimento
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIHAB	Sistema de Habitação do Distrito Federal
SINDUSCON-DF	Sindicato da Indústria da Construção Civil do DF
SISPLAN	Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF
SITURB	Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do DF
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPHAN	Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SQN/SQS	Superquadra Norte, Superquadra Sul
SRIA	Setor Residencial de Indústria e Abastecimento
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUPAR	Subsecretaria de Análise de Parcelamentos urbanos
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
UC	Unidade de Conservação
UH	Unidades Habitacionais
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICA-DF	União dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores DF
UPE	Urbanismo Pró-Empresarial
UPT	Unidade de Planejamento Territorial
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZOCB	Subzona de Ocupação de Brasília

## SUMÁRIO

13

Agradecimentos .....	4
Resumo .....	5
<i>Abstract</i> .....	6
Lista de figuras, quadros, gráficos e tabelas .....	7
Lista de siglas e abreviaturas .....	9
Sumário .....	13
INTRODUÇÃO .....	14
CAPÍTULO I. PROBLEMA .....	20
A teoria da gentrificação e a gentrificação da teoria	
Introdução ao capítulo .....	21
Aspectos teóricos: os debates sobre gentrificação .....	23
O contexto brasiliense .....	43
Aspectos metodológicos .....	51
Aspectos técnicos .....	68
Conclusões do capítulo .....	80
CAPÍTULO II. NÚCLEO EMPÍRICO .....	84
A evolução urbana de Brasília e as teorias de sua evolução	
Introdução ao capítulo .....	85
Aspectos históricos da produção do espaço metropolitano de Brasília	
Antecedentes e preexistências (1750- 1955) .....	85
1º período: Implantação da nova capital (1955 - 1960) .....	89
2º período: Consolidação de Brasília como capital (1960 - 1970) .....	94
3º período: Consolidação das cidades-satélites (1970 - 1980) .....	100
4º período: Aglomerado polinucleado e crescimento periférico (1980-1990)...110	
5º período: Expansão periférica e consolidação do AUB (1990 - 2000) .....	125
Espacialização das transformações, permanência das desigualdades	
6º período: Brasília, metrópole desigual, dispersa e segregada (2000-2010)..138	
7º período: Consolidação da AMB como metrópole funcional (2010 - 2018)...180	
Conclusões do capítulo .....	226
CONCLUSÃO .....	231
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	250
ANEXOS .....	260
Glossário de conceitos .....	260
Análise de variáveis socioespaciais .....	265

Atualmente acontecem, nas mais diversas cidades do mundo, transformações físicas e sociais que resultam na elitização do espaço urbano e no deslocamento de moradores e usuários de menor renda, que acabam substituídos por outros de renda maior. Esses processos são definidos como Gentrificação, conceito que surgiu nos anos 1960 para explicar casos pontuais de transformações em bairros proletários de Londres, mas que hoje é interpretado como um fenômeno planetário. Por esse motivo, emergem críticas sobre a aplicabilidade do conceito para explicar realidades urbanas tão diversas como as das metrópoles na América Latina.

A gentrificação transformou-se em um conceito polissêmico, em um meta-conceito. Uma teoria que abarcaria fenômenos como a elitização do espaço urbano, o deslocamento da população pobre das áreas centrais ou valorizadas, a despossessão, os despejos e as remoções da população de baixa renda de área bem localizadas, e as resistências da população diante da perda do valor de uso do espaço na cidade.

O conceito de Gentrificação foi proposto pela socióloga marxista Ruth Glass em 1964, e passou por diversas interpretações. As ideias de Glass resgatam categorias da Ecologia Urbana e do conceito de filtragem residencial de Homer Hoyt. Em 1939, Hoyt descreve como, nos centros de cidades estadunidenses, pessoas de alta renda que deixavam suas residências nos centros em direção aos subúrbios eram seguidos por pessoas de rendas médias, levando os centros urbanos ao abandono e à deterioração.

Nos anos 1970 e 1980, duas perspectivas dominaram o debate acadêmico que tentou explicar o fenômeno da gentrificação. Por um lado, influenciada pelo conceito de filtragem residencial de Hoyt (1939), a perspectiva do consumo explica a gentrificação como produto dos desejos de grupos de rendas altas e médias de voltar ao centro. A outra perspectiva é a da produção, que explica a gentrificação pela atuação de capitais imobiliários que investem nas áreas mais lucrativas da cidade.

Na perspectiva do consumo ou da demanda, David Ley foi um dos principais teóricos. Seguindo a tradição liberal de Hoyt, para Ley (1987) as demandas de consumo das classes médias para voltar aos centros seriam o principal elemento da gentrificação, ao revalorizar antigos bairros deteriorados. Na perspectiva da produção ou da oferta, que segue a tradição marxista, o principal pensador foi Neil Smith (1979), que destacou o fenômeno da gentrificação como resultado da atuação de agentes financeiros globais e pela produção imobiliária privada local.

O livro de Smith, *The New Urban Frontier*, publicado em 1996, é a base teórica deste trabalho; entretanto, procuro desenvolver um diálogo entre as perspectivas do consumo e da produção. Para Smith, a renda diferencial ou *rent gap* seria o elemento chave para que a gentrificação aconteça. A renda diferencial corresponde à diferença entre o valor do solo nas condições atuais e o valor potencial que esse solo poderia

atingir se, por exemplo, o poder público mudasse a legislação ou se fosse construído um equipamento de infraestrutura nas proximidades. A máxima renda diferencial seria alcançada quando o valor do solo está baixo, o que permitiria que a diferença com a renda potencial seja grande. Assim, seriam os ciclos de desvalorização nos bairros em transformação os que possibilitam o baixo valor do solo, alto diferencial de renda e, por conseguinte, a gentrificação. A gentrificação constituiria uma volta ao centro, não de pessoas, mas de capitais (SMITH, 2012).

Nos anos 1990, Sharon Zukin (1987) e Chris Hamnett (1991) defendem uma teoria integrada, onde a perspectiva do consumo e da produção são complementares para entender o fenômeno, ademais de alertar para o papel do Estado na gentrificação. A partir dos anos 2000, autores como Erick Clark (2005) e Loretta Lees (2004) começam a prestar mais atenção nas consequências e nos efeitos dos processos de deslocamento que nas causas da gentrificação.

Na década de 2010, autores marxistas, como Tom Slater (2011), focam na resistência da população à gentrificação. Ao mesmo tempo, autores liberais, como Mike Savage (2010), voltam o olhar para as classes criativas e para a relação entre as preferências de localização residencial e preferências políticas.

Desde 2015, diversos casos de estudo foram investigados por todo o mundo. Em decorrência disso, Lees, López e Shin (2016) propõem a tese de uma gentrificação planetária. Para os autores, o elemento em comum na gentrificação de realidades tão diferentes seria o acesso desigual ao solo urbano bem localizado nas cidades. Contudo, as características da gentrificação nas metrópoles europeias e estadunidenses têm pouca relação com a transformação dos espaços metropolitanos latino-americanos.

Diante disso, observa-se uma ressignificação do conceito na América Latina e no Sul Global, com pesquisas que focam nos aspectos históricos da urbanização e nos conflitos urbanos locais. Pesquisadores como Less, López e Shin (2016) e Janoschka e Sequera (2014) destacam que a principal diferença, nos casos de gentrificação no Sul Global, é a forte atuação do Estado, fundamentalmente através dos governos locais. Em síntese, esses autores reconhecem cinco características da gentrificação nas metrópoles latino-americanas: 1) implementação de políticas públicas de planejamento urbano que promovem a renovação urbana; 2) investimentos públicos em infraestrutura ou equipamentos direcionados à valorização de áreas específicas da cidade; 3) mercado imobiliário restrito a poucos agentes privados que capitalizam a maior parte das rendas do solo; 4) gentrificação simbólica, processos de exclusão cotidiana associados à revitalização do patrimônio cultural; e finalmente, 5) as resistências da população a esses processos de gentrificação.

60 anos após a inauguração da nova capital, o discurso utópico original de Brasília como uma cidade moderna e planejada desvaneceu-se com o tempo. Hoje Brasília é maior que o Plano Piloto (PPB) e maior o Distrito Federal (DF), a capital



constitui-se em uma Área Metropolitana de Brasília (AMB). Sem reconhecimento na legislação, utiliza-se a definição proposta pela Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal (CODEPLAN) em 2014 que limitou a AMB – metrópole funcional – ao DF e aos 12 municípios do Entorno<sup>1</sup> goiano.

Com o tempo, a cidade e a sociedade real impuseram-se ao modelo de planejamento urbano moderno e a nova capital do Brasil apresentou os mesmos problemas que as demais metrópoles do país, polarizadas e desiguais. A metrópole brasiliense é composta de múltiplas cidades (MOURA, 2012), contudo, entre as atuais 34 Regiões Administrativas (RAs) e os 12 municípios do Entorno goiano, existem abissais desigualdades socioespaciais.

No DF, pelos menos três fatores influenciaram historicamente a manutenção da população de baixa renda longe do PPB: primeiro, a ação estatal no planejamento urbano e na provisão de moradia promoveram a dispersão e a segregação residencial; segundo, o segmentado e elitizado acesso à moradia pelo mercado imobiliário privado manteve a população de menor renda excluída da moradia formal bem localizada; e terceiro, a colonização dos municípios do Entorno pelo DF aumentou as distâncias dos deslocamentos intraurbanos, levando as migrações residenciais para fora dos limites do DF.

Desde a década de 2000, os municípios do Entorno assumiram a condição de cidades-dormitórios, enquanto a conurbação entre as cidades-satélites de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia adquiriu autonomia e configurou-se em uma subcentralidade metropolitana. Nessa conurbação, o Centro Metropolitano e novo Centro Administrativo do GDF (CADF), grande projeto urbano e primeira parceria público-privada (PPP) do DF, impulsionaram a valorização e a verticalização dos imóveis no entorno dos projetos. A ampliação do metrô, fundamental na acessibilidade do projeto de Centro Metropolitano, também contribuiu para espalhar a valorização imobiliária por RAs como Guará e Águas Claras.

A partir de 2010, a AMB consolida-se como metrópole funcional, ao mesmo tempo, observa-se um aprofundamento da desigualdade e da segregação residencial. Ainda que Taguatinga, Ceilândia e Samambaia tenham se fortalecido como subcentralidade metropolitana, a ação do Estado continuou fundamental para manter o PPB como o espaço privilegiado. Em Samambaia e Taguatinga, consolidou-se o processo de

1 Em entrevistas de 2012 e 2017, o geógrafo Aldo Paviani, manifestou-se contrário à utilização do termo “Entorno” para denominar os municípios goianos contíguos ao DF. Para Paviani, a denominação não existiria no vocabulário da geografia urbana, ademais de considerar o termo pejorativo e excludente por sua origem no verbo “entornar”. Até 2014, o geógrafo sugeria denominar esses municípios como área metropolitana de Brasília, com a delimitação da AMB em 2014, os municípios foram denominados como periferia metropolitana de Brasília (PMB). Contudo, nesta tese, considera-se o termo “Entorno” com o sentido do espaço o que rodeia ou de área contígua.

<https://enganadopelabrookfield.wordpress.com/2012/09/12/entrevista-aldo-paviani-entorno-e-termo-pejorativo-diz-o-professor/>

<https://www.noticias.unb.br/artigos-main/1790-df-brasil-plano-piloto-ontem-hoje-e-amanha>

verticalização e de aumento dos preços pela moradia.

Nem a verticalização dos subcentros, nem a construção de grandes projetos habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no pericentro metropolitano mudaram o modelo de expansão horizontal periférico, que avançou, regularizando a transformação de terras rurais em urbanas. Nos últimos anos, desde 2016, intensificou-se a flexibilização das políticas de regulação urbana e de regularização fundiária. O PMCMV, que produziu grande quantidade de moradias novas, começou a ser desmontado, para intensificar a regularização de lotes. A lógica privada inseriu-se dentro do Estado, cooptando os instrumentos que regulam a função social da propriedade urbana, como o Plano Diretor. Isto transforma os municípios em meros facilitadores do mercado imobiliário, o que acentua a saída da população de menor renda do centro e pericentro urbano e determina a estruturação socioespacial da AMB.

O principal objetivo desta tese é estudar a relação entre gentrificação, como forma de produção do espaço, e a formação do espaço metropolitano de Brasília. Ademais, duas perguntas orientam a pesquisa. A primeira é: aconteceram processos de gentrificação na história da AMB? A segunda é: o conceito de gentrificação contribui para explicar as transformações urbanas da AMB? Outras perguntas mais específicas questionam sobre: que tipo de transformações urbanas ocorreram na AMB? Como foram esses processos? Quais os efeitos socioespaciais? Quando ocorreram as transformações? Onde as transformações provocaram o deslocamento da população?

A tese propõe duas premissas preliminares sobre contexto atual: a primeira seria que Brasília é mais que o PPB e mais que o DF, Brasília é sua área metropolitana delimitada pela AMB; a segunda é que a relação centro-periferia não ilustra a complexidade de relações intrametropolitanas que existem hoje na AMB, reconhecendo-se: um centro expandido, um pericentro e uma periferia metropolitana.

Como hipótese propõe-se que, apesar das particularidades na formação da AMB, existiriam sim processos de gentrificação, reconhecíveis por quatro fatores: 1) implementação de políticas públicas de renovação urbanas, 2) ciclos de valorização e desvalorização imobiliária, 3) elitização das áreas centrais e pericentrais com deslocamento residencial da população de menor renda, e 4) processos de exclusão e de remoções da população pobre do centro patrimonial.

Para tentar refutar a hipótese e responder as perguntas de pesquisa, utilizo o método hipotético-dedutivo, útil para interpretar dados empíricos que busquem revelar potenciais lacunas nas teorias de base. Como caminho de aproximação ao fenômeno urbano, utiliza-se o método misto em pesquisa social, que consiste na integração de metodologias qualitativas e quantitativas.

A abordagem do problema segue o pressuposto de Smith (2012), para quem o importante na gentrificação é entender a relação entre a história das transformações

urbanas e os ciclos de valorização e desvalorização imobiliária. A pesquisa divide-se em dois eixos de análise: o primeiro corresponde à reconstrução histórica da formação do espaço metropolitano de Brasília até 1999, a descrição cronológica focaliza a mudança das políticas de planejamento urbano, na organização socioespacial e nos aspectos demográficos. O segundo eixo estuda a relação entre o desenvolvimento urbano, as mudanças na legislação urbana, a valorização imobiliária e as transformações socioespaciais mais recentes da AMB, desde 2000 até 2018; o foco está nas políticas urbano-habitacionais, nas mudanças demográficas, nas migrações e fluxos metropolitanos e na evolução dos preços de venda dos imóveis.

A tese está estruturada em introdução, dois capítulos de desenvolvimento e a conclusão. Primeiro, nesta introdução, apresentou-se um guia da tese e descreve-se brevemente o problema, os objetivos, os argumentos, e o método de pesquisa. O primeiro capítulo, aborda o problema de pesquisa. Denominado “A teoria da gentrificação e a gentrificação da teoria: da Escola de Chicago à gentrificação planetária”, o Capítulo I apresenta os aspectos teóricos, por meio de uma revisão crítica dos debates sobre o conceito de gentrificação, desde as origens que inspiraram o conceito na Ecologia Urbana até a atualidade, em que se discute a gentrificação como um fenômeno planetário; ademais, apresentam-se com maior detalhamento os aspectos metodológicos e técnicos. O título do capítulo faz referência a um subtítulo do livro de Neil Smith (2012), que foi o principal embasamento teórico da tese.

O segundo capítulo, aborda o núcleo empírico da pesquisa e tem como título: “A evolução urbana de Brasília e as teorias de sua evolução: da metrópole terciária polinucleada ao ‘cordial *apartheid*’ socioespacial”. O conceito de “*apartheid* cordial” é proposto pela jornalista e ativista francesa Alexandra Loras, para quem, no Brasil, dentro do racismo estrutural que integra a organização econômica e política da sociedade, existe uma segregação sutil e sofisticada, onde não precisa haver placas ou muros para naturalizar a dominação sobre a população negra. O Capítulo II discute os resultados da análise, que trata da reconstrução histórica das transformações urbanas que marcaram a produção do espaço da AMB. A análise histórica divide-se em duas partes: a primeira, que apresenta a formação do espaço metropolitano, desde os antecedentes à inauguração da nova capital até 1999; e a segunda parte, que apresenta as mudanças nas políticas urbano-habitacionais, nas transformações socioespaciais e na valorização imobiliária da AMB, entre 2000 e 2018. Finalmente, apresenta-se a conclusão final da tese, onde são respondidas as perguntas e revisados os objetivos de pesquisa.

No atual momento do debate acadêmico, numa época chamada de ‘*pós-verdade*’, considero que a honestidade do pesquisador, para falar do lugar social do qual observa a realidade, e suas motivações são tão importantes quanto o pensamento crítico e o rigor científico. Esta é uma tese sobre processos de gentrificação em Brasília,

cidade onde moro desde 2013, e que visitei em 2007. Como estudante estrangeiro, sem a possibilidade de conhecer toda a AMB, reconstruo a história urbana e observo os dados demográficos para entender as transformações socioespaciais. Durante o mestrado, entre 2013 e 2015, pesquisei sobre a Vila Planalto, acampamento de obras remanescente da época da construção de Brasília que, após a resistência dos moradores por permanecer no lugar, enfrentava um processo de gentrificação comercial e simbólica. As transformações urbanas na Vila Planalto apresentam diversas similaridades com outros casos de gentrificação em centros históricos. No entanto, especificidades como a informalidade das transações imobiliárias e a ambiguidade na posse dos imóveis, abrem potenciais brechas na teoria da gentrificação.

A pesquisa de doutorado foi desenvolvida como bolsista CNPq, e como membro do Grupo de Pesquisa Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização (DIMPU) e do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Brasília, portanto considerei importante abordar, como recorte espacial, a metrópole de Brasília. Além disso, abordar, na pesquisa acadêmica, o problema do desigual acesso à moradia bem localizada na AMB, a partir da perspectiva da gentrificação, pode ajudar a entender e enfrentar as injustiças sociais provocadas pelos processos de deslocamento da população mais pobre dos centros urbanos.

# CAPÍTULO I. PROBLEMA

20



## CAPÍTULO I. PROBLEMA

### A TEORIA DA GENTRIFICAÇÃO E A GENTRIFICAÇÃO DA TEORIA: DA ESCOLA DE CHICAGO À GENTRIFICAÇÃO PLANETÁRIA NA AMÉRICA LATINA.

#### Introdução ao capítulo

Em diversas metrópoles ao redor do mundo ocorrem processos de transformação da paisagem física e social que promovem a elitização do espaço urbano, o que acaba expulsando os residentes e usuários mais pobres (LEES; SHIN; LÓPEZ, 2015). Esses processos, que se caracterizam pelo abandono (desvalorização) e posterior renovação (valorização) de bairros pobres centrais, são definidos globalmente como gentrificação ou *gentrification* (SMITH, 2012).

A primeira menção do termo gentrificação é de Ruth Glass, nos anos 1960, quando descrevia a renovação progressiva dos bairros proletários de Londres (GLASS, 1964). Na década de 1970, no mundo capitalista desenvolvido, com a transição de uma economia focada no setor industrial para uma focada no setor de serviços, a gentrificação foi interpretada como parte de uma estratégia mais ampla de reestruturação urbana, atrelada a políticas econômicas neoliberais (SMITH, 2006). Nos anos 1990, Neil Smith (1996) descrevia como a gentrificação estava presente em zonas urbanas em deterioração nas mais diversas cidades do mundo – como New York, Paris, Londres, Glasgow, Sydney ou São Paulo.

Nos países subdesenvolvidos (SANTOS, 2012), até a década de 2000, a discussão teórica sobre gentrificação seguiu os discursos anglo-saxões, com foco no consumo cultural de centros históricos. Na atualidade, depois de amplo debate acadêmico, o estudo da gentrificação na América Latina procura entender as causas e os efeitos estruturais do processo, relacionados a mudanças no sistema produtivo e financeiro nas metrópoles (LÓPEZ, 2015). Com o grande número de casos documentados nos cinco continentes, a gentrificação passou a ser reconhecida como um “fenômeno planetário” (LEES; SHIN; LÓPEZ, 2016).

López-Morales (2016) explica que, no contexto atual de fluidez na mobilidade do poder político e financeiro, os processos de gentrificação em nível planetário seriam convergentes e genéricos. Ao mesmo tempo, a gentrificação produziria diferentes espaços de acumulação de capital em territórios urbanos ou rurais, formais ou informais. O conceito e o processo se transformaram em um conflito político na medida em que evidenciam as relações de classe e poder por trás dos processos de transformação urbana. Para o autor, a gentrificação se refere principalmente à perda do valor de uso do espaço urbano pelas camadas sociais mais pobres, e destaca o conceito como uma ferramenta teórica adaptável e politicamente útil para entender as transformações socioespaciais das cidades atuais.

Após cinco décadas de discussão, com uma vasta bibliografia teórica e de análise empírica, com casos de estudos que vão de Santiago a Cidade do México, e de Rio de Janeiro a Mumbai, ainda existem diversas críticas à aplicabilidade da gentrificação à realidade urbana do Sul Global em geral e da América Latina em particular. Ibán Díaz-Parra (2018) destaca que existe rejeição ao uso de um termo importado da Europa e que, também, a utilização do conceito sem senso crítico teria gerado uma moda acadêmica. Outra crítica é do urbanista equatoriano Fernando Carrión<sup>2</sup>, que pergunta se a gentrificação não seria apenas um tipo de segregação residencial e se a teoria estaria explicando uma realidade ou não acabaria criando uma.

Do ponto de vista do conhecimento científico, podemos extrapolar uma observação de Karl R. Popper (1991), transformando-a em uma crítica ao uso do termo gentrificação, quando o autor chama a desconfiar das teorias que servem em casos muito diversos ou que sempre são confirmadas. Na mesma linha, Lakatos (1978), quando tenta demarcar os limites do que seria ciência, diz: “O compromisso cego com uma teoria não é uma virtude intelectual: é um crime intelectual”<sup>3</sup> (LAKATOS, 1978, p.1). Para superar essas limitações, Lakatos critica o que ele chama de *falsificationist* e propõe a metodologia dos programas de pesquisa. Popper, por sua parte, critica as verificações das teorias científicas e propõe testá-las a partir de tentativas de refutá-las.

A partir desses argumentos, o principal problema que se pretende tratar nesta tese é se o conceito de gentrificação consegue explicar as particularidades de um caso *sui generis* de desenvolvimento urbano como a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Este problema de pesquisa é relevante, por uma parte, do ponto de vista teórico, como um tentativa de descobrir potenciais lacunas nas categorias analíticas ou nos métodos referenciados nos estudos sobre gentrificação; e por outra, do ponto de vista empírico, problematizar as particularidades das transformações urbanas na AMB sob a ótica da gentrificação poderia permitir a observação de aspectos da exclusão social (LÓPEZ, 2016) não revelados por estudos anteriores sobre segregação residencial em Brasília.

Com relação a potenciais lacunas, é o próprio Neil Smith (2012) quem, a partir de sua tentativa de mapear os limites da gentrificação no *Lower East Side* de *New York*, apontou alguns problemas em sua análise baseada nos reinvestimentos. Para o autor, um método exclusivamente quantitativo, focado nas fronteiras econômicas dos investimentos não consegue mostrar a complexidade dos padrões locais. Desta forma, a pesquisa pretende contribuir explorando essas lacunas na medição e no mapeamento de potenciais processos de gentrificação.

2 Comentário realizado durante o seminário *Towards an emerging geography of gentrification in the Global South*, em Santiago, em 26 de Abril de 2012.

3 *Blind commitment to a theory is not an intellectual virtue: it is an intellectual crime*. [Todas as citações originalmente em inglês e espanhol foram traduzidas para português pelo autor].

### Aspectos teóricos: os debates sobre gentrificação

O principal arcabouço teórico desta tese, entendido como o corpo de teoria que rege as descrições da pesquisa, é a teoria da Gentrificação, complementada com a teoria da Ecologia Urbana. A complementação justifica-se, por uma parte, pelo fato de que modelos explicativos da estrutura das cidades e os conceitos sobre a diferenciação sociocultural levantados pela teoria da Ecologia Urbana da Escola de Chicago influenciaram a origem dos estudos acerca de processos de gentrificação (DÍAZ-PARRA, 2018); refiro-me especificamente ao conceito de *filtragem residencial* de Homer Hoyt.

A *filtragem residencial*, proposta por Hoyt, descrevia um processo de modificação na configuração socioespacial da cidade. O autor identifica como fundamental, no comportamento da população de status elevado, a sua capacidade de decidir sua localização no espaço. Os movimentos de elites para os subúrbios seriam seguidos por grupos de status médio-altos, com isso, moradias ficam desocupadas e são ocupadas por grupos de status mais baixo, o que expandiria os limites das cidade e transformaria a estrutura dos setores (DÍAZ-PARRA, 2018). Da Guia (2006) sintetiza o processo de filtragem de Hoyt em 4 etapas: 1) movimento dos grupos de maior poder aquisitivo que se expandem desde as áreas centrais; 2) grupos de rendas médias seguem esse movimento; 3) deterioração da infraestrutura nas áreas centrais muda o sentido do movimento das rendas altas que optam pela oferta imobiliária em áreas periféricas; 4) substituição ou “filtrado” dos grupos de renda nos lugares que se “esvaziaram” segundo as diferentes capacidades de consumo.

O conceito proposto por Hoyt teve grande influência na perspectiva do consumo, uma das duas explicações predominantes em gentrificação.

O geógrafo David Ley explica os processos de gentrificação como uma *filtragem para cima* que ocorreria com a renovação urbana de antigas infraestruturas ou habitações nas áreas centrais. Oposto ao filtrado de Hoyt, para Ley (1994) os antigos bairros centrais deteriorados ou estigmatizados são revalorizados a partir do (re) desejo por parte dos grupos de alto poder aquisitivo.

A outra perspectiva em gentrificação é a da produção. Esta corrente critica a ênfase nos desejos do consumidor como motor das mudanças na estrutura da cidade e avalia como sendo mais importante a participação do setor financeiro na escolha das áreas da cidade que serão renovadas. Embora Smith (2012) critique o foco no consumidor, explica que consumo e produção interatuam e não se determinam. Para o autor, fatores econômicos seriam mais importantes que fatores culturais, onde os ciclos de desvalorização e revalorização de certos bairros seriam orientados pelo mercado imobiliário, explicando a *filtragem* com a teoria do *rent gap* ou renda diferencial.

Como explica Diaz-Parra (2018), por uma parte, a perspectiva do consumo foi apropriada por correntes políticas liberais; por outra, a perspectiva da produção era



defendida por correntes políticas marxistas. Com o objetivo de combinar esses dois paradigmas dentro da teoria da gentrificação, a parte seguinte do trabalho revisa o estado da arte, observando o diálogo entre os dois pontos de vistas.

Desde que surgiu o conceito nos anos 1960 até a atualidade, é possível encontrar uma extensa literatura sobre teoria e casos de gentrificação ao redor do mundo. Segundo Lees *et al.* (2010), os trabalhos acadêmicos do norte global que teorizam diferentes explicações sobre gentrificação dividem-se em quatro grupos principais: 1) explicações teóricas com foco na produção do espaço (SMITH, 1979, 1987); 2) trabalhos com foco no consumo (LEY, 1987, 1994); 3) argumentos globais sobre urbanização planetária desigual, fora do impasse entre consumo-produção (ZUKIN, 1987; SASSEN, 1998, 2015); e 4) pesquisas que focam aspectos de gênero, sexualidade, raça ou etnicidade (LEES; SLATER; WYLY, 2010).

No caso do Sul Global, para Shin (2018), as pesquisas sobre gentrificação têm considerado particularidades do processo de urbanização que produziriam “mutações” nas formas de gentrificação conhecidas no Norte. Segundo Lees *et al.* (2015), no caso do Sul Global é necessário prestar atenção para a relação entre gentrificação e suburbanização periférica e perguntar-se para aonde vão os pobres depois de ser deslocados das áreas centrais. Os autores destacam a forte intervenção dos governos para promover o mercado imobiliário e sua permissibilidade com a extração das mais-valias pelo capital privado; também destacam como a construção de condomínios fechados em áreas periféricas das cidades podem ser exemplos de gentrificação no mesmo sentido que em áreas centrais (LEES; SHIN; LÓPEZ, 2015).

Na América Latina, López *et al.* (2016) concluem, em seu artigo *Latin American Gentrifications*, que um fator crítico nos casos do Chile e do México é a função do Estado que, por um lado, entrega subsídios à demanda de setores de alto poder aquisitivo e, por outro, promove políticas de zoneamento que possibilitam a maximização das rendas do solo. Os autores observaram, nos casos de Santiago (Chile), Buenos Aires (Argentina) e Bogotá e Cartagena (Colômbia), como a construção de arranha-céus, novas edificações de habitação para as elites, ou a renovação das frentes aquáticas favorecem os investimentos privados em detrimento do patrimônio cultural e arquitetônico. Tanto no México como no Brasil, na Argentina e no Chile, com algumas diferenças nas práticas, os grandes produtores imobiliários, em estreita relação com investidores privados globais e locais, em geral declararam abertamente que seu objetivo era criar gentrificação. No processo participaria uma complexa rede de atores composta pelos governos central e local, produtores e compradores do mercado imobiliário, elites políticas, bancos e agências internacionais de crédito e investimentos, entre outros (LÓPEZ; SHIN; LEES, 2016).

Um elemento notório na região – dizem os autores – seria a rapidez com que um reduzido grupo de investidores e de novos residentes de alto poder aquisitivo

consegue capturar a renda do solo, monopolizando o poder de iniciar as transformações espaciais. A partir dos casos estudados, López *et al.* (2016) argumentam que o desenvolvimento urbano neoliberal na América Latina teria aumentado a escala tradicional da segregação, provocando a gentrificação de grande parte das áreas centrais das cidades e a produção de habitação social formal e informal nos subúrbios, num contexto de escassa regulação da expansão urbana.

Até 2015, as pesquisas sobre gentrificação na América Latina concentraram-se nos efeitos simbólicos da elitização dos centros urbanos, principalmente dos espaços patrimoniais (LEITE, 2007; JANOSCHKA; SEQUERA; SALINAS, 2013; JANOSCHKA; SEQUERA, 2014). Ademais, a discussão sobre gentrificação residencial com foco no consumo dominava a literatura, o que excluiu outros tipos de gentrificação, como a comercial ou turística, muito importantes em cidades como Rio de Janeiro, Buenos Aires e Santiago (LÓPEZ; SHIN; LEES, 2016). Nos últimos anos, novas pesquisas, com enfoques comparativos em cidades latino-americanas, equilibraram as contribuições teóricas e empíricas entre o Norte e o Sul Global (JANOSCHKA; SEQUERA, 2014, 2016; LÓPEZ, 2015; LÓPEZ-MORALES, 2015; CHECA-ARTASU, 2016; LEES; SHIN; LÓPEZ, 2016; LÓPEZ; SHIN; LEES, 2016).

Com base nessas pesquisas, autores como Lees *et al.* (2016) propõem uma ressignificação do conceito gentrificação. Ele é entendido agora não apenas como microprocessos de transformação urbana em bairros de rendas média-altas na Europa e na América do Norte, mas também como deslocamento de grandes grupos de pessoas causado por megaprojetos imobiliários ou de infraestruturas, como acontece, por exemplo, na Ásia. Isso suscita polêmica, pelas diferenças de escala e de características entre os processos. Os autores defendem que as assimetrias de poder (que se manifestam na consolidação de privilégios de uma classe sobre outra, por meio da apropriação do capital espacial e do deslocamento de grupos vulneráveis) são a característica fundamental do que chamam de “gentrificação planetária”. Assim, o fator que permite relacionar casos tão diferentes seria o assimétrico acesso e posterior despossessão do capital espacial pelas diferentes classes sociais (LEES; SHIN; LÓPEZ-MORALES, 2016).

Para os autores, a gentrificação em escala planetária é reformulada como um processo destrutivo-criativo nas cidades, que aumenta a acumulação de capital pelo mercado imobiliário por meio da apropriação das rendas do solo. Esse processo tem o auxílio dos governos nacionais e locais e tem como consequência o deslocamento físico e social dos mais pobres (LEES; SHIN; LÓPEZ-MORALES, 2016). No entanto, os autores argumentam que a complexidade dos fenômenos levanta a necessidade de redefinir os conceitos existentes.

Não é surpreendente o aprendizado de que as gentrificações planetárias são complexas. A periferização de moradores de baixa renda acontece em alguns lugares, mas não em outros; de fato, com a presença de múltiplas centralidades, a própria periferia precisa ser redefinida.<sup>4</sup> (LEES; SHIN; LÓPEZ, 2016, p. 203).

As redefinições conceituais são acompanhadas de novo enfoque teórico na América Latina, onde os estudos urbanos não são mais limitados pela literatura anglo-saxã. Segundo Shin e López (2018), os estudos comparativos desenvolvidos nos últimos anos permitiu a descentralização do conhecimento e possibilitou a surgimento de discussões teóricas em outros contextos. Os autores sugerem que, para descentralizar os estudos sobre gentrificação, os pesquisadores precisam estar atentos aos aspectos históricos da urbanização e aos conflitos urbanos, além de aceitar que os processos de gentrificação podem parecer completamente diferentes segundo as sociedades e seus espaços (SHIN; LÓPEZ, 2018).

Como se entende dos textos de Lees, Shin e López, descentralizar os estudos urbanos também significaria descolonizá-los, não para rejeitar qualquer influência europeia ou norte-americana, mas para gerar uma retroalimentação entre acadêmicos do Norte e do Sul global. O objetivo de criar uma teoria pós-colonial seria desconstruir as estruturas conceituais existentes para que emergam novas “imaginações teóricas” (LÓPEZ; SHIN; LEES, 2016). Para Roy (2015), a teoria pós-colonial relaciona lugar, conhecimento e poder, e entende a economia política e suas diferenças históricas como uma força fundamental na construção da urbanização global. Para a autora, universalizações das teorias fazem perder nuances nas diferenças históricas e nas variações empíricas de cada caso de estudo. Um exemplo seria quando alguns dualismos convencionais nas análises urbanas da Europa (campo/cidade, formal/informal, sociedade civil/Estado) são insuficientes para explicar as especificidades das cidades do Sul global (ROY, 2015).

A gentrificação enquanto teoria, principalmente no Sul global, é um tema em desenvolvimento e sua construção representa um desafio para os enfoques tradicionais, para as políticas urbanas e para os teóricos do urbanismo. Cada vez mais os processos de gentrificação se manifestam como uma estratégia planetária de produção do espaço urbano, principalmente no tocante às tentativas de revitalização das zonas centrais das cidades.

O principal *item de conhecimento* da teoria da gentrificação é o processo de transformação urbana em áreas centrais e pericentrais das cidades, e como essas transformações se relacionam com outros processos econômicos e políticos, globais e locais. Smith (2012) observa que o termo gentrificação tem evoluído, passando de descrever aspectos de mudanças residenciais para o estudo dos reinvestimentos

<sup>4</sup> *Not surprisingly we have learnt that planetary gentrifications are complex. The peripheralization of low-income residents happens in some places, but not in others; indeed, with the presence of multiple centralities, peripheralization itself needs to be redefined.*

de capital nos centros urbanos como mecanismo de produção de um espaço de classe. A gentrificação seria responsável, além dos novos projetos imobiliários, pela reconfiguração da cultura e dos padrões de consumo no espaço.

Atualmente, a expansão econômica não ocorre mais exclusivamente por meio de uma expansão geográfica absoluta, mas envolve uma diferenciação interna de espaços já desenvolvidos. Em escala urbana, aqui reside a importância da gentrificação em relação à suburbanização. A produção do espaço em geral, e a gentrificação em particular, são exemplos desse tipo de desenvolvimento desigual endêmico das sociedades capitalistas. Em grande parte, igual a uma verdadeira fronteira real, a fronteira da gentrificação avança não tanto pela ação de pioneiros intrépidos, como pelas ações dos donos coletivos do capital.<sup>5</sup> (SMITH, 2012, p. 22-23).

Segundo assinala Smith (2012), a gentrificação seria uma forma particular de produção desigual do espaço, próprio de sociedades capitalistas. Contudo, hoje, é possível encontrar pesquisas que alertam para casos de gentrificação em economias socialistas, como Cuba. Desde 2011, a lei cubana permite alguns tipos de propriedade privada, o que possibilitou a troca, a compra e o aluguel de imóveis. Um caso descrito em diversas reportagens<sup>6</sup> é o de *La Habana Vieja* no centro histórico de La Havana. Como observam Ruxandra e Lubinski (2014), o bairro – declarado Patrimônio da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1982 – enfrenta transformações significativas provocadas pelo aumento de turistas e de capitais estrangeiros. Isto ensejou a aparição de novos atores sociais vinculados à abertura para o setor de serviços. Vozes oficiais<sup>7</sup> não admitem que exista gentrificação, já que os moradores não seriam deslocados e permaneceriam no bairro ou nas proximidades. No entanto, a cada dia, mais moradias de famílias residentes são transformadas para serem habitações ou quartos para o aluguel turístico, como *Airbnb*, chamadas de *casas particulares*, ou em pequenos empreendimentos privados de comida *gourmet*, chamados de *paladares* (RUXANDRA; LUBINSKI, 2014).

Num sentido amplo, gentrificação (aburguesamento, elitização, enobrecimento ou nobilitação) diz respeito às distintas dimensões de uma transformação socioeconômica urbana que, além das mudanças físicas produzidas, pode gerar

5 *En la actualidad, la expansión económica ya no tiene lugar exclusivamente a través de una expansión geográfica absoluta sino que implica más bien una diferenciación interna de espacios ya desarrollados. A escala urbana, aquí reside la importancia de la gentrificación en relación con la suburbanización. La producción del espacio en general, y la gentrificación en particular, son ejemplos de este tipo de desarrollo desigual endémico a las sociedades capitalistas. En gran medida, al igual que una frontera real, la frontera de la gentrificación avanza no tanto a través de la acción de pioneros intrépidos como a través de las acciones de los dueños colectivos del capital.*

6 Ver: <http://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-3543349/On-one-Havana-street-gentrification-exposes-old-inequality.html>; <https://www.dw.com/es/cuba-el-turismo-de-masas-desplaza-a-cubanos-de-sus-casas/a-39973148>; e <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=226619>.

7 Ver: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/05/07/la-habana-no-sera-gentrificada/#.W1TP82RKifQ>.

mudanças na estrutura social, no emprego e no tipo de prestação de serviço nas áreas afetadas. Uma das definições mais citadas é a de Eric Clark (2005), para quem a gentrificação é basicamente uma mudança de usuários de um solo, em que uma classe socioeconômica superior substitui os usuários anteriores. Isso ocorreria juntamente com transformações no ambiente construído por meio de reinvestimentos em capital fixo (CLARK, 2005).

Para os autores Lees *et al.* (2008), a gentrificação está profundamente arraigada na dinâmica social e nas tendências econômicas. As características, os efeitos e as trajetórias são determinados por diversos motivos, como o contexto local, a configuração física, as características sociais dos bairros, as posições e os objetivos dos atores locais, as funções de dominação da cidade, a natureza da reestruturação econômica e a política do governo local, entre outros. Assim, a gentrificação converteu-se em um tema importante, composto por uma variedade de fenômenos interessantes de ser examinados em uma cidade e principalmente no contexto de bairros.

Segundo explica Bidou-Zachariassen (2006), para vários autores o fenômeno da gentrificação é considerado um processo natural e inevitável em cidades capitalistas. Outros autores, como Smith (2012), demonstram que o fenômeno não teria nada de natural e ocorreria principalmente pela influência do mercado imobiliário e do comportamento dos atores privados.

A geografia econômica da gentrificação não é arbitrária; os promotores imobiliários não apenas precipitam-se sobre as oportunidades, ademais as aproveitam passo a passo. [...]. Os promotores imobiliários têm um agudo senso dos lugares, quarteirão por quarteirão, nos quais se encontra a fronteira. [...]. Primeiro, “colonizam” a Costa de Ouro entre os bairros seguros, de um lado, onde os valores das propriedades são altos, e as zonas degradadas de poucos investimentos, do outro, onde as oportunidades são maiores. Na fronteira estabelecem-se sucessivas cabeças de praia e bordas defensáveis. Deste modo, a geografia econômica desenha a estratégia de colonização urbana.<sup>8</sup> (SMITH, 2012, p. 62).

Segundo o autor, no caso do *Lower East Side* e em outros lugares do mundo, existiria uma nova fronteira urbana pela qual a gentrificação avançaria pelos bairros das cidades. Essa nova fronteira urbana seria uma fronteira de rentabilidade econômica definida pelo mercado imobiliário (SMITH, 2012). Para Smith (2006), a gentrificação é um elemento fundamental na revitalização urbana, representando uma estratégia global nos diferentes centros urbanos. Isto se deve à aceitação do desenvolvimento imobiliário como o eixo central da expansão econômica da cidade, provocado pela

<sup>8</sup> *La geografía económica de la gentrificación no es arbitraria; los promotores inmobiliarios no solo se precipitan sobre las oportunidades sino que tienden a aprovecharlas pasa a paso. [...]. Los promotores inmobiliarios tienen un agudo sentido de los lugares, manzana a manzana, en los que se encuentra la frontera. [...]. Primero “colonizan” la Costa de Oro entre los barrios seguros, de un lado, donde los valores de las propiedades son elevados, y las zonas degradadas de escasa inversión, del otro, donde las oportunidades son mayores. En la frontera se establecen sucesivas cabezas de playa y bordes defendibles. De este modo, la geografía económica traza la estrategia de colonización urbana.*

vitória das políticas neoliberais. Dentro do discurso da revitalização urbana utilizado pelos negócios imobiliários encontram-se diversas motivações, como a requalificação de áreas degradadas, o repovoamento dessas áreas, e projetos que aproveitam terrenos públicos para investimentos privados.

Atualmente a gentrificação se desenvolve como uma forma de produção do espaço. Ela deixou de ser uma particularidade do mercado imobiliário para incorporar uma ampla renovação econômica, social e política do espaço urbano nos lugares em que intervém. Essa renovação está associada às transformações da paisagem física, da estrutura do emprego e do consumo, bem como das transformações nos modos de vidas. Lees *et al.* (2010) especificam quatro pontos fundamentais para que exista gentrificação num determinado local: 1) reinvestimentos de capital; 2) renovação social por grupos de maior renda; 3) mudanças na paisagem física; 4) deslocamento direto ou indireto de grupos de menor renda.

A partir dessas definições, neste trabalho, entende-se a gentrificação como uma forma particular de produção do espaço que promove a transformação urbana em determinados bairros das cidades. As transformações urbanas provocam mudanças socioeconômicas e o deslocamento da população de menor renda. O deslocamento é entendido como o fenômeno que ocorre quando, em um determinado território, um grupo de pessoas economicamente mais frágeis mudam-se para locais menos valorizados e são substituídos por outro grupo de maior poder econômico.

A literatura revisada sobre gentrificação organiza as *formulações teóricas* em duas tendências principais. Primeiro, pela *demand*a de classes médias por reconquistar territórios e voltar aos centros das cidades, depois de haver habitado conjuntos e loteamentos fechados nas periferias, principalmente em ondas estimuladas pelo setor imobiliário. Essa primeira perspectiva concentra-se em aspectos culturais e nos padrões de consumo; o fenômeno é visto como uma estratégia de atores individuais. Nesta vertente teórica, destaca-se o trabalho de David Ley (1987, 1994). Segundo, pela *oferta* dos produtores privados do espaço, que tentam criar, nos centros, atrativos para as altas rendas e, em conjunto com estratégias do poder público, para dotar os centros urbanos de características competitivas em um mercado global. Essa tendência explica o processo como parte de um quadro estrutural, com grande importância dos aspectos econômicos da produção imobiliária, como o diferencial de renda ou *rent gap*. Destacam-se, neste grupo, os trabalhos de Neil Smith (1979, 1987, 2006, 2012).

No artigo de 2005, *The Order and Simplicity of Gentrification*, Eric Clark critica a divisão das formulações teóricas em dois bandos, assim como as publicações que se debatiam contra ou a favor do enfoque do consumo/demanda ou da oferta/produção. E lembra que: "...nenhum dos lados é compreensível sem o outro, e todas as teorias atuais de gentrificação tocam fundo nessas condições básicas para a existência do

fenômeno.”<sup>9</sup> (CLARK, 2005, p. 259).

A primeira formulação teórica, o enfoque na *demanda*, propõe que as principais causas da gentrificação estão nas mudanças culturais e na estrutura sócio-ocupacional da população. Essa vertente dá mais importância às orientações de consumo das classes acomodadas, que se moveriam em supostas ondas de revitalização urbana à procura de qualidade de vida, mais do que por interesses econômicos. A tese desse enfoque é que existiria uma ideologia liberal da revitalização urbana, sustentada mais na qualidade de vida do que no crescimento econômico.

David Ley (1994), no artigo *Gentrification and the Politics of the Middle Class*, parte de uma crítica a Marx e Weber – pela pouca atenção que dariam para a classe média quando a categorizam apenas como a “pequena burguesia” ou a “burocracia pública” – e propõe suas próprias categorias dentro do que ele chama de as “novas classes”. O autor se pergunta quem são as novas classes médias e onde se localizam nos centros das cidades de Toronto, Vancouver e Montreal no Canadá; e sugere que haveria uma relação entre uma “identidade geográfica” e uma “cultura política” distintiva nos bairros gentrificados.

Com a revisão de literatura, Ley (1994) identifica que o nível educacional e o tipo de emprego seriam indicadores mais assertivos para reconhecer a chegada de classes médias aos centros das cidades. Com isso, elabora um índice de *status* social (com dados dos censos dos anos 1971, 1981 e 1986), que considera como variáveis a porcentagem da força de trabalho ocupada segundo o tipo de função (sejam profissionais da educação, profissionais em cargos de gerência, ou cargos relacionados). Dentro desse universo das “novas classes médias” existiria um subgrupo, que Ley (1994) chama de “nova classe cultural”, composto por profissionais de áreas como ensino, artes, mídia, acadêmicos, funcionários públicos, que, além disso, teriam potenciais tendências eleitorais vinculados a setores progressistas de esquerda. No entanto, o autor conclui que:

Para confundir as relações convencionais entre status social e escolha eleitoral, em geral nas três cidades não havia uma tendência significativa para a elitização social no centro da cidade ser associada a tendências conservadoras.<sup>10</sup> (LEY, 1994, p. 70).

Para o autor, a localização geográfica da “nova classe” seria em torno dos centros das cidades, o que aumentaria a hierarquia urbana desses lugares. Essa localização também estaria dotada de uma identidade coletiva e de um estilo de vida urbano específico, daí a importância para as tendências políticas. Ao contrário da sua

<sup>9</sup> *But neither side is comprehensible without the other, and all present theories of gentrification touch bottom in these basic conditions for the existence of the phenomenon.*

<sup>10</sup> *Ecological correlation revealed more nuanced relations between gentrification and reform politics. To confound conventional relations between social status and electoral choice, in all three cities there was no significant tendency overall for social upgrading in the city centre to be associated with conservative politics.*

hipótese inicial, expressada na citação anterior, Ley (1994) encontra, por uma parte, nos distritos onde se concentrava a “nova classe cultural”, uma tendência a votar em políticos de esquerda nos bairros mais antigos em renovação; e por outra, nos distritos onde eram escolhidos políticos conservadores, predominava o desenvolvimento urbano na forma de condomínios fechados.

Ley (1994) diz que as fases da gentrificação sugeririam uma contínua filtragem para cima ou *upfiltering* e propõe, como cenário prospectivo, uma concentração de trabalhadores do setor de serviços com altas rendas nos centros, ao mesmo tempo que os membros da nova classe cultural enfrentariam maiores dificuldades de encontrar preços economicamente acessíveis. No modelo proposto pelo autor, a chegada inicial da nova classe cultural aos bairros centrais representaria a primeira onda da gentrificação, porém mais tarde esse grupo também será substituído por outro de maior renda.

A segunda formulação, denominada como enfoque da *oferta*, entende a gentrificação como produto da acumulação da renda urbana por um pequeno grupo de investidores em contexto de economias neoliberais. De acordo com a teoria do *rent gap*, o elemento chave é a diferença entre uma venda futura ou potencial e a renda atual ou capitalizada existente nos imóveis das áreas gentrificadas. A valorização do solo geraria um grande potencial de lucro para os desenvolvedores imobiliários, os mesmos que gerariam a oferta. Assim, a expansão da renda diferencial define onde e quando se apresentam as melhores condições para a acumulação da renda urbana, que será apropriada por desenvolvedores e proprietários rentistas, por meio de ações que desvalorizam os valores atuais, para gerar a maior diferença potencial.

O principal teórico do enfoque da oferta é Neil Smith, que em 1979, como estudante de doutorado e orientado por David Harvey, publica o artigo *Toward a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital, not People*. No texto, Smith (1979) critica a ideia de Ley de que os padrões de consumo determinariam os padrões de produção do espaço central das cidades. Smith (1979) refuta o argumento de Ley, oriundo da teoria neoclássica, os quais sugeriam que a suburbanização e a gentrificação seriam reflexo das preferências e da capacidade de pagamento de grupos “avantajados”. A partir da análise de um caso de revitalização, o bairro *Society Hill*, na Philadelphia, Smith (1979) questiona a visão de Ley em relação a que a gentrificação seria um processo de retorno das classes médias e altas dos subúrbios aos centros. Nesse caso, o autor demonstra que apenas 14% dos gentrificadores vinham de fato dos subúrbios, enquanto 72% tinham mudado de diversos lugares da cidade; desse último grupo, 37% já moravam no distrito e 19% vinham do distrito vizinho.

Smith (1979) aponta como limitação para as explicações focadas no consumo o fato de o processo transformar-se em um fenômeno internacional, no sentido de que se as mudanças se explicam pelas preferências individuais dos consumidores, como



esses padrões se repetiriam em sociedades e culturas distintas? E acrescenta:

... o conceito da preferência do consumidor é, na melhor das hipóteses, contraditório: o processo, primeiro concebido em termos da preferência do consumo individual, agora tem sido explicado como resultante de uma unidimensionalidade cultural. O conceito pode ser resgatado como teoricamente viável somente se é utilizado para referir-se à preferência social coletiva, não à preferência individual.<sup>11</sup> (SMITH, 1979, p. 540).

Também, o autor lembra que os consumidores são apenas um dos vários atores que participam nos processos de gentrificação. Apesar das críticas à visão culturalista, Smith (1979) lembra que uma teoria mais abrangente do processo deve considerar o papel da produção e do consumo. Porém, com ironia, expressa: “Preferencialmente, a relação entre produção e consumo é simbiótica, mas é uma simbiose em que domina a produção.”<sup>12</sup> (SMITH, 1979, p. 540).

Com o objetivo de entender o porquê de alguns bairros se valorizarem e receberem investimentos enquanto outros não, Neil Smith (2012) propõe a teoria da renda diferencial ou *rent gap*, que considera três características predominantes do desenvolvimento urbano nas economias capitalistas onde o solo urbano (a terra) e os edifícios (imóveis) são considerados mercadorias.

A primeira característica é que a propriedade privada assegura a seus donos, por um lado, o controle quase monopólico do solo e suas intervenções; e por outro, um controle monopólico dos usos para os quais o espaço está regulado. Sem embargo, essas regulações não limitariam o papel do mercado privado como principal agente imobiliário e por isso, a importância da renda do solo como organizador do espaço.

A segunda característica é que, enquanto o solo e suas intervenções (melhorias ou edificações) estão fixos no espaço, seu valor (renda) não tem nada de fixo. Por um lado, o valor da construção sobre um determinado solo e seu entorno afetam as rendas recebidas por esse solo; por outro, como solo e edifício não podem se separar, o preço de compra-venda de uma edificação refletiria a renda do solo. Por exemplo, qualquer melhoria num lote, como a construção de uma edificação, tem seu valor influenciado por certas condições, tal como a deterioração provocada pelo passar do tempo. Contudo, ao contrário da edificação, o lote (solo) não precisaria de conservação para manter seu potencial de valorização.

Uma terceira característica seria que, enquanto o valor do solo é estável, o valor das construções não é - as construções levariam um tempo mais extenso para recuperar o investimento físico e monetário. Para Smith, um edifício não levaria menos de 25 anos em deteriorar-se, tempo similar ao que levaria para recuperar economicamente

11 ...the concept of consumer preference is at best contradictory: a process first conceived in terms of individual consumption preference has now to be explained as resulting from cultural unidimensionality. The concept can be rescued as theoretically viable only if it is used to refer to collective social preference, not individual preference.

12 Rather, the relationship between production and consumption is symbiotic, but it is a symbiosis in which production dominates.

o investimento.

Com base nessas três características, Smith (2012) sugere que dois aspectos fundamentais para entender os padrões de investimento e desinvestimento, num contexto de economias capitalistas desenvolvidas, seriam: 1) a relevância das instituições financeiras no mercado imobiliário urbano, e 2) a importância dos padrões de deterioração do capital como variável do preço de venda de um edifício.

Segundo o autor, os investimentos no ambiente construído são rentáveis e mobilizam o capital financeiro em momentos em que os juros são baixos ou quando outro elemento da economia afeta o crescimento. Uma prova disso seria a suburbanização experimentada pelas grandes cidades, onde a expansão espacial abriu passo a uma grande acumulação de capital. Assim, a suburbanização evidenciaria a dupla natureza do investimento no ambiente construído, que pode ser meio para a acumulação de capital, e ao mesmo tempo, pode transformar-se em um limite para uma acumulação maior.

Para Harvey (2005, 2006), as grandes cidades e suas áreas metropolitanas, como elementos da superestrutura capitalista, são fundamentais para os processos de acumulação. O espaço urbano recebe capital fixo e valor, ao mesmo tempo em que produz capital fixo por si mesmo (HARVEY, 2006). López (2008) aponta esse aspecto como uma contradição essencial do modo de produção capitalista, em que as estruturas espaciais criadas, por serem imóveis, atuam como barreiras para uma acumulação maior.

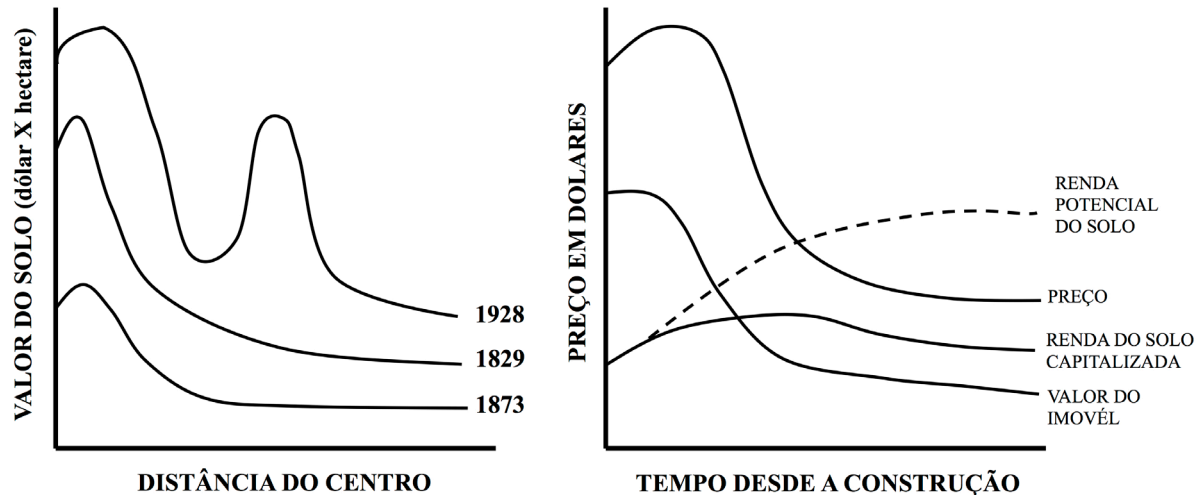
Não obstante, para Soja (2008), o espaço urbano não teria a capacidade de mudar tão rapidamente quanto o ritmo das demandas exigidas pela transformação dos ciclos capitalistas, apesar de que a cidade precisaria ser desenvolvida em consonância com esse ritmo (SOJA, 2008). Essa contradição “temporal” entre aceleração da mudança econômica e o caráter fixo do solo urbano seria inerente ao modo de produção capitalista do espaço urbano. As estruturas espaciais atuariam como barreiras à fixação do capital novo ao mesmo tempo que podem torná-lo mais produtivo. A síntese que resolveria essa contradição é o diferencial de renda (LÓPEZ, 2008). Para Smith (1987, 2006, 2012), o diferencial de renda é essencial para que um espaço tenha potencial de gentrificação.

Smith propõe essa teoria a partir da crítica à análise de Hoyt, sobre os cem anos de evolução do valor do solo em Chicago. Hoyt estudava o desenvolvimento da cidade industrial norte-americana, que durante o século XIX apresentara valores do solo considerados clássicos (de acordo com a teoria clássica) (SMITH, 2012), como mostra o gráfico 1a. O padrão que Hoyt (1933) teria encontrado seria o avanço da curva de valor do solo para cima e para fora, ou seja, aumentava o valor e o espaço central onde o valor era alto. Isso levou os empreendedores a procurar solo barato onde houvesse infraestrutura, o que criou uma segunda ponta de alto valor nos

subúrbios próximos e um “vale” na curva de renda, que representaria zonas urbanas em deterioração, onde residentes teriam menor capacidade de pagar aluguéis e os índices de criminalidade seriam mais altos (HOYT, 1933).

**Gráfico 1a:** Evolução do valor do solo em Chicago entre 1873 e 1929, segundo Hoyt.

**Gráfico 1b:** Ciclo de desvalorização e evolução do valor da habitação, segundo Smith.



**Fonte:** (HOYT, 1933; SMITH, 1979).

Segundo Smith (2012), a apreciação de Hoyt de que o valor do solo seria uma categoria conformada pelo valor do lote não edificado e a renda futura, desconsiderando o tipo de uso, não explicava os processos de gentrificação. Para Smith, uma teoria da gentrificação deve explicar, como elemento chave, a relação entre o valor do solo e o valor do edifício, e considerar a história dos bairros para entender por que a desvalorização e a deterioração permite maiores rentabilidades. Para explicar essa relação entre valor do solo e valor da edificação, Smith sugere decompor os dois valores em quatro categorias:

1) *Valor do imóvel:* em oposição ao enfoque do consumidor e à teoria neoclássica, que explica os preços como resultado da interação entre a oferta e a demanda, Smith (2012) sugere separar e diferenciar o valor do imóvel de seu preço. Para o autor, o que movimenta a gentrificação é a procura por maiores retornos financeiros nos investimentos produtivos, portanto, o custo específico de produzir seria central na determinação dos preços. Smith (2012) adota axiomáticamente a teoria do valor-trabalho, no sentido de que o valor de uma mercadoria é medido pela quantidade tempo de trabalho socialmente necessário<sup>13</sup> para produzi-la, e seu valor só se transforma em preço no mercado. No mercado imobiliário, o preço de um apartamento reflete seu valor, porém preço e valor não seriam idênticos, já que o preço é afetado pela oferta e a demanda, mas o valor não. O valor do imóvel também depende de sua

<sup>13</sup> “Tempo de trabalho socialmente necessário é aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer sob as condições normais para uma dada sociedade e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho. [...]. Portanto, é unicamente a quantidade de trabalho socialmente necessário ou o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de um valor de uso que determina a grandeza de seu valor.” (MARX, 2013, p. 117).

desvalorização pelo uso e de sua revalorização em caso de melhorias (SMITH, 2012).

2) *Preço de venda*: Smith (2012) considera duas particularidades do mercado imobiliário para diferenciar *renda* de *valor do solo*. A primeira é que o preço do solo não reflete a quantidade de trabalho aplicado nele, como outros tipos de mercadorias; e segundo, que o preço de venda representa o valor da edificação e o valor do solo com sua renda.

3) *Renda do solo capitalizada*: a renda capitalizada seria a renda real obtida numa venda pelo proprietário, Smith (2012) a define como "... é a quantidade atual de renda do solo que é apropriada pelo dono da terra, levando em consideração o uso atual do solo."<sup>14</sup> (SMITH, 2012, p. 117). Essa renda só é capitalizada numa venda, e seria um componente do preço da transação. Assim, o autor acrescenta: "suponho pelo momento a seguinte equação entre o preço e o valor: preço de venda = valor da casa + renda do solo capitalizada."<sup>15</sup>

4) *Renda potencial do solo*: este conceito é fundamental para explicar a gentrificação, segundo Smith (2012). Como se observa no gráfico 1b, oposto à renda capitalizada (valor real da venda com os usos permitidos no momento), a renda potencial é a renda que poderia ser capitalizada hipoteticamente em caso de mudanças nas leis ou no planejamento, que criassem condições mais favoráveis para os investimentos, como por exemplo: mudanças nos parâmetros de uso e ocupação do solo, aumento das altura máximas, permitidas, projetos de infraestrutura urbana próximos, entre outros.

Com base nesses conceitos, Smith (2012) propõe etapas históricas que seriam reconhecíveis em bairros gentrificados. Essas etapas explicariam a deterioração física e a desvalorização de algumas áreas, processo que, para o autor, não seria algo natural, como explica a visão culturalista, pelo contrário, seria resultado da ação racional do mercado de solo e do mercado imobiliário e da interação entre instituições, atores e forças econômicas.

O momento inicial se daria com a construção de um novo bairro ou de uma nova habitação, quando – sem a deterioração causada pelo tempo – o preço do imóvel reflete o valor gasto na construção e da infraestrutura do entorno. Neste *primeiro ciclo de uso*, o preço de venda e as rendas do solo, em geral, aumentam continuamente (SMITH, 2012). Após o primeiro ciclo de uso, a propriedade começa a precisar de melhorias ou concertos, iniciando-se uma *primeira etapa de desvalorização*. Alguns proprietários residentes conseguiriam pagar a manutenção das construções, porém os que não conseguem tentariam vender ou alugar as propriedades. Isto provocaria uma queda nos preços em comparação com as construções novas, podendo acontecer

14 *La renta capitalizada del suelo es la cantidad actual de renta del suelo que es apropiada por el dueño de la tierra, teniendo en cuenta el uso presente del suelo.*

15 *De este modo, suponemos por el momento la siguiente ecuación entre el precio y el valor: precio de venta = valor de la casa + renta capitalizada del suelo.*

duas situações. Uma situação é quando a tendência à deterioração é invertida, o que ocorreria pela falta de disponibilidade de oferta de habitação de maior qualidade, possibilitando o aumento dos preços de aluguéis, por exemplo. A outra é quando a falta de manutenção prolongada dificulta a venda e o aluguel das propriedades, o que ocorreria quando há pouco crédito no sistema financeiro. Nessa situação, os valores das propriedades diminuem ao ponto em que a renda capitalizada do solo passa a ser menor que a renda potencial (ver gráfico 1b), o que provocaria – diz Smith (2012) – um “efeito bairro”, espalhando pelas propriedades a derrubada dos preços e elevando os potenciais de renda.

Existiriam pelo menos três fatores que aceleram a deterioração, segundo Smith (2012). O primeiro é o *acosso imobiliário* feito por agentes do mercado que tentam explorar a situação para comprar barato e vender caro. Em ocasiões, vendem para famílias sem recursos que não conseguem manter o pagamento dos créditos hipotecários, acabam sendo expulsas, perdendo as propriedades e endividadas porque as propriedades valem menos do que quando as compraram. O segundo, é a *negação de financiamento* formal por parte dos bancos. Na medida em que um bairro vai se deteriorando, as instituições financeiras deixam de apostar por investimento nesses locais. E o terceiro, é o *abandono* de edifícios, o que afetaria todo o bairro – muitas construções seriam abandonadas, não por falta de condições de habitabilidade, mas por não deixar lucro.

Como resumo das ideias de Smith (2012), posso destacar que a gentrificação seria um processo comum que aconteceria em várias cidades, afetando diversos bairros, porém o autor limita suas conclusões às cidades dos Estados Unidos, objeto de suas análises empíricas. Smith ressalta que a filtragem residencial só explicaria o ciclo de desvalorização e deterioramento, que embora muitas vezes seja anterior à gentrificação, não seria imprescindível para que o fenômeno ocorra; e refuta a explicação de que a filtragem seja um processo natural provocado apenas pelo passo do tempo e destaca como há diferentes agentes humanos que atuam, sendo, portanto, um processo social.

A renda diferencial não se produziria a partir de processos “naturais” nas metrópoles. As políticas públicas e o planejamento urbano são fundamentais para a produção das condições necessárias para a acumulação. Para Harvey (2006), a cidade é o resultado do processo de acumulação, ou seja, não há urbanização sem acumulação. Nesse processo, a recomposição ou destruição criativa do espaço e a ação do Estado são essenciais para os reinvestimentos privados em áreas desvalorizadas.

O mecanismo oculto no processo de filtragem, segundo Smith (2012), seria a depreciação e desvalorização dos investimentos de capitais em bairros residenciais de áreas urbanas deterioradas. A desvalorização seria o que origina as condições econômicas necessárias para uma revalorização e possível gentrificação dessas

áreas. Daí a importância da diferença potencial de renda, que corresponde ao valor obtido pela subtração entre o nível da renda potencial do solo e a renda capitalizada (diferença de renda = renda potencial – renda capitalizada). Na medida em que aumenta a filtragem e o deterioramento de um bairro, menor é o valor da renda capitalizada do solo, o que faz crescer a diferença de renda. Com isso, os promotores imobiliários conseguem comprar solo barato, pagar a construção ou renovação de residências e obter boas margens de lucro: essa sim seria a condição necessária para que ocorra a gentrificação. Também, o papel do Estado é fundamental nas primeiras etapas da desvalorização; por exemplo, quando em certo momento compra-se solo ou imóveis a preço de mercado, porém, após um tempo em desuso, acaba-se vendendo barato (SMITH, 2012).

A gentrificação é um produto estrutural dos mercados de solo e de habitação. O capital flui para onde a taxa de lucro é maior; o movimento de capital para os subúrbios, junto com a contínua desvalorização do capital das zonas urbanas deterioradas, causa em alguma medida uma diferença potencial de renda. Quando esta diferença é ampla o suficiente, a revitalização (...) pode começar a competir com as taxas de lucro disponíveis em outros lugares, e o capital volta.<sup>16</sup> (SMITH, 2012, p. 129).

Em conclusão, para Smith (2012), a gentrificação representa um movimento de retorno à cidade, ou aos centros, mas não de pessoas e sim de capitais financeiros. O processo se daria em função dos ciclos de investimentos de capital no setor imobiliário, da acumulação de capital e das crises econômicas-fiscais dos países. No entanto, a teoria da diferença potencial de renda, proposta por Smith nos anos 1970, apresenta limites quanto à sua aplicabilidade em bairros fora dos Estados Unidos e da Europa. Como visão oposta às explicações baseadas no consumo, a explicação da diferença de renda focaliza excessivamente no mercado imobiliário local, omitindo as mudanças sociais e os agentes específicos que emergem.

Em seu artigo *The Blind Man and the Elephant: The Explanation of Gentrification*, Chris Hamnett (1991) argumenta que ambas as perspectivas são abstrações parciais da totalidade do fenômeno e que focam em diferentes aspectos, negligenciando, cada uma, os aspectos da outra, que seriam igualmente cruciais. A gentrificação, segundo Hamnett (1991), representaria um campo de disputa chave no campo da geografia humana, onde liberais humanistas que focalizam nas escolhas, na cultura, no consumo e nas demandas dos consumidores questionam os marxistas estruturalistas, que enfatizam o papel do capital, das classes e da relação entre produção e oferta. Concordando com Smith, Hamnett (1991) escreve:

<sup>16</sup> *La gentrificación es un producto estructural de los mercados de suelo y vivienda. El capital fluye allí donde la tasa de retorno es mayor; el movimiento del capital hacia los suburbios, junto con la continua desvalorización del capital de las zonas urbanas deprimidas, produce eventualmente una diferencia potencial de renta. Cuando esta diferencia es lo suficientemente amplia, la remodelación (...) puede comenzar a desafiar las tasas de retorno disponibles en otros lugares, y el capital vuelve.*

Como na fábula de Esopo, do homem cego e o elefante, cada uma das principais teorias percebeu apenas uma parte do elefante da gentrificação. As duas perspectivas teóricas são complementares e não concorrentes.<sup>17</sup> (HAMNETT, 1991, p. 175).

O autor propõe uma teoria integrada da gentrificação que entenda que tanto produção como consumo são decisivos para uma explicação ampla do fenômeno; também destaca a importância do papel do Estado na gentrificação. Hamnett (1991) sugere quatro requisitos para que a gentrificação aconteça numa escala significativa: 1) a oferta de áreas adequadas para serem gentrificadas, 2) a oferta de potenciais gentrificadores, 3) a existência de áreas centrais e pericentrais atrativas – essas três primeiras relacionadas à oferta; e 4) as preferências culturais pelos centros urbanos de certos grupos de empregados do setor de serviços, explicando essa combinação no seguinte quadro.

**Quadro 1:** Esquema de condições para a gentrificação.

	<b>Existe rent gap</b>	<b>Não existe rent gap</b>
Sem potenciais gentrificadores	Não há gentrificação	Não há gentrificação
Existe oferta de potenciais gentrificadores		
Sem demanda pelo centro	Não há gentrificação	Não há gentrificação
Preferência pelo centro por grupos das “novas classes”	Gentrificação	Gentrificação?

**Fonte:** (HAMNETT, 1991).

Em meio às duas perspectivas, Hamnett (1991) propõe um ponto intermediário, porém sua principal crítica é dirigida a Smith, por considerar que a desvalorização dos imóveis poderia ser uma explicação completa e porque deixaria de lado as preferências, as mudanças na estrutura ocupacional, a demografia e o comportamento reprodutivo, aspectos que seriam chaves nas mudanças que influenciam na produção dos gentrificadores.

Perspectivas contemporâneas abandonaram a disputa sobre as causas do processo para se concentrar no estudo dos efeitos socioespaciais produzidos pelo fenômeno. Os estudos de casos no mundo anglo-saxão reconhecem recentes transformações na escala da gentrificação e propõem três fases do processo: 1) Nos anos 1960, uma etapa de produção espontânea ou “gentrificação esporádica” (LAURIANO, 2013), na escala de bairro, desenvolvida por pioneiros (artistas, empreendedores ou profissionais liberais) em busca de um modo de vida diferente atraídos pela centralidade (infraestrutura) e baixos preços, na maioria dos casos, promovida por políticas públicas orientadas a superar o deterioramento urbano, gerando as condições para o investimento imobiliário. 2) Nos anos 1980 até metade dos 1990, etapa de estratégias maiores de desenvolvimento econômico ou de

<sup>17</sup> Like Aesop’s fable of the blind man and the elephant, each of the major theories has perceived only part of the elephant of gentrification. The two theoretical perspectives are complementary rather than competing.

consolidação da gentrificação, a gentrificação passa a formar parte do movimento de capitais financeiros globais através de parcerias entre o poder público e promotores imobiliários. Os gentrificadores são as classes emergentes com capacidade de endividamento, executivos de empresas privadas ou yuppies. 3) No final dos anos 1990, chamada de gentrificação generalizada (SMITH, 2006), aparecem instrumentos econômicos mais flexíveis para a acumulação de capital (HARVEY, 2005), começando um aumento na escala e na internacionalização do capital financeiro com a ativa participação de governos centrais e locais, impulsionada por mudanças na legislação urbana para aumentar a renda dos investidores e produzir uma segunda onda de investimentos.

Algumas pesquisas mencionam que os países do Norte estão experimentando uma quarta fase da gentrificação, onde o processo implica a massificação sobre novos territórios, geografia e formas, incorporando frentes de água, pericentro, periferias urbanas e área rurais, revitalização e destruição criativa, vivenda, turismo, centros de negócios, residências de luxo, polos gastronômicos etc. (LEES; SLATER; WYLY, 2008).

Na atualidade, a gentrificação é um amplo *campo de reflexão* para as ciências humanas, particularmente a arquitetura e o urbanismo. Lees, Slater e Wyly (2008) mencionam cinco razões para tanto: 1) é um fenômeno urbano relativamente novo, de interesse para investigadores das cidades, aspecto importante nas reestruturações dos espaços metropolitanos; 2) é um desafio para as teorias clássicas sobre localização residencial e estrutura social; 3) é um tema político que analisa as consequências das políticas públicas de revitalização urbana sobre a população mais pobre; 4) constitui um desafio teórico e ideológico para a análise das reestruturações metropolitanas contemporâneas e sua relação com o direito à cidade; e 5) é um fenômeno mundial em desenvolvimento e se relaciona com o processo de globalização da economia, representando uma das chaves teóricas na geografia urbana.

A gentrificação é uma teoria política que incorpora o deslocamento das classes baixas e a ação das políticas públicas. As tentativas de explicar o fenômeno sob a perspectiva do consumo foram superadas, e atualmente a gentrificação deve ser entendida como um fenômeno amplo de oferta e demanda, de produção do espaço e consumo espacial, econômico e cultural, assim como de forças contra-gentrificadoras ou democratizadoras do espaço público e da moradia (MARCUSE, 1985). Como expressam Smith (2012) e Marcuse (1985), o oposto da gentrificação não é a deterioração ou o abandono de um bairro: para os autores, a “degentrificação” seria a democratização da moradia e da cidade.

Em 2016, Peter Marcuse reforça o sentido de que a gentrificação, como processo, compreende uma elevação dos preços, um redesenvolvimento do ambiente construído e um aumento do nível socioeconômico da população. O autor propõe que o perigo



de deslocamento é o que define a gentrificação, e por isso seria necessária uma resposta das políticas públicas para enfrentar as injustiças sociais (MARCUSE, 2016). Para finalizar, concordo com o autor, que sugere aos pesquisadores trabalhar com ética na busca por justiça social, e registra: “As ações dos jovens pesquisadores que estudam a gentrificação impõem a eles obrigações éticas. Essas obrigações incluem o envolvimento em ações coletivas e políticas que possam contribuir a curar os males da gentrificação...”<sup>18</sup> (MARCUSE, 2016, p. 1268).

Os principais *axiomas* da gentrificação explicam como esses processos se relacionam com mercados imobiliários, sendo um retorno aos centros urbanos, mas um retorno de capitais e não necessariamente de pessoas (SMITH, 2012). As investigações de López (2015) na América Latina reconhecem três aspectos diferenciados nas causas da gentrificação. Primeiro, políticas públicas de macrotransformação da cidade para o reposicionamento da economia metropolitana no mercado global de serviços (*city marketing*). Segundo, investimentos públicos em acessibilidade e mobilidade, através de transformações de macroescala, e geração artificial de “capital espacial” internalizado por classes altas. Terceiro, microeconomias no mercado do solo, onde os agentes privados de maior *status* reestruturam e capitalizam as rendas assegurando continuidade da localização periférica de moradias populares, propiciando ou acelerando o processo de expulsão dos centros.

Janoschka, Sequera e Salinas (2013) estudam os discursos contemporâneos das políticas de gentrificação implementadas nas cidades latino-americanas e descrevem quatro dimensões características. A primeira dimensão é a “gentrificação simbólica”, que explica como atuam os aspectos simbólicos nas estratégias de deslocamento. Em segundo, a dimensão dos novos mercados imobiliários, ou como a articulação entre gentrificação, abandono e deslocamento é atravessada pela criação de novos mercados imobiliários. A terceira dimensão é o papel do Estado no desenvolvimento de políticas neoliberais como elemento chave dos processos de gentrificação. Finalmente, a quarta dimensão a considerar seria a resistência à gentrificação.

A gentrificação simbólica são os processos de deslocamentos associados à reapropriação de patrimônio cultural por parte de novos grupos de usuários ou residentes atraídos por políticas de incentivo ao consumo. A gentrificação simbólica explica como diferentes aspectos imateriais de um espaço se organizam política, econômica e socialmente para configurar uma estratégia de deslocamento (CASGRAIN; JANOSCHKA, 2013; JANOSCHKA; SEQUERA, 2014).

Na América Latina, a gentrificação simbólica foi estudada em centros históricos de diversas cidades, no Brasil destacam os casos de Salvador, Recife e Fortaleza.

---

18 The actions of young researchers studying gentrification impose ethical obligations on them. These obligations include involvement in collective and political actions that are likely to contribute as much (or more) to curing the ills of gentrification as their choice of where to live.

Nos casos latino-americanos, a gentrificação simbólica está relacionada com políticas neoliberais que transformam o patrimônio cultural para ser usufruído por turistas ou por novas classes médias. As políticas públicas que facilitam o processo, muitas vezes, são desenvolvidas em cooperação com órgãos internacionais como UNESCO ou Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (DA GUIA, 2018).

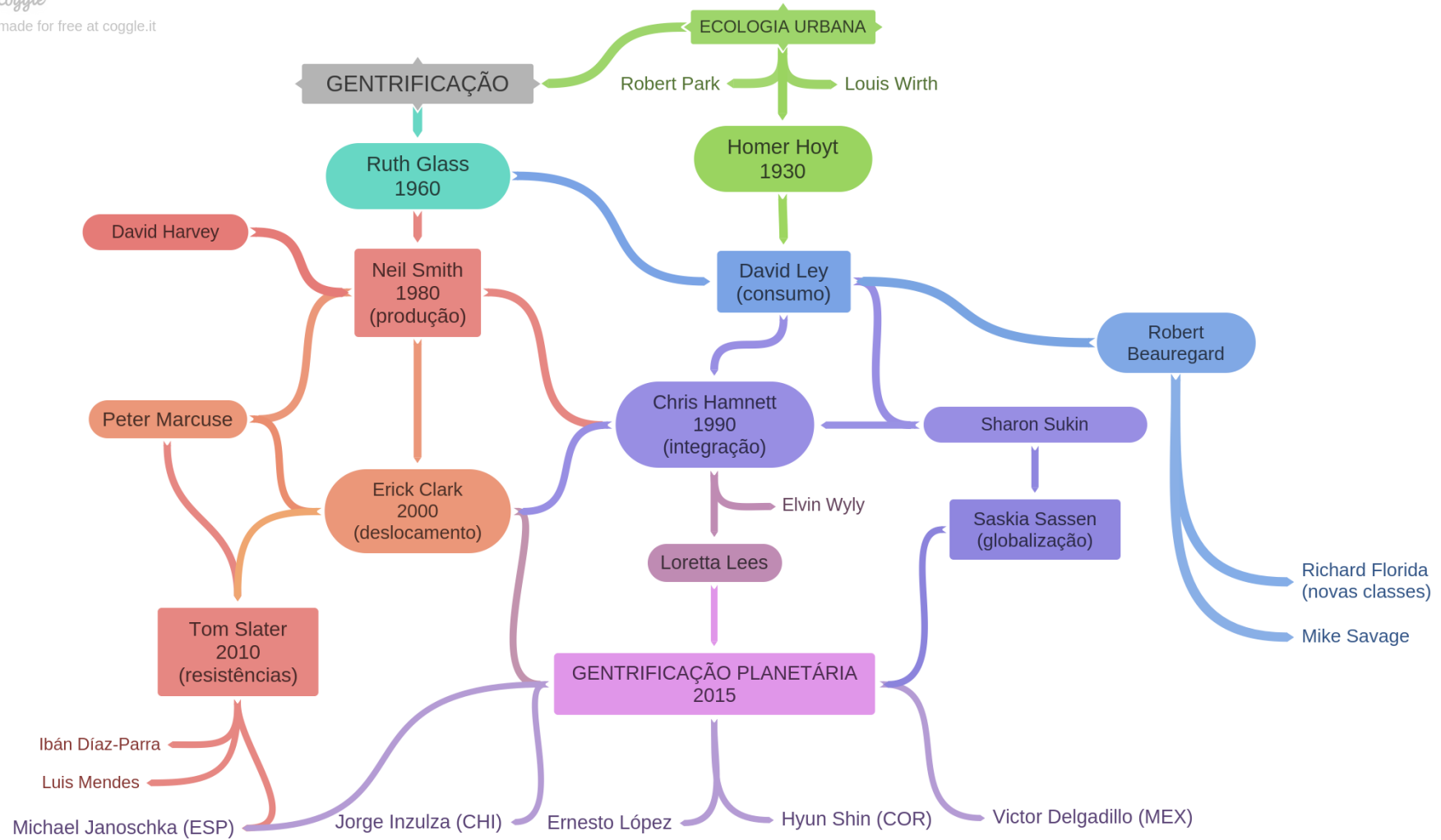
A gentrificação simbólica acontece principalmente no espaço público dos centros patrimoniais, onde os projetos de revitalização urbana facilitam a expulsão e a exclusão da população pobre que se apropria desses espaços enquanto estão deteriorados ou “desvalorizados” (LEITE, 2002).

Na gentrificação das cidades latino-americanas, é fundamental a ação dos governos locais e nacionais. Não é suficiente a vontade de algumas classes socioeconomicamente altas. A elitização dessas cidades é também resultado de complexas políticas de estado pró-empresariais que restabelecem o máximo valor econômico do solo urbano para a captura dos agentes de mercado. Do ponto de vista do discurso oficial, a gentrificação é vista como um ativador das economias metropolitanas que beneficiaria um grande número de novos usuários, incorporando novos sistemas de transporte e infraestrutura nos bairros. No entanto, os efeitos acabam segregando, de acordo com a capacidade econômica ou cultural para aceder aos meios da mobilidade. O resultado da gentrificação na América Latina são os mercados fundiários e habitacionais que aumentam o acesso aos espaços reestruturados para as classes altas, enquanto restringem a oferta de moradia para segmentos de menor renda, que acabam deslocados, expulsos ou excluídos do lugar.

Uma orientação crítica destaca a resistência à gentrificação por parte dos movimentos sociais urbanos, como contestação a quem defende possíveis benefícios das políticas de “requalificação” dos centros pelas classes médias e altas. Leite (2007) define as condutas ou ações de resistência como *contra-usos*. Segundo o autor, os usos (do solo) correspondem aos sentidos da política urbana oficial, em contraste com os contra-usos, que seriam reflexos de ações informais. O uso envolve duas dimensões: 1) Valor afetivo: relações subjetivas da sociedade com os espaços, estruturas, objetos que geram processos de identidade ou da memória social. 2) Valor pragmático: valores de uso percebidos como qualidades. Como transgressões a essas dimensões, os contra-usos representam ruídos visuais, subversões do enobrecimento, que se manifestam de maneira silenciosa e aleatória. Esses “ruídos visuais” são chamados por Holanda (2013) de “fissuras urbanas”, pois, apesar da ordem que se tenta impor sobre o território, existem rupturas que podem ser físicas ou podem ser ações das pessoas nos espaços.

**Figura 1:** Teoria da Gentrificação, mapa de autores estudados.

coggle  
made for free at coggle.it



**Fonte:** elaboração própria.

## O contexto brasiliense

Inaugurada em 1960 como a nova capital do Brasil, Brasília foi projetada segundo os conceitos urbanísticos dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs). O projeto de Lucio Costa, também incorpora influências históricas da cidade-jardim, da cidade lineal, das cidades barrocas, das cidades coloniais brasileiras e das grandes esplanadas monumentais da cultura Teotihuacán (HOLANDA, 2010a). Com o objetivo de desenvolver o interior do país, a transferência da capital começa a ser discutida no século XVIII, mas só em 1956 a cidade começa a se transformar em realidade, quando o presidente Juscelino Kubitschek lança o concurso nacional para escolher o plano da cidade. O Plano Piloto de Brasília (PPB) de Lucio Costa foi o vencedor do concurso, destacando o gesto simples e simbólico de implantação e a monumentalidade dos espaços de poder, o que – junto à arquitetura de Oscar Niemeyer – levou ao seu reconhecimento como Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO em 1987.

Na atualidade, Brasília é muito mais que sua área tombada – o PPB. Depois de seis décadas de desenvolvimento urbano, configurou-se uma metrópole – a AMB, conformada por cidades ou bairros dormitórios e áreas invadidas, que transpassam as fronteiras do Distrito Federal, gravitando ao seu redor e onde reside grande parte da população de menor renda (RIBEIRO; TENÓRIO; HOLANDA, 2015). Todavia, a polarização centro-periferia provocada pela concentração de empregos e serviços produziu uma excludente e desigual ocupação do espaço metropolitano (PAVIANI, 2010c).

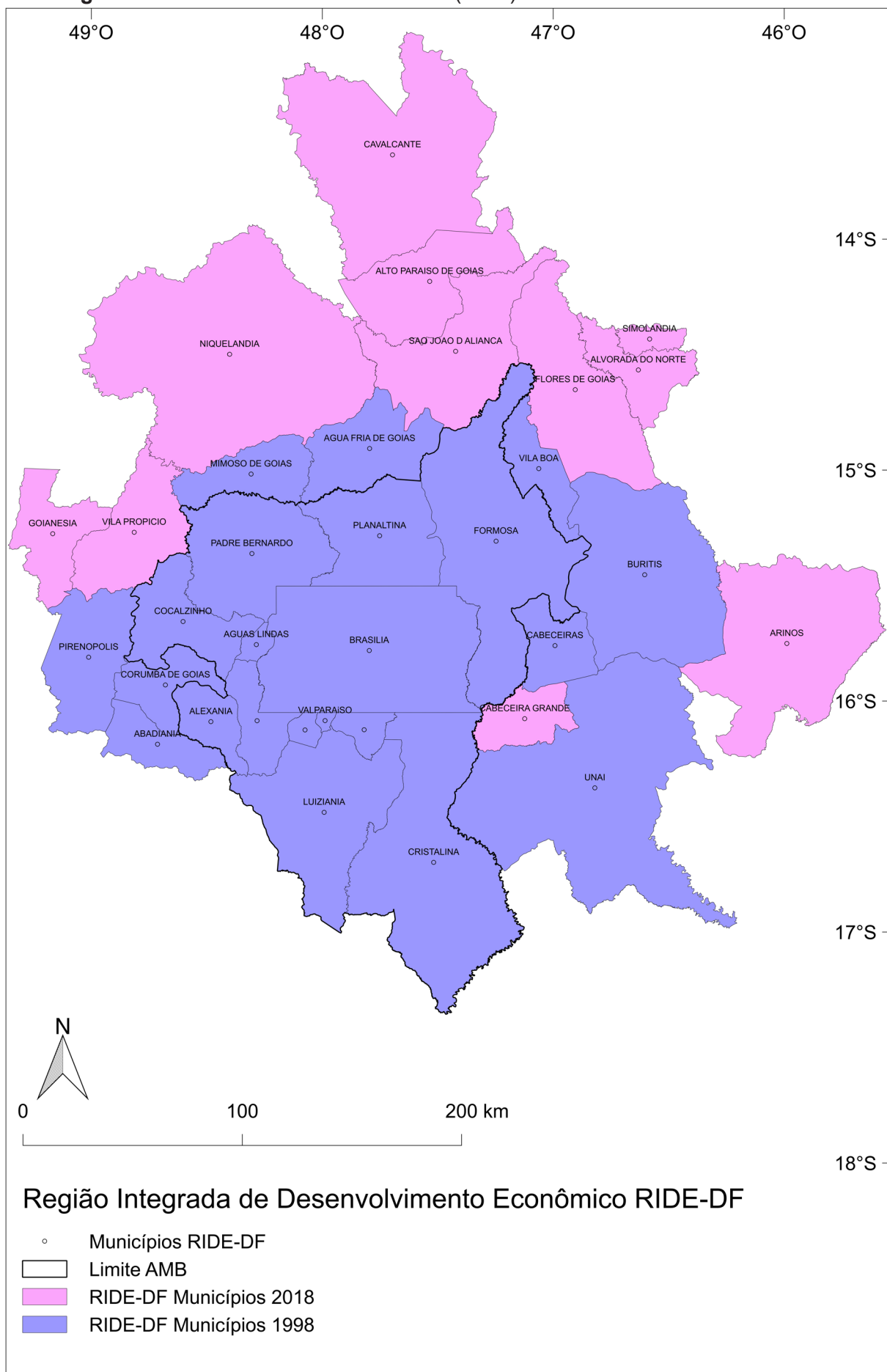
A AMB é uma metrópole em termos de estrutura, complexidade funcional e massa populacional (PAVIANI, 2010c), porém não tem reconhecimento legal. A Lei Complementar nº 94, de 19/2/1998, criou a Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno (RIDE-DF), que corresponderia à Região Metropolitana de Brasília (maior que a AMB<sup>19</sup>), composta originalmente pelo DF e mais 29 municípios de Goiás (GO) e 4 de Minas Gerais (MG). Em 2018, a LC Nº 163 aumentou os municípios da RIDE-DF para 34 mais o DF<sup>20</sup>.

---

19 Segundo dados do Censo de 2010 (IBGE), na RIDE-DF moram 3.724.181 habitantes; na AMB, 3.548.438; no DF habitam 2.570.110 pessoas; e o PPB ou RA I tem uma população de 209.855 habitantes.

20 Foram incorporados os municípios de Cavalcante, Alto Paraíso, São João D'Aliança, Niquelândia, Goianésia, Vila Propício, Flores de Goiás, Alvorada do Norte, Barro Alto, Simolândia, Arinos e Cabeceira Grande.

**Figura 2:** Limites da AMB e da RIDE-DF (2018).



**Fonte:** Elaboração própria, com base em Codeplan (2014) e IBGE (2018).

Como a AMB não tem uma delimitação legal, existem pelo menos três propostas de definição diferentes. Nesta pesquisa, adotamos a mais recente, proposta pela CODEPLAN em 2014, por meio da nota técnica N° 1/2014, que delimita o Espaço Metropolitano de Brasília ou AMB às 33 regiões administrativas (RA) do DF e seu entorno, conformado por 12 municípios de Goiás<sup>21</sup> (CODEPLAN, 2014). Para Ribeiro *et al.* (2015), esta definição seria a mais próxima do que consideram a metrópole funcional.

Em diversos estudos sobre Brasília os autores ressaltam as particularidades de seu processo de urbanização e metropolização com conceitos como metrópole incompleta, terciária ou polinucleada (PAVIANI, 1991, 1996, 2010c); espaço de exceção, cidade “tricéfala” ou tricêntrica (HOLANDA, 2002, 2010a); metropolização desigual e combinada (SCHVARSBERG, 2017); ou metrópole polissêmica (FARIAS, 2016). Essas categorias, que refletem características como a segregação residencial, a dispersão urbana e o tombamento da área central, apresentam a metrópole brasiliense como um caso de estudo *sui generis* de desenvolvimento urbano.

Para Holanda e Medeiros (2007), a AMB configura uma malha viária similar a uma colcha de retalhos onde os grandes espaços vazios entre os setores geram forte segregação e dispersão. Para Ribeiro *et al.* (2015) dois fatores colaboram para fazer de Brasília uma das metrópoles mais dispersas do mundo. Por uma parte, ainda existem áreas desocupadas dentro do perímetro tombado e adjacentes a ele (PPB), mas elas são mantidas como reservas em função da especulação imobiliária. Por outra, a ocupação predominantemente residencial dos municípios do entorno se daria por causa dos elevados preços do solo urbano no DF.

Na AMB, as atividades econômicas estão concentradas no PPB ou RA-I<sup>22</sup>, no qual se localizam 52,2% dos empregos do DF, com participação do setor serviços de 91,5% do total de empregos (CODEPLAN, 2017). Pesquisa recente da CODEPLAN (2017) aponta uma tendência para a reconcentração das atividades num centro expandido da cidade, principalmente em direção ao sul-sudeste, nas RA: Setor Industrias e Abastecimento-SIA, Taguatinga, Guará e Águas Claras, incentivada pela oferta de empregos e pela construção de novos equipamentos de infraestrutura.

Passados 60 anos desde a inauguração de Brasília como a nova capital da República, novas aglomerações constituíram núcleos urbanos com certa diversificação, como Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, que somam 31% da população e 19% dos

21 1. Águas Lindas, 2. Alexânia, 3. Cidade Ocidental, 4. Cocalzinho de Goiás, 5. Cristalina, 6. Formosa, 7. Luziânia, 8. Novo Gama, 9. Padre Bernardo, 10. Planaltina, 11. Santo Antônio do Descoberto, 12. Valparaíso.

22 A Região Administrativa I (RA-I) corresponde oficialmente à Administração Regional do Plano Piloto composto pelos bairros: Asas Norte e Sul, Área de Camping, Eixo Monumental, Esplanada dos Ministérios, Granja do Torto, Setor Militar Urbano (SMU), Setor de Clubes, Setor de Embaixadas Sul e Norte, Setor de Garagens e Oficinas, Setor de Indústrias Gráficas, Setor Noroeste, Vila Planalto, e Vila Telebrasil. Outros bairros foram desmembrados e transformados em regiões administrativas autônomas como Cruzeiro, em 1989; Lagos Norte e Sul, em 1994; e Sudoeste e Octogonal, em 2003.

empregos do DF – o “município” polo da AMB<sup>23</sup> (RIBEIRO; TENÓRIO; HOLANDA, 2015). Ao contrário, no Entorno, os municípios de grande concentração populacional funcionam apenas como cidades-dormitório, sobretudo nos municípios conurbados ao sul, como Valparaíso, Cidade Ocidental e Novo Gama. Schvarsberg (2017) caracteriza as enormes desigualdades entre o centro moderno e a periferia precária com uma metáfora: por um lado, um “Avião” que representa o PPB, concentrador de 74% da massa salarial do DF. No contraponto, uma “Carroça” que representaria o chamado “Entorno”, os municípios goianos ao redor do DF, com um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* 6,5 vezes menor que o DF - segundo o Censo de 2010, no DF reside 72,4% da população de toda a AMB, porém concentra 94,4% do PIB.

Essas desigualdades também se expressam no mercado imobiliário. Segundo Souza (2011), por exemplo, o valor do metro quadrado (m<sup>2</sup>) no Setor Noroeste era 7,5 vezes maior que em Valparaíso (GO). O mesmo estudo menciona que entre 2005 e 2010, a alta média anual do valor do m<sup>2</sup> no DF foi de 25%. Lima Neto (2015) descreve como entre 2002 e 2012 o mercado imobiliário do DF atravessou uma fase de crescimento e aumento dos preços, os quais alcançaram, em 2016, no Setor Noroeste, os valores por metro quadrado mais altos do país<sup>24</sup>.

Holanda (2010) e Paviani (1996) afirmam que são diversos os fatores que influenciam o aumento dos preços no DF e nas cidades do entorno, entre eles: o próprio planejamento do território no DF, a expansão do crédito imobiliário, demanda real, melhorias na mobilidade urbana, projetos residenciais ou de equipamentos, ou o valor do auxílio moradia recebido por servidores. Porém, o fenômeno mais importante no aquecimento imobiliário da AMB seria a difusão de efeitos (SOUSA, 2011). Para Souza (2011), os altos preços no PPB e cidades satélites do DF levam as pessoas de menor renda que, maioritariamente, moravam de aluguel no DF, a procurar moradias próprias em cidades do Entorno. Isso aconteceria em municípios goianos como, Valparaíso, Luziânia, Novo Gama, Águas Lindas e Planaltina, o que estaria provocando o aquecimento imobiliário nessas localidades. Ali, novos empreendimentos estariam renovando antigas áreas residenciais, incentivados por uma legislação urbana menos restritiva em comparação com o DF, além de créditos financeiros que favorecem os investimentos privados de habitação.

O fenômeno descrito por Souza (2011) parece coincidir com processos de gentrificação em outras cidades do Sul global descritos por López-Morales (2016). Principalmente quando empreendimentos imobiliários ou planos urbanísticos buscam,

23 Segundo dados da CODEPLAN (2017) baseados na PDAD de 2015, Ceilândia é a RA mais populosa do DF, com 479.713 habitantes, porém com pouca participação no mercado formal de trabalho. Por sua parte, nas RA SIA, Taguatinga, e Guará residem 342.206 habitantes e seguem ao PPB (RA-I) em concentração de empregos com 8,3%, 7,3% e 4,5% respectivamente.

24 Ver: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/economia-df/preco-do-m%C2%B2-em-brasil-atinge-menor-valor-dos-ultimos-12-meses>; e <http://economia.estadao.com.br/noticias/releases-ae,brasil-tem-o-metro-quadrado-mais-carro-do-brasil,70001701752>

na transformação de um bairro, a maior apropriação possível da renda do solo e das mais-valias geradas pela localização ou pelo baixo preço do solo antes dos investimentos. No entanto, em estudos anteriores ao redor do mundo, esse fenômeno parece ser pouco comum de acontecer em áreas periféricas das metrópoles.

O estudo de Lima Neto (2015) sobre o mercado imobiliário do DF fornece algumas evidências que ajudam a estabelecer uma delimitação de tempo para a minha pesquisa. O autor monitorou a variação do preço dos imóveis entre 1997 e 2013 – com foco no PPB – com o objetivo de criar um índice de preços específico para a capital. No caso da RA-I, o estudo destaca a “homogeneidade dos imóveis que constituem o parque imobiliário da capital, do seu histórico de preços elevados em relação ao Distrito Federal como um todo, além da infraestrutura existente, que apresenta pouca variação com o tempo.” (LIMA NETO, 2015, p. 17).

A partir de dados do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI), o mercado imobiliário “legal” do DF registrou aproximadamente 511 mil transações entre 1997 e 2013; a RA-I teve uma participação de 26,6% (133 mil) do total, seguida pela RA-XX de Águas Claras, com pouco mais de 60 mil transações. A RA-I teve seu ápice no número de transações em 2002, identificando-se – nesses 16 anos – o aumento do valor absoluto mediano do m<sup>2</sup> transacionado de 687% para residências unifamiliares, 804% nas multifamiliares e de 710% em imóveis comerciais (LIMA NETO, 2015).

O índice global de preços para o DF desenvolvido pelo autor registrou aumento até 2012 no preço dos imóveis, situando-se acima da inflação medida pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) até 2013, o que para Lima Neto (2015) representou a segurança dos imóveis como ativo capital fixo. Outros indicadores como o FIPE-ZAP (da Fundação de Pesquisas Econômicas com valores do site ZAP imóveis) registraram queda nos preços anunciados de imóveis a partir de 2011; em dezembro de 2015 a inflação passa a crescer mais que o preço dos imóveis, ao ponto que entre 2012 e 2018 o FIPE-ZAP Venda aumentou em 29,3%, enquanto o IPCA cresceu 42,03%.

Além desses antecedentes sobre os valores imobiliários, é importante destacar duas legislações que podem marcar pontos de inflexão na política urbana brasileira. A primeira, é a Lei nº 10.257 (federal), o Estatuto da Cidade, promulgada em 2001. A lei estabelece diretrizes para o desenvolvimento e a gestão urbanas no país. Para Edésio Fernandes (2007), a lei reconhece explicitamente o “direito à cidade” como um bem coletivo ao propor um planejamento e gestão democrático das cidades. Outros autores, inclusive, perguntam-se sobre a visão utópica do documento (PAVIANI, 2010c), o que Bassul (2004) também advertia, com os riscos de que o documento se transformasse em uma “lei-discurso”.

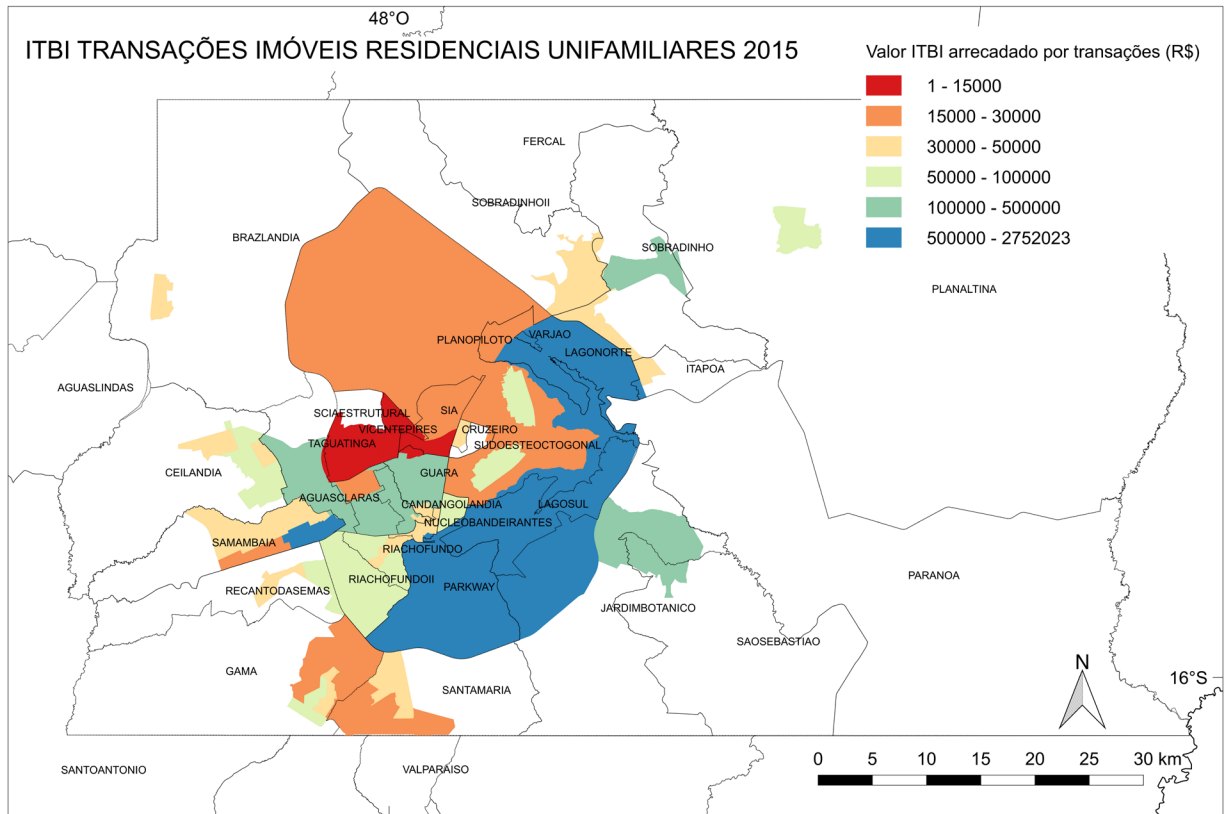
A segunda, é a Lei nº 13.465 (federal), o novo dispositivo de Regularização fundiária urbana e rural (REURB), promulgada em 2017. Os objetivos desta lei são promover a integração social, o direito à cidadania e garantir função social da cidade.



No entanto, medidas como a permissibilidade com regularizações sem habite-se ou em áreas de risco, o direito de laje, a maior facilidade para criação de condomínios, e a legitimação fundiárias de áreas públicas estão recebendo críticas (CARVALHO, 2017a). Principalmente, questiona-se a focalização na entrega de títulos como única via de acesso à moradia sem preocupação pela infraestrutura do entorno. Rolnik (2015) define este tipo de política como uma tentativa de inserção de “consumidores de média e baixa renda nos circuitos financeiros” (ROLNIK, 2015, p. 27), forçados por uma ideologia predominante da “casa própria”. A regularização fundiária massiva teria a função de ampliar as fronteiras para a acumulação de capital, incorporando um novo setor habitacional aos circuitos de crédito, dentro de um processo de mercantilização da moradia e de financeirização da terra urbana.

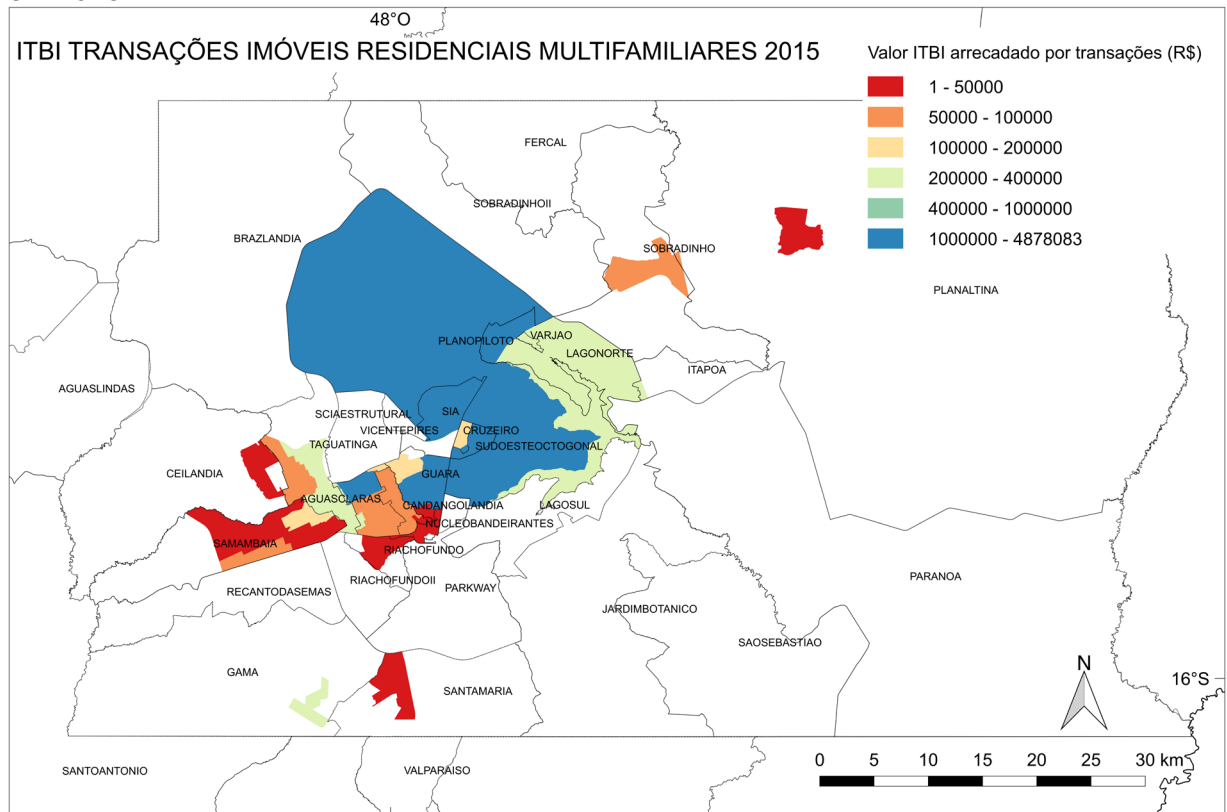
Considerados esses antecedentes, para a análise da AMB, pretendo selecionar o período entre os anos 2000 e 2018. Isto permitiria comparar dados dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) de 2000 e 2010 e da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) e da Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio (PMAD) da CODEPLAN de 2013 e 2018, além de observar mudanças socioespaciais na AMB.

**Figura 3:** Valor arrecadado de ITBI por transações de imóveis residenciais unifamiliares em 2015. 49



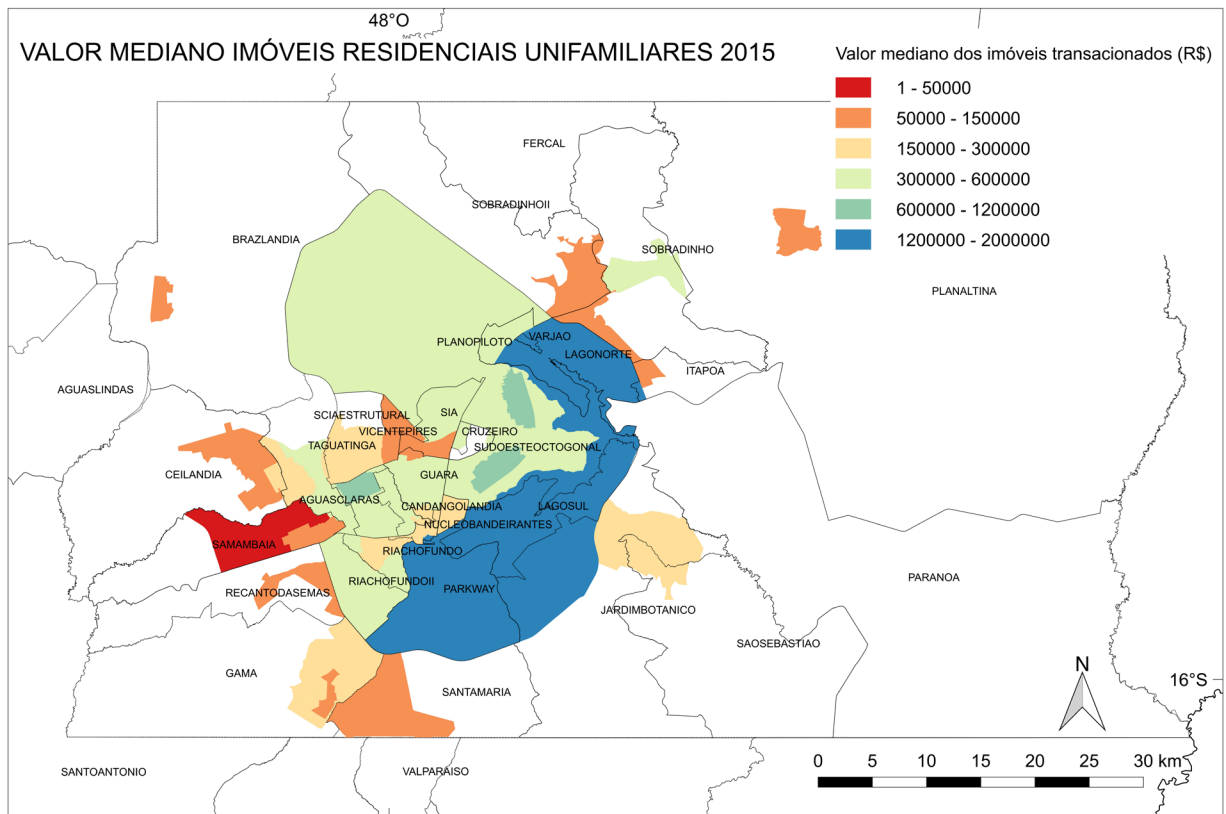
Fonte: Elaboração própria com dados do GDF.

**Figura 4:** Valor arrecadado de ITBI por transações de imóveis residenciais multifamiliares em 2015.



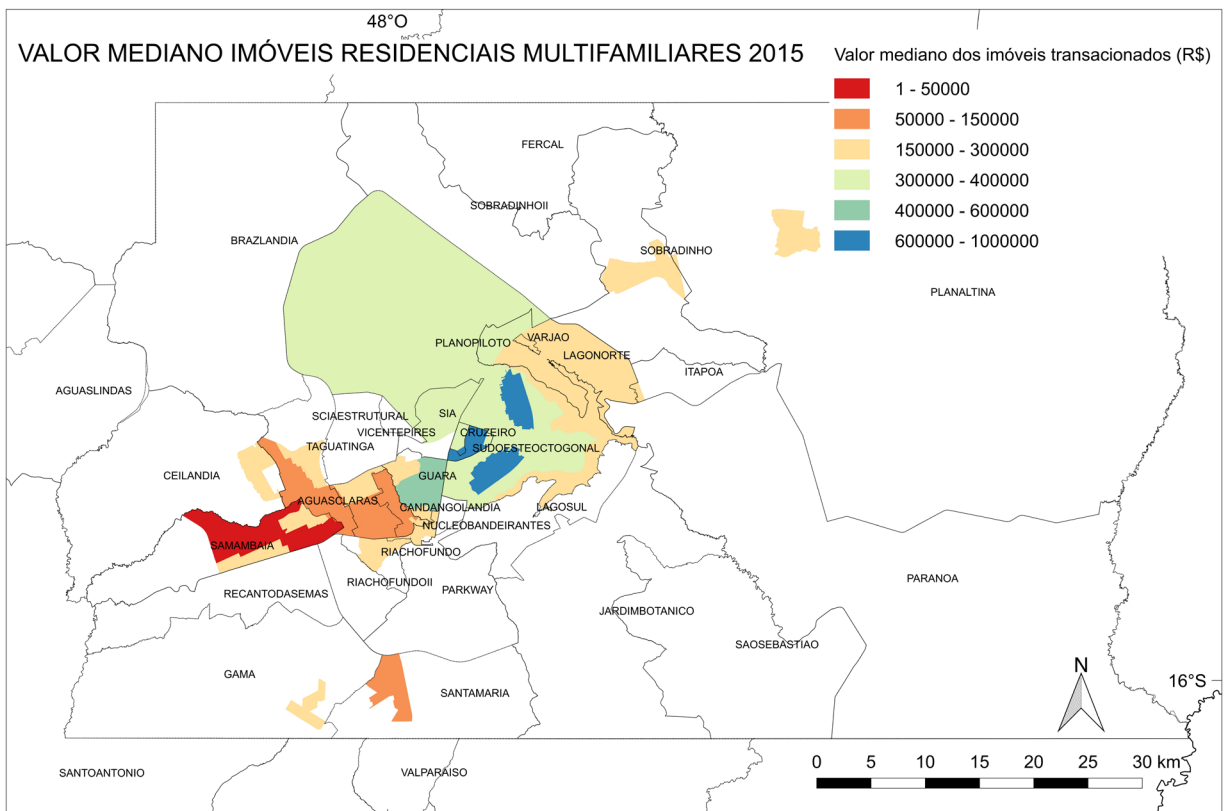
Fonte: Elaboração própria com dados do GDF.

Figura 5: Valor mediano das residenciais unifamiliares transacionadas em 2015.



Fonte: Elaboração própria com dados do GDF.

Figura 6: Valor mediano das residenciais multifamiliares transacionadas em 2015.



Fonte: Elaboração própria com dados do GDF.

## Aspectos metodológicos

Uma tese de doutorado, como trabalho acadêmico, deve produzir conhecimento científico, resultado de um processo de análise racional em que hipóteses e conjecturas são examinadas de forma crítica. Para Umberto Eco (1969) uma tese, na área de humanidades, deve apresentar um trabalho original de pesquisa, onde a partir do conhecimento existente procura-se “descobrir” algo que não tenha sido dito antes e que, por mais modesta que seja a contribuição, o mais importante é a cientificidade (ECO, 1969).

Segundo Hillier e Hanson (1984) existiriam dois tipos de conhecimento: o conhecimento social ou irreflexivo, que viria das experiências cotidianas ou regras dadas; e o conhecimento científico ou analítico, que por intermédio de formulações teóricas reflexivas expliquem, com evidências, os fenômenos que ocorrem no mundo real. A partir desses tipos de conhecimento, Holanda (2002) propõe dois níveis de conhecimento: o primeiro, seriam as representações da realidade no nível inconsciente de conhecimento; e o segundo, é um nível de consciência discursiva, que busca explicar a realidade objetiva de três formas: com o discurso especulativo, com o discurso empírico ou com o discurso científico.

Este último, o discurso científico é definido por Holanda (2013) como aquele que “procura revelar a natureza profunda dos fenômenos, não ater-se a aparências.” (HOLANDA, 2013, p. 274). Para o autor, o mais importante no discurso científico é a objetividade nos procedimentos e na captura das evidências, devendo ser possível de refutar ou corroborar. A produção de conhecimento científico deve ser feita com modéstia e honestidade e fundamentar-se em boas teorias para apontar as lacunas, os paradoxos e potenciais novas pesquisas.

Para ressaltar a importância da teoria, Holanda (2013) alerta que vivemos uma época obscura para o pensamento racional. Esta época, desde 2016, é definida mundialmente como da “pós-verdade”<sup>25</sup>, onde fatos objetivos são pouco importantes na formação da opinião pública diante do apelo às emoções e crenças pessoais<sup>26</sup>, concomitantemente o saber acadêmico é cada vez mais desvalorizado. Com isso, o desenvolvimento de pesquisas científicas torna-se quase um ato de resistência, ao mesmo tempo em que, como pós-graduandos, enfrentamos o desafio de levar o conhecimento produzido para a sociedade e facilitar que as pessoas acessem as

25 Ver: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/22/opinion/1503395946\\_889112.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/22/opinion/1503395946_889112.html);  
<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/11/16/O-que-%C3%A9-%E2%80%98p%C3%B3s-verdade%E2%80%99-a-palavra-do-ano-segundo-a-Universidade-de-Oxford>; e  
<https://www.cartacapital.com.br/revista/933/a-era-da-pos-verdade>

26 O termo pós-verdade passou a ser usado com o sentido de “mentira emotiva” a partir das eleições de 2016 nos Estados Unidos. Sem embargo, o termo data de 1992, quando foi utilizado por jornalistas do caso *Watergate*. Assim, o conceito de pós-verdade se relaciona com os processos políticos e com o comportamento das pessoas que seriam guiadas mais pela ideologia que por informações verídicas. Nos últimos anos, o uso do termo pós-verdade passou a descrever também um momento histórico, que seria marcado pela velocidade de transmissão das informações, pela multiplicidade de fontes e pela repercussão em redes sociais.

informações.

O filósofo Herbert Marcuse, em 1966, alertava para a função da ciência na realidade social e da responsabilidade do cientista pelas consequências do uso que a sociedade faz do conhecimento produzido. Segundo o autor, não existiriam dois mundos separados: o mundo da teoria pura, da ciência, e o mundo da prática impura, da política (e sua ética); senão apenas um mundo, em que ciência, política e ética, e teoria e prática estão inter-relacionadas (MARCUSE, 2009).

Para Marcuse (2009), a ciência enquanto pensamento crítico desenvolve-se a partir de tentativas de melhorar a vida humana em sua relação com a natureza, portanto o *telos* (fim) interno da ciência seria o melhoramento da existência humana. Sendo este o principal valor do conhecimento científico, não haveria uma ciência “cega”, livre de valores ou neutra, diz Marcuse (2009), para quem o trabalho do cientista tem um *valor social* na medida em que estuda as características da sociedade, podendo o trabalho ser “progressivo ou regressivo, construtivo ou destrutivo, libertador ou repressivo em termos da proteção e melhoramento da vida humana.” (MARCUSE, 2009, p. 160).

Os conceitos que Herbert Marcuse mencionava nos anos 1960 – a responsabilidade e o valor social do cientista – atualmente são reconhecidos pela legislação brasileira em duas resoluções do Conselho Nacional de Saúde que fornecem diretrizes e regulamentam as pesquisas envolvendo seres humanos, tanto na área de Bioética como em Ciências Humana e Sociais.

A primeira é a Resolução Nº 466 de 2012, que reconhece o respeito à dignidade humana e a proteção da vida dos seres humanos que participam de pesquisas científicas como elemento inerente ao desenvolvimento científico e tecnológico; este desenvolvimento deve produzir benefícios potenciais para o ser humano, para a sociedade e para a comunidade em que se insere.

Fundamentada em documentos internacionais, como o Código de Nuremberg (1947), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos (2004), e em documentos nacionais, como a Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1998), a Resolução Nº 466 incorpora referências da bioética (tais como autonomia, beneficência, justiça, respeito e equidade) para, a partir de uma perspectiva do indivíduo e das coletividades, dispor as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos. A resolução define como os principais aspectos éticos da pesquisa: 1) a pesquisa deve respeitar os participantes em sua dignidade e autonomia, assegurando que sejam previamente informados dos potenciais riscos e benefícios, além de ocorrer de forma livre por manifestação expressa; 2) a pesquisa deve ter relevância social, uma destinação sócio-humanitária e considerar com igualdade os diferentes interesses envolvidos; e 3) as pesquisas em qualquer área de conhecimento devem responder aos princípios científicos que justifiquem seu desenvolvimento, fundamentar-se em fatos

científicos e utilizar os métodos adequados às questões, também devem assegurar a confidencialidade, privacidade e proteção da imagem, assim como respeitar os valores culturais e dar acesso aos participantes aos benefícios do projeto.

A segunda é a Resolução Nº 510 de 2016, que dispõe as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. O documento reconhece, por uma parte, as especificidades teóricas e práticas das ciências humanas e sociais que, com base em múltiplas perspectivas teórico-metodológicas, investigam significados, práticas e representações sem necessariamente uma intervenção direta no corpo humano; e, por outra, reconhece que existe uma construção contínua da relação entre pesquisador e participante. Na definição dos princípios éticos, o documento vai além da Resolução Nº 466 e incorpora outros elementos, como a busca pela ampliação e aprofundamento da democracia mediante a “socialização da produção de conhecimento” e o incentivo à participação de indivíduos e grupos socialmente vulneráveis. A resolução estabelece como marco normativo que qualquer pesquisa em ciências humanas e sociais que utilize dados obtidos diretamente com participantes e que contenham informações identificáveis de algum indivíduo deve ser submetida a avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

No campo de estudo da arquitetura e urbanismo, como disciplina das ciências humanas que investiga as relações entre os lugares e as pessoas (arquitetura x comportamento), os princípios ético-científicos devem estar presentes nas pesquisas que buscam entender as expectativas sociais existentes por trás da produção do espaço urbano e arquitetônico. Para Holanda (2013), arquitetura e urbanismo como campo de conhecimento busca entender as propriedades, interpretar as estruturas e as leis subjacentes (efeitos) aos fenômenos investigados (HOLANDA, 2013). Para o autor, entender a arquitetura e o urbanismo no nível do discurso científico significa fortalecer a interdisciplinaridade, numa busca por responder questões relacionadas à produção ou à apropriação do espaço urbano pelas pessoas (HOLANDA, 2010b).

Como apontam Netto *et al.* (2017), o campo de estudos das relações entre cidade, sociedade e ambiente ainda é jovem no Brasil e enfrenta dificuldades epistemológicas. Primeiro, por uma tendência a desenvolver propostas normativas; e segundo, em superar a dicotomia entre prática e pesquisa. Os autores reforçam o papel dos “efeitos da arquitetura e da forma urbana” como campo de pesquisa no país e a importância desse conceito “enquanto estrutura teórica e empírica” e fazem um chamado para que os pesquisadores superem, por uma parte, a separação entre abordagens qualitativas e quantitativas: “Precisamos lidar com as complementaridades entre elas – e superar de vez a dicotomia entre o qualitativo e o quantitativo – se desejamos entender um fenômeno complexo como o urbano e sua teia de implicações.” (NETTO *et al.*, 2017, p. 17); e, por outra, a superar a rejeição aos aspectos que não são visíveis ou mensuráveis.

Em 2014, um grupo de cientistas de diversas áreas e países publicaram um manifesto por uma ciência *pós-materialista*, onde destacam a importância dos aspectos não visíveis da realidade, tais como a mente ou a consciência, que seriam fundamentais para o mundo físico (BEAUREGARD et al., 2014). Para os autores, o foco materialista que dominou a ciência moderna produziu avanços fundamentais para existência humana, porém a ciência pós-materialista buscaria trazer um resgate da mente, da consciência ou da espiritualidade, partes de uma visão mais ampla do ser humano como forma de expandir a compreensão do mundo.

Como mencionam Netto *et al.* (2017), o estudo dos fenômenos urbanos envolve dimensões que vão além da observação, o que pode impossibilitar o descobrimento das evidências necessárias para sua verificação. Isso não diminuiria a validade desse conhecimento nem a importância da busca por evidências como suporte à crítica (NETTO et al., 2017). No entanto, como comenta Holanda (2013), devemos estar alertas para os “abusos da ciência”, principalmente de parte de “expoentes do relativismo epistemológico”, ao mesmo tempo em que devemos insistir na procura pelo “saber reflexivo, sistemático, rigoroso, verificado e comprovado” (HOLANDA, 2013, p. 279).

Para que o estudo da arquitetura e urbanismo esteja no nível do conhecimento científico, deve fundar-se em métodos científicos, sendo necessário identificar o sistema de princípios, teorias e valores que embasam a pesquisa, assim como as operações mentais e técnicas que possibilitem sua verificação ou refutação. O método científico consiste em um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.” (GIL, 2008, p. 27). O método corresponderia ao caminho que se segue para chegar a uma corroboração. Para o filósofo Humberto Giannini (2013), a raiz etimológica da palavra método – *metá*: além de, *hodós*: caminho – teria relação com a palavra *arqué*, que significa princípio ou fundamento. Assim, o método é o caminho que se pergunta pelos princípios que se encontram no subsolo da realidade (GIANNINI, 2013).

O enfoque de aproximação ao fenômeno urbano utilizado nesta pesquisa é o método misto em pesquisa social. Para Somekh e Lewin (2015), esse enfoque consiste no uso integrado de diferentes tipos de métodos de pesquisa, tanto para o projeto e planejamento, como na coleta de dados, e nas técnicas de análise, e também combina diferentes tipos de paradigmas ou pressupostos teóricos. Para as autoras, os métodos mistos em pesquisa social permitem uma compreensão mais ampla do contexto em que estão inseridos os diversos casos de estudo (SOMEKH; LEWIN, 2015). A adoção desse enfoque se justifica, primeiro, pela complexidade do caso de estudo e pelas diversas dimensões humanas envolvidas nos processos de gentrificação (LÓPEZ, 2009); e segundo, para superar a divisão entre abordagens quantitativa e qualitativa nas pesquisas urbanas (NETTO et al., 2017).

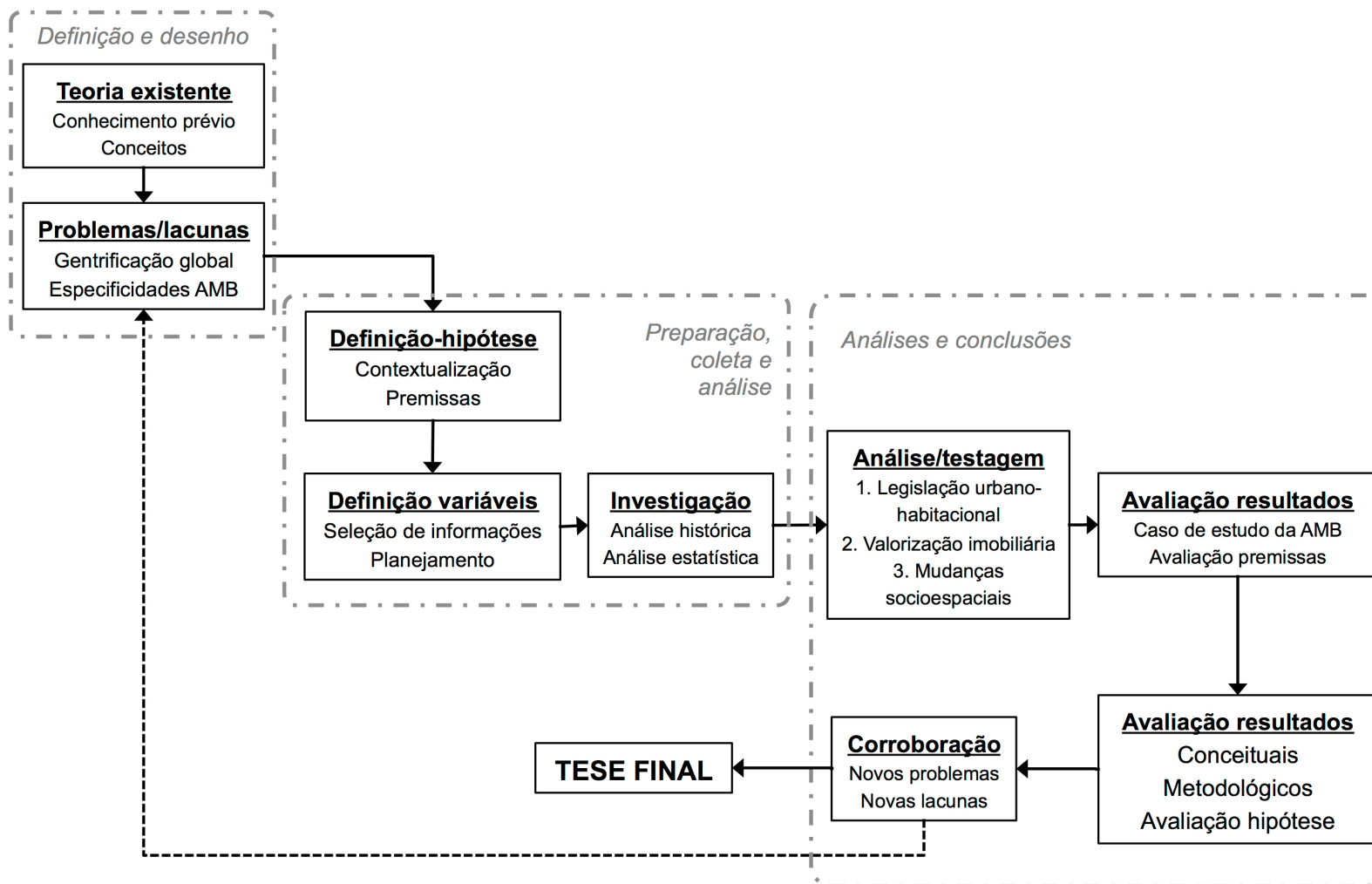
Como metodologia científica específica para abordar o desenho e o planejamento desta tese, assim como o problema proposto, utilizo o método hipotético-dedutivo. Entendo, neste caso, metodologia no sentido mais estrito, como um conjunto de regras para julgar válida ou não uma pesquisa. A dedução consiste em um processo de raciocínio lógico em que teorias estabelecidas são aplicadas como arcabouços para interpretar dados empíricos (SOMEKH; LEWIN, 2015). Para Popper (1991), a lógica dedutiva seria importante para os enfoques críticos, permitindo descobrir as implicações das teorias e criticá-las de forma efetiva. Segundo o autor, o método hipotético-dedutivo – cujo objetivo é descobrir pontos fracos ou lacunas nas teorias existentes a partir da refutação empírica – estimula o surgimento de novas e melhores teorias e fortaleceria provisoriamente as teorias corroboradas (POPPER, 1991).

A utilização do método hipotético-dedutivo obedece a sua aceitação em diversos campos do conhecimento científico (GIL, 2008) e a adequação ao problema de pesquisa, que busca examinar de maneira crítica os pressupostos da teoria da gentrificação em um único caso de estudo. No entanto, entende-se que, em ciências sociais, aproximações epistemológicas positivistas ou empiricistas apresentam limitações para a interpretação de observações, especialmente quando aspectos políticos ou de classe são analisados (LÓPEZ, 2009). Por este motivo, o método de abordagem é complementado por procedimentos analíticos que utilizam outros métodos, como o estatístico. A figura 7 mostra as fases ou etapas da pesquisa. Proponho três fases principais de pesquisa: 1) Desenho e planejamento; 2) Preparação, coleta e análise; e 3) Análise e conclusão. Essas etapas têm como base: primeiro, o fluxo de raciocínio do método hipotético-dedutivo, proposto por Popper (1991), que segundo Gil (2008) poderia sintetizar-se como Problema > Conjecturas > Dedução > Falseamento > Corroboração; e segundo, a proposta metodológica de Yin (2006) para pesquisas empíricas com um único caso de estudo.

Segundo Yin (2006), o estudo de um único caso de estudo justifica-se quando as perguntas de pesquisa são o como e o porquê de um fenômeno da realidade, quando não é possível controlar o contexto em que se desenvolve e quando o objeto da investigação é um evento contemporâneo. O modelo proposto na figura 7 é dinâmico e contempla pelo menos uma reavaliação dos conceitos teóricos, que seria após a análise do caso de estudo e o respectivo trabalho de campo. Isto poderia levar a um ajuste da hipótese preliminar. No modelo de Yin (2006), uma segunda reavaliação ou *feedback* teórico viria após as conclusões, com uma potencial corroboração ou refutação da tese que levantasse novas lacunas ou novas hipóteses. Contudo, dadas as limitações da pesquisa de doutorado, este segundo ajuste conceitual não está previsto.



**Figura 7:** Proposta de fases de pesquisa com base no método hipotético-dedutivo e estudo de caso único.



**Fonte:** Elaboração própria com base em Yin (2006) e López (2009).

Depois de discutir as questões éticas e epistemológicas e o método científico que demarcam o desenvolvimento da tese, especifico os aspectos metodológicos e técnicos que serão utilizados como meios para corroborar ou refutar a hipótese de pesquisa. Para estruturar esses aspectos, utilizei a proposta de Holanda (2013), que sintetiza os aspectos teóricos: primeiro, como a relação entre *itens de conhecimento* ou aspectos da realidade; segundo, como um conjunto de fatos reais explicados por *formulações teóricas* sistemáticas e racionais; terceiro, como a delimitação por um *campo de reflexão*; e quarto, como a fundamentação da discussão teórica a partir de *axiomas*. O autor também argumenta que para testar a teoria é necessário um método. Esse método definiria os *conceitos*, as *categorias de análise*, seus *atributos* e as *relações* entre eles (HOLANDA, 2013). Por último, as técnicas “são as ferramentas do método, procedimentos operacionais, o saber-fazer do pesquisador” (HOLANDA, 2013, p. 266). Para Medeiros (2013), as técnicas também são “um conjunto de modos de representação de uma dada realidade” (MEDEIROS, 2013, p. 149). Assim, os aspectos técnicos são explicados a partir das *ferramentas* e seus *procedimentos* operacionais, e a partir dos modos de *representação* e das *informações* obtidas deles.

Minhas principais inquietações são, por uma parte, a compreensão teórica do conceito gentrificação e, por outra, a compressão prática das abissais desigualdades presentes no espaço metropolitano de Brasília. López-Morales (2016) defende que a utilização desse conceito permite evidenciar as desigualdades urbanas, a exclusão social cotidiana e o deslocamento residencial nas cidades.

Na atualidade existem diversas pesquisas descrevendo como a gentrificação acontece simultaneamente nos mais diversos e exóticos lugares do planeta. A grande quantidade de publicações acadêmicas sobre o assunto torna difícil o acompanhamento de toda a produção e cria a aparência de que o tema está na moda. Dentro de minha trajetória acadêmica, meu interesse pela gentrificação surge em 2010. Entretanto, posso dizer que meus trabalhos anteriores poderiam ter sido mais críticos com a teoria, e que isso se transformou em uma inquietação: quais os limites ou quais são as fronteiras da teoria para explicar realidades tão heterogêneas. Também reconheço a importância da observação que me foi feita pelo professor Mike Savage: “O que de original podemos dizer na teoria da gentrificação?”<sup>27</sup>.

A principal motivação para escolher o caso de estudo surge da experiência pessoal. Brasília é a cidade onde moro desde 2013. Entre as particularidades que me surpreenderam da(s) cidade(s) que conheci até agora na AMB, estão as grandes distâncias de espaço e tempo, principalmente para quem usa transporte coletivo, entre as cidades dormitórios e o PPB, que se traduzem em longas viagens de ônibus. Outra característica da cidade é a falta de moradia acessível e bem localizada para setores

---

27 Comentário realizado durante a FURS-RC21-IJURR Summer School in Comparative Urban Studies, na University of Leeds, no dia 7 de Setembro de 2017.

populares: parece que o ônus excessivo do aluguel<sup>28</sup> força migrações intraurbanas a pelo menos 25 km longe do centro, resistindo, nas áreas centrais, poucos residentes de baixa renda.

Outra motivação que surge de minha trajetória é o estudo de bairros residenciais e os efeitos das transformações urbanas. Como arquiteto, tive a possibilidade de trabalhar em programas de melhoramento urbano governamentais e acadêmicos em bairros populares. A colaboração direta com moradores e organizações territoriais me levaram a assumir um compromisso, pela defesa do direito à moradia adequada e pelo direito à cidade, o que alguns movimentos sociais resumem como direito à “vida digna”. Entendo isto como parte dos direitos humanos fundamentais para a construção coletiva de cidades mais justas. Com base em Lefebvre (1969) e Harvey (2012), compreendo o direito à cidade como a prerrogativa dos habitantes de pensar, decidir, construir e transformar as cidades e o ritmo de vida urbano segundo seus desejos e necessidades coletivas. A partir desses autores, Schvarsberg (2017) acrescenta a ideia do “Direito à Cidade Metropolitana”, como uma reivindicação diante da falta de acessibilidade dos moradores das periferias da AMB às boas condições de vida urbana e oportunidades econômicas concentradas no centro metropolitano.

O direito à cidade insere-se na discussão sobre gentrificação, no sentido em que esses processos de transformação carregam uma disputa pelo espaço bem localizado nas cidades. A gentrificação, por ser um fenômeno de substituição social e de reapropriação de classe, é uma questão ideológica e política que materializa a luta de classes nas cidades contemporâneas, provocando aprofundamento da segregação residencial (MENDES, 2017). Nesse sentido, Shin (2018) menciona que “um bairro que experimenta gentrificação seria um reflexo do desequilíbrio das relações de poder inclinadas para os ricos e poderosos”<sup>29</sup> (SHIN, 2018, p.11).

Assim como as inquietações, as perguntas de pesquisa surgem das particularidades da AMB, como a forte dispersão e a segregação socioespacial. Portanto, a primeira pergunta seria: qual é a relação entre as características do processo de gentrificação descrito na literatura e o processo histórico de transformação urbana na AMB, principalmente entre os anos 2000 e 2018? Uma segunda pergunta, concatenada à primeira, seria: de que maneira o conceito de gentrificação pode contribuir para explicar as particularidades do processo histórico de urbanização da AMB?

Como destaca Holanda (2016), a dispersão de Brasília tem custos – por

28 O ônus excessivo do aluguel corresponde aos domicílios (famílias) com rendimentos de até 3 salários mínimos que destinam mais de 30% da renda com moradia. Segundo dados da série histórica do déficit habitacional no Brasil, divulgados em abril de 2018 pela Fundação João Pinheiro (FJP), no DF o ônus excessivo do aluguel passou de 43.796 domicílios em 2007 – o que representava 44,5% do total do déficit – para 87.307 domicílios em 2015 – o que representa mais de 65,6% do total. No Brasil, no entanto, em 2015 o ônus excessivo do aluguel era de 3.177.772 domicílios, o que representa 49,9% do total do déficit habitacional.

29 *A neighbourhood experiencing gentrification would be a reflection of the imbalance of power relations skewed towards the rich and powerful.*

exemplo, nas longas distâncias entre casa e trabalho – que afetam de forma diferente cada camada social. Assim, enquanto a população de menor renda localiza-se, em média, a 26,6 km do centro metropolitano, os mais ricos estão a 5,1 km. Outro indício parece ser a forte segregação socioespacial que sugere, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH/2010). Dentro do DF, o setor da Asa Norte (área residencial central) tem o maior IDH (0,957): já a 20 km de distância, o setor da Estrutural tem o menor IDH (0,616). Na AMB, o maior IDH corresponde ao DF como um todo, que tem IDH = 0,824, e o mais baixo é o IDH do município de Padre Bernardo (GO), com 0,651, localizado a 115 km do centro metropolitano.

Para Holanda (2016), a apartação em Brasília nasce com a cidade de forma extrema e estaria imbricada no projeto modernista de Lucio Costa, apesar da utopia social proposta no discurso original do projeto. Não obstante, como reconhece o próprio Costa em 1984, a utopia original desvaneceu-se com o tempo, e a cidade tornou-se reflexo da sociedade brasileira como um todo – excludente e segregada. Segundo Holanda (2016), a cidade e a sociedade real impuseram-se sobre o planejamento moderno, resultando em uma urbe dicotomizada entre centro e periferia, caracterizada pelo espraiamento dirigido pelo Estado.

Ação do Estado como principal agente produtor da segregação residencial parece ser uma terceira característica importante no caso de Brasília. É o que Neio Campos destaca em seu texto publicado originalmente em 1991, “A segregação planejada”. Campos (2010), reconhece as especificidades do espaço urbano de Brasília, a maioria vindas da origem na construção da cidade, mas, assim como Holanda (2016), aponta que ela tem características semelhantes aos processos sociais que fundamentam a estrutura interna das principais cidades brasileiras. O autor identificou, em Brasília, quatro momentos históricos com diferentes formas de produção do espaço urbano.

O primeiro momento, durante a construção da cidade, operou um submercado imobiliário de “alta produção” caracterizado pela diferenciação e seletividade dos padrões habitacionais por estrato social. A Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), como possuidora de quase toda a terra urbana do DF, foi o principal agente interventor do Estado. Ela teve um papel articulador da segregação socioespacial, evitando ou consolidando assentamentos informais e entregando lotes ou apartamentos em função de classe e divisão do trabalho.

O segundo momento, para Campos (2010), ocorre após a inauguração e caracteriza-se pela diminuição do ritmo de construção, levando à “quase paralização da indústria da construção civil” (CAMPOS, 2010, p. 116). A estagnação do submercado imobiliário diminuiu a oferta de emprego, o que, somado ao contínuo crescimento populacional, agravou a crise social. Para o autor, o controle social imposto pelo Estado exacerbou as desigualdades espaciais, constituindo-se o “espaço dos excluídos” – surgiria um “submercado das áreas deterioradas centrais”, composto por

agentes que extraem renda fundiária pela lógica da sublocação de imóveis. Dessa forma: “[...] o proprietário do imóvel se apropria, à primeira vista, apenas da renda fundiária diferencial [...]” (CAMPOS, 2010, p. 118). Com isso, Campos, sem utilizar a palavra gentrificação, menciona um conceito chave nessa teoria: a renda diferencial (que tratarei nos aspectos teóricos, metodológicos e técnicos).

No terceiro momento, que ocorre a partir de 1971, observa-se a consolidação da cidade, incentivada pela retomada dos investimentos e transferências dos órgãos públicos por parte do regime militar. Neste período o autor destaca duas características: a lógica do “submercado de conjuntos habitacionais”, produzidos pela Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS) nas cidades satélites do DF, e pela formação de um “submercado concorrencial” composto de médias e pequenas imobiliárias e pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), criada em 1973.

Em Brasília, em função de o Estado dispor do monopólio da oferta de terra para a expansão urbana, é o próprio governo do Distrito Federal quem auferem os lucros provenientes das rendas fundiárias, constituindo-se num agente que acumula diretamente o capital imobiliário no processo de expansão urbana [...]. (CAMPOS, 2010, p. 123).

Para Campos (2010), apenas no quarto momento – que entendo que começaria a partir dos anos 1990 – o submercado imobiliário começa a operar segundo a lógica do capital incorporador. A atuação da Terracap fomentou a especulação imobiliária com o leilão de amplas porções de terras públicas, que eram adquiridas por grandes empresas. O autor menciona dois efeitos da ação de capital incorporador na segregação residencial neste período: por uma parte, a renovação de certas áreas, criação de novos espaços, na maioria empreendimentos excludentes, onde o capital incorporador se apropria da renda diferencial gerada pela ação do Estado; e, por outra, a associação do capital incorporador com o capital financeiro como principal forma de acesso ao financiamento habitacional, excluindo os segmentos de baixa renda.

A ação do Estado nos processos de gentrificação na América Latina é destacada por López-Morales (2015) como o primeiro de três fatores concatenados. O primeiro fator, onde o Estado é fundamental, é a criação de políticas estatais de macrorreconfiguração urbana. O segundo, é a criação de capital espacial por meio de investimentos em infraestrutura em áreas degradadas nos centros e pericentro. O terceiro, são os processos de estratificação à escala de microbairro, com o deslocamento da população de menor renda.

Com relação ao terceiro fator, Janoschka (2016) aponta que os processos de gentrificação variam em forma e desenvolvimento segundo o contexto geográfico. Existiriam diferenças na gentrificação das cidades de latino-americanas ante as do mundo anglo-saxão. Esses aspectos seriam os processos de “acumulação por despossessão”, que ocorrem com o deslocamento e o despejo das pessoas com menos recursos. Acumulação por despossessão é como Harvey (2006a) chama a “acumulação

primitiva” de Marx, que nos termos de Harvey seriam os processos de privatização dos ativos do Estado, seja através da venda empresas públicas, de terras públicas ou pela desregulamentação de atividades; isso provocaria uma maior acumulação de capital por agentes privados e a perda dos bens comuns do Estado (HARVEY, 2006a). Assim, gentrificação, deslocamento e despossessão seriam processos-chave nas transformações urbanas em América Latina. Por sua parte, Shin (2018) destaca o deslocamento como um aspecto chave na pesquisa sobre gentrificação e destaca a multidimensionalidade do fenômeno. Para o autor, é fundamental identificar quem residia na área para poder medir quantas pessoas foram deslocadas.

Na mesma linha, Janoschka (2016) define três tipos de deslocamento: primeiro, quando existe uma mudança de um local para outro produto de forças externas; segundo, como mobilidade relacionada ao transporte diário; terceiro, o deslocamento como processo de despossessão, quando há abandono de moradias, expulsões ou erradicações. Dentro do terceiro tipo de deslocamento, o autor reconhece quatro possíveis dimensões: a material, política, simbólica e psicológica (JANOSCHKA, 2016).

Diante desses pressupostos e com o intuito de responder as principais questões de pesquisa – sobre quais os limites do conceito gentrificação para explicar as particularidades do processo de transformação urbana na AMB – é possível estabelecer as seguintes perguntas complementares:

- Que tipos de transformações urbanas é possível observar na AMB? Quais delas poderiam configurar potenciais processos de gentrificação?

- Como são esses processos de transformação urbana? Quais suas características principais?

- Quais os efeitos socioespaciais dessas transformações? Por que ocorreriam certas transformações em determinados espaços urbanos?

- Como as causas são determinadas por fatores do planejamento urbano locais ou globais? Quais os agentes sociais mais relevantes que participam da produção das transformações urbanas na AMB?

- Quando, dentro do período de estudo, podemos reconhecer momentos de valorização ou desvalorização imobiliária? É possível observar transformações que indiquem o deslocamento de população de menor renda das áreas centrais ou pericentrais na AMB?

- Onde aconteceram as transformações urbanas mais intensas dentro da AMB? Para onde se direcionaram os fluxos migratórios intrametropolitanos nos últimos anos?

Para responder essas perguntas, utilizamos o conceito de gentrificação como uma lente adaptável ao caso de estudo (LÓPEZ, 2016), porém reconheço que o conceito raramente foi testado em uma metrópole com as características de Brasília – dispersa, segregada e planejada pelo Estado. Dessa forma, a contextualização teórica

precisa considerar as particularidades da AMB; para isso, proponho uma análise crítica em relação a algumas contribuições do conceito de gentrificação para explicar as transformações urbanas em Brasília.

Como observa Pescatori (2015), as mudanças urbanas dos últimos anos na AMB tendem a reverter algumas de suas particularidades, como por exemplo: 1) os processos de conurbação e adensamento da mancha urbana com verticalização de áreas próximas aos centros; 2) a criação de novos núcleos habitacionais de classe média em áreas rurais, expandindo o perímetro urbano; e 3) a “configuração de uma periferia muito mais diversa, complexa e potencialmente conflituosa” (PESCATORI, 2015, p. 51), devido à maior proximidade entre áreas socialmente desiguais.

Como assinala Coelho (2017), a ação do Estado, com a desculpa de preservar o conjunto tombado (PPB), manteve, desde a inauguração da cidade, os pobres distantes do centro urbano, o que gerou uma estrutura de cidade fragmentada e descontínua entre o PPB, as cidades-satélites e os municípios fora do DF (COELHO, 2017). Na mesma linha, Oliveira (2008) e Dos Santos (2016), apontam que, em nome da preservação do meio ambiente (lago Paranoá), a via Estrada Parque do Contorno (EPCT) historicamente teve como função a formação de uma espécie de “cordão sanitário”, onde ocupações irregulares de baixa renda eram rigorosamente contidas.

Zechin (2014) e Coelho (2017) concordam que a história da evolução urbana de Brasília está fortemente relacionada com o processo de produção do espaço no qual o Estado foi o principal agente. Para Holston (1993) também o governo teria sido fundamental na promoção da desigualdade social e coincide em que, apesar das excepcionalidades de Brasília, o desenvolvimento urbano reproduziu características de outras grandes cidades brasileiras. Para o autor, as políticas urbanas e habitacionais segregacionistas – aplicadas principalmente desde o regime militar –, que ofereciam lugar de moradia aos funcionários segundo a divisão do trabalho, resultaram na intensificação de padrões típicos de outras metrópoles brasileiras. Primeiro, a divisão centro-periferia, na AMB haveria proporcionalmente mais habitantes na periferia que no centro; segundo, a escassa mistura de rendas dentro dos bairros, com rigorosa separação entre PPB e cidades-satélites; terceiro, as diferenças de renda entre o centro e a periferia. E destaca que: “Estas relações entre centro e periferia ilustram de que modo a construção de relações espaciais é fundamental para a formação das experiências vividas de estratificação social.” (HOLSTON, 1993, p. 294).

Sem embargo, Coelho (2017) aponta que o desenvolvimento urbano do DF mudou a relação de dependência entre o centro e a periferia, pelo que as Regiões Administrativas (RAs) têm se diferenciado em suas funções dentro da rede urbana. Para a autora, embora o PPB continue como centro funcional, a atual interdependência e as relações hierárquicas entre as RAs as assemelhariam mais como “bairros” que como “cidades”. Isto já era mencionado por Kohlsdorf, quando a autora diz: “[...] as cidades

satélites não podem ser consideradas cidades, mas bairros. A descontinuidade dos diversos núcleos torna Brasília atípica pelo excepcional esgarçamento de seu tecido” (KOHLSDORF, 2005, p. 42). Ademais, mencionava que Taguatinga, primeira cidade satélite, caminhava para se tornar a única cidade do DF.

Coelho (2017) também ressalta que os processos de segregação voluntária teriam levado população de maior renda a morar fora da área central, principalmente em condomínios fechados. A partir da análise sintática do espaço, Coelho (2017) distingue, por uma parte, que a segregação socioespacial estaria associada a uma segregação configuracional, ao mesmo tempo em que as centralidades funcionais se relacionariam às centralidades configuracionais. Por outra parte, a autora observa que no DF haveria uma relação inversa entre renda e centralidade configuracional, a população de menor renda reside em áreas com maior potencial de centralidade, enquanto a de maior renda ocupa áreas com menor potencial de centralidade ou potencialmente segregadas (COELHO, 2017).

Com relação à distribuição de renda, Zechin (2014) também encontra características diferenciadas com relação a outras cidades brasileiras. Diferentemente de Coelho (2017), em 2014, Zechin descrevia como, no DF, a população de maior renda concentrava-se, principalmente, numa região central estendida em direção ao sudoeste em um eixo de até 25 km. Em contraposição, a população de menor renda se localizaria a não menos de 10 km do centro e estaria espalhada por todo o sistema urbano (ZECHIN, 2014).

Para Lauriano (2013), o DF se destacaria de outras capitais similares, principalmente, pelas particularidades do mercado imobiliário. No DF, a oferta formal de habitação ultrapassa a demanda e estaria focada nas rendas médias e altas, enquanto o déficit habitacional se concentra nas rendas baixas que tem pouca oferta legal, levando a população a viver na informalidade a grandes distâncias do centro (LAURIANO, 2013). Essa situação já era apontada por Caiado (2005), quando observou, ao analisar a mobilidade intraurbana na RIDE-DF com dados do Censo de 2000, que o aspecto que definia os fluxos era a procura da população de menor renda por moradia em locais de menor pressão imobiliária. A autora advertia para o esvaziamento populacional do DF, com migrações predominantes para Águas Lindas, Luziânia, Valparaíso e Novo Gama (CAIADO, 2005a).

Com base nas pesquisas recentes sobre o espaço urbano de Brasília (ZECHIN, 2014; LAURIANO, 2015; PESCATORI, 2015; RIBEIRO; TENÓRIO; HOLANDA, 2015; HOLANDA, 2016; COELHO, 2017; SCHVARBERG, 2017), parece importante estabelecer duas premissas que auxiliam na construção da hipótese preliminar de pesquisa.

A primeira premissa compreende que, na atualidade, Brasília é mais que o plano piloto (PPB), e também é mais que o Distrito Federal (DF). Parece ser razoável entender

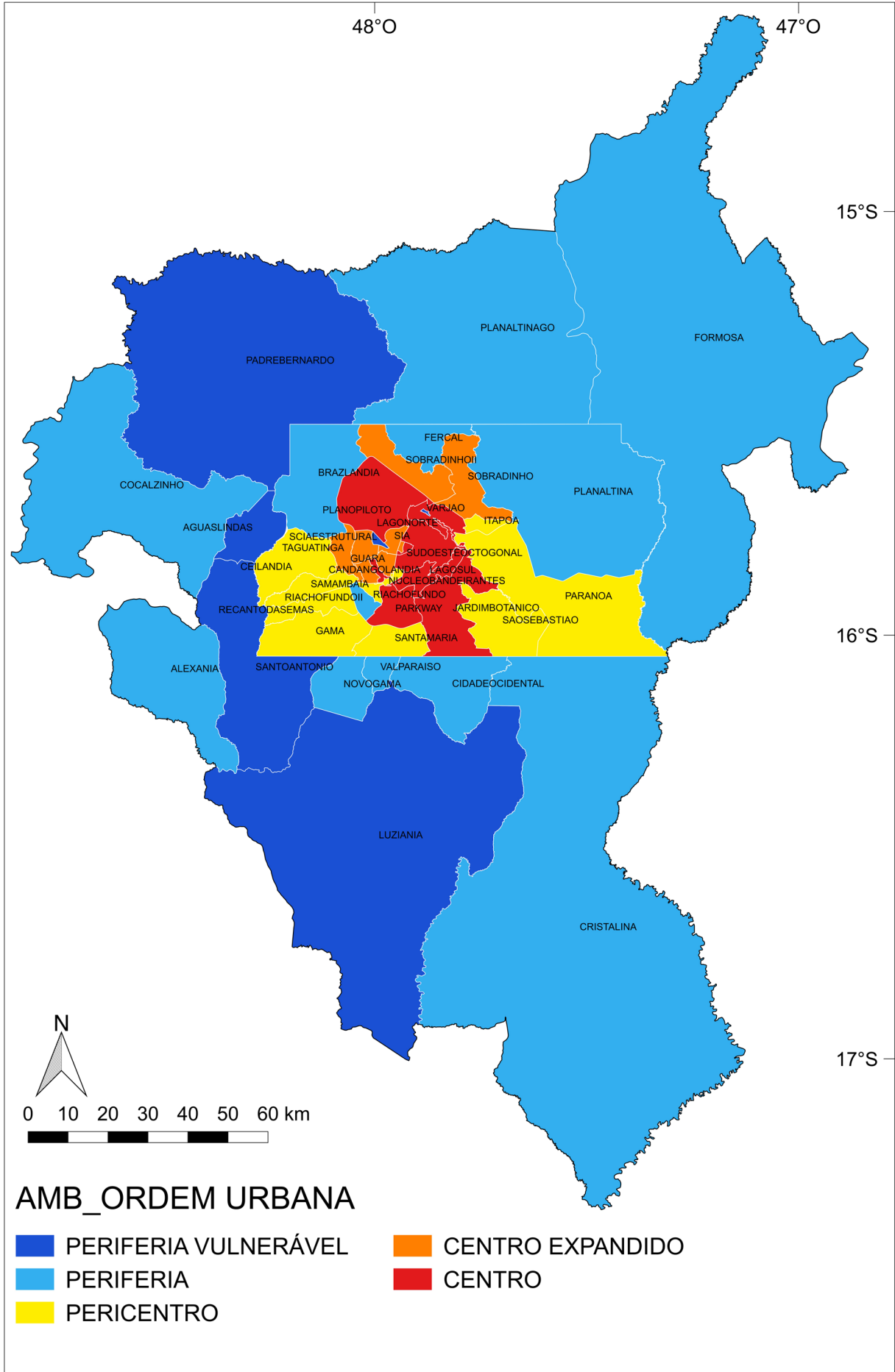


Brasília como toda sua a área metropolitana (AMB). A metrópole brasiliense sugerida pela CODEPLAN (2014), com suas contradições e diferentes níveis de integração, sintetiza a complexa rede urbana formada por municípios anteriores à construção da nova capital, como Cristalina (1901, ao sul), Planaltina (1790, ao norte), Formosa (1843, ao nordeste), Luziânia (1746, ao sudoeste), Brazlândia (1932, ao oeste), e outros municípios que surgem da subdivisão gerada pela demanda habitacional, todos eles articulados pelo DF como município polo.

A segunda premissa entende que na AMB seria possível reconhecer a formação de um centro expandido, de um pericentro metropolitano, ademais da periferia. Apesar das distâncias e das descontinuidades ainda existentes na mancha urbana, as relações no espaço metropolitano de Brasília parecem ser hoje mais complexas que a dicotomia entre centro e periferia, e proponho uma diferenciação em três grandes áreas com dinâmicas urbanas diferentes. A primeira área, que é o centro metropolitano de alta renda, estaria praticamente limitada pela via Estrada Parque do Contorno - EPCT e fariam parte dela as RAs do Plano Piloto, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal, Park Way, Lago Sul, Lago Norte e Jardim Botânico. Ademais, uma área de expansão do centro composto por SIA, Águas Claras, Guará, Candangolândia, Núcleo Bandeirantes, Sobradinho e Sobradinho II. Nestas área se concentrariam a maior parte dos equipamentos e da infraestrutura urbana, os postos de trabalho formal e a população de maior renda. Dentro da EPCT as exceções ou fissuras seriam as RAs de Varjão e Estrutural e alguns bairros específicos de menor renda.

A segunda área, que é o pericentro metropolitano, é formada pelas “cidades-satélites” dentro do DF localizadas mais distantes do PPB e com população de rendas mais diversas, constituídas por RAs como Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, Recando das Emas, Gama, Santa Maria, São Sebastião, Paranoá e Itapoã. Essas RAs caracterizam-se pela heterogeneidade e originam-se de transferências de acampamentos, de erradicação de invasões em áreas centrais, de invasões ou loteamentos legais e ilegais, condomínios regularizados ou não, entre outros. Nessa área existiria pouca participação no emprego formal, porém uma grande parte da população e da oferta habitacional dos últimos anos, com grandes projetos residenciais privados e de habitação social.

**Figura 8:** Mapa estruturação centro, pericentro e periferia na AMB.



**AMB\_ORDEM URBANA**

- PERIFERIA VULNERÁVEL
- PERIFERIA
- PERICENTRO
- CENTRO EXPANDIDO
- CENTRO

Fonte: elaboração própria.

A terceira área, formada pela periferia metropolitana, poderia ser subdividida em uma periferia próxima e em uma periferia distante e de baixa renda. A periferia próxima, estaria formada por RAs como Planaltina, Fercal, Brazlândia e Riacho Fundo II, ademais de municípios com ocupação urbana conurbada ao DF, como Novo Gama, Valparaíso, Cidade Ocidental, e Planaltina-GO; somado a municípios mais distantes com população de renda não tão baixa, como Formosa, Cocalzinho, Alexânia e Cristalina. Finalmente, a periferia distante formada por municípios com população de renda baixa, como Padre Bernardo, Águas Lindas, Santo Antônio do Descoberto e Luziânia. Por uma parte, a periferia imediata teria maior dependência econômica com o município polo e maior relação de fluxos pendulares, caracterizando-se como cidades-dormitório, as quais teriam recebido a população migrante do DF. Por outra, a periferia distante teria maior independência econômica, sendo constituída por municípios de base econômica agrícola com menor relação cotidiana com o município polo.

Dessa forma, com base nessas premissas e associada às perguntas de pesquisa anteriormente formuladas, proponho como hipótese que: apesar das particularidades na formação e no desenvolvimento urbano da AMB, existiriam transformações urbanas que podem ser consideradas potenciais processos de gentrificação, a partir da identificação de quatro elementos: 1) papel do Estado na implementação de políticas e na aprovação de legislações na área de planejamento urbano que buscam a criação de novas centralidades ou projetos de requalificação urbana no centro e pericentro metropolitano; 2) investimentos públicos através de projetos estratégicos de infraestrutura urbana com concessões ao setor privado que incentivam a renovação urbana do entorno a esses investimentos; 3) surgimento de novos mercados imobiliários onde poucos agentes privados atuam na reestruturação do espaço e capitalizam a renda do solo, com ciclos de valorização e desvalorização imobiliária; 4) processos de despossessão, remoções de áreas irregulares ou a ação da valorização imobiliária asseguraram a elitização das poucas áreas centrais com residentes de menor renda – a expansão da valorização imobiliária tem levado à população a morar fora do DF migrando do pericentro à periferia metropolitana.

No entanto, os potenciais processos de gentrificação na AMB apresentariam algumas singularidades, como: 1) a intensificada ação estatal no planejamento e na especulação com o monopólio da terra urbana (CAMPOS, 2010) – no DF, o Estado passaria de empreendedor a facilitador do mercado imobiliário; 2) os investimentos de infraestrutura e políticas de zoneamento, que incentivaram unicamente o vetor de expansão sul-sudeste (COELHO, 2017), porém, longe do centro metropolitano e com a conectividade como fator relevante na valorização de algumas áreas; 3) a gentrificação quase generalizada do PPB (LAURIANO, 2015), que teria se espalhado pelo DF, e que tem deslocado setores da população para municípios da periferia metropolitana (CAIADO, 2005a), e nesses municípios aconteceriam as principais mudanças na

estratificação socioeconômica (SOUSA, 2011); e 4) ações repressivas contra o uso e a ocupação irregular do solo pela população de baixa renda, principalmente no município polo (HOLSTON, 1993; SCHVARSBURG, 2017), teriam dificultado o acesso à renda e à moradia, existindo nas áreas centrais apenas fissuras ou contra-usos onde a população mais vulnerável resiste ao controle e à valorização do espaço (HOLANDA, 2016).

Para tentar refutar a hipótese, abordo o problema – de potenciais processos de gentrificação na AMB – a partir da perspectiva proposta Smith (2012), quem destaca que, para entender a gentrificação, é importante estudar a relação entre as etapas históricas do processo de urbanização e a evolução do valor do solo (valorização imobiliária). Deste modo, a análise trata: primeiro, da reconstrução histórica das políticas de planejamento urbano que afetaram a produção do espaço metropolitano, com foco nas mudanças na legislação federal e do Distrito Federal que incidiram sobre a gestão metropolitana, sobre o planejamento urbano ou sobre as políticas de habitação social. Segundo, trata da descrição estatística das mudanças nos valores imobiliários no DF e das transformações socioeconômicas da população da AMB no período entre 2000 e 2018, com foco em aspectos demográficos de renda, educação, trabalho, raça e gênero.

O objetivo principal da tese é analisar os efeitos socioespaciais das transformações urbanas na AMB e investigar se houve processos de gentrificação que motivassem o deslocamento da população de menor renda do centro e pericentro metropolitano.

Para compreender os efeitos socioespaciais das transformações urbana na AMB durante o período de 2000 a 2018, procuro analisar: 1) a reconstrução cronológica da história das políticas habitacionais, de planejamento urbano e de gestão metropolitana, principalmente a nível federal e no DF; 2) a evolução dos preços imobiliários no DF entre 2004 e 2016, e especificamente, em 9 RAs entre 2010 e 2018; e 3) as transformações populacionais a partir da trajetória de dados demográficos e seus reflexos no espaço metropolitano, principalmente, transformações socioeconômicas referentes a renda, educação, emprego, gênero e raça, ademais de informações sobre deslocamento e migrações intraurbanas.

A partir dos objetivos principais, desdobram-se quatro objetivos específicos:

- Reconhecer e contextualizar as etapas históricas do desenvolvimento urbano da AMB, as principais mudanças na legislação urbano-habitacional e as implicações na organização socioespacial da metrópole.

- Desenvolver uma análise qualitativa e quantitativa das transformações urbanas e da evolução da valorização imobiliária na AMB que permita identificar ou descartar potenciais processos de gentrificação.

- Avaliar possíveis relações entre as características do processo de transformação urbana na AMB e as características dos processos de gentrificação descritos nos

aspectos teóricos.

- Atualizar o estudo da legislação urbana e das transformações socioespaciais na AMB, ademais de representar visualmente os dados demográficos para especializar as mudanças socioeconômicas recentes.

Em resumo, o trabalho investiga potenciais lacunas nos alcances do conceito gentrificação para explicar as transformações urbanas de Brasília. Para esse problema, proponho como hipótese que, apesar das especificidades do caso de estudo, sim aconteceriam processos de gentrificação na AMB. Com o fim de refutar essa hipótese, desenvolvo uma reconstrução histórica do processo de produção do espaço metropolitano de Brasília e uma análise estatística descritiva das mudanças socioeconômicas da população e da valorização imobiliária entre 2000 e 2018.

### **Aspectos técnicos**

Pesquisas que estudam o fenômeno da gentrificação não apresentam um método de análise único, para cada caso de estudo é uma abordagem diferente de investigação. Na literatura, sem importar a vertente teórica (seja da perspectiva da produção ou do consumo), veem-se três pontos fundamentais para o reconhecimento do processo e seu estudo: o primeiro é a reconstrução histórica das transformações urbanas do bairro, com especial atenção para os ciclos de uso e a atuação de agentes públicos e privados; o segundo ponto são as mudanças demográficas (sociais) e a valorização do solo (econômicas) como fatores chaves para medir o fenômeno; finalmente um terceiro ponto é a importância do deslocamento social, das resistências contragentrificadoras e das particularidades de cada caso de estudo.

O ponto de partida do desenvolvimento de um método de análise para o caso da AMB, são as potenciais lacunas observadas em pesquisas anteriores que tentaram medir ou quantificar os processos de gentrificação em outras cidades do mundo. Nos anos 1990, Neil Smith desenvolveu uma tentativa de cartografar as fronteiras da gentrificação no *Lower East Side* de *New York*. Para Smith (2012), a fronteira da gentrificação é uma espécie de linha imaginária, uma linha econômica traçada pelos promotores imobiliários do bairro que representa a divisão da paisagem urbana em zonas onde se deve investir ou desinvestir.

A análise de Smith (2012) utilizou dados sobre os atrasos nos pagamentos dos impostos territoriais, percentuais de moradias desocupadas e o número de transações imobiliárias para mapear a disseminação da gentrificação entre 1974 e 1986. O autor faz considerações metodológicas para encontrar um indicador apropriado para os reinvestimentos e desinvestimentos e destaca pesquisas anteriores que, por exemplo, utilizaram dados dos aumentos nos créditos hipotecários para compra ou reabilitação de habitações, outras que estudaram a localização dos subsídios estatais para fins de habitação ou as variações no número de habitantes. A hipótese do autor é que as

mudanças econômicas produzem a transformação demográfica da gentrificação.

Na pesquisa do *Lower East Side*, Smith analisa os 26 setores censitários do bairro que têm moradias privadas e os pontos de inflexão no percentual de propriedades com atraso nos impostos. A pesquisa observa que os primeiros setores censitários (SC) a experimentar um ponto de inflexão foram os do extremo oeste do bairro por volta de 1976, os últimos seriam os do leste; em 1985 em todos os SC já se observavam pontos de inflexão.

Para otimizar os dados, o autor utilizou o método dos mínimos quadrados, que permite minimizar as diferenças entre os valores das variáveis. Os dados finais foram processados com o pacote *Surfer* do *GoldenSoftware*, e isso lhe permitiu visualizar os dados como um mapa corográfico (com curvas de nível), onde as linhas que representariam as curvas de nível indicam os anos e o avanço do processo no espaço. Porém, é o próprio Neil Smith quem aponta as dificuldades para medir o processo e destaca as limitações de sua análise. Para Smith, analisar apenas os pontos de inflexão dos reinvestimentos e o mapa de fronteira, assim como utilizar um método exclusivamente quantitativo, não teria permitido mostrar a complexidade dos padrões locais.

Para enfrentar o desafio metodológico, observei quatro pesquisas anteriores que apresentaram medições dos processos de transformação urbana ou de gentrificação por meio de métodos quantitativos. Os critérios de seleção dos exemplos das pesquisas foram dois: o primeiro foi a necessidade de estar fundamentado por uma publicação científica que exponha a metodologia utilizada, os dados e resultados; e o segundo foi a diversidade geográfica dos casos analisados, sendo um caso no Brasil, um no México, um nos Estados Unidos e outro na Grã Bretanha.

O primeiro exemplo é o Índice de Transformação Socioespacial (ITSE) no Distrito Federal do México, proposto pela professora da UNAM Eftychia Bournazou, no artigo *Cambios socioterritoriales e indícios de gentrificación. Un método para su medición* (2016). Para a autora, a gentrificação seria um fenômeno socioespacial dinâmico, resultado de migrações intraurbanas e com a potencial substituição de grupos de menor renda. Bournazou (2016) propõe um índice para medir a gentrificação no México-DF com base nos dados dos censos dos anos 2000 e 2010, com o objetivo de visualizar espaços potencialmente gentrificados ou em processo de revalorização. A pesquisa desenvolve um índice composto de 8 indicadores, que provêm de variáveis dos censos que caracterizam diferentes grupos sociais no espaço. Segundo Bournazou (2016), é possível interpretar as transformações sociais ocorridas no espaço em dois polos, gentrificação por um lado e declínio urbano por outro. A gentrificação representaria a elitização, a valorização e o enobrecimento do espaço social, enquanto o declínio urbano representaria a desvalorização, a deterioração e o empobrecimento.

As variáveis selecionadas pela autora derivam da literatura revisada por ela.

Essas variáveis, em outras análises empíricas, demonstraram alta correlação com a gentrificação e têm por objetivo caracterizar grupos sociais segundo aspectos socioeconômicos e culturais, para posteriormente permitir a identificação de potenciais espaços gentrificados com base nas mudanças demográficas e nos bens imóveis. Ao todo, o ITSE utiliza 8 variáveis separadas em 2 grupos: A) Variáveis sociais: 1) população total, 2) número de crianças de 0-4 anos, 3) número de pessoas acima de 65 anos, 4) grau de escolaridade, 5) média de natalidade; e B) Variáveis espaciais: 6) número de moradias, 7) média de ocupantes por quarto, 8) moradias com computador.

A partir dessas variáveis, o índice mede as mudanças por setor censitário de 2000 para 2010 e localiza as variações fora da média da área urbana do México-DF como um todo. As variações indicariam maior potencial de gentrificação ou menor potencial de gentrificação, por exemplo: o aumento da população total pode indicar um apogeu imobiliário e uma tendência positiva para a gentrificação; em contraposição, o aumento de ocupantes por quarto é associado à superlotação e à desvalorização do espaço, portanto uma tendência negativa para a gentrificação. Assim, as mudanças com correlação positiva seriam: o aumento da população total, o aumento do grau de escolaridade, o aumento do número de moradias e o aumento das moradias com computador. E as mudanças com correlação negativa são: aumento no número de crianças, aumento no número de idosos, aumento na média de filhos por lar e aumento do número de ocupantes por quarto.

Com base numa pontuação simples, as variáveis com correlação positiva recebem um valor +1 e as com correlação negativa um valor de -1. Com esses valores numéricos, os dados foram georeferenciados em software SIG para análise espacial, que identificou os padrões de concentração, dispersão e aglomeração; isso proporcionou a criação de mapas parciais para cada variável e permitiu observar o comportamento no tempo em contraste com a média da cidade. Diante disso, a autora identificou três tipos de espaços em transformação: 1) os estáveis, 2) os com tendência positiva para a gentrificação, e 3) os com tendência negativa para a gentrificação ou em declínio. A soma dos valores de cada variável determina o índice geral gentrificação/declínio. Este primeiro índice geral é calculado e elabora-se uma tipologia de espaços por setores censitários referentes a suas transformações de 2000 para 2010, classificados como: a) relativamente estáveis, que recebem pontuação -2/+2; b) transformações significativas, -4/+4, c) mudanças médias, -6/+6, e d) mudanças fortes, -8/+8. Este novo índice de tipologia foi analisado com SIG para representação em mapas sociais de espaços em gentrificação ou declínio (BOURNAZOU, 2016).

Para a autora, com o índice, teria sido possível reconhecer tendências à revalorização do espaço em setores censitários onde já eram conhecidos processos de substituição social. Ao mesmo tempo, ela destaca como os setores vizinhos – aos que estariam se gentrificando – apresentavam declínio urbano. No entanto, é o próprio

artigo que expõe suas limitações metodológicas, relacionadas, principalmente, com as mudanças nas variáveis e nos setores de um censo para o outro. Outras críticas possíveis estão na pouca abrangência das variáveis escolhidas, na definição subjetiva dos valores para cada tipologia espacial, e na dificuldade da leitura gráfica dos mapas. Apesar das críticas, o estudo avança na medição do fenômeno da gentrificação abrindo caminhos para aperfeiçoamentos.

O segundo exemplo é o *Los Angeles Index of Displacement Pressure* (LAIDP) [índice de pressão por deslocamento, Los Angeles, Califórnia, Estados Unidos], desenvolvido por pesquisadores das universidades de Berkeley e UCLA e disponível na internet<sup>30</sup>. Este índice utiliza dados oficiais e colaborativos e seleciona suas variáveis a partir de ampla revisão de literatura apresentada no estudo *Gentrification, Displacement and the Role of Public Investment: A Literature Review* (ZUK et al., 2015).

Os autores, diante dos modelos explicativos iniciais como os da filtragem e da segregação residencial que apresentam as transformações da gentrificação como inevitáveis, enfatizam o papel do Estado nas mudanças dos bairros cada vez mais segregados, o que ocorre em sintonia com as desigualdades estruturais de renda. Ademais, a deterioração dos bairros resultaria da interação entre mudanças demográficas, políticas públicas e segregação residencial, tudo isso limitado pelo contexto metropolitano (ZUK et al., 2015). A pesquisa e o índice focam nos potenciais efeitos da infraestrutura pública, principalmente ferroviária, na valorização imobiliária do solo no entorno e a pressão que geraria o aumento dos preços nos residentes de menor renda.

O LAIDP mede a relação entre dois grupos de sete variáveis nos setores censitários onde mais de 40% da população tem renda menor que a média da cidade. No primeiro grupo estão os fatores de mudança com as seguintes variáveis: 1) distância de uma estação ferroviária em uso, 2) distância de uma estação ferroviária em construção, 3) distância de bairros com chegada de grupos de alta renda, 4) mudanças na previsão de preços imobiliários para 2020; e no segundo grupo, fatores de pressão por deslocamento: 5) domicílios alugados, 6) percentual de famílias que destinam mais de 50% da renda com moradia, e 7) número de propriedades acessíveis em preços e unidades cujos contratos expiram até 2023.

Cada variável representa uma medida e o índice mede a relação entre pares de variáveis de cada grupo. Por um lado, as medidas do fator de mudança são aquelas que sugerem que uma revitalização futura é provável, devido a investimentos, projeções de ganhos imobiliários e proximidade a áreas recentemente alteradas. Por outro lado, os fatores de pressão de deslocamento captam as áreas com alta concentração de residentes que podem ter dificuldade em absorver os aumentos nos aluguéis que

30 Ver: <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=70ed646893f642ddbca858c381471fa2#overview>



acompanham os processos de revitalização urbana. Um dos aspectos destacados no LAIDP é a análise prospectiva, ou seja, a forma como o índice consegue apresentar potenciais cenários futuros; isso é possível a partir da utilização de bases de dados originais, próprias e colaborativas que são atualizadas constantemente. Uma das debilidades é o pouco interesse nas mudanças demográficas.

A terceira referência é o trabalho do professor da *University of Manchester* Mike Savage chamado de Geografia do Capital Cultural, na Grã Bretanha (CCGB). Esta pesquisa procura medir o capital cultural da população do Reino Unido para identificar uma diferenciação territorial de classe, o que o autor chama de “especialização de classe”. O trabalho é resultado de anos de pesquisas difundidas em vários livros e artigos, mas priorizarei a publicação de 2010, *The Politics of Elective Belonging* (As políticas da escolha de pertencer).

O conceito de “escolha de pertencer”, concebido por Savage (2010), refere-se à forma como as pessoas de classe média buscariam algumas características morais específicas nos lugares aos quais tem capacidade de mudar-se e criar raízes. Esses lugares específicos destacam-se tanto pela funcionalidade ou adaptação aos desejos de moradia desses grupos como pelo simbolismo dado pela tipologia de habitação, pela identidade ou pelo estilo de vida do local (SAVAGE, 2010).

Com o objetivo de quantificar o capital cultural da população, o autor utiliza dados dos censos de 1990 e 2000 para selecionar 4 setores da área metropolitana de Manchester onde foram realizadas 182 entrevistas qualitativas entre 1999 e 2001. Com uma aproximação indutiva, a pesquisa tenta generalizar conclusões a partir de locações específicas e da pergunta sobre se os bairros carregam certas marcas de classe. Inspirado nas pesquisas de Ley e a perspectiva culturalista, Savage (2010) argumenta que o consumo seria o novo campo de distinção de classe. A pesquisa baseia-se no conceito de capital cultural de Bourdieu e no modelo de espaços de posição social para interpretar os diferentes setores ou bairros que seriam exemplos de localização de uma classe específica.

As entrevistas aos residentes procuravam saber sobre suas atividades de lazer, seu estilo de vida, suas redes, portanto sobre suas identidades; a análise consistiu na contagem rigorosa da frequência dos termos, assuntos ou conceitos que surgiram. A interpretação destaca duas narrativas de identidades: a nostalgia e o pertencimento, que estariam associados a valores morais. O autor utiliza uma análise geométrica de dados e análise de correspondência para posicionar as características sociais num plano cartesiano, chamado de “mapa do espaço social”. Depois de analisar 168 variáveis sobre gostos culturais e participação em atividades sociais, os mapas destacam uma polarização entre o que se interpreta como: envolvimento e desengajamento, no sentido horizontal (eixo 1); e estabelecido e emergente, no sentido vertical (eixo 2).

A pesquisa de Savage (2010) destaca-se pela escala da amostra, pela

utilização de métodos de análise mistos, e pela original interpretação estatística de dados qualitativos. Os resultados evidenciam a importância do “pertencimento” para entender as preferências da classe média pela residência urbana. Os resultados também ressaltam a importância das dimensões cultural, social e ideológica na diferenciação social da metrópole de Manchester. Todavia, surgem críticas sobre o quanto o fenômeno de Manchester pode ser aplicável somente à Grã Bretanha ou à Europa; assim como ao *eurocentrismo* do modelo de Bourdieu e à difícil aplicabilidade no Sul Global.

A quarta referência é o índice desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, chamado de Integração dos Municípios à Dinâmica da Metropolização (IMDM) e publicado no livro de mesmo nome editado por Luiz César Ribeiro (2014). O estudo surge da necessidade de compreender melhor a organização funcional das metrópoles brasileiras, e também como uma necessidade de contrastar a metrópole funcional com a metrópole institucional, esta última muitas vezes constituída mais por critérios político-econômicos que pela dinâmica urbana.

A classificação dos municípios é resultado de uma metodologia de análise fatorial, chamada de Análise por Componentes Principais (ACP), e uma análise de *Cluster* ou análise de agrupamentos por Classificação Hierárquica Ascendente (CHA). Os procedimentos analíticos possibilitam a verificação do relacionamento entre diferentes variáveis e a formação de agrupamentos de municípios segundo níveis de integração. Em pesquisa quantitativa a análise fatorial permite detectar dimensões ou conceitos comuns, correlacionar diversas variáveis e selecionar um número menor de fatores (SOMEKH; LEWIN, 2015).

Para classificar os municípios em níveis de integração, é utilizado um conjunto de informações sobre a dinâmica metropolitana brasileira. Dessas informações resultam as 9 variáveis para a análise estatística. As informações utilizadas pelo índice são obtidas a partir do IBGE, de censos e do PDAD, e resumidas em 3 dimensões:

A) Dimensão urbana: 1) população residente em 2010 [valor normalizado a uma escala logarítmica (log)], 2) taxa de crescimento populacional entre 2000 e 2010, 3) grau de urbanização em 2010 (divisão da população que reside em áreas urbanas pelo total de residentes no municípios), 4) densidade dos setores urbanos em 2010 (quantidade de população que reside em setores classificados de 1 a 4 pelo IBGE em relação a superfície de setores em Km<sup>2</sup>).

B) Dimensão econômica: 5) percentual de trabalhadores em atividades não agrícolas em 2010 [considera as atividades de comércio, serviços, indústria da transformação, e extrativo mineral], 6) PIB do município em 2011 (soma dos setores agropecuários, industriais, serviços e impostos, para normalizar as diferentes entre municípios se aplica escala (log)), 7) total de rendimentos dos residentes em 2010 (valores absolutos também são normalizados).

C) Dimensão da mobilidade: 8) saídas por movimento pendular no município em 2010, 9) porcentagem de saídas por movimento pendular em 2010 (número de pessoas que saem do município para trabalhar ou estudar em relação ao total dos ocupados).

Com as variáveis quantificadas e seus valores normalizados os dados são organizados numa tabela no *software Excel*, e a partir deste software realiza-se uma análise por componentes principais (ACP). A ACP é um método estatístico de múltiplas variáveis que analisa dados apontando para a sua redução, o que permite escolher as variáveis mais representativas. Com este método é possível extrair dados da relação entre variáveis e suas características. Esses dados são processados no *software StatLab*, que analisa cada fator gerado segundo o relacionamento das variáveis e interpreta um percentual de predominância de cada variável. Para entender as agrupações dos fatores da ACP correspondentes a cada dimensão, o *software* dispõe cada município e cada variável espacialmente no plano cartesiano, segundo as coordenadas geradas. Similar à análise de Savage (2010), a ACP polariza os agrupamentos variáveis nos eixos de plano cartesiano.

Um segundo processamento dos dados é feito por meio de uma análise de *Cluster* por classificação hierárquica ascendente (CHA). A CHA permite criar agrupamentos a partir de uma classificação que avalia as diferenças e semelhanças dos elementos em função de distância estatística. O resultado do agrupamento por classificação hierárquica ascendente é mostrado na forma de diagrama bidimensional ou dendograma. Neste os municípios se distribuem no plano cartesiano segundo as coordenadas geradas no *StatLab*. A análise de cluster por CHA faz-se com base nessas coordenadas e ajuda a reconhecer as hierarquias e os agrupamentos dos municípios segundo suas características, se mais homogêneas ou heterogêneas.

Os resultados da análise de Cluster permitem classificar os agrupamentos de municípios segundo o nível de integração à dinâmica da metropolização. Para isso, os municípios são localizados no plano cartesiano a partir das coordenadas geradas. A partir da posição e da relação com o município polo, a integração dos municípios pode ser classificada como muito alta, alta, média, baixa ou muito baixa. Essa classificação posteriormente pode ser expressada espacialmente com softwares SIG.

A análise desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles evidencia o descompasso entre a institucionalização das metrôpoles e dinâmica urbana das aglomerações urbanas; ademais, os dados quantitativos auxiliam na compreensão das relações internas entre os municípios das áreas metropolitanas.

No quadro 2, apresenta-se um resumo dos principais elementos de cada exemplo de índice estudado, destacam-se as dimensões, as variáveis e as categorias utilizadas em cada pesquisa.

	<b>ITSE</b>	<b>LAIDP</b>	<b>CCGB</b>	<b>IMDM</b>
	<b>México-DF</b>	<b>Los Angeles</b>	<b>Grã Bretanha</b>	<b>Metrópoles Brasil</b>
<b>Grupos, dimensões</b>	(2) Variáveis sociais e espaciais.	(2) Fatores de mudanças e fatores de pressão por deslocamento	(3) Dimensão cultural, social e ideológica	(3) Dimensão urbana, econômica e mobilidade
<b>Variáveis</b>	(8) População total, N° de crianças, N° idosos, grau de escolaridade, natalidade, N° moradias, ocupantes x cômodo, N° computadores x domicílio.	(7) Distância a estação ferroviária, distância a estação em construção, distancia a bairros com alta renda, mudança na projeção de preços imobiliários para 2020, domicílios alugados, ônus excessivo do aluguel, projeção de moradia acessível ate 2023.	(168) Gostos culturais e participação em atividades sociais	(9) Renda, PIB, População total, % trabalhadores não agrícolas, grau de urbanização, soma dos fluxos pendulares, % saídas a trabalho ou estudo, crescimento populacional, densidade urbana.
<b>Categorias</b>	(4) Transformações estáveis, leves, médias, fortes.	(5) Pressão por deslocamento muito alta, média, média baixa, baixa.	(4) Identidade emergente, estabelecido, envolvido, desengajado.	(4) Município polo, alta integração, média, baixa.

**Fonte:** Elaboração própria.

Para alcançar os objetivos desta tese de doutorado, que analisa a relação entre o processo de transformação urbana recente na AMB e potenciais processos de gentrificação, o desenvolvimento da pesquisa divide-se em dois eixos (figura 4): 1) reconstrução histórica da produção do espaço metropolitano de Brasília até 1999; e 2) análise da relação ente o desenvolvimento urbano, as mudanças na legislação, a valorização imobiliária e as transformações socioespaciais entre 2000 e 2018.

Figura 9: Eixos de análise.



Fonte: Elaboração própria.

No primeiro eixo, a reconstrução histórica do processo de formação da AMB foi desenvolvida com base em fontes secundárias, principalmente a partir da leitura e fichamento dos livros organizados por Aldo Paviani da Coleção Brasília, da Editora UnB (1991, 1996, 2003, 2010); ademais da revisão de algumas fontes primárias, como os dados dos censos do IBGE e os arquivos das diferentes legislações de cada época. A revisão dessas fontes resultou na elaboração de uma cronologia de eventos e legislações mais importantes, o que permitiu a identificação das etapas históricas que desde a inauguração de Brasília em 1960 foram divididas por décadas. Com apoio de outras fontes secundárias para abordar eventos específicos, principalmente publicações científicas (artigos, teses e dissertações), construí o relato dos aspectos históricos da produção do espaço metropolitano de Brasília; relato que focalizou em três aspectos: 1) políticas de planejamento urbano; 2) organização espacial da metrópole; e 3) aspectos demográficos e socioeconômicos. O objetivo foi contextualizar o desenvolvimento urbano de Brasília e o processo de formação da

AMB para compreender a atual formação metropolitana e a atual estrutura legal de gestão urbana.

No segundo eixo de análise, o relato das transformações urbanas da AMB entre 2000 e 2018 é resultado do estudo da relação entre as mudanças na legislação urbana, o avanço da valorização imobiliária e as transformações socioespaciais. A reconstrução histórica foi desenvolvida com base em fontes secundárias, maiormente com os livros: *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*, organizado por Paviani (2010); *Brasília: Transformações na ordem urbana*, organizado por Ribeiro *et al.* (2015); e *Território e sociedade: as múltiplas faces da Brasília metropolitana*, organizado por Nogales *et al.* (2019). Igualmente, foram utilizadas fontes primárias, entre as mais importantes estão: microdados do IBGE dos censos 2000 e 2010; microdados da CODEPLAN das PDAD e PMAD de 2013 e 2018; valores imobiliários desde 2010 a 2018 extraídos dos boletins da Conjuntura Imobiliária elaborado pela SECOVI-DF; ademais da revisão da legislação. Todos os dados levantados para a elaboração da pesquisa foram obtidos e estão disponíveis na internet.

Seguindo os pressupostos de Smith (2012), de que o mais importante ao estudar a gentrificação é entender a relação entre o desenvolvimento histórico das cidades e os ciclos de valorização imobiliária, foi descartada a ideia de elaborar um índice de medição da gentrificação, no entanto a revisão metodológica dos casos de estudo auxiliou na seleção das variáveis para a análise das transformações socioespaciais na AMB entre 2000 e 2018.

Diante da impossibilidade de conhecer pessoalmente todas as cidades da AMB, procuro conhecer as características dos territórios por meio de pesquisas anteriores, pelos dados demográficos e pelos valores imobiliários, para assim poder avaliar as transformações urbanas, por uma parte, a partir da variação quantitativa dos valores de cada variável, e por outras a partir da variação qualitativa das mudanças espaciais registradas na história e nos mapas. No relato das transformações urbanas da AMB, entre 2000 e 2018, apresentados no Eixo 2 de análise, foram observados quatro grupos de antecedentes: 1) Variações da legislação e da política urbano-habitacional; 2) variáveis demográficas e socioeconômicas; 3) variáveis de migração e fluxos intraurbanos; e 4) variações do valor do solo.

As informações do grupo 1 (políticas urbano-habitacionais), foram obtidas a partir da bibliografia revisada e da busca direta da legislação nos sites oficiais ([planalto.gov.br](http://planalto.gov.br), [sinj.df.gov.br](http://sinj.df.gov.br) ou [cl.df.gov.br](http://cl.df.gov.br)). As informações demográficas e socioeconômicas dos grupos 2 e 3 foram obtidas dos Censos de 2000 e 2010, e utilizaram-se as seguintes variáveis para sua análise: 1) situação urbano-rural, 2) média de moradores por domicílio, 3) média da renda do responsável por domicílio, 4) domicílio segundo tipo (casa-apartamento-cômodo), 5) domicílio segundo condição (próprio-alugado), 6) alfabetização do responsável, 7) rendimento mensal do responsável (em salários

mínimos), 8) pessoa responsável segundo sexo, e 9) média de anos de estudo do responsável apenas para o ano 2000 e 10) pessoas segundo autodeclaração de cor ou raça apenas para o ano 2010. A partir dos dados da PDAD e PMAD de 2013 e 2018 foram analisadas as seguintes variáveis: 1) moradores segundo o ano de chegada à Região Administrativa (RA) ou município, 2) RA ou município de origem dos moradores, 3) moradores segundo o motivo da mudança, 4) nível de escolaridade, 5) posição no trabalho, 6) localização do trabalho, 7) renda média por pessoa, 8) acesso a bens urbanos e pessoais (parques, equipamentos, automóvel particular, internet), 9) moradores segundo gênero e raça;

Para a análise dos dados, resumidos nas 9 variáveis do Censo 2000-2010 e nas 9 variáveis da PDAD/PMAD 2013-2018, foi utilizada a estatística descritiva, útil para descrever e resumir uma grande quantidade de informações. A organização da informação foi desenvolvida em tabelas de *Excel* e as variáveis representadas por meio de gráficos e mapas elaborados em *softwares* QGIS de Sistema de Informação Geográfica (SIG). A análise dividiu-se em 5 passos: 1) identificação de variáveis socioeconômicas, 2) coleta de dados, 3) construção de tabelas, 4) análise e interpretação dos valores em tabelas e gráficos, e 5) representação e interpretação dos valores em mapas SIG. Para a análise estatística utilizam-se recursos básicos como o cálculo de percentuais, variações percentuais, valores médios e correlações. Esses recursos permitem caracterizar e comparar o comportamento dos valores de cada RA ou município segundo cada variável.

Para a análise dos valores do solo (grupo 4), as informações sobre o mercado imobiliário foram obtidas principalmente dos números do Boletim da Conjuntura Imobiliária, publicados pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Distrito Federal (SECOVI-DF) – que representa empresas que atuam na área de habitação no DF (imobiliárias e incorporadoras). Os boletins são elaborados pela consultora ECONCONSULT Consultoria Econômica da UnB e, em 2010, utilizaram uma amostra de quase 20 mil imóveis, para em 2018 chegar a 50 mil imóveis. Por causa de algumas descontinuidades nas publicações, foram sistematizadas as informações contidas nos boletins correspondentes ao mês de Dezembro durante o período de 2010 a 2018, com exceção do ano 2017 em que não houve boletim em dezembro e foi substituído pelo mês de Outubro.

Com os valores do preço mediano por m<sup>2</sup> dos imóveis transacionados no DF entre 2010 e 2018, foi possível observar a série histórica da valorização imobiliária no período mais recente. Foram selecionados os preços para imóveis à venda, sendo quitinetes, ou apartamentos de 1, 2 e 3 dormitórios, ademais de casas de 2 e 3 dormitórios em Águas Claras, PPB, Ceilândia, Gama, Guará, Núcleo Bandeirantes, Samambaia, Sobradinho e Taguatinga. Para complementar os preços imobiliários em períodos anteriores, também foram observados dados de outros estudos (LIMA

O objetivo do Eixo 2 de análise é entender a relação entre o processo de transformação urbana da AMB e os processos de gentrificação descritos no capítulo I. Assim, para entender as transformações urbanas da AMB, a análise histórica focou em três aspectos: 1) mudanças nas políticas e na legislação urbano-habitacional, 2) mudanças socioeconômicas da população, e 3) mudanças nos valores do solo urbano.

Algumas críticas que ouvi em seminários sobre gentrificação era que “quem pesquisa gentrificação, vê gentrificação em tudo”, ou que seria comum estudar casos específicos de bairros onde já existem processos de elitização e forçar uma conclusão de que, sim, existiria gentrificação. Portanto, a proposta desta tese é pesquisar as transformações urbanas da AMB como um todo, sem analisar a situação de algum bairro em particular. Ademais, o objetivo é analisar criticamente a hipótese de que existiria gentrificação em Brasília, e com isso procurar potenciais lacunas na teoria.

O quadro 3 apresenta-se um resumo dos objetivos específicos da tese e das técnicas e ferramentas necessárias para seu cumprimento.

**Quadro 3:** Objetivos específicos e técnicas de análise.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	INFORMAÇÃO	
	FONTES	TÉCNICAS
1. <b>Contextualizar</b> a história do desenvolvimento urbano da AMB.	<b>Secundárias:</b> Livros coleção Brasília, Teses, Dissertações, Artigos. <b>Primárias:</b> Legislação federal, estadual e distrital, dados órgãos oficiais.	<b>Análise histórica:</b> Sistematização cronológica dos principais acontecimentos. <b>Ferramentas:</b> Microsoft Word, Mendeley Desktop.
2. <b>Analisar</b> qualitativa e quantitativa as transformações urbanas da AMB.	<b>Primárias:</b> Dados dos Censos IBGE 2000 e 2010, pesquisas PDAD e PMAD CODEPLAN 2013 e 2018, Boletim da Conjuntura Imobiliária SECOVI-DF de 2010 a 2018. <b>Secundárias:</b> Livros, artigos, teses, dissertações.	<b>Análise quantitativo:</b> estatística descritiva, variáveis socioeconômicas valores do solo; <b>Análise qualitativo:</b> descrição de registros históricos, interpretação de mapas georeferenciados. <b>Ferramentas:</b> Microsoft Word e Excel.
3. <b>Avaliar</b> a relação entre o processo de transformação urbana da AMB e processos de gentrificação.	<b>Primárias:</b> Dados demográficos, socioeconômicos, de preços imobiliários e da legislação urbana e habitacional <b>Secundárias:</b> Livros, artigos, teses, dissertações.	<b>Análise qualitativo:</b> interpretação das transformações da AMB a partir da perspectiva da gentrificação. <b>Ferramentas:</b> Microsoft Word, Excel, QGIS.
4. <b>Atualizar e representar</b> visualmente os dados que sintetizam as transformações urbanas da AMB.	<b>Primárias:</b> Tabelas, gráficos e mapas produzidos na tese com as informações levantadas sobre as mudanças populacionais, socioeconômicas, preços imobiliários e do planejamento urbano.	<b>Análise quantitativa:</b> variáveis representados segundo valores; <b>Análise qualitativa:</b> variáveis representadas segundo características. <b>Ferramentas:</b> Microsoft Excel e QGIS.

**Fonte:** Elaboração própria.



## Conclusões do capítulo

Neste primeiro capítulo, foi possível descrever os aspectos teóricos, metodológicos e técnicos que limitam o desenvolvimento da tese. O conceito de gentrificação, que surgiu em 1960 para descrever transformações pontuais nos bairros de Londres, depois de 2010 converteu-se em um fenômeno planetário. De estudar a preferência dos grupos de alta renda por localização nas cidades, a gentrificação passou a estudar o conflito político e as relações de classe que se manifestam nos processos de transformação urbana.

A gentrificação enquanto teoria surge a partir do processo de filtragem residencial descrito pela teoria da Ecologia Urbana da Escola Sociológica de Chicago. Este processo, no qual os grupos de alta renda que decidem abandonar o centro e são seguidos por grupos de renda média levando a deterioração das áreas centrais, teve forte influência na perspectiva do consumo, uma das duas explicações predominantes na teoria da gentrificação. A perspectiva do consumo explica a gentrificação pela motivação dos grupos de alta renda de voltar ao centro, revalorizando esses espaços. A outra perspectiva, da produção, explica a gentrificação pela orientação dos capitais imobiliários a investir nas áreas da cidade onde a renovação urbana seja mais lucrativa.

Atualmente existe uma ressignificação do conceito, embora de origem anglo-saxã e europeia, enfoques teóricos com origem na América Latina e no Sul Global, tem prestado mais atenção aos conflitos urbanos e aos aspectos históricos da urbanização local, numa tentativa de desconstrução das estruturas conceituais e de descolonizar a teoria.

O principal item de conhecimento da teoria da gentrificação são os processos de transformação urbana e sua relação com os processos político-econômicos. Esses processos consolidariam, no espaço urbano, os privilégios de uma classe sobre outra e provocariam o deslocamento dos grupos sociais de menor capital espacial. Deste modo, uma definição básica da gentrificação seriam as transformações urbanas de um bairro ou setor da cidade, que provoquem a saída da população de menor renda, sendo substituída por outra de maior renda.

Para explicar o fenômeno da gentrificação, as principais formulações teóricas – pelo consumo e pela produção – dividiram o debate acadêmico desde 1970 até 1990. A perspectiva do consumo ou da demanda, propõe uma explicação fundamentada nos aspectos culturais e nos padrões de consumo de atores individuais. Em contraposição, a perspectiva da produção ou da oferta, explica o fenômeno pelas estratégias de atores globais e pela oferta de produtores imobiliários privados.

O geógrafo Neil Smith foi um dos principais teóricos da perspectiva da produção e da gentrificação em geral, e seu livro de 1996, *The New Urban Frontier*, foi a base da revisão bibliográfica. Para o autor, o fenômeno da gentrificação se explicaria pela relação entre o valor do solo e o valor da edificação ou *rent gap* (renda diferencial). À

diferença de Homer Hoyt (que influenciou a perspectiva do consumo), para quem o valor do solo era igual ao valor do lote mais a renda futura, para Smith (2012) o valor de solo de Hoyt só representaria o preço de venda do imóvel. Segundo Smith (2012), o valor do solo compreende 4 categorias: o valor do imóvel, o preço de venda, a renda do solo capitalizada e a renda potencial do solo. Na renda potencial do solo, que seria o preço no qual se poderia vender um imóvel em condições urbanísticas mais favoráveis, estaria a chave para que ocorra a gentrificação.

Ciclos históricos de valorização e de desvalorização seriam reconhecíveis nos bairros gentrificados, onde a desvalorização do solo cria as condições para a renovação do espaço e para a gentrificação. Conforme Smith (2012), empreendedores investem capital em lugares onde os lucros serão maiores, por isso os investimentos vão às áreas desvalorizadas, onde o solo está mais barato e os retornos econômicos serão maiores. Por conseguinte, a gentrificação seria um retorno dos capitais ao centro e não das pessoas.

Depois dos anos 1990, autores como Hamnett (1991) promoveram o fim da divisão entre as perspectivas da oferta e da demanda, assumindo que as duas formulações seriam complementares e propuseram uma teoria integrada que destaque o papel do Estado na gentrificação. Nas cidades do Norte Global, as pesquisas reconhecem 4 fases da gentrificação: primeira, uma produção espontânea de renovação entre 1960 e 1980; segunda, a entrada do capital financeiro internacional, entre 1980 e 1995; terceira a gentrificação generalizada dos centros de metrópoles globalizadas, entre 1995 e 2000; e quarta, a massificação e diversificação do processo em expansão a novos territórios.

Entretanto, as reflexões sobre as características da gentrificação nas cidades europeias e estadunidenses tem pouca aplicabilidade nos espaços metropolitanos latino-americanos. Sintetizando a visão de autores como López (2015) e Janoschka (2013), a gentrificação na América Latina se caracterizaria especialmente pelo papel do Estado, principalmente dos governos locais, na promoção de políticas urbanas neoliberais: primeiro, implementando políticas de planejamento urbano que promovem a renovação urbana e, segundo, pelos investimentos públicos em infraestrutura direcionados à valorização de setores específicos. Ademais, outras características seriam: a aparição de novas microeconomias no mercado imobiliário, onde poucos agentes privados movimentam o setor e capitalizam a renda do solo; e finalmente, por uma parte, a gentrificação simbólica, que representa as violências e exclusões que setores da população enfrenta cotidianamente; e por outra, as resistências a esses processos, seja por atos de transgressão, subversão ou de usos contraenobrecedores no espaço.

Brasília, após 60 anos do projeto para nova capital, constitui-se numa área metropolitana de forte polarização centro-periferia, onde o PPB e DF concentram

privilégios diante de uma metrópole excludente e desigual. AAMB enquanto metrópole funcional, delimitada pela CODEPLAN em 2014 como o DF e 12 municípios do Entorno goiano, não tem reconhecimento legal; ao contrário da RIDE-DF, delimitada por lei desde 1998, porém com uma conformação que não reflete as relações metropolitanas cotidianas. Essas e outras particularidades, como a condição de metrópole terciária, polinucleada, dispersa e segregada, ademais de o centro urbano (PPB) ser tombado pela UNESCO desde 1987, transformam a AMB em um caso de estudo *sui generis* para a teoria da gentrificação.

Não obstante, pesquisas recentes descrevem uma tendência à diminuição dessas características metropolitanas, no sentido de registrar-se uma desconcentração das atividades econômicas em direção à Taguatinga e à conurbação formada junto a Ceilândia e Samambaia. Cidades-satélites do DF começam a adquirir autonomia e condição de subcentralidade metropolitana, bem como os municípios do Entorno assumiram a condição de cidades-dormitório. Uma das características que se mantiveram foram as desigualdades territoriais, expressadas também no mercado imobiliário. A valorização imobiliária do PPB teria se expandido para RAs como Guará, Águas Claras, e incipientemente para Ceilândia e Samambaia, provocando migrações do DF para cidades do Entorno.

No DF, o mercado imobiliário, os deslocamentos por moradia e a ação histórica do Estado mantiveram a população mais pobre longe do centro. Em 1991, Campos já destacou o papel do Estado como agente produtor da segregação residencial. No início de Brasília com a atuação da NOVACAP, depois com a SHIS, e posteriormente com a TERRACAP, a ação do Estado promoveu a especulação imobiliária e um apartheid socioespacial. Lembrando que, como destaca López (2015), a ação do Estado é fundamental nos processos de gentrificação na América Latina.

Mediante o exposto, esta tese tem como motivações fundamentais a compreensão do conceito de gentrificação e das especificidades na formação da AMB. A gentrificação, entendida como uma forma de produção do espaço que promove a transformação da paisagem social e construída e a substituição da população de menor capital espacial, é reflexo do desigual acesso à cidade e à moradia. Nesse sentido, as duas principais perguntas de pesquisa são: primeiro, existem processos de gentrificação na AMB? e a segunda pergunta seria, até que ponto o conceito de gentrificação pode explicar as transformações urbanas na AMB?

Perguntas mais específicas indagam sobre: que tipos de transformações urbanas ocorreram na AMB? Como foram esses processos? Quais os efeitos socioespaciais das transformações urbanas? Quando ocorreram ciclos de valorização e desvalorização dos imóveis? e finalmente, onde a valorização e as transformações urbanas teriam provocado o deslocamento da população mais pobre?

Duas premissas sustentam a hipótese de pesquisa, a primeira é que hoje Brasília

é mais que o PPB e também mais que o DF, é sua área metropolitana; e segundo, que a relação centro-periferia não explicaria mais a organização da metrópole brasiliense, agora caracterizada por um centro expandido, um pericentro e uma periferia fora do DF.

A hipótese diz que, apesar das particularidades da AMB, existiriam processos de gentrificação pelo reconhecimento de 4 elementos: 1) políticas públicas de renovação urbana; 2) períodos de valorização e desvalorização imobiliária; 3) elitização dos espaços centrais e deslocamentos da população pobre; e 4) processos de remoção e despossessão da população de baixa das áreas centrais.

Para responder as questões e tentar refutar a hipótese de pesquisa, utiliza-se o método hipotético dedutivo, apropriado para a interpretação de dados empíricos com teorias de base que busquem potenciais lacunas nessas teorias. Para estudar o processo de produção do espaço da AMB, é utilizado o método misto em pesquisa social que complementa análise quantitativa e qualitativa.

Seguindo o pressuposto de Smith (2012), aborda-se o problema da gentrificação a partir da relação entre a história do desenvolvimento urbano e os ciclos de valorização imobiliária. Por isso, a análise central da tese pode ser resumida como estudo da relação entre as transformações urbanas da AMB e os processos de gentrificação. A análise divide-se em dois eixos: o primeiro, descreve a reconstrução história da formação do espaço metropolitano de Brasília até 1999, e foca nas políticas de planejamento urbano, na organização espacial da metrópole e nos aspectos demográficos e socioeconômicos da população. O segundo eixo analisa a relação entre o desenvolvimento urbano, mudanças na legislação urbana, a valorização imobiliária e as transformações socioespaciais na AMB entre 2000 e 2018, com foco nas políticas urbano-habitacionais, nas mudanças demográficas e socioeconômicas, na migração e nos fluxos intrametropolitanos e na evolução do preço dos imóveis no DF.

Para finalizar, os principais objetivos da pesquisa são estudar os efeitos socioespaciais das transformações urbanas na AMB, reconhecer as etapas históricas do desenvolvimento urbano da AMB, analisar quantitativa e qualitativamente as transformações urbanas da AMB, entender a relação entre as transformações urbanas com os processos de gentrificação e, atualizar os estudos urbanos sobre legislação e mudanças socioespaciais em Brasília.

## CAPÍTULO II. NÚCLEO EMPÍRICO

84



## II. NÚCLEO EMPÍRICO

A EVOLUÇÃO URBANA DE BRASÍLIA E AS TEORIAS DE SUA EVOLUÇÃO: DA METRÓPOLE TERCIÁRIA POLINUCLEADA AO “CORDIAL” APARTHEID SOCIOESPACIAL.

### Introdução ao capítulo

Esta segunda parte da tese apresenta a análise do caso de estudo da Área Metropolitana de Brasília (AMB). A análise divide-se em duas partes: na primeira, descreve-se o desenvolvimento urbano da AMB, a partir de uma reconstrução histórica da produção do espaço, embasada na revisão de grande parte das obras da Coleção Brasília 50 anos da Editora UnB, em sua maioria organizadas pelo geógrafo Aldo Paviani. Na segunda parte, apresentam-se os resultados da análise socioespacial das transformações urbanas das últimas duas décadas na AMB, análise desenvolvida com dados dos Censos de 2000 e 2010 e das PDAD e PMAD de 2013 e 2018. A intenção desta análise é reconhecer como foram os processos de transformação urbana da AMB e entender seus efeitos socioespaciais. O objetivo é contextualizar a produção do espaço metropolitano de Brasília e questionar se as transformações socioespaciais recentes podem ser consideradas processos de gentrificação.

### Aspectos históricos da produção do espaço metropolitano de Brasília.

#### *Antecedentes e preexistências (1750 - 1955):*

O processo de ocupação do território de Brasília não começa com a construção da nova capital. Alguns textos, que destacam a epopeia da construção de Brasília e o desenvolvimento do interior do país, descrevem o Planalto Central com um vazio demográfico e um território a ser povoado. No entanto, a área de Cerrado onde hoje está a AMB foi habitada por grupos humanos desde muito antes da colonização.

No Distrito Federal existem atualmente 51 sítios arqueológicos que comprovam a presença humana há 10.000 anos no Planalto Central. Com relação aos povos indígenas, antropólogos reconhecem que antes da colonização existiram quase 200 etnias que ocuparam o Planalto Central (MARTINS, 2014). Em 1944, o etnólogo alemão Curt Nimuendajú reconheceu 108 etnias de 13 famílias; em 1967, o linguista checo Čestmír Loukotka destaca 144 povos diferentes. Em 2012, o IBGE distingue 68 etnias de 8 famílias linguísticas. Os principais povos indígenas que habitaram a área do Planalto Central eram do tronco linguístico Jê. Destacam-se entre eles os povos que ainda resistem, como os Kayapó (atualmente habitam na Amazônia) e os Karajá (atualmente em Goiás, Tocantins e Mato Grosso).

Kayapós e Karajás foram povos temidos pelos Bandeirantes que atravessaram o Centro-Oeste no século XVI. Conhecedores do cerrado, os indígenas atacavam de surpresa e capturavam mulheres que eram incorporadas à tribo (RIBEIRO, 1995). Isso

não impediu a colonização do território e o genocídio da maioria dos povos originários nas mãos dos Bandeirantes, principalmente no século XVIII, quando ocorre um auge do ouro em Goiás.

O descobrimento do ouro em Goiás em 1725 e a ideia de transferir a capital do país da costa para o interior mudaram a trajetória de desenvolvimento do Planalto Central. Como explica Farret (2010), sempre existiram sugestões de mudar a capital para o interior do território brasileiro, entre as justificativas mais utilizadas estavam: unificar o país, apagar a colonização portuguesa, defesa e segurança nacional, desenvolvimento regional, eficiência na gestão pública, identidade nacional e ampliação das fronteiras econômicas (FARRET, 2010). Os primeiros antecedentes aparecem em 1750, quando Francisco Tossi Columbina, a serviço da coroa portuguesa, assegura para si a concessão para abrir uma estrada entre São Paulo e Cuiabá que passaria por Goiás.

A partir dos caminhos que se abriam pela febre do ouro, começa a formação de Luziânia, o município mais antigo da AMB. A antiga Comarca do Arraial de Santa Luzia chegou a ter quase 10.000 habitantes em 1759, crescendo como ponto de passagem entre Goiás e Minas Gerais. O mesmo aconteceu no atual município de Formosa, com registros desde 1736, quando foi instalada a estação fiscal da Lagoa Feia no antigo povoado de Arraial dos Couros. Após o fim do ciclo do ouro, atividades como a agricultura e a criação de gado ganharam importância; assim se originaram novos povoamentos, como foi, em 1811, o caso da antiga vila de Mestre D'Armas, atual Planaltina de Goiás.

Como destaca Viero (2010), o debate político para a transferência da capital da costa para o interior inicia-se em 1761, quando Marquês de Pombal sugere a transferência da capital de Salvador na Bahia para o Vale Amazônico (VIERO, 2010). Dois anos depois, em 1763, a capital é transferida de Salvador para o Rio de Janeiro – esta última cidade se transformaria na capital do império em 1808, quando a corte portuguesa desembarca no Brasil. Os Inconfidentes Mineiros, em 1789, também reivindicaram a transferência da capital, esta vez, para São João Del'Rey em Minas Gerais.

O debate pela transferência da capital vai para a imprensa e, em 1813, o diplomata e jornalista Hipólito José da Costa escreve diversos artigos no Correio Braziliense sugerindo a mudança da capital para o interior. Em 1822 teria ocorrido a primeira menção ao nome de Brasília em um jornal. Em 1821, durante o processo de independência, o português José Bonifácio, que escolheu os membros da Assembleia Constituinte de 1823, aconselha D. João VI a mudar a capital para o interior do país com o fim de se proteger de invasões estrangeiras marítimas. Na primeira Constituição do Brasil de 1824, menciona-se a possibilidade de trocas no território do império e na sua subdivisão.

Entre 1839 e 1877, pesquisas e excursões foram feitas no Planalto Central para mostrar o potencial do lugar para abrigar a nova capital. Em 1852, o Senador Holanda Cavalcanti apresenta um projeto de lei nesse sentido, mas não é aprovado. Francisco de Varnhagem, historiador e diplomata brasileiro, começa em 1855 a defender o Planalto Central como território para a capital, com a justificativa de ser um ponto equidistante entre o Oceano Pacífico e Atlântico. Desta forma, em 1877, Varnhagem faz uma excursão em Goiás e sugere a atual Formosa como o local para nova capital. Nesse mesmo ano, a antiga Formosa da Imperatriz recebe a categoria de cidade.

Como muitas histórias de origens das cidades, a nova capital do Brasil também tem seu mito fundacional. Assim, em 1883, o padre italiano São João Bosco, teria tido um sonho profético que localizava a terra prometida entre os paralelos 15° e 20° sul.

Após a proclamação da República em 1889, seguidas constituições consideraram a transferência da capital, em 1891, 1934, 1937 e 1946. Em 1891, o artigo 3º da Constituição estabelece uma área de 14.400 km<sup>2</sup> no Planalto Central a ser demarcada para abrigar a futura capital. Com a autorização do Congresso, o Presidente da República Marechal Floriano Peixoto compõe a primeira comissão para demarcar o futuro novo Distrito Federal. Louis Cruls, astrônomo belga, foi escolhido para chefiar a comissão de cientistas, que entre 1892 e 1895 teve a missão de demarcar o quadrilátero que hoje delimita o DF.

Em 1917, Mestre D'Armas é reconhecida como cidade e passa a se chamar Planaltina. Em 1922, o presidente da República Epitácio Pessoa encomendou a colocação da Pedra Fundamental de Brasília que indica o lugar da futura construção da capital, localizada no Morro do Centenário em Planaltina. Após este ato, começam as primeiras especulações com a terra onde iria se construir a capital, e em 1930 latifundiários da zona ofereciam as terras para empreendimentos imobiliários de futuros bairros da nova capital.

A partir da definição do local de Brasília, os municípios goianos começam a passar por algumas subdivisões, criando-se novos municípios a partir de povoados pré-existentes. Isto aconteceu com a atual Luziânia, na época Santa Luzia, da qual saiu o município de Cristalina em 1918, e o distrito de Brazlândia, em 1932.

Para Paviani (2010a), é após 1930 que se materializam as condições para a mudança da capital, não apenas como uma questão política, mas principalmente como mais uma etapa do processo de acumulação capitalista (PAVIANI, 2010a). No final dos anos 1930, na ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, é lançado o projeto "Marcha para Oeste" que procurou aumentar a ocupação demográfica do centro do país para levar desenvolvimento econômico às regiões Norte e Centro-Oeste, integrando aquelas regiões através da ampliação da malha rodoviária. Nesse contexto, em 1935, é criado o município de Goiânia, que a partir de 1937 abrigaria a nova capital do Estado de Goiás em uma cidade planejada pelo urbanista Atílio



Depois da Constituição de 1946, em que o texto manteve a mudança da capital, são realizadas duas excursões para a realização de estudos técnicos que viabilizassem a mudança. A primeira, foi a “Comissão Técnica para o Estudo da Localização da Nova Capital da União”, entre 1946 e 1948, presidida pelo engenheiro e diretor do Serviço Geográfico do Exército Djalma Polli Coelho; a chamada “Missão Polli Coelho” tinha o objetivo de confirmar os levantamentos geográficos da Missão Cruls. A segunda foi a “Comissão de Localização da Nova Capital Federal”, comandada pelo marechal José Pessoa entre 1954 e 1956, e autorizada pela Lei nº 1.803 de Getúlio Vargas, a qual ordenava a realização dos estudos definitivos para a transferência da capital da República. No relatório apresentado pelo marechal Pessoa em 1955, aparece a primeira proposta urbana para uma cidade assentada no Planalto Central, chamada de “Estudo Preliminar para a cidade de Vera Cruz, futura capital do Brasil” ou “Plano de Vera Cruz”.

Paralelamente aos trabalhos dos órgãos oficiais brasileiros, o governo contratou, em 1954, a empresa norte-americana *Donald J. Belcher and Associates*, que no ano seguinte entregou o “Relatório Técnico sobre a Nova Capital da República”, conhecido como “Relatório Belcher”, no qual a empresa identifica cinco áreas possíveis para a construção da capital. A área escolhida foi o “Sítio Castanho”, onde atualmente se localiza o Plano Piloto de Brasília (PPB). No relatório, o território é descrito da seguinte forma:

A fisiografia deste sítio, a 25 quilômetros a sudoeste de Planaltina, é inteiramente diferente da dos outros quatro. Seu detalhe topográfico principal é um domo de forma triangular definido pelo Córrego Fundo e o Ribeirão Bananal, quando se juntam para formar o Rio Paranoá, que então corre no rumo leste para o Rio São Bartolomeu. [...] A extensa planície, de suave declividade para os rios limítrofes, presta-se ao desenvolvimento de uma grande cidade de qualquer tipo possível, sem a obrigação de interromper acidentes topográficos. (BELCHER, 1958, p.248-249).

Com base no Relatório Belcher, emite-se o Decreto Nº 38.251 de 1955, que definiu o Sítio Castanho e a área de 5.789,16 km<sup>2</sup>, superfície declarada como área de utilidade pública para possibilitar sua desapropriação. Com isto, o Estado Goiás inicia o processo de desapropriação da Fazenda Bananal no espaço onde se construiria o PPB, dando os primeiros passos para a implantação da nova capital.

Os antecedentes prévios à construção de Brasília demonstram que a transferência da capital para o Planalto Central foi parte de um longo processo político e de desenvolvimento econômico no país. Como expressa Ignez Barbosa (2010), a construção da nova capital está inserida em um contexto de industrialização e urbanização no Brasil (BARBOSA, 2010). O país vivia um momento de industrialização intensa e de transformação da sociedade que passou de ser majoritariamente rural para majoritariamente urbana. Nessa conjuntura, de expansão das cidades e do estágio alcançado pelo capitalismo no Brasil, foi necessária a urbanização de mais território para aumentar a demanda da indústria local.

A localização da capital no Planalto Central respondeu à estratégia de articular e conectar o Sudeste com o Centro-Oeste e Norte do país. Para Barbosa (2010), a expansão do agronegócio no Sudeste teria levado a ocupação intensa do Centro-Oeste como reserva de acumulação primitiva para o setor agrícola. Na década de 1940, a região Centro-Oeste já registrava uma alta migração e segundo Barbosa (2010): “A região já vinha se constituindo na nova fronteira, tendo apresentado incremento populacional total de 1950 para 1960 da ordem de 73%.” (BARBOSA, 2010, p. 69).

Farret (2010) reafirma esta análise: “Em outras palavras, Brasília e seu entorno regional constituir-se-iam no verdadeiro trampolim do Sudoeste industrial para a expansão da fronteira agrícola em direção ao Centro-Oeste e Norte do Brasil.” (FARRET, 2010, p. 36). O autor também destaca a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) em 1967 e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, e seu ambicioso programa de construção de rodovias como elemento para entender a implantação da nova cidade.

O conceito de acumulação primitiva apresentado por Barbosa (2010) para o caso de Brasília deve ser analisado com detenção. Este conceito foi estudado por Marx (2013) no capítulo 24 de “O Capital”. A acumulação primitiva seria o processo de gênese do capitalismo, quando de forma forçada se separa o produtor dos meios de produção. Na história do capitalismo inglês, isto teria acontecido na passagem do sistema feudal para uma economia industrial, quando os camponeses foram expropriados de suas terras e começaram a formar parte das massas de trabalhadores assalariados. Para Marx (2013), na história, os processos de acumulação primitiva seriam:

... os momentos em que grandes massas humanas são despojadas súbita e violentamente de seus meios de subsistência e lançadas no mercado de trabalho como proletários absolutamente livres. A expropriação da terra que antes pertencia ao produtor rural, ao camponês, constitui a base de todo o processo. (MARX, 2013, p.787).

O início da construção de Brasília como capital do país remete à ideia de acumulação primitiva, primeiro, pela grande desapropriação de terras para a

implantação do distrito federal; e segundo, pelo exercício de poder estatal através da criação de instituições que “prepararam o terreno para a emergência das relações sociais capitalistas inteiramente desenvolvidas” (HARVEY, 2005, p. 90). Não obstante, é difícil afirmar que no caso de Brasília os expropriados fossem camponeses que subsistiam do trabalho da terra. Ao contrário, a especulação com a terra começou com a colocação da pedra fundamental, portanto existiam diversos donos que compraram informalmente e outros poucos fazendeiros donos formais de grandes porções do território. Como explica Dornelas (2006), as desapropriações foram feitas em três lotes, o primeiro em junho de 1956, foram desapropriadas 9 fazendas, entre elas as fazendas Bananal e Vicente Pires; o segundo lote em novembro de 1956, foram 33 fazendas; finalmente, no terceiro lote de setembro de 1958, identificam-se 47 fazendas. As 89 fazendas desapropriadas estavam localizadas nos municípios de Formosa, Planaltina e Luziânia (DORNELAS, 2006).

Os processos de expropriações levados adiante pela Comissão de Cooperação para Mudança da Nova Capital, criada em 1955, não estiveram isentos de conflitos. Embora os relatos apresentem que a maioria dos processos foram “amigáveis”, as decisões pela desapropriação ou confisco das terras e o trato dado aos diferentes grupos de proprietários e ocupantes são contestados na justiça até hoje. Para Dornelas (2006) houve interesses particulares e especulação com as potenciais terras da nova capital desde 1889, tanto por parte dos governos federais, como por políticos do Estado de Goiás.

Na atualidade existe um entendimento mais amplo do conceito de acumulação primitiva, considerado um fenômeno próprio do capitalismo em qualquer tempo, um processo global e permanente. Assim, com as particularidades históricas de cada caso, tal como descreveu Marx (2013), o segredo da acumulação primitiva seria que o capitalismo sempre recorre a esse fenômeno quando está em crise ou como forma de expansão. Com este entendimento, e considerando as observações ao conceito feitas por Harvey (2005) sobre a relação entre acumulação primitiva, colonização e expansão geográfica, é possível reconhecer que no caso da produção histórica do espaço urbano do Brasília existiram mais de um processo de acumulação primitiva. O primeiro processo teria acontecido com a colonização, quando os bandeirantes expulsam violentamente os indígenas para extração de ouro e posterior criação de gado; e um segundo processo, com seu nuance, seria a desapropriação das fazendas para a implantação do DF.

Sem esquecer as diversas motivações que tornaram viável a construção de Brasília, a eleição de Juscelino Kubitschek (JK) em 1955 e sua posse como presidente da República em 1956, foram muito importantes para a concretização da transferência da capital. Eleito com um discurso de cumprimento de todos os artigos da Constituição e com um Plano de Metas desenvolvimentista, principalmente através da indústria

automobilística (SCHVARSBERG, 2017), JK já tinha experiência na construção de novas cidades ou bairros como prefeito de Belo Horizonte (1940 - 1945). Entre 1942 e 1944, JK promoveu a construção de um novo bairro, a Região Administrativa de Pampulha, onde foram construídas uma lagoa artificial e o Conjunto Arquitetônico da Pampulha. Este último, encarregado pelo prefeito a Oscar Niemeyer – à época um jovem arquiteto – e construído pelo engenheiro Marco Rabello. Os três coincidiriam, em 1956, no início da construção de Brasília: JK como presidente da República, Niemeyer como o arquiteto dos principais palácios e Rabello como dono da construtora que edificou vários desses palácios.

Um dos principais instrumentos legais que viabilizaram a construção da nova capital foi a promulgação da Lei nº 2.874 em 1956. Nesta lei, conhecida como “Lei de Transferência da Capital”, manteve-se o nome de Brasília e a localização do DF no Planalto Central. Ademais, na lei, JK cria a NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital, empresa pública que promoveu o Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil e que executou as principais obras de arquitetura e urbanismo até a inauguração em 1960. A empresa teve como presidente o político Israel Pinheiro, Oscar Niemeyer como chefe do Departamento de Urbanização e Arquitetura, ademais da participação do paisagista Burle Marx e do artista plástico Athos Bulcão.

A partir da criação da NOVACAP, a ação governamental para construir a nova capital se concretiza, consolidando o Estado como o agente “indutor da urbanização do país” (PAVIANI, 2010a). Em 1956 começam as primeiras construções oficiais, como o Catetinho e o Palácio da Alvorada e, com isso, instalam-se os acampamentos de obras e a Cidade Livre – atual Núcleo Bandeirantes, e intensifica-se o processo migratório para o Planalto Central. No mesmo ano, constituem-se as primeiras rodovias de Brasília que conectavam com os principais centros urbanos da época, como as atuais: BR 060 até Anápolis-Goiânia e a BR 040 até Cristalina, em direção a Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Com o resultado do concurso para o Plano Piloto de Brasília (PPB), em 1957, começa a construção intensa da cidade e constitui-se o que Campos (1991) chamou de “a cidade canteiro de obras” (PAVIANI, 1991). A proposta de Lucio Costa, vencedora do concurso, não planejou a expansão do núcleo central – o PPB – pelo resto do território do DF. Como expressa Derntl (2019), a proposta de Costa considerava que o planejamento regional aconteceria por causa da implementação de Brasília e não o contrário; diferentemente disso, outros projetos do concurso tratavam sim da expansão da cidade e da produção rural num contexto regional (DERNTL, 2019). Para Schvarsberg (2017), na concepção original do PPB, Lucio Costa teria negado a condição de metrópole à qual Brasília se destinaria, algo que pode ser interpretado pela falta de consideração no planejamento com os núcleos urbanos já existentes na área do DF, como Brazlândia e Planaltina. No entanto, em 1985, Lucio Costa teria

reconhecido a metropolização de Brasília para além do DF (SCHVARSBERG, 2017).

O planejamento de Brasília, apesar de sua identidade própria, teve uma forte vinculação com a arquitetura e urbanismo modernos e com as propostas de Le Corbusier e Ebenezer Howard entre outras. Lins Ribeiro (2019) destaca que, embora a cidade tenha nascido de um sentimento nacionalista, no sentido do próprio país estar construindo seu futuro, as definições de Lucio Costa para o Plano Piloto foram muito influenciadas por cidades e estilos internacionais, começando pelo gesto da cruz, símbolo de posse de um lugar pela colonização (MÁRQUEZ, 2019). Desta forma, Brasília expande o Estado brasileiro como “cidade de frente pioneira”, colonizando o Centro-Oeste e olhando para a Amazônia como a próxima fronteira (PAVIANI, 2010a; MÁRQUEZ, 2019).

O início da construção da cidade gerou intensas correntes migratórias de todo o país e promoveu a instalação de acampamentos de obras, sistema de alojamentos utilizados na construção de infraestrutura de grande porte. Esses acampamentos rapidamente já não conseguiram absorver o crescimento populacional, com isso, surgiram diversas “invasões” ou “favelas” e foi necessária a expansão da Cidade Livre e, posteriormente, a criação prematura de núcleos habitacionais periféricos ou “cidades-satélites”. Assim, a organização interna de Brasília não resulta apenas do seu plano urbanístico, também foi caracterizada pela periferização e pela perversa organização espacial produzida pelo rápido crescimento urbano, similar a outras cidades brasileiras, mas na capital o processo foi conduzido pelo Estado (PAVIANI, 2010a).

No final de 1956, a população de operários em Brasília era de 1.000 trabalhadores, em julho de 1957 eram 13.000 trabalhadores, e passaram para 35.000 em maio de 1958 (LARA, 2016); em 1960, antes da inauguração no DF, já moravam 127.000 pessoas (PAVIANI, 2010a). Esse crescimento populacional, somado à tentativa de erradicar as favelas da área destinada ao funcionamento do Estado e a seus funcionários, levou, em 1958, à criação de Taguatinga, primeira “cidade-satélite”, localizada a 22 km do PPB, para onde foram erradicadas 3.677 pessoas da Vila Sara Kubitscheck (HOLSTON, 1993). Nesse mesmo ano, simultaneamente à inauguração do Palácio da Alvorada, a cidade moderna e planejada já nasce periférica, com a expulsão das “invasões” para as “cidades satélites”.

Em 1958, a NOVACAP define como política de delimitação territorial do PPB a criação de uma “faixa sanitária de Brasília”. O discurso oficial para a implementação de um “cinturão verde” isolando o PPB era: de possibilitar a produção agrícola para o abastecimento interno, de controlar a ocupação e a expansão urbana e de proteger a bacia hidrográfica do Lago Paranoá (DERNTL, 2019). Para Derntl (2019), a definição da faixa sanitária que delimita a área central, em 1958, e sua concretização em 1959, com a aprovação da construção da DF-001 ou Estrada Parque Contorno - EPCT,

foi fundamental para orientar as medidas de planejamento urbano implementadas no futuro, já que delimitou uma rodovia perimetral à área central que articulava todo o sistema rodoviário. Esta medida da NOVACAP, que tentou manter o PPB isolado do crescimento urbano espontâneo, reafirmou a estrutura territorial segregada que se propôs à época, de separação entre cidade central ou cidade mãe e cidades-satélites orbitando, ademais de servir de referência para a delimitação da área central patrimonial (DERNTL, 2019).

A construção de uma barreira física, separando um dentro e um fora da cidade central, constituiu um “desvio elitista” (DOS SANTOS, 2016), que enviou os candangos a pelo menos 20 km do centro da cidade que eles mesmos construíram, possibilitando a segregação socioespacial desde o início da nova capital. Como expressam Ribeiro *et al.* (2019), a criação das cidades satélites – previstas como cidades articuladas numa escala regional, mas que eram apenas cidades dormitórios ou verdadeiros “depósitos de gente” – serviu como política de separação e exclusão socioespacial (RIBEIRO; MAGALHÃES; PESCATORI, 2019). Como isto, uma das principais particularidades de Brasília, nos seus inícios, é que a periferia surge antes de o centro estar concluído, a cidade moderna e planejada nasce periférica, como diz Barbosa (2010):

Concomitantemente ao surgimento da grande cidade, formam-se os núcleos dormitórios periféricos a ela. Inicia-se, então, um processo de seletividade espacial e de segregação. Na periferia da cidade planejada, antes mesmo que ela estivesse concluída, cria-se o espaço da reprodução da força de trabalho necessária à construção da cidade e sua implementação. (BARBOSA, 2010, p. 73).

Assim, é possível observar que, desde o início da construção de Brasília como capital, formaram-se fortes diferenciações nos padrões habitacionais segundo os segmentos sociais, devido, não apenas, à separação do centro com a EPCT, mas também à estrita segregação imposta dentro dos acampamentos de obras. As especificidades de Brasília na sua organização interna, determinadas por seu planejamento urbano, não a isolaram dos processos sociais e de urbanização no Brasil. A produção do espaço metropolitano de Brasília está interligada ao processo de urbanização do país, que também fundamenta a estruturação interna das principais metrópoles brasileiras.

O primeiro momento, de implantação da nova capital, foi de intensa atividade nas obras de construção e com altos fluxos migratórios de operários. No último ano de construção antes da inauguração, a população do DF duplicou, chegando a 141.742 habitantes em 1960. A construção e a transferência da capital incentivaram um árduo processo de ocupação e de ampliação da fronteira econômica no centro do território do país (PAVIANI, 2010a). Com isso, a construção de Brasília converteu-se na “meta-síntese” do plano de metas do presidente JK, que tinha entre as prioridades a construção de rodovias. Assim, Brasília também se constituiu como um centro da malha viária, conectando o país ao sul pela BR 040, ao sudoeste pela BR 060, ao norte pela BR 010, ao nordeste pela BR 020 e ao oeste pela BR 070 (NOGALES et al., 2019).

No segundo momento, entre 1960 e 1970, a população urbana do DF quase quadruplica, chegando a 535.157 habitantes em 1970. Este aumento se explica não apenas pelos fluxos migratórios, mas também pelo próprio crescimento vegetativo da população local. Incertezas na política, geradas primeiro por governos que não tinham convencimento de transferir a capital do Rio de Janeiro, e depois pelo golpe cívico-militar de 1964, criaram instabilidade no ritmo da construção civil e na economia da cidade (PAVIANI, 2010c).

Se no primeiro momento da formação do espaço urbano de Brasília, a cidade é um projeto de Estado, onde o Estado foi o principal agente promotor, construtor e financiador da produção do espaço; no segundo momento, o Estado passa a exercer um papel de forte controle espacial que exacerba as desigualdades sociais, e se caracteriza pelo que Campos (2010) identifica como a constituição do “espaço dos excluídos”. Para o autor, a diminuição dos investimentos públicos, levou à “quase paralisação da indústria da construção civil.” (CAMPOS, 2010, p. 116), o que agravou a crise social ocorrida pelo contínuo crescimento do número de habitantes que precisam de habitação, ademais de diminuir a oferta de empregos na construção civil e de estagnar a economia.

Esse crescimento vai implicar uma pressão constante por moradias por parte dos migrantes que chegavam à cidade e, também, do grande número dos ‘sem teto’, que não preenchem os critérios estabelecidos pela NOVACAP para a compra dos lotes nas cidades-satélites. (CAMPOS, 2010, p. 116).

A NOVACAP como órgão do governo federal foi a responsável pela articulação da organização urbana; no primeiro momento, a companhia foi o principal agente interventor do Estado na construção, já no segundo, intervém evitando a consolidação dos assentamento informais. No segundo período, a ação da NOVACAP caracteriza-se por promover a ocupação polinucleada do território do DF, removendo as famílias dos assentamentos informais e levando para as cidades satélites fora do cinturão

verde do PPB.

Em Brasília, os órgãos de planejamento efetivaram intencionalmente a pontualização da cidade, sob o discurso de preservação do Plano Piloto, sobretudo da bacia do Lago Paranoá, que deveria permanecer incólume à poluição. Assim, a população do Gama está condenada a percorrer 50 km até o Plano Piloto se deseja trabalhar, abastecer-se, estudar etc., unicamente porque as águas do Paranoá deveriam ser preservadas da poluição. E assim aconteceu com as demais cidades-satélites. (PAVIANI, 2010b, p. 101).

A promulgação da Lei nº 3.272, em 21 de abril de 1960, oficializa a inauguração de Brasília como a nova capital do Brasil. Após a inauguração, realizada com o Plano Piloto incompleto, ainda existiam dúvidas sobre a continuidade do processo de transferência. Onde não existiam dúvidas era nas ações excludentes da NOVACAP, que, com a promulgação da Lei nº 3.751, teve seu controle transferido do governo federal para o governo do Distrito Federal. Isso não mudou a política de “periferização planejada”, que continuou com a criação de novos núcleos habitacionais afastados do centro, fora da “faixa sanitária” (PAVIANI, 2010c).

Taguatinga, que tinha sido fundada em 1958, planejada originalmente para ser habitada por 50.000 pessoas em 10.000 lotes de 300 m<sup>2</sup>, teve um rápido crescimento provocado principalmente pela transferência forçada de invasões e pela pressão imobiliária existente no PPB. A população de Taguatinga passou de 27.315 em 1960 para 109.452 em 1970. Com isso, Taguatinga já se apresentava como um polo de alta demanda habitacional, começando a ser uma cidade de certa autonomia (LARA, 2016).

A finalização das principais obras do governo federal provocou o desmantelamento dos acampamentos, e o alagamento do Lago Paranoá submergiu a Vila Amauri e parte da Vila Planalto, o que levou à criação de mais “cidades-satélites”. Assim, surge, em 1960, a cidade de Sobradinho. Planejado originalmente para ser um núcleo agrário, o projeto teve de ser substituído para receber rapidamente às 6.196 pessoas da Vila Amauri, atingidas pelo nível do Lago. Sobradinho mais que triplicou sua população em dez anos, passando de 10.217 habitantes em 1960, para 42.553 em 1970.

A mesma origem está na criação do Gama em 1961, também projeto urbano conduzido pelo Estado através da NOVACAP. Projetada para 60.000 habitantes pelos arquitetos Paulo Hungria e Gladson da Rocha, em formato de colmeia, para o Gama foi levada grande parte da população que construiu a barragem do Paranoá e famílias remanescentes da Vila Amauri que tinham se abrigado na Vila Planalto (HOLSTON, 1993; LARA, 2016). Com uma pequena população inicial de 811 habitantes em 1960, Gama rapidamente passou para 75.914 em 1970.

É importante destacar que a expansão urbana do PPB e a conseqüente construção das cidades satélites deviam ocorrer apenas após o núcleo central concentrar aproximadamente 500.000 habitantes (PAVIANI, 2010a). No entanto, a população do



Plano Piloto em 1970 era de 271.570 pessoas; esse número é relativizado ao longo do tempo produto do desmembramento da RA do Plano Piloto.

O PPB, desde o início esteve destinado ao funcionalismo público federal e principalmente a funcionários de altas rendas, enquanto isso, funcionários com menos qualificação ou migrantes eram enviados para as cidades-satélites (CAMPOS, 2010). Para Campos (2010), nos primeiros momentos da capital, a segregação residencial caracteriza-se pela extrema diferenciação dos padrões habitacionais segundo estratos sociais; existiria, ainda, um “submercado de alta produção”, que corresponderia a um mercado imobiliário muito limitado onde o Estado, com o monopólio da terra urbana, capturava a renda fundiária.

Em suma, os princípios de racionalidade e unifuncionalidade, obedecidos com rigor em Brasília, na constituição dos seus espaços, assim como o volume de realizações que caracterizam a prevalência de um submercado imobiliário característico da alta produção geraram um alto grau de segregação socioespacial na constituição dos mesmos, pois os estratos sociais, além de ocuparem o espaço de acordo com sua condição de classe, tinham esta diferença mais acentuada, em função da estandardização caracterizadora dos seus diversos espaços e da relativa homogeneização dos seus usuários, determinada pela divisão técnica do trabalho. (CAMPOS, 2010, p. 115).

Um exemplo do favorecimento de classe e de segregação socioespacial é o caso do Lago Sul, que começou a ser habitado em 1958 pelos diretores da NOVACAP, os quais se autodesignaram casas na atual QL 8; depois, em 1959, oficiais da aeronáutica receberam quadras inteiras (atual QI 3). A partir de 1962, o empresário Gilberto Salomão começa a construir casas e em 1965 constrói o primeiro centro comercial, aumentando a demanda imobiliária de alta renda.

O Núcleo Bandeirantes, originado na Cidade Livre, foi reconhecido como cidade-satélite e teve seus lotes regularizados com a Lei nº 4.020 de 1961, depois de intensa luta de seus moradores por permanecer nesse lugar dentro da bacia do Paranoá. Nesse mesmo ano, o Decreto nº 241 demarca o Parque Nacional de Brasília com o intuito de proteger os córregos Bananal e Torto, que vertem suas águas no lago Paranoá. Também dentro do perímetro da EPCT, em 1963, aparecem, entre os projetos da NOVACAP, os loteamentos suburbanos destinados às rendas altas do Setor de Mansões do Parkway, e Lago Norte e Lago Sul (DERNTL, 2019).

Em 1962, o prefeito José Sette Câmara edita uma das primeiras legislações sobre o ordenamento territorial do DF. O Decreto nº 163 pretendia, principalmente, disciplinar os usos rurais do DF. Esse decreto traz a primeira menção a uma área metropolitana, quando o documento divide o DF em três áreas: 1) a Área Metropolitana, delimitada pela EPCT ou “faixa sanitária”; 2) as Áreas das Cidades-Satélites; e 3) a Área Rural, que é todo o resto. Ademais, o decreto determina que a assessoria de Planejamento da Prefeitura do DF tem a competência para elaborar o um Plano

Diretor. O planejamento rural, por sua parte, seria competência da Superintendência-Geral de Agricultura. Os loteamentos em áreas rurais eram elaborados em conjunto com a NOVACAP, podendo ser distribuídos em Núcleos Agrícolas ou em Núcleos de Mansões Rurais.

Para Da Guia (2006), esse decreto reforçava a diferenciação entre uma área central e uma periferia de núcleos isolados, sendo as políticas territoriais as responsáveis pelo surgimento de um conjunto urbano polinucleado, disperso e polarizado pelo PPB. As políticas territoriais promoveram uma dispersão planejada do DF, onde os empregos se concentravam no centro e a habitação se concentrava nas cidades-satélites, iniciando-se um processo de periferização que abrange o Entorno goiano. O autor propõe como hipótese que o processo de periferização foi facilitado pelas restrições de oferta de solo urbano para moradia da população de baixa renda e pela ação de loteadores de terrenos nos municípios do Entorno, o que teria permitido o acesso à terra aos trabalhadores de menor renda (DA GUIA, 2006). De fato, este processo de periferização além dos limites do DF manifesta-se com os primeiros desmembramentos dos municípios goianos vizinhos ao DF; assim surgem, em 1963, os municípios de Padre Bernardo (desmembrado de Luziânia) e Alexânia (desmembrado de Santo Antônio Olhos D'Água).

Em 1964, o DF tinha uma população de 258.000 habitantes ocupando uma área urbana de 4.588 hectares. Até os primeiros anos da ditadura cívico-militar, houve uma política habitacional que facilitou o acesso à moradia no PPB quase exclusivamente aos funcionários do governo federal e manteve esse estoque de habitação como público. Após o golpe de 1964, a política de moradia em Brasília mudou e, ao mesmo tempo em que o estoque de moradia no PPB era privatizado, a repressão contras as ocupações informais se intensificava (DOS SANTOS, 2016). Para Santos (2013), o plano urbanístico e a concepção da cidade como “máquina de morar” serviram tanto ao regime militar que nem precisaram fazer mudanças no Plano Piloto, optando por preservar e expandir e deixando a política urbana a um pequeno grupo de tecnocratas (SANTOS, 2013).

Com o golpe de 1964, as estruturas de governo, políticas e administrativas sofreram intervenções, permitindo a rápida aprovação de três legislações que foram fundamentais para a consolidação do desenvolvimento urbano polinucleado, disperso e segregado, e para perpetuar esse modelo para o futuro. A primeira legislação foi promulgada pelo prefeito militar Ivan de Souza, que, com o decreto nº 297, de 21 de abril de 1964, aprova o Plano Rodoviário do Distrito Federal. Esse plano deu uma estrutura legal ao sistema viário do DF ao definir quatro tipos de Estradas: 1) Estradas Parques ou *Park Way*, que serviam à área da faixa sanitária ou EPCT; 2) Estradas Regionais, localizadas fora da EPCT; 3) Estradas Federais, que podiam cruzar o DF ou servir a zonas limítrofes; e 4) Estradas Vicinais, nas áreas agrícolas.

A segunda é a lei federal nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, que determina a reestruturação administrativa do DF. O mais importante dessa lei – além de reformar toda a administração pública do DF – é que dividiu o DF em Regiões Administrativas (RAs), o que permitiria uma administração descentralizada da prefeitura, através das Administrações Regionais. Ademais, para preservar o PPB, a lei criou um Conselho de Arquitetura e Urbanismo, com “cadeiras reservadas” para Lucio Costa, Oscar Niemeyer e Israel Pinheiro.

A terceira legislação é o decreto nº 456, de 21 de outubro de 1965, em que a prefeitura do DF regulamentou a lei federal sobre o sistema das Administrações Regionais. Com este decreto o território do DF é dividido administrativamente em oito RA: RA-I Brasília, RA-II Gama, RA-III Taguatinga, RA-IV Brazlândia, RA-V Sobradinho, RA-VI Planaltina, RA-VII Paranoá e RA-VIII Jardim (posteriormente mudou para Núcleo Bandeirantes).

Em 1967, o prefeito nomeado por Castelo Branco, o engenheiro e político Plínio de Cantanhede edita, com o Decreto nº 596, o primeiro código de Edificações de Brasília, que dispõe sobre o zoneamento, as edificações, os licenciamentos e a fiscalização de obras e projetos públicos e privados dentro do perímetro da EPCT. A legislação incorpora o relatório do PPB de Lucio Costa e suas diretrizes como parte do código. Ademais, Brasília é entendida como a área limitada pela Estrada do Contorno ou faixa sanitária, e é dividida em duas áreas distintas: Área Urbana e Área Metropolitana.

Nesse mesmo ano, em 1967, começam as obras de construção do Guará, que seriam finalizadas em 1969. A construção, financiada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (DA GUIA, 2006) e gestada pela NOVACAP e pelo Serviço de Habitação de Interesse Social (SHIS), constituiu uma exceção para as cidades-satélites por sua localização dentro dos limites da EPCT. Guará, foi pensada originalmente como uma ampliação residencial para abrigar trabalhadores do SIA - Setor de Indústrias e Abastecimentos, funcionários públicos e moradores de algumas ocupações irregulares. Não obstante, seus primeiros habitantes foram funcionários de menor renda da própria NOVACAP que construíram suas casas em regime de mutirão. O Guará também recebeu população deslocada do PPB e do Núcleo Bandeirantes (PAVIANI, 2010a). O primeiro trecho inaugurado em 1969 corresponde ao atual Guará I e teve seu projeto urbanístico elaborado pela Secretaria de Viação e Obras. Finalizado o primeiro trecho, a demanda por habitação para funcionários públicos com rendas médias e baixas estimulou uma ampliação que hoje é conhecida como Guara II, de projeto elaborado pelo arquiteto Ney Gabriel de Souza, e com construção finalizada em 1972.

Em 1969, o decreto nº 1.052, assinado pelo último prefeito do DF, Wadjô da Costa, substitui o decreto Nº 163/62, e introduz pequenas modificações. O novo decreto separa os instrumentos de planejamento da Área Metropolitana (entendida, no documento, como o PPB dentro da EPCT) e das cidades-satélites, a serem elaborados

em planos urbanos diferentes. A lei permite a criação de chácaras agrícolas dentro da faixa sanitária na periferia dos centros urbanos, ademais permite a criação de loteamentos de pequenos lotes para residência dentro dos núcleos rurais e diminui as superfícies mínimas e máximas permitidas nos lotes rurais.

Neste segundo período da produção do espaço metropolitano de Brasília, destaca-se a gestão monopólica do território do DF, o que foi utilizado como mecanismo de ordenamento territorial e de controle social por parte da prefeitura da época (DA GUIA, 2006). O trato excludente segundo classes sociais que operou no sistema de acesso à moradia produziu uma cidade de profundos contrastes entre as habitações precárias das cidades-satélites e a “nobreza” moderna do Plano Piloto.

Para Paviani (2010b), a formação do aglomerado urbano de Brasília como um espaço polinucleado com assentamentos pulverizados pelo território, respondeu a uma política de “periferização planejada”, e expressa: “De fato, o polinucleamento urbano de Brasília foi todo ele planejado por ação direta do GDF, que redundou em uma diáspora de oito núcleos dormitórios.” (PAVIANI, 2010b, p.85). O autor destaca entre as especificidades dos períodos de implementação e consolidação da capital: no primeiro momento, o assistencialismo e o forte dirigismo estatal que teria incrementando as desigualdades socioespaciais e o abismo entre o PPB, que concentrou privilégios e intervenções do Estado, e uma periferia, que concentra a população empobrecida; no segundo momento, a cidade experimentou o encarecimento dos custos das infraestruturas por causa da dispersão e pela expansão das áreas urbanas (PAVIANI, 2010b).

Campos (2010) destaca como o controle monopólico da terra urbana no DF excluiu a população de renda baixa ao acesso formal à habitação, o que fomentou a expansão para os municípios do Entorno. O autor destaca três razões para a escassez de terra urbana no DF: 1) pela concorrência estabelecida pelo incipiente mercado imobiliário na área central, 2) pela legislação urbanística que impôs restrições para a produção de habitação bem localizada, e 3) pelos proprietários dos imóveis públicos e privados que se apropriam da renda fundiária (CAMPOS, 2010). As ações higienistas do governo do DF dentro da “faixa sanitária” promoveram o surgimento do que Campos (2010) chamou de “submercado das áreas deterioradas centrais”, que representa o mercado informal de sublocação de lotes nas cidades satélites.

... a produção da habitação se caracteriza pelo mínimo investimento de capital e máximo aproveitamento do terreno, [...] por meio de investimentos diretos provenientes do proprietário deste capital mercantil, estando, por isso mesmo, fora do alcance das exigências regulamentares de ordem jurídica e urbanística. (CAMPOS, 2010, p.118).

Para o autor, existiram pelo menos duas causas que agravaram a segregação residencial neste segundo momento: a busca de maior ganho pelos donos da terra e dos imóveis; e a falta de regulação institucional das relações informais de aluguel,

possibilitando a vulneração de direitos e a precarização da moradia (CAMPOS, 2010). 100

Como foi possível observar, o segundo período da produção do espaço da AMB se caracteriza, a uma escala nacional, pela consolidação de Brasília como a nova capital da República; e em uma escala regional, pela consolidação da delimitação do PPB dentro do perímetro da EPCT e como um centro metropolitano elitizado. Com uma série de legislações editadas em um contexto político autoritário, reconheceu-se legalmente a estruturação interna do DF (sistema rodoviário, divisão administrativa e uso da terra), oficializando a relação segregada, dispersa e polinucleada entre o centro – o PPB – e as cidades-satélites ou núcleos urbanos periféricos. Essa relação centro–periferia é na verdade um esquema de dominação e dependência (PAVIANI, 2010b).

### *3º período: Consolidação das cidades-satélites e colonização do Entorno (1970 - 1980)*

A partir de 1970, Brasília deixa de ser apenas um canteiro de obras e estabiliza-se como cidade capital; ademais, a ampliação e a diversificação dos empregos e serviços a consolidam como uma metrópole terciária. Esse é o entendimento da maioria dos autores estudados.

Em 1970, no DF, havia uma população de 535.157 pessoas, dos quais 271.570 moravam no Plano Piloto. Nos seis municípios do Entorno goiano existentes à época<sup>31</sup>, residiam 100.224 habitantes. A consolidação da cidade também incentivou uma segunda onda migratória, que levou 246.000 migrantes ao DF entre 1970 e 1974. Também neste período, reforça-se a polaridade e diferenciação entre o espaço central do urbanismo moderno e os espaços periféricos, locais de reprodução da força de trabalho, onde reside a população de baixa renda, muitas em moradias informais. Só na segunda metade da década de 1970 que as “cidades-satélites” ou núcleos periféricos começam a receber infraestruturas e adensamentos; assim, em 1976 já moravam 673.000 pessoas, e em 1980, esses núcleos concentram 75% da população do aglomerado urbano. Isso incentivou o comércio e as atividades de maior escala nesses núcleos e provocou a migração de lojas do PPB para as cidades satélites porque não podiam mais pagar pela localização central (PAVIANI, 2010a).

Segundo Barbosa (2010), se por uma parte, em 1970, o PPB concentrava 76% dos empregos do DF; por outra, 66% da população urbana do DF morava fora do PPB, na periferia, o que provocava um fluxo pendular de aproximadamente 60.000 pessoas por dia, que em média percorriam 130 km ida e volta. Nessas periferias moravam principalmente os mais pobres, concentrando 91% dos habitantes de baixa renda. A concentração do setor terciário era evidente em 1970. O censo daquele ano revelava que 50% dos estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais se localizavam no

---

31 Alexânia, Cristalina, Formosa, Luziânia, Padre Bernardo, Planaltina.

PPB, depois vinha Taguatinga com 25% dos estabelecimentos do DF. O PPB também concentrava 55,7% dos empregos no setor terciário, enquanto 20,7% dos trabalhos desse setor estavam em Taguatinga (BARBOSA, 2010). 101

Segundo Barbosa (2010), dentro das ações do Estado para a consolidação de Brasília como capital, teria sido fundamental a transferência dos órgãos públicos, o que centralizou as funções administrativas (BARBOSA, 2010). Um exemplo simbólico foi a transferência definitiva do Ministério de Relações Exteriores do Rio de Janeiro para Brasília em 1970. Para Campos (2010), o terceiro período é o momento em que Brasília poderia ser considerada uma cidade e aconteceria a partir de 1971, principalmente pelos esforços do regime militar em consolidar a transferência. O autor, explica como, na década de 1970, os militares retomam os investimentos e finalizam as transferências dos órgãos públicos (CAMPOS, 2010). Entre as obras realizadas nessa década pelo poder público, destacam-se a urbanização do Lago Sul e a construção de duas pontes que conectam esse bairro com a Asa Sul: a Ponte das Garças, inaugurada em 1974; e a Ponte Honestino Guimarães, projeto de Oscar Niemeyer, inaugurada em 1976.

Enquanto a população de maior renda ganhava urbanização e conectividade, o que transformou o Lago Sul no setor de maior valorização imobiliária da cidade; a população de menor renda era expulsa de suas residências e erradicadas a 30 km do centro metropolitano. Para isso, foi criada pelo governador Hélio Prates, em 1970, a Companhia de Erradicação de Invasões – CEI, que com o discurso de preservar o núcleo urbano moderno removeu, em 1971, mais de 80.000 pessoas que ocupavam vilas próximas ao Núcleo Bandeirantes e remanescentes de acampamentos e favelas. Como isso, se apagou do mapa as Vilas do IAPI, Tenório, Esperança, Bernardo Saião e o Morro do Querosene e a população foi relocada em 15.000 lotes oferecidos pela CEI, localizados na antiga fazenda Guariroba, atual Ceilândia, projeto urbano de Ney Gabriel de Souza e Luiz Henrique Freire Duarte, arquitetos da NOVACAP (HOLSTON, 1993; DA GUIA, 2006; PAVIANI, 2010a).

A política de habitação social, executada pela Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS), também foi excludente, e as 54.247 habitações construídas na década de 1970 se localizaram, em média, a 30 km do centro (CAMPOS, 2010). Como expressa Suely Franco (2010), no DF o problema habitacional está relacionado com o fenômeno da segregação residencial. Para a autora, o período entre 1970 e 1976 é o mais importante na evolução do espaço urbano da cidade. Primeiro, pela alta quantidade de unidades habitacionais construídas pela SHIS e consolidação dos setores elitizados como Lago Sul e Lago Norte; e segundo, pela intensificação da demanda por habitação provocada pela migração de trabalhadores de menores rendas para o DF (FRANCO, 2010a).

... a intensificação de uma demanda diversificada provocou uma elevação

significativa e diferenciada no preço dos alojamentos residenciais existentes, 102 determinando uma mobilidade intensa da população entre os setores residenciais já construídos ou para novas áreas que se implantaram no período. (PAVIANI, 2010a, p. 19).

Neste período, o DF experimentou uma intensa mobilidade residencial, provocada pela maior diversidade e intensidade da demanda habitacional. A resposta das políticas habitacionais quase sempre foi a de construir habitação nos núcleos satélites. Assim foi como, entre 1970 e 1976, a SHIS construiu 23.004 habitações sociais concentradas principalmente em Taguatinga e Guará. Para a população de renda mais baixa, a política habitacional aplicada pela CEI foi a erradicação de 118.457 pessoas do PPB para 43.985 lotes nos núcleos satélites (PAVIANI, 2010a).

Franco (2010) adverte que, entre 1970 e 1975, os dados demográficos já indicavam o início da desconcentração residencial do PPB e uma expansão dos núcleos satélites. Com isso, de 1970 para 1980, a representação da população do PPB no total do DF caiu de 30% para 24%. A autora explica que a desconcentração residencial teve duas características principais: a primeira é a saída de moradores do PPB para as cidades-satélites, saturando a demanda por habitação nesses espaços; e a segunda foi o papel da SHIS na produção habitacional no PPB, o que teria diminuído a alta dos preços imobiliários. Ademais, esse processo teria ocorrido pela influência direta de três instituições: 1) a CEI, expulsando os pobres do centro; 2) a TERRACAP - Companhia Imobiliária do Distrito Federal, criada em 1972, que produziu solo residencial e transferiu terras públicas para privados; e 3) a SHIS, construindo habitação social financiada pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (FRANCO, 2010a).

A quantidade e a qualidade da habitação oferecida pelo poder público nas periferias sempre foi insuficiente, sem importar a forma de provisão de habitação. Franco (2010) explica como, em 1976, a área média das unidades habitacionais construídas no PPB era de 230 m<sup>2</sup> enquanto nas cidades satélites era de 62 m<sup>2</sup>. Em Ceilândia, Taguatinga, Gama e Sobradinho predominavam as habitações precárias ou com excessivo adensamento domiciliar: a fiscalização da TERRACAP e do GDF impediam às famílias agregadas de construir ampliações ou “puxadinhos” no lotes (FRANCO, 2010a).

A TERRACAP, criada pela lei federal nº 5.861, de 1972, é uma empresa pública (51% do GDF, 49% da União) que surgiu do desmembramento da NOVACAP. Entre as funções da TERRACAP, a principal é administrar as terras e os imóveis públicos do DF, ademais de ter a faculdade de alienar e desapropriar bens ou construir infraestrutura. A empresa teve um papel importante na distribuição para privados das propriedades urbanas do DF; a TERRACAP tinha quatro modalidades para alienar imóveis: 1) venda por licitação pública, 2) venda direta, 3) regularização ou cessão de direitos, e 4) por

doação para uso público (CAMPOS, 2010).

Campos (2010) descreve como surgem, na década de 1970, paralelas ao controle estatal da TERRACAP, corretoras e empresas imobiliárias de pequeno e médio porte, que conformam um “submercado imobiliário concorrencial”. Este submercado concorrencial movimentou investimentos na produção de novas habitações, que permitiram a apropriação das rendas fundiárias do tipo diferencial, entendidas como o sobrelucro gerado pelo baixo investimento e altos ganhos na produção dessas habitações; diferentemente do período anterior, em que a renda era extraída de aluguéis de imóveis. Para o autor, a busca desenfreada por maior lucro, que no setor de habitação ocorre muitas vezes comprando solo barato para construir, trouxe implicações na continuidade da segregação residencial:

Em Brasília, em função de o Estado dispor do monopólio da oferta de terra para a expansão urbana, é o próprio governo do Distrito Federal quem auferes os lucros provenientes das rendas fundiárias, constituindo-se num agente que acumula diretamente o capital imobiliário no processo de expansão urbana, como referido anteriormente. (CAMPOS, 2010, p.123).

Isso configurou uma acumulação de capital para especular com a terras públicas, ou seja, conjuntos habitacionais eram construídos nas periferias com baixos custos, enquanto eram estocados grandes vazios de terra urbanizável em espaços mais centrais. Desta forma, criou-se o que Campos (2010) descreve como um sobrelucro, fruto da potencial valorização do espaço e que era capturado pela TERRACAP na forma de renda fundiária diferencial; atualmente, muitos autores definem essa captura da renda diferencial como um componente fundamental da gentrificação.

A especulação com a terra urbanizável promovida pelo próprio poder público teria agravado os processos de segregação residencial do DF. Assim, este terceiro período, para Campos (2010), caracteriza-se, primeiro, pela lógica do submercado de conjuntos habitacionais nas cidades-satélites, e segundo pela formação do submercado concorrencial no PPB (CAMPOS, 2010).

Franco (2010) também estabeleceu uma relação entre os preços da moradia e a renda dos moradores, que resultam na estratificação residencial presente na evolução do DF e que se expressam nos diferentes padrões urbanos de cada setor urbano da cidade (FRANCO, 2010a). A autora descreve situação residencial da década de 1970:

De maneira geral, a medida da renda média familiar tem aumentado no Plano Piloto, distanciando-o cada vez mais das outras localidades urbanas do Distrito Federal. O número de famílias com rendas inferiores a três salários mínimos é cada vez mais reduzido no Plano Piloto, em função da elevação dos preços da habitação nesta localidade. Tendência semelhante se verifica em relação ao Núcleo Bandeirantes e ao Guará... (FRANCO, 2010, p. 126).

Para autora, entre 1970 e 1976 consolida-se a marcante estratificação residencial do DF, e existiria um potencial processo de gentrificação com o deslocamento das



pessoas em busca de moradia acessível. Neste processo, a segregação não é apenas uma divisão/separação fixa dos grupos sociais no espaço, também constitui um movimento/deslocamento dos grupos sociais de menor renda a procura de espaços residenciais economicamente acessíveis.

A seleção gradativa dos padrões de qualidade do espaço físico ou a estratificação residencial urbana realiza-se concretamente pelo movimento de distribuição e redistribuição das camadas da população entre os setores da cidade, segundo as determinações da relação entre suas rendas e salários e o movimentos da valorização dos alojamentos oferecidos no mercado da habitação. (FRANCO, 2010, p. 129-130).

A estratificação socioespacial da mobilidade residencial vai depender da intensidade e da velocidade da valorização imobiliária. Segundo Franco (2010), os padrões habitacionais, na década de 1970, no DF, foram determinados por três processos concatenados: 1) pela mobilidade das rendas familiares segundo cada assentamento; 2) pela dinâmica da produção de habitação e sua localização; e 3) pelo mercado imobiliário de venda e aluguéis de alojamentos (FRANCO, 2010a).

Entre 1970 e 1978, registrou-se uma grande expansão de novas áreas habitacionais. Com a maior pressão por habitação, foram criadas Guará II (1972), novos setores em Ceilândia, as QNL em Taguatinga, e foram expandidos o Gama, e Cruzeiro Novo. Em 1973, a SHIS começa a produzir habitação fora do PPB, o que levou a construção de novas unidades habitacionais em Taguatinga, Ceilândia e Guará.

Franco (2010) observa como, nos anos 1970, os maiores aumentos nos valores de aluguéis residenciais foram registrados em Sobradinho e Taguatinga, em setores de ocupação popular com altas taxas de sublocação. A autora também descreve o processo de evolução urbana a partir da valorização imobiliária e da pressão sobre os preços das moradias, algo que muito autores hoje denominam como “pressão por deslocamento”.

De acordo com o crescimento e as transformações da cidade, os diferentes setores residenciais adquirem condições diferentes de valorização que permitem diferentes altas dos alugueis. Essas alterações nos preços cobrados pela habitação pressionam os moradores que procuram novos lugares para morar, ajustando-se àqueles cujos preços são mais compatíveis com suas rendas. (FRANCO, 2010, p. 137).

Essa pressão imobiliária levou à rápida saturação habitacional das cidades-satélites e à colonização dos municípios goianos do Entorno. Em 1970, foram criados mais dois municípios desmembrados de Luziânia: Novo Gama e Cidade Ocidental. Esses municípios recebem, no final da década, investimentos privados para construir loteamentos para 120.000 habitantes com rendas de até 5 salários mínimos. A pressão por habitação no DF também motivou a elaboração das primeiras propostas de planos de organização territorial. Um dos primeiros planos foi, em 1970, o PLANIDRO ou

“Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição”. Para Da Guia (2006) e Duarte (2009), este plano reforçou: o zoneamento restritivo na bacia do Paranoá e a estruturação intraurbana de cidade central versus núcleos periféricos (DA GUIA, 2006; DUARTE, 2009).

Em 1974, quando o processo de urbanização em Brasília já indicava o início da metropolização, foi promulgada a lei nº 6.151 ou II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) para o quinquênio 1975 - 1979. O Plano propõe um conjunto de ações, iniciativas de investimento e estratégias para superar a recessão econômica mundial com uma política industrial e agrícola com foco em três áreas: infraestrutura, setor produtivo e produção de energia. No Capítulo IX do II PND, dedicado ao desenvolvimento urbano e meio-ambiente, é explicitada uma Política de Desenvolvimento Urbano (PDU) para as cidades brasileiras. Na situação urbana do país, destacavam-se o aumento dessa população, que ultrapassou 50% em 1970, e a condição das cidades como concentradoras de riqueza responsáveis por 85% do PIB em 1973. Para Schvarsberg (2019), o II PND foi importante por reconhecer as Regiões Metropolitanas com *locus* e expressão espacial da expansão industrial brasileira (SCHVARSBERG, 2019a).

Entre as orientações do II PND para que a estrutura urbana sirva à estratégia de desenvolvimento estavam: 1) implantar as nove regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Belém); 2) identificar as funções de cada metrópole nacional ou regional; 3) definir polos secundários para descentralizar; 4) promover a expansão ordenada das metrópoles; 6) dinamizar as economias regionais; 7) promover a expansão da urbanização no centro-oeste e na região geoeconômica de Brasília; entre outras.

Para o desenvolvimento da região geoeconômica de Brasília, a estratégia da Lei nº 6.151 é promover a ocupação ordenada, seguindo como vetor o eixo viário entre Brasília-Anápolis-Goiânia. A consolidação da cidade como capital e o incipiente processo de metropolização para fora do DF, no Entorno goiano, foram reforçadas pelo II PND.

Paviani (2019) destaca que no período entre 1970 e 1980, as migrações intraurbanas mudariam a forma urbana do aglomerado metropolitano de Brasília (PAVIANI, 2019). Caiado (2005a) também descreve um aumento significativo nos fluxos migratórios na década de 1970, o que leva a caracterizar ao DF como “área de rotatividade migratória”. A autora alerta como entre 1975 e 1980, 33.866 pessoas deixaram o DF para morar nos municípios do Entorno; municípios onde eram oferecidos lotes a menor preço que no DF e com facilidades de pagamento (CAIADO, 2005a).

Com o início do crescimento urbano periférico e do processo de metropolização de Brasília, começou a surgir uma preocupação maior com a preservação do Plano Piloto e com o planejamento urbano do DF. Desde o início da cidade que o processo de urbanização fugiu do planejamento urbano formal. Em 1974, Lucio Costa participa

no 1º Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília para discutir a manutenção do plano urbanístico original de Brasília (CARVALHO, 2017b). O urbanista desconhecia seu projeto na cidade resultante e mostrou preocupação com a criação antecipada das cidades-satélites e da estrutura polinucleada com vazios entre as áreas urbanas (PAVIANI, 2010c).

As preocupações de Lucio Costa alertaram os órgãos do poder público para a proteção do patrimônio cultural de Brasília. No mesmo ano de 1974, a arquiteta do IPHAN Belmira Finageiv solicita a criação da representação do IPHAN na capital federal, o que se concretizou em 1977, com a abertura da Superintendência do IPHAN no DF. Em 1976, com a criação do Departamento de Cultura, o GDF abriu a Divisão de Patrimônio Histórico e Artístico do DF, que tinha como atribuições o levantamento das edificações de valor histórico e artístico e analisar seu potencial tombamento (CARVALHO, 2017b). A constituição dos órgãos oficiais e o trabalho de profissionais comprometidos com a proteção da cultura foram fundamentais, anos mais tarde, para o reconhecimento do PPB como patrimônio cultural da humanidade e para o tombamento de diversos bens, não apenas no PPB, como também em Planaltina, Núcleo Bandeirantes e na Vila Planalto.

Junto à preocupação com a proteção do patrimônio, que resultaria, 10 anos depois, no documento Brasília Revisitada, surgiu também a necessidade de revisar o planejamento urbano e rural do DF, o que se concretizou em 1977 com o Plano Estrutural de Ordenamento Territorial (PEOT). A necessidade de se atualizar as regras do planejamento urbano aparece não apenas pela contínua expansão das cidades satélites, mas também pelo surgimento de diversos condomínios horizontais ou loteamentos fechados, que mudaram a dinâmica territorial do DF.

Em 1976, o Quintas da Alvorada é o primeiro condomínio registrado em cartório no DF. Isto abriu um precedente e os registros aumentariam na década seguinte. Muitos “condomínios” foram registrados em áreas irregulares, principalmente áreas rurais que não tinham licença ambiental ou urbanística para ocupações residenciais com essa densidade (MOURA, 2012). Jatobá (2010) e Pescatori (2015) também descrevem os anos 1970 como o período em que se inicia uma intensa expansão urbana horizontal produzida pelo aparecimento de “condomínios” em áreas rurais. Na bacia do rio São Bartolomeu, surgiram os primeiros parcelamentos ou loteamentos de terrenos irregulares ou ilegais, destinados à moradia da população de renda média (PAVIANI, 2010c).

Segunda Moura, os “condomínios” constituem um âmbito de debate na gestão urbana, nas campanhas políticas e entre governos federal e distrital. O termo “condomínio” foi utilizado como diferenciador de classes sociais: por uma parte, as camadas médias e elites tentavam se diferenciar dos “invasores” ou “favelados”; por outra parte, as camadas de menor renda utilizavam o termo como mecanismo de

validação na busca por permanência e regularização; e ademais, a imprensa que diferenciava os “condomínios de baixa renda”, sinônimos de irregularidade e os “condomínios de alta renda” sinônimos de luxo (MOURA, 2012).

Para Moura (2012), o termo “condomínio” utilizado em Brasília para “designar loteamento clandestino de ordens variadas” (MOURA, 2012, p. 220) merece uma análise mais aprofundada, pois suas particularidades não seriam explicadas por conceitos anglo-saxões como *gatted communities*, *suburbs*, ou *sprawl*. A autora menciona que o próprio Lucio Costa, em 1987, em Brasília Revisitada, indica a possibilidade do “uso condominal” nas chacáras do Setor de Mansões do Park Way, e acrescenta: “Com esses precedentes, desde a década de 1980, Brasília tem apresentado uma rápida proliferação de áreas residenciais constituídas por casas unifamiliares abrigando membros das camadas médias e das elites.” (MOURA, 2012, p. 221).

Para Pescatori (2015), os condomínios que aparecem em Brasília, na década de 1970, apresentariam semelhanças com os padrões urbanos da cidade dispersa.

Esses condomínios “consolidados” têm características semelhantes àquelas que conformam as leituras de cidade dispersa, como a criação de novos núcleos habitacionais segregados em áreas, anteriormente rurais, a qual provoca a ampliação do perímetro urbano e a migração de parte da classe média para zonas menos centrais. Todavia, Essas novas zonas habitacionais se localizam em áreas muito próximas do centro urbano da metrópole - mais próximas que muitas das antigas cidades-satélites, como Taguatinga, Ceilândia, por exemplo. (PESCATORI, 2015, p. 50).

Segundo Jatobá (2010), a dispersão foi a principal característica da expansão urbana do DF até o final dos anos 1970. O autor entende a dispersão como a expansão horizontal e não compacta do tecido urbano. Também, destaca que o PEOT é elaborado como tentativa de organizar essa expansão urbana, principalmente no vetor sudoeste – pela BR 040 – onde foram propostos novos núcleos urbanos nos vazios entre Taguatinga e Gama. Não obstante, o resultado do PEOT foi que no final dos anos 1980 e inícios dos 1990, registrara-se “a maior expansão da mancha urbana já promovida no território do DF.” (JATOBÁ, 2010, p. 312).

O PEOT, aprovado com o Decreto nº 4.049, de 1977, tentou reparar a fissura entre o planejamento urbano e o crescimento da cidade (RIBEIRO; MAGALHÃES; PESCATORI, 2019). O Plano priorizava a preservação da bacia do Lago Paranoá e a expansão urbana no eixo sudoeste do DF, indicando novas áreas para assentamentos próximos a Taguatinga, Ceilândia e Gama. Entre as novas cidades-satélites propostas estavam: Samambaia, Santa Maria e Recanto das Emas (LARA, 2016); ademais, o plano identificou a área onde hoje está Águas Claras (GANEM et al., 2008). Para muitos estudiosos, este foi o primeiro plano diretor de planejamento urbano que integrava urbanização, uso do solo, sistema viário, transportes e serviços sanitários.

Por uma parte, para Duarte (2009), o PEOT esteve alinhado ao II PND, e iniciou o

caminho do crescimento de Brasília em uma escala metropolitana e regional (DUARTE, 2009). Por outra, Paviani (2010a) observa que a tentativa do GDF de controlar a expansão urbana, com o PEOT, enfrentou muitas dificuldades de implementação e não foi capaz de deter a expansão urbana de invasões dispersas por todas as cidades do DF, nem os loteamentos privados nos municípios do Entorno (PAVIANI, 2010a), nem o surgimento dos condomínios irregulares.

De acordo com Duarte (2009), o PEOT, em 1977, já registrava a existência de extensas áreas de loteamentos nas bordas da BR 040, que ultrapassavam o DF até Luziânia. Apesar do crescimento demográfico registrado nos municípios do Entorno como Luziânia, Santo Antônio do Descoberto e Planaltina, a urbanização dentro do DF continuava crescendo. Esse crescimento seguia duas tendências: a primeira, a ocupação de áreas por condomínios privados, a maioria situada nas bordas da EPCT; e a segunda tendência foi seguir o caminho das obras promovidas pelos programas de desenvolvimento, como a expansão do sistema viário, que promoveu o Programa da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB). Criado em 1975, o PERGEB financiou a expansão do sistema rodoviário, o que estimulou os loteamentos periféricos e propiciou a conurbação de alguns assentamentos do aglomerado urbano de Brasília (DUARTE, 2009).

A rápida expansão urbana promovida pela urbanização do solo nas periferias não diminui a pressão sobre os valores da moradia no DF. As migrações tiveram forte influência no crescimento populacional, que aumentava a demanda por moradia. Em 1970, a população do DF era de 535 mil habitantes e passou para 1,16 milhões em 1980, um crescimento de 116,78% (CAIADO, 2005b). Os municípios do Entorno também vivenciaram um aumento da população, que foi de 100 mil habitantes para 196 mil, no mesmo período.

Segundo Caiado (2005a), entre 1970 e 1980 houve uma ampliação das migrações intrarregionais, com isso, os municípios do Entorno registraram um aumento no fluxo de migrantes que moravam anteriormente no DF. Na década de 1970, a participação das pessoas vindas do DF entre os migrantes do municípios do Entorno era de 7,7%, passando para 20,3% na década de 1980 (CAIADO, 2005a). Para a autora, na década de 1980, fica em evidência a “expulsão” de população do DF que teve que migrar para o Entorno.

No caso da RIDE, a mobilidade intraurbanas teve como principal elemento definidor da intensidade dos fluxos a busca por moradias dos segmentos populacionais que ocupam posições menos privilegiadas na estrutura social, em áreas onde existe menor pressão para ocupação por parte dos segmentos de rendas mais elevadas, que conseguem se apropriar das localizações urbanas otimizadas, com acessibilidade ao centro e atividades socioeconômicas privilegiadas. (CAIADO, 2005a, p. 69).

Com o PEOT, o Estado conduziu uma política habitacional que incentivou a

ocupação periférica. Com as justificativas da preservação ambiental e do projeto urbano original do PPB, o governo do DF utilizou os instrumentos de planejamento de uso e ocupação do solo para controlar a oferta de moradia para a população de baixa renda fora do centro metropolitano. O mercado imobiliário privado, formal ou informal, atuou nas lacunas deixadas pela oferta de moradia estatal, principalmente nos municípios do Entorno.

Dentro do DF, os setores que sofriam maior aumento nos valores de aluguéis eram o Park Way, a Península Sul e as Superquadras recém construídas; esses setores residenciais estavam em processo de valorização imobiliária, aumentando o padrão e a quantidade das construções (PAVIANI, 2010a). Assim descreve Suely Franco (2010) os deslocamentos: “Em cada setor, nesse momento, a população é expulsa para outro lugar cujos aluguéis lhe são acessíveis. Imediatamente verifica-se que o setor se qualifica em termos de padrão físico e social.” (FRANCO, 2010, p. 140).

Em contraste com a elitização dos setores de alta renda, diz Franco (2010): “os setores deteriorados e ilegais proliferam, se adensaram e se saturaram, como receptáculos que são da pressão da valorização das demais áreas do DF.” (FRANCO, 2010, p. 142). Em 1976, a produção da SHIS de oferta de unidades habitacionais tinha aumentado. Para Da Guia (2006), a construção de mais de 60 mil moradias em Ceilândia, Taguatinga, Gama e Guará, modelou definitivamente a ocupação urbana polinucleada. Na Ceilândia teriam sido oferecidas 35 mil unidades habitacionais de área mínima, surgindo, entre 1976 e 1979, os setores ‘O’ e ‘P Norte’.

No final de 1979, é aprovada a Lei federal nº 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e regulamentou a subdivisão de glebas, entendidas como loteamentos ou desmembramentos. Com a publicação da lei, registram-se, principalmente em Luziânia, diversos empreendimentos de venda de lotes urbanizados e conjuntos habitacionais pela prefeitura com financiamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (DA GUIA, 2006).

A década de 1970, no Distrito Federal, foi marcada pela consolidação das cidades satélites e do modelo polinucleado de urbanização. As diversas leis de planejamento urbano tiveram impacto no crescimento do aglomerado urbano de Brasília. Por um lado, os instrumentos direcionaram o adensamento e crescimento pelo vetor sudoeste de expansão urbana. Por outro, não conseguiram controlar a aparição de diversos assentamentos informais. A expansão das periferias e o surgimento de condomínios residenciais são processos que se intensificarão na década seguinte.

Na década de 1980, segundo Paviani (2010c), aconteceriam dois momentos da evolução urbana da AMB. No início da década, uma marcante expansão urbana, e no final da década, um adensamento da mancha urbana.

No censo de 1980, o DF registrava uma população 1.160.140 habitantes. O PPB teve seu maior número de população da história, com 400 mil habitantes, número que caiu abruptamente na década seguinte pelo desmembramento para a criação da RA de Cruzeiro. No entanto, Taguatinga, que na época continha a Ceilândia, tinha uma população de 480 mil habitantes. O DF dobrou o número de habitantes de 1970 para 1980, passando de 535 mil para mais de 1 milhão de habitantes. Os municípios do Entorno<sup>32</sup> passaram de 100 mil para 196 mil habitantes no mesmo período. O município do Entorno com maior aumento populacional foi Luziânia, que em 1970 registrou 32 mil habitantes e em 1980 foram 80 mil. No total, a AMB somava 1.356.370 habitantes.

Para Paviani (2010c), no início do anos 1980, se registraria um terceiro momento na evolução urbana de Brasília, caracterizado pela formação de favelas, “invasões” ou ocupações irregulares. Para o autor, superado o primeiro momento de implantação e o segundo momento de consolidação da capital, nos anos 1980 aconteceria um terceiro momento, que foi de expansão urbana.

Como característica marcante desse período, conta-se, ainda, o fato da expansão urbana de Brasília extrapolar os limites territoriais do Distrito Federal, ensejando a formação de uma aglomeração urbana composta pelo crescimento acelerado de loteamentos limítrofes ao quadrilátero, principalmente aqueles situados na fronteira sul, constituindo-se subúrbios-dormitórios nesse entorno imediato. (PAVIANI, 2010c, p. 141).

À época, Brasília era o maior aglomerado urbano do Centro-Oeste, e desde os anos 1970 experimentava a extensão dos limites das periferias, o adensamento populacional e a diversificação das atividades econômicas nas cidades-satélites (PAVIANI, 2010a).

Na década de 1980, com a expansão da área urbana e da influência econômica do DF sobre os municípios do Entorno, organiza-se a Área Metropolitana de Brasília (AMB), na época também chamada de Aglomerado Urbano de Brasília (AUB) (PAVIANI, 2010a). A expansão urbana seguiu dois vetores principais retificados pelo PEOT (1978), um, em direção ao Gama pela BR 040, e outro, em direção ao Núcleo Bandeirantes pela BR 060.

No censo de 1980, 29% da população da AMB morava no PPB, 56% nas cidades satélites do DF e 14% nos municípios do Entorno Goiano. Os núcleos implantados no DF criaram, segundo Paviani (2010a), um:

---

32 Na época: Alexânia, Cristalina, Formosa, Luziânia, Padre Bernardo, Planaltina, e Santo Antônio do Descoberto.

... sistema urbano interligado, interagente e interdependente, com o que Brasília acabou por se constituir em uma cidade polinucleada, com um centro, o Plano Piloto, e diversos assentamentos periféricos, administrativamente denominados 'cidades-satélites'. (PAVIANI, 2010a, p.84).

Depois dos primeiros 20 anos desde a inauguração, Brasília experimentou um rápido crescimento urbano e populacional, o que levou o aglomerado urbano a se transformar rapidamente em uma das maiores cidades brasileiras. Diferentemente de outras cidades, Brasília caracterizou-se pelo “povoamento polinucleado, com ocupação espacialmente dispersa em quanto à dinâmica e peso da intervenção do Estado...” (PAVIANI, 2010a, p.84). De acordo com Paviani (2010a), a cidade que era para ser planejada e ter um desenho urbano controlado desenvolveu-se de forma prematura, por meio de assentamentos polinucleados. O polinucleamento consolidou a existência de diversas e desiguais cidades dentro da área metropolitana.

Um quarto momento, para Paviani (2010c), aconteceria no final dos anos 1980, e se caracterizaria pelo aumento da mancha urbana, pela consolidação do vetor de expansão urbana em direção ao sudeste e, pelo surgimento de um novo vetor em direção ao nordeste promovido pelos condomínios irregulares de rendas baixas e médias que mudaram a dinâmica territorial da capital. Com o adensamento do PPB, restrito pela preservação ambiental e pelo plano urbanístico, Brasília experimentou uma forte valorização imobiliária do centro urbano. Barbosa (2010a) descreve que com a valorização das áreas centrais:

Os núcleos periféricos, caracteristicamente dormitórios do início da década de 1970, agora já mais equipados, vêm recebendo os excedentes da população de classe média do centro e também algumas atividades especializadas, que já tem dificuldade em se localizar nos espaços a elas destinados pelo plano. 'A classe média está sendo empurrada para as cidades satélites'. (PAVIANI, 2010a, p.78).

Com a pressão imobiliária sobre os preços das moradias, houve um aumento nas migrações intraurbanas e uma diferenciação da periferia do DF, o que Barbosa (2010) chamou de: 1) periferia próxima e 2) periferia inicial. Por uma parte, a periferia próxima correspondia às cidades satélites que apresentavam os primeiros sinais de transformações provocadas pelas migrações populacionais: “Esse movimento de expansão do centro para as cidades-satélites vem acompanhado de valorização da terra, com altas dos aluguéis e preços dos terrenos.” (BARBOSA, 2010, p. 78). Da mesma maneira como pequenos e médios comércios migraram para as cidades-satélites da periferia próxima, o setor informal da economia migrou para fora dos limites do DF. Por exemplo: em 1983, 65% dos comerciantes do município de Cidade Ocidental, antes, estavam localizados dentro do DF (PAVIANI, 2010a).

Por outra parte, a periferia inicial correspondia aos municípios goianos do Entorno. Segundo Barbosa (2010), a periferia inicial seria o espaço das camadas



mais segregadas da população, onde: “Proprietários fundiários lotearam suas terras ou venderam-nas a companhias imobiliárias, passando áreas agrícolas a urbanas nos municípios limítrofes do DF.” (BARBOSA, 2010, p. 79). Para a autora, esses loteamentos eram majoritariamente destinados a pessoas com rendas baixas, e alertava para a expansão do aglomerado urbano do DF para os municípios vizinhos, consolidando a periferização da metrópole.

Segundo Caiado (2005a), entre 1986 e 1991, 46.162 pessoas deixaram o DF para ir morar no Entorno; entre 1975 e 1986 foram 33 mil. A autora descreve como os movimentos migratórios internos até 1980 sofreram fortes desequilíbrios. A crise e a recessão econômica que atravessou o Brasil, nos anos 1980, contribuíram para mudar as trajetórias migratórias. Os fluxos migratórios para as grandes cidades se intensificaram e se acelerou o processo de urbanização a nível nacional (CAIADO, 2005a). “Os movimentos de longa distância deram lugar aos de curta distância, e a trajetória rural-urbano cedeu espaço para movimentos do tipo urbano-urbano.” (CAIADO, 2005a, p. 64).

Segundo a autora, na década de 1980, os deslocamentos populacionais de curta distância passam a ter um papel importante na estruturação do espaço metropolitano. Os deslocamentos intraurbanos e os fluxos migratórios em direção à periferia agravaram as desigualdades socioeconômicas na AMB, e resultaram em uma configuração espacial caracterizada por grandes periferias desassistidas. O acesso à moradia bem localizada é um dos principais conflitos pela posse da terra urbana. Com isso, os deslocamentos intraurbanos seriam estratégias de sobrevivência da população diante da pressão que o valor da moradia exerce sobre a renda familiar (CAIADO, 2005a).

No caso da metrópole formada por Brasília e municípios goianos e mineiros localizados no entorno, os efeitos dessa configuração socioespacial foram definidos no âmbito do processo de exclusão e segregação espacial da população que marcou a ocupação territorial. (CAIADO, 2005a, p.65).

Durante o período de construção, implantação e consolidação da nova capital, o Estado foi o principal agente produtor do espaço urbano, planejando, construindo e financiando a ocupação do território, ademais de ser o principal dono das terras. Para Caiado (2005a), isso representaria um grande diferencial de Brasília com as demais metrópoles brasileiras. A condição excepcional da posse pública da terra e da possibilidade de controle do uso e ocupação do solo não impediu que a desigualdade no acesso à moradia se reproduzisse em Brasília. Ao contrário, a NOVACAP e a TERRACAP, em diferentes períodos, foram órgãos decisivos no desigual processo de ocupação urbana na AMB.

Uma alternativa que permitiu escapar do controle público da terra foram os condomínios. Na década de 1980, intensificou-se o aparecimento de novos loteamentos residenciais em Brasília, em sua maioria constituídos por casas unifamiliares ocupadas

por camadas médias e elites, segundo descrição de Moura (2012):

...os condomínios haviam surgido a partir da década de 1980 como alternativas informais de ocupação urbana, em áreas de titulação fundiária contestada e sem planos urbanísticos e ambientais registrados, parcelados irregularmente. (MOURA, 2012, p. 23).

O processo de surgimento dos condomínios também acompanhou a lógica da desigualdade. Por exemplo, em Taguatinga, existiam duas formas de ocupar o espaço irregularmente, o que Moura (2012) chama de: 1) invasão defensiva, que é uma ocupação de terras por quem não tem onde morar; e 2) invasão especulativa, quando quem ocupa espera que uma legalização aumente o valor da terra. Ademais, a autora descreve como morar em um “condomínio” tem significados múltiplos:

Se, para segmentos das camadas médias, viver em condomínio pode designar um modo de vida específico, com maior ‘qualidade de vida’, para os habitantes do Sol Nascente o condomínio é uma forma de ter acesso à cidade, sem ser chamado de invasor ou favelado. (MOURA, 2012, p. 228).

Segundo a CODEPLAN (2016), o surgimento de ocupações irregulares do tipo condomínio intensificou-se na segunda metade dos anos 1980, ao ponto que, em 1988, existiam no DF pelo menos 170 condomínios. A inexistência de uma política habitacional diversificada e universal possibilitou o crescimento de novas ocupações irregulares (CODEPLAN, 2016). Os condomínios e parcelamentos também surgiram nos municípios do Entorno nos anos 1980 e 1990, principalmente em Cidade Ocidental, Valparaíso e Novo Gama. Nesses municípios, a compra de lotes a preços baixos permitiu a investidores e especuladores obter grandes lucros, produzindo espaços segregados, de organização caótica e desprovidos de serviços e equipamentos (RIBEIRO; TENÓRIO; HOLANDA, 2015).

Para suprir a demanda por habitação, em 1981 foi aprovado o plano urbanístico de Samambaia, já previsto no PEOT de 1977. O novo núcleo urbano, localizado a 30 km do PPB, foi pensado para uma população de 300 mil habitantes. As obras de implantação se iniciaram em 1982 e ele começou a ser habitado em 1985. Na primeira etapa, os lotes foram vendidos para famílias de rendas médias-altas. Na segunda etapa, em 1988, 3.381 casas foram destinadas a famílias de rendas médias e baixas, construídas pela Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS) com financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH). Entre 1989 e 1992, muitas famílias transferidas de áreas irregulares da área central receberam – como concessão de uso – lotes em Samambaia. Em 1989, Samambaia é reconhecida legalmente como RA-XII, junto com a Ceilândia (RA-IX), Guará (RA-X) e Cruzeiro (RA-XI).

Nos anos 1980, observa-se uma consolidação das cidades-satélites. A Ceilândia, por exemplo, em 1982 se configura como o maior assentamento de baixa renda do DF com quase 400 mil habitantes de renda média per capita correspondente a 12% da renda do PPB (PAVIANI, 2010a). Situação que se mantinha em 2018, quando os

dados da PDAD revelam que a renda média na Ceilândia (R\$726,00) corresponde a 13,63% da renda média do PPB (R\$5.326,00).

Enquanto no DF se consolidam as cidades satélites, no Entorno consolida-se a expansão periférica, e são criados mais municípios em Goiás. Em 1982, Santo Antônio do Descoberto é desmembrado de Luziânia e reconhecido como município. Apesar de que o povoado de Santo Antônio existia desde 1720, é entre os censos de 1980 e 1990 que o município dobra sua população, passando de 12 mil para 35 mil habitantes.

Segundo Paviani (2010a), a principal característica do aglomerado urbano de Brasília, nos anos 1980, seria a dualidade entre a centralização das oportunidades no PPB e o espalhamento de áreas dormitório, desprovidas de equipamentos, o que Milton Santos chamou de “seletividade espacial” (PAVIANI, 2010b). Para Santos (1988), o conhecimento e a informação sobre determinados territórios permitem que empresas imobiliárias – entre outros – obtenham vantagens, acumulando capital; isso levaria a uma seletividade espacial, de competição desvantajosa entre territórios. Dentro do processo produtivo, que relaciona diferentes cidades e territórios, produzem-se relações de hierarquia entre agentes e processos seletivos espaciais. “A espacialização é um momento da inserção territorial dos processo sociais. O espaço é mais do que isso, pois funciona como um dado do próprio processo social.” (SANTOS, 1988, p. 26). Para Santos (1988), espaço e espacialização são conceitos diferentes; enquanto o espaço seria a síntese da paisagem e da sociedade, a espacialização é um movimento permanente atrelado às mudanças da divisão territorial do trabalho (SANTOS, 1988).

No caso do aglomerado urbano de Brasília, a seletividade espacial se reflete nos desiguais encargos sociais e econômicos pagos pela população; a capital, pensada para ser socialmente igualitária, passou por processo similar de metropolização que as outras cidades brasileiras e latino-americanas (PAVIANI, 2010a). Para Paviani (2010a), a centralização da distribuição espacial das atividades no PPB foi uma característica marcante até 1985. As principais atividades econômicas estavam no PPB; em oposição, era nas cidades-satélites onde morava a maioria da população, o que contribuía para uma incipiente desconcentração.

Agrava a situação o fato de que os que moram no Plano Piloto encontram-se próximos ao local de trabalho, enquanto os que ganham salários ínfimos deslocam-se de longas distâncias, pegando muito do que auferem em transportes e sofrendo desgaste física e psíquico em seus deslocamentos pendulares. (PAVIANI, 2010a, p. 107).

As complexidades manifestas na desigualdade socioespacial são características do processo de espacialização que permitem a Paviani (2010a) reconhecer a formação da metrópole brasiliense. Para o geógrafo, três razões permitiriam concluir que, após 25 anos, Brasília formou uma área metropolitana: 1) pelo grande contingente

populacional, 2) pela complexidade funcional entre núcleos urbanos, e 3) pela integração com os municípios vizinhos.

Segundo Paviani (2010a), até 1985, observam-se dez tendências no espaço geográfico da Brasília metropolitana: 1) a consolidação de um modelo urbano polinucleado; 2) a concentração da maior parte da população nas periferias; 3) o aumento da densidade demográfica nas cidades-satélites; 4) a piora da desigualdades entre os núcleos urbanos por causa da concentração de renda no PPB; 5) onda de povoamento urbano nas periferias do DF e além do DF; 6) o agravamento do processo de elitização do PPB, por meio da valorização da terra urbana, escassa e dominada pela especulação imobiliária. No PPB, a preservação e o planejamento rigoroso de conjunto urbano moderno, serviram como “força de expulsão” da população de menor renda para as periferias; 7) processo de terceirização da força de trabalho no PPB; 8) desaquecimento da oferta de trabalho na construção civil; 9) lenta implementação dos planos urbanísticos como o PEOT; e 10) aumento da importância regional das funções de Brasília com organizador do espaço.

Para Paviani (2010a), “Brasília poderia ser vista como um laboratório da experiência planejada” (PAVIANI, 2010a, p. 114). Para o autor, enquanto metrópole emergente, Brasília deixou, na década de 1980, de responder aos ideais dos planejadores originais. Isto, principalmente, pelo descontrole na evolução da cidade. Se no planejamento urbano Brasília foi uma experiência importante, a cidade também promoveu importantes políticas de preservação do patrimônio cultural. Nesse sentido, Brasília também pode ser vista como um laboratório do patrimônio urbano moderno.

Na década de 1980 aconteceram na cidade importantes eventos no âmbito patrimonial. Em 1981, Aloísio Magalhães teve grande influência na criação do Grupo de Trabalho para Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília (GT-Brasília). Magalhães, reconhecido artista e designer pernambucano, teve ampla experiência em políticas patrimoniais, sendo diretor do IPHAN em 1979 e da fundação Pró-Memória em 1980. Em 1981, é nomeado secretário da Cultura do Ministério da Educação e Cultura (MEC), com o que implementa uma nova política e uma nova estrutura organizacional para a preservação dos bens culturais. A nova política propõe a preservação do caráter dinâmico e vivo do patrimônio e foi decisiva para impulsionar as inscrições brasileiras na lista de Patrimônio Cultural da UNESCO.

É a partir das reuniões entre os órgãos conduzidos por Magalhães, a Secretária do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e a Universidade de Brasília, que, em 1981, é criado o GT-Brasília, com o decreto nº 5.819. O trabalho do GT-Brasília, uma equipe técnica para estudar Brasília como patrimônio cultural e sua memória, foi fundamental para a declaração do Conjunto Urbano de Brasília como patrimônio, a nível distrital, federal e mundial, com a inscrição na lista de patrimônio cultural da humanidade.

O trabalho da Divisão do Patrimônio Histórico do DF também foi importante e permitiu a declaração como patrimônio de diversos bens culturais ao longo dos anos 1980, no DF. Em 1982 foram tombados, no PPB: a Igrejinha Nossa Senhora de Fátima, na Super Quadra Sul - SQS 308, e o museu da cidade, na Praça dos Três Poderes; em Planaltina: o Museu histórico, a pedra fundamental e a Igreja de São Sebastião. Em 1985, foi o tombamento do Hospital JK, no Núcleo Bandeirantes e, em 1986, do Memorial JK, no Eixo Monumental (projeto de Oscar Niemeyer, inaugurado em 1981). Em 1988, a Ermida Dom Bosco, no Lago Sul, e a Vila Planalto, no PPB. Finalmente, em 1989, foi o tombamento do Relógio de Taguatinga.

Em 14 de Outubro de 1987, o Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB) ou Plano Piloto de Brasília (PPB) é tombado pelo GDF com o decreto nº 10.829. Esse decreto regulamenta o Art. 38 da Lei nº 3.751, de 1960, que dispõe sobre a organização administrativa do DF e no, artigo específico, determina que qualquer mudança na urbanização do PPB dependerá de uma lei federal. O decreto de tombamento do PPB é uma regulamentação do projeto urbano de Lucio Costa como o bem cultural a proteger. Reconhece como características essenciais da cidade quatro escalas: a monumental, residencial, gregária e bucólica. No entanto, em 1967, Lucio Costa reconhece que a cidade foi concebida em função de três escalas: coletiva ou monumental, a cotidiana ou residencial e concentrada ou gregária (COSTA, 1985), incorporando a escala bucólica apenas em 1987, em Brasília Revisitada, documento que foi incorporado como anexo ao Decreto de tombamento.

O decreto de tombamento assinado pelo governador nomeado José Aparecido de Oliveira (1985-1988), foi resultado direto do trabalho do GT-Brasília iniciado em 1983. O GT-Brasília também elaborou o dossiê da candidatura de Brasília para a Lista de Patrimônio Cultural da Humanidade entregue à UNESCO em 1986. Em 7 de dezembro de 1987, o projeto urbanístico de Lucio Costa foi inscrito pelo Comitê do Patrimônio Mundial como obra moderna singular. Sem força de lei, o reconhecimento pela UNESCO só foi referendado a nível federal pelo Portaria nº 04 da SPHAN/Pró-Memória de 1990, substituída em 1992 pela Portaria nº 314 do IPHAN. Depois da CF de 1988, que definiu o que é patrimônio cultural e os mecanismos de preservação, o GDF decretou a Lei nº 46, de 1989, que regulamenta o tombamento do patrimônio histórico, artístico e natural do DF.

O tombamento local pelo DF, o tombamento federal, o reconhecimento pela UNESCO e as diretrizes de Lucio Costa expostas no documento “Brasília 57-85: complementação, preservação, adensamento”, são parte de um mesmo movimento pela preservação do PPB. O avanço da legislação foi facilitado pelos poderes concentrados no governador do DF, que foi nomeado pelo presidente da República até 1991 e governava sem poder legislativo local. A organização pela preservação do PPB, que começou a nível local no final dos anos 1970, concretizou seus objetivos

no final dos anos 1980; nos anos 1990, o GT-Brasília foi esvaziado e as principais decisões começariam a ser tomadas a nível federal pela SPHAN. 117

A aprovação de legislações por decreto foi uma lógica que se repetiu no planejamento urbano. Na década de 1980, foram implementados diversos planos urbanos para controlar o crescimento da urbanização e planos habitacionais para o controlar a demanda por moradia.

Em 1982, foram implantados o PROMORAR ou Programa de Assentamento Populacional de Emergência (PAPE) e o Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões (GEPAFI): isto deu início à urbanização de assentamentos informais ou à transferência dos residentes para outros terrenos. Alguns exemplos de fixação foram: a Vila Planalto, Vila Metropolitana, Candangolândia, QE 38 do Guará e Vila Maricá, no Gama. À época, no DF, existiriam mais de 70 mil pessoas que moravam em 10 mil barracos de 70 assentamentos informais. O PPB era a RA com maior número de pessoas morando em favelas, chegando a 37 mil, depois, vinha Taguatinga, com 20 mil pessoas. (DUARTE, 2009).

Para Oliveira (2008a), a administração do GDF de José Ornellas, entre 1982 e 1985, tenta ampliar a oferta habitacional para segmentos sociais de rendas médias e altas, promovendo a construção da Octogonal e o projeto de Águas Claras (OLIVEIRA, 2008a).

Com o fim da ditadura cívico-militar em 1985, ocorreram as primeiras eleições diretas para o congresso federal que, em 1986, elegeram aos primeiros senadores e deputados do DF. Em 1986, com a crise inflacionária no Brasil, o BNH foi extinto, a gestão do SFH passou para Caixa Econômica Federal (CEF), e a política habitacional passou a ser, quase exclusivamente, de responsabilidade dos estados e municípios. Um exemplo disso foi a regulamentação do Cadastro Geral de Pretendentes a Moradia no Distrito Federal pelo GDF em 1987.

Segundo Oliveira (2008a), entre 1985 e 1988 no governo de José Aparecido, houve uma “retomada da ideologia de apartação social” (OLIVEIRA, 2008a, p. 130), através de duas políticas públicas. A primeira foi o programa “Retorno com dignidade”, que incentivou migrantes a retornarem a seus estados; e o programa “Entorno com dignidade”, que promoveu a construção de conjuntos habitacionais nos municípios do Entorno.

Nos governos de Joaquim Roriz, nomeado entre 1988 e 1990 e eleito entre 1991 e 1995, foram implementados novos modelos de atendimento habitacional que focavam na entrega e na regularização de lotes nas periferias. Em 1989, é lançado, pelo governo de Joaquim Roriz (1988 - 1994), o Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda no DF. Com o decreto nº 11.476, o GDF define os critérios para a entrega de unidades habitacionais aos moradores de assentamentos informais. A lei decreta que os residentes de invasões podem ser transferidos para loteamentos

semiurbanizados, a serem entregues pela TERRACAP, na forma de concessão de uso (OLIVEIRA, 2008a).

O Programa de Assentamentos, marcou a trajetória do governo Roriz, principalmente pela entrega de lotes como resposta às demandas por habitação – foram 40 mil lotes entregues até 1994 (OLIVEIRA, 2008a). O objetivo do programa era erradicar as invasões de terras públicas e transferir as pessoas para lotes nas cidades-satélites, porém, a entrega de lotes foi utilizada com interesses eleitorais (OLIVEIRA, 2008a). Como resultado do programa, em 1989 surgem Samambaia e posteriormente, em 1993, Santa Maria e Recanto das Emas. No mesmo ano, no decreto nº 11.921, foram fixados novos limites e criadas quatro novas RA: Samambaia, Ceilândia, Cruzeiro e Guará.

A maior parte das RAs criadas durante esse período foi para regularizar situações de invasões de terras públicas ou áreas de assentamentos de população de baixa renda por meio de projetos de habitação social do governo do DF. O que, a princípio, se caracterizou como um processo de democratização da terra urbana, rapidamente se converteu em especulação imobiliária. Essa população de baixa renda, pressionada para venda da terra e pelos altos custos da vida eram muito mais baixos e acessíveis as suas condições. (RIBEIRO; TENÓRIO; HOLANDA, 2015, p.112).

A política de erradicação de invasões de dentro do PPB continuou no período Roriz que, segundo De Melo (2016), removeu: a favela do CEUB (906 Norte) e ocupações na Super Quadra Norte - SQN 707, 109 e 110. Ademais, tentou-se remover aos moradores da Vila Telebrasília, que resistiram de forma organizada e conseguiram permanecer (DE MELO, 2016). Mesma situação da Vila Planalto que, em 1988, foi tombada como patrimônio histórico do DF, o que possibilitou a fixação dos moradores.

Desde 1988, intensificou-se a doação de lotes como política habitacional predominante, o crescimento horizontal – que consome muito espaço com baixas densidades – aumentou a configuração dispersa, fragmentada e segregada (COELHO, 2017). O crescimento da cidade formal, através de loteamentos promovidos pelo poder público, dividiu o espaço com a cidade informal, que crescia através de ocupações informais ou irregulares de terras por grupos de diferentes rendas. O vazio que separa o PPB das cidades satélites, configurado pela EPCT, se manteve, embora a mancha urbana começava a mostrar uma maior continuidade entre os assentamentos do DF. A incipiente conurbação entre as cidades-satélites e o povoamento dos municípios do Entorno em função do DF, fazia com que diversos autores já identificassem a formação de uma área metropolitana de Brasília.

Em 1985, Barbosa (2010) observava que Brasília, com 1,7 milhões de habitantes, já podia ser considerada uma metrópole. Essa população estava distribuída assim: 1 milhão na periferia próxima (cidades-satélites), 396 mil no PPB e 132 mil na periferia imediata (Entorno).

Brasília hoje não pode ser considerada apenas como o Plano Piloto de Lucio Costa, como era nos anos 1950. Tampouco pode ser apenas a cidade com seus núcleos periféricos dispersos, dos anos 1960. Ela é agora a metrópole, que envolve além desses espaços os municípios vizinhos do entorno do DF. (BARBOSA, 2010, p. 81).

A autora conclui que, 25 anos depois da inauguração da capital, Brasília já teria definido os limites da sua área metropolitana, em um processo que ocorreu mais rápido do que no resto das metrópoles brasileiras. Os padrões da urbanização promovidos pelo Estado em Brasília reproduziram a desigualdade e a segregação urbana das demais cidades do país. Paviani (2010a) enfatiza que, pelo fato de a cidade ser construída para um uso em particular, dentro da divisão do trabalho (administração pública), o processo de metropolização – que começou ainda antes da inauguração da nova capital – teria sido muito acelerado, isso apesar das tentativas de controlar a expansão urbana com o planejamento do uso da terra (PAVIANI, 2010a).

Em 1985, o Sistema Normativo de Uso e Ocupação do Solo do DF ou Plano de Ocupação Territorial (POT), complementou o PEOT de 1977 e definiu o macrozoneamento do DF. As propostas de expansão urbana do PEOT são consolidadas, e surgem os projetos para urbanizar Samambaia e Águas Claras. O POT propõe um Conselho Consultivo Superior de Planejamento com representantes da sociedade civil. Segundo Coelho (2017), o POT não se transformou em lei e o Conselho Consultivo teria tido o intuito de resolver temas relativos a invasões e loteamentos irregulares. O plano de 1985 identifica como ações estruturais: a transformação de terras rurais em urbanas, a preservação ambiental e de nascentes, e consolidar o PEOT. A proposta de macrozoneamento do POT integrava, por primeira vez no DF, o planejamento urbano e rural (antes desenvolvido pela secretária de agricultura), determinando quais usos seriam de urbanização prioritária (destinados a novos loteamentos urbanos), de ocupação restrita (áreas não desapropriadas e sob pressão imobiliária) e de interesse ambiental (GANEM et al., 2008; COELHO, 2017).

O diagnóstico utilizado pelo POT observou, por um lado, uma alta demanda por habitação social que se expressava na sublocação de imóveis residenciais, e por outro, a demanda dos condomínios horizontais e dos setores de chácaras que avançavam sobre áreas rurais. Embora os planos territoriais promovidos pelo poder executivo local tenham tentado organizar o crescimento urbano do DF como um todo, os planos sempre priorizaram a preservação do urbanismo moderno do PPB e a preservação da bacia do Paranoá, que o contém. Para Paviani (2010c), os planos não conseguiram dirigir a expansão urbana nem controlar as diversas ocupações irregulares que ocorreram durante os anos 1980, ocupações que agiam principalmente transformando áreas rurais em lotes urbanos. Diante desse cenário, Lucio Costa foi chamado para propor novas áreas habitacionais dentro do PPB.



Assim, surge entre 1985 e 1987, a proposta de Lucio Costa de “Brasília Revisitada: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana”. O documento propõe 6 novos setores habitacionais: Bairro Oeste Sul (atual Sudoeste) e Bairro Oeste Norte (atual Noroeste) no PPB, Quadras da Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA (atuais QE Lucio Costa) no Guará, Asa Nova Sul (SHIS no Lago Sul), Asa Nova Norte (Setor de condomínios e mansões no Lago Norte), e as Quadras Planalto (que iriam substituir os remanescentes dos acampamento de obras na atual Vila Planalto).

Segundo Paviani (2010b), a proposta de Brasília Revisitada considerava a ampliação do PPB em 1,5 milhão de habitantes em 10 anos e escreve:

Com o recente anúncio de expansão do Plano Piloto, fica patente e cristalino o poder de decidir para localizar novos núcleos habitacionais a favor de empreendimentos imobiliários de grande vulto, com a aparência de aproximar as classes de baixa renda dos empregos ofertados no Plano Piloto. (PAVIANI, 2010b, p. 86).

Segundo Coelho (2012), Lucio Costa teria tentado evitar a segregação residencial, mas, com o fim de preservar os preceitos urbanísticos, isolar o PPB com uma faixa sanitária não seria indesejável. Brasília Revisitada esboça uma tentativa de democratizar a moradia no PPB com as denominadas Quadras Econômicas, porém esses espaços foram ocupados por famílias de rendas médias. Lucio Costa, 25 anos depois do plano original, insistiu em implementar o modelo de superquadras e de blocos residenciais baixos com pilotis; inclusive em locais com assentamentos pioneiros, como na Vila Planalto.

O projeto de Brasília Revisitada orientou as políticas patrimoniais e de planejamento urbano do DF. Como política patrimonial, o projeto foi incorporado como anexo no Decreto nº 10.829, de 1987, que regulamenta a preservação do PPB. Como política urbana, as diretrizes do projeto foram incorporadas ao Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO).

O POUSO foi elaborado pelo Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente (CAUMA), em 1986, porém só foi homologado em 1990 pelo decreto nº 12.898. O plano atualiza e define o macrozoneamento do POT e incorpora categorias de usos de solo. O plano também consolida a área de expansão urbana proposta nos planos anteriores, sempre distante do PPB. O POUSO cria a exigência de Estudo de Impacto Ambiental para novas ocupações urbanas e sugere a necessidade de novas centralidades fora do PPB (COELHO, 2017). Coelho (2017), destaca que, embora o POUSO tenha considerado as diretrizes de Brasília Revisitada, os planos diferem sobre a potencial ocupação de novas áreas próximas ao Plano Piloto. Pode-se dizer que o plano do GDF chegou a ser mais preservacionista que a proposta do Lucio Costa (que propôs novos bairros dentro do PPB). O resultado foi a manutenção da segregação socioespacial.

Após a declaração do PPB como Patrimônio Cultural da Humanidade e da proclamação da constituição cidadã de 1988, a legislação urbana precisou de atualizações. Em 1989 é elaborada a terceira versão do Código de Obras e Edificações (COE); o COE só foi homologado pelo DF com o Decreto nº 13.059 de 1991.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) implementou um novo modelo federativo, descentralizado e com independência entre união, estados e municípios. A CF/88 determina as competências de estados e municípios e possibilitou a independência política do DF, que passa a eleger, pelo voto direto, o governador e os integrantes da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Até 1988, o Presidente da República nomeava o Governador do DF, o qual legislava por decreto. Com a CF/88, as políticas de uso e ocupação do solo precisam ser aprovadas pela CLDF. Isso incrementou a complexidade do planejamento urbano de Brasília, ao incorporar a democracia representativa nas decisões sobre o ordenamento da cidade.

Na CF/88, estabeleceram-se diretrizes gerais da política urbana no Brasil, que tem por objetivo garantir o bem-estar da população e o cumprimento da função social da cidade. Para isso, o plano diretor é instaurado como instrumento básico do desenvolvimento urbano e de controle da expansão urbana, sendo obrigatório em municípios com mais de 20 mil habitantes. Nos anos 1990, os planos de ordenamento territorial do DF devem passar por adequações para respeitar a nova constituição.

Ademais das mudanças no planejamento urbano local, a CF/88 também mudou a organização regional e metropolitana. Para Schvarsberg (2010), com a proclamação da CF/88 aconteceria um segundo momento no processo de institucionalização das metrópoles brasileiras (o primeiro teria sido com II PND dos anos 1970) (SCHVARSBERG, 2010). Com a atual constituição, são os Estados da Federação os encarregados de criar novas Regiões Metropolitanas (RM), as que reúnem diferentes municípios de um mesmo Estado. Nos casos de RM compostas por municípios de Estados diferentes, elas devem ser criadas por lei federal e se chamam Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE). Com a nova CF, aumentou o número de RM no Brasil, muitas delas criadas apenas por atos institucionais, sem existir uma efetiva integração funcional entre os municípios. Por uma parte, institucionalizaram-se regiões metropolitanas sem metrópoles; por outra, ainda existem metrópoles sem RM, ou seja, metrópoles funcionais, sem reconhecimento legal ou institucional, como no caso da AMB.

Para Paviani (2010b), em 1989, Brasília já era uma metrópole e preenchia todos os requisitos para ser chamada assim: complexidade funcional, massa populacional e inter-relações espaciais entre municípios. Nesse sentido, discordava de Milton Santos, que na época classificava Brasília como uma *metrópole incompleta*, pelo fato de não possuir indústria e depender de outras metrópoles completas. Paviani (2010b) explica

que, embora não houvesse significativas atividades industriais, a complexidade funcional da metrópole brasiliense estaria nas funções terciárias e quaternárias.

O setor terciário da economia – basicamente comércio e serviços – consolidou-se no final dos anos 1980, em Brasília, como a principal função da cidade, ao ponto que, em 1989, o setor privado já era maior que o setor público em termos de população empregada (PAVIANI, 2010b). Essa base econômica de desenvolvimento de serviços é o que para Paviani (2010b) determina a complexidade funcional de Brasília como “metrópole terciária”.

Outro requisito, segundo Paviani (2010b), para considerar Brasília uma metrópole é a massa populacional. A população da AMB passou de 1 milhão 356 mil de habitantes em 1980 para 2 milhões de habitantes em 1991.

Em 1987, a população do DF crescia a uma taxa anual de 8,4%. A população da capital, que era de 535 mil habitantes em 1970, passou para 1 milhão e 600 mil habitantes em 1991, ultrapassando a classificação do IBGE para as metrópoles brasileiras. Paviani (2010b) destaca como as densidades habitacionais mais baixas se localizavam no centro urbano (PPB) e as mais altas na periferia. As cidades satélites, que em 1980 concentravam 65% da população do DF, em 1991 concentravam 83% das pessoas. Ao mesmo tempo, o PPB passou de concentrar 34% para 16% da população do DF de 1980 para 1991.

A integração e a inter-relação entre municípios ou assentamentos urbanos com o núcleo metropolitano é, para Paviani (2010b), o terceiro e último requisito para considerar Brasília como metrópole. Para o geógrafo, nos anos 1980, o DF aumentou sua influência sobre os municípios de Goiás ao redor, principalmente pela mobilidade residencial e pelos fluxos pendulares.

Brasília é considerada como sendo formada por um conjunto heterogêneo que passa pelo Plano Piloto (ou o centro urbano), engloba as cidades-satélites e favelas, ditas *invasões*, atingindo também a periferia goiana, periferia esta funcionalmente vinculada à Capital Federal. (PAVIANI, 2010b, p. 83).

Essa é a definição de Paviani (2010b) para a metrópole brasiliense. A definição surge de três categorias teóricas sobre o processo de urbanização de Brasília. A primeira categoria é a urbanização, entendida como expansão física da cidade. Para o autor, assim Brasília se urbaniza: crescendo e ampliando a mancha urbana, aumentando a extensão da malha viária e da infraestrutura para acompanhar o surgimento de conjuntos habitacionais cada vez mais afastados do núcleo urbano (PAVIANI, 2010b). A expansão urbana de Brasília foi caracterizada pela fragmentação e pelo espraiamento urbano. Para Paviani (2010b), a fragmentação, dispersão, pulverização ou dissolução dos assentamentos urbanos da metrópole serviria ao Estado como mecanismo de controle social.

Fragmentando a cidade, criando núcleos múltiplos, desencorajam-se pressões populares, estimula-se a ideologia da casa própria, exalta-se a beleza do bairro administrativo, tomba-se o patrimônio arquitetônico, congela-se a imagem das belas formas paisagísticas, erguem-se panteões e signos ideológicos ostentatórios. (PAVIANI, 2010b, p. 76).

A segunda categoria é a influência regional. Paviani (2010b) alerta que, enquanto metrópole terciária, Brasília teria uma influência limitada numa escala regional. A terceira categoria seria a retroalimentação entre as transformações socioespaciais e o processo de urbanização.

Caiado (2005a) também indica que a década de 1980 se caracterizou pela expansão da mancha urbana do DF, ademais de um aumento do fluxo de pessoas originárias do DF para morar nos municípios do Entorno, o que consolidou o crescimento periférico (CAIADO, 2005a), entendido como a ampliação ou extensão da periferia.

O espraiamento urbano, segundo Paviani (2010b), também seria um projeto de controle geopolítico das massas oprimidas. Isso ocorre na medida em que quem se beneficia com o processo são segmentos das classes políticas, administrativas e de empreendedores imobiliários. No DF, o fato de a maioria da terra urbana ser de propriedade pública não impediu que lotes fossem transferidos pela TERRACAP ao mercado privado. Para Paviani (2010b), a TERRACAP privilegiou o valor de troca por sobre o valor de uso, sempre entendendo a terra urbana como mercadoria, ignorando sua função social consagrada na CF/88.

Paviani (2010b) também alerta que Brasília não escapou da realidade das demais metrópoles brasileiras, no sentido da desigualdade na distribuição dos equipamentos e da segregação socioespacial. Em Brasília, assim como em outras cidades, os ricos moram perto do centro em lugares valorizados; os pobres, excluídos do acesso formal à habitação, são forçados a ocupar as periferias. Paviani (2010b) chama as periferias formadas no final da década de 1980 de “anéis de opressão e desesperanças”. A urbanização das periferias além dos limites do DF existiria em função do Aglomerado Urbano de Brasília (AUB), algo que Milton Santos chamou de “inércia dinâmica”, quando mudanças do centro urbano tem efeitos sobre as áreas periféricas das metrópoles (PAVIANI, 2010b). Para Santos (2008), “inércia dinâmica” é uma herança espacial que influencia no presente, são rugosidades históricas que se manifestam nos territórios sociais. Significa que a forma que o espaço adquire é, ao mesmo tempo, resultado e requisito para que o processo de organização do espaço aconteça. A inércia dinâmica se manifestaria, por exemplo, pela atração que uma grande cidade gera sobre a mão de obra, e pela atração que criam o capital acumulado nos centros, assim como os serviços e a infraestrutura distribuída desigualmente. Essa desigual distribuição funcionaria como um elemento de manutenção das heranças históricas nos territórios (SANTOS, 2008).

A herança histórica de Brasília é a segregação socioespacial. De acordo com Paviani (2010b), no final dos anos 1980 haveria uma tríplice partição da cidade: primeiro, *Brasília 1*, o PPB, centro metropolitano, elitizado, concentra os empregos, equipamentos e qualidade de vida; segundo, *Brasília 2*, cidades-satélites do DF, região mais populosa e com maior diversidade; e terceiro, *Brasília 3*, a periferia goiana, loteamentos periféricos que serviram de saída para a população empobrecida, setores habitacionais do Entorno do DF (Santo Antônio, Luziânia, Planaltina e Formosa) (PAVIANI, 2010b). Luziânia, o mais populoso dos municípios do Entorno, recebeu, em 1984, a implantação de usina esmagadora de soja.

No período entre 1980 e 1990, Paviani (2010b) reconhece outras especificidades do processo de metropolização de Brasília. O primeiro momento, entre 1960 até 1970, se caracterizaria pelo forte dirigismo estatal; o segundo, entre 1970 e 1980, pela expansão dispersa da urbanização. Para Paviani (2010b), a década de 1980 se distinguiria: 1) pela função predominantemente residencial das cidades satélites, com exceção de Taguatinga; 2) pela constante segregação residencial e consolidação do desequilíbrio entre o PPB, concentrador dos empregos e dos salários mais altos, e as cidades satélites, lugares periféricos de moradia; 3) aumento dos custos sociais, em razão do aumento das distâncias entre o lugar de moradia e de trabalho; e 4) pela especulação imobiliária, potencializada pelo monopólio público da terra urbanizada, onde por um lado, a atuação da TERRACAP entregou a terra urbana ao setor privado e, por outro, sempre existiu falta de moradia para a população de baixa renda, inclusive nas periferias (PAVIANI, 2010b).

Campos (2010) também destaca a especulação imobiliária e o controle da terra urbana como fatores que pioraram os problemas urbanos em Brasília. Para o autor, a partir dos anos 1980 surgiu um submercado imobiliário que passou a operar com lógica de capital incorporador. A década se caracterizaria pelo forte crescimento das áreas urbanizadas e pelo aumento do preço da terra urbana no DF, possibilitado pela exploração monopólica implementada pela TERRACAP.

Segundo Campos (2010), a ação do capital incorporador promoveu a segregação residencial em Brasília. “O capital incorporador tem a capacidade, também, de criar rendas fundiárias diferenciais onde anteriormente não existiam, ao promover uma maior diferenciação espacial no local por eles compreendido.” (CAMPOS, 2010, p. 126). Para o autor, a ação do capital incorporador é duplamente excludente: por uma parte, empreendimentos que transformam determinadas áreas acabam excluindo a população mais pobre; muitos desses empreendimentos são articulados pelo Estado, que facilita para o setor privado a captura dos sobrelucros das rendas fundiárias. Por outra parte, a forma de organização do setor imobiliário em conjunto com o setor financeiro também exclui a população de baixa renda que não tem acesso a financiamentos formais (CAMPOS, 2010).

A manifesta segregação residencial a que está submetida a maioria da população de Brasília evidencia, antes de mais nada, o caráter desigual da formação do espaço urbano estruturado pelas relações capitalistas de produção. (CAMPOS, 2010, p. 128).

A segregação planejada do espaço metropolitano de Brasília também é fator marcante para Paviani (2010b), quem conclui que, até o final dos anos 1980, a divisão socioespacial do Aglomerado Urbano de Brasília (AUB) emergiu do esforço do Estado por polinuclear a cidade, o que o autor chamou de processo de “metropolização com periferização”. Entre as especificidades da urbanização de Brasília neste período, o autor destaca a segregação planejada: “Brasília é a maior metrópole terciária brasileira, em termos de não apoiar sua base econômica na atividade industrial.” (PAVIANI, 2010b, p. 100). Outra especificidade seria sua condição de metrópole terciária: até 1989 as atividades de serviços atingiram alto grau de diversificação e complexidade, aumentando a integração espacial com outros municípios próximos.

Em resumo, a década de 1980 em Brasília foi um período marcado pela consolidação: das cidades satélites, da expansão periférica e da metrópole terciária. A segregação e a desigualdade também se consolidaram como um projeto de Estado expressadas e perpetuadas nos diversos planos de ordenamento territorial. O movimento em prol da preservação do patrimônio cultural em Brasília materializou seus objetivos, conseguindo a proteção e o reconhecimento de diversos bens culturais, sendo o projeto urbano do PPB do Lucio Costa um dos principais. O período registrou uma diminuição do crescimento demográfico, destacando-se as migrações intraurbanas, principalmente entre os municípios do Aglomerado Urbano de Brasília que se constituíam com área metropolitana. A demanda por moradia no DF acelerou a expansão da mancha urbana para os municípios do Entorno e, diante do aumento de novas ocupações irregulares, a política urbano-habitacional focou na regularização das áreas invadidas e na entrega de lotes semiurbanizados nas periferias.

#### *5º período: expansão periférica e consolidação do AUB (1990 - 2000)*

Nos anos 1990, em Brasília, acontece uma consolidação dos setores periféricos que começaram a se desenvolver na década anterior. O DF, no censo de 1991, tinha uma população de 1.602.140 habitantes e uma área urbana de 30.962 há, com uma densidade demográfica de 276,57 hab/km<sup>2</sup>. O AUB ou AMB, ou seja, o DF e os 7 municípios existentes no Entorno somavam 2.005.322 de habitantes. A década foi importante politicamente porque aparecem os resultados da nova CF/88: em 1990 houve eleições gerais, sendo as primeiras em que o DF vota para eleger um governador e uma câmara legislativa distrital.

Na década de 1990, a região de Brasília e Entorno, assim como outras metrópoles brasileiras, teve um aumento da migração de pessoas vindas dos Estados

do nordeste. Aconteceram novos arranjos populacionais intraurbanos, marcados pela saída de 80.942 pessoas do DF para os municípios do Entorno, entre 1995 e 2000 (CAIADO, 2005a). De acordo com Paviani (2010c), nos anos 1990 houve dois movimentos migratórios principais na AMB: o primeiro é a saída de população do DF – pressionada pelo preço da moradia – para o Entorno goiano, o que contribuiu para a periferização do território; e o segundo foi a migração (menos intensa) de pessoas de outros Estados (fora do DF e de Goiás) para os municípios conurbados do Entorno, o que acelerou o desmembramento de Luziânia para criar três novos municípios: Cidade Ocidental em 1991, e Valparaíso e Novo Gama em 1995.

Até final do anos 1990, para Paviani (2010c), a Brasília idealizada nos anos 1950 e 1960 não existia mais; planejada para ser moderna e singular, a agora metrópole brasiliense desenvolveu os mesmos problemas de desigualdade e segregação das demais metrópoles brasileiras e latino-americanas. Segundo o autor, neste período, Brasília intensificou a expansão urbana além do DF, crescendo em direção aos municípios do Entorno, porém sem continuidade espacial, o que manteve o padrão disperso, dilatado e expandido da metropolização (PAVIANI, 2010c).

Entre as características do processo de urbanização de Brasília reconhecidas por Paviani (2010c), estão: 1) o aumento da população provocado pelas migrações e pelo crescimento vegetativo; 2) os deslocamentos diários de ida e volta (pendulares) de trabalhadores que moram na periferia em direção ao PPB, consolidado como centralidade concentradora das oportunidades; 3) os históricos processos de remoções e erradicações da população pobre para áreas fora do PPB; 4) a contraposição entre as tentativas formais dos planos urbanísticos por direcionar a expansão em vetores específicos e as práticas da cidade informal, que cresceu fora desses vetores por ocupações irregulares e grilagem de terras.

Outro aspecto importante na evolução urbana de Brasília durante os anos 1990 foi o surgimento dos “condomínios”. Segundo Moura (2012), estudos da década de 1990 destacavam que “regras conflitantes” teriam possibilitado o registro de lotes para condomínios em áreas rurais; esses loteamentos irregulares ou clandestinos eram ocupados por setores de rendas médias e elites brasilienses (MOURA, 2012).

Para Moura (2012), o intenso surgimento de condomínios nas décadas de 1980 e 1990 em Brasília condiz com o padrão periférico de crescimento urbano de São Paulo, explicado por Bonduki, que se baseia em: 1) o acesso informal à terra ou loteamentos periféricos, 2) autoconstrução e 3) casa própria.

Para Paviani (2010c), nos anos 1990, a expansão urbana do DF aconteceu predominantemente por ocupações irregulares em áreas urbanas ou loteamentos clandestinos em áreas rurais, tanto em áreas públicas como privadas. O autor comenta que, quando os habitantes eram de renda média, a ocupação era chamada de “condomínio”, mas quando eram de renda baixa, era chamada de “invasão”. Em

1995, segundo Paviani (2010c), contabilizavam-se 529 loteamentos irregulares, a maioria localizados na Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio São Bartolomeu; na direção oposta ao eixo de expansão urbana proposto nos Planos Diretores de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1992 e 1997. 127

De 1991 para 1997, o DF registrou um crescimento da mancha urbana de 35%, chegando a 393,07 km<sup>2</sup> de área urbanizada, contudo, o crescimento da população foi de 13% no mesmo período.

Portanto, sob o aspecto da morfologia da estrutura urbana pode se concluir que a estrutura polinucleada da área metropolitana de Brasília e a disponibilidade de terra urbanizável têm permitido abrir novas áreas urbanas já consolidadas. Isto ocorre desde a criação das primeiras cidades satélites e marcou a grande expansão horizontalizada da cidade na década de 1990. (PAVIANI, 2010c, p. 320).

A expansão da mancha urbana provocou um desmatamento de quase 70% do cerrado nativo existente até 2002 (PAVIANI, 2010c), isso aconteceu apesar da legislação ambiental do DF proteger um grande percentual de superfície.

Em 1992, em uma área de chácaras localizada a 25 km do PPB, entre Taguatinga e Guará, iniciou-se a construção do novo bairro de Águas Claras. Originalmente previsto para prédios de até 12 pavimentos, construíram-se edifícios de até 36 andares. Paviani (2010c) acrescenta:

Além do inédito perfil verticalizado, Águas Claras também contribuiu para uma maior constituição urbana do grande espaço pouco ocupado entre o Plano Piloto e Taguatinga. Outras ocupações também cumpriram este papel, como as novas áreas quadras residenciais no Guará e as ocupações informais de Vicente Pires e Estrutural. Estas últimas se impuseram à revelia do ordenamento territorial, mas em áreas onde já havia indícios claros de pressões para a urbanização. (PAVIANI, 2010c, p. 317).

Para Sabbag (2012), o projeto da nova cidade satélite de Águas Claras respondeu à necessidade de viabilizar o projeto do metrô de Brasília, preenchendo áreas vazias com residência em alta densidade. Durante o segundo governo de Joaquim Roriz (1991-1995), iniciou-se a criação do Metrô-DF. Em 1991, foi criado o Grupo Executivo para a elaboração dos primeiros estudos. As obras se iniciaram em 1992 e em 1993 foi criada a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) com o fim de operar o novo modo de transporte. Embora as primeiras viagens experimentais começaram em 1998, a inauguração oficial só ocorreu em 2001, conectando o PPB com o Guará, Águas Claras, Taguatinga e Samambaia.

A concretização da primeira linha de metrô foi um fator que influenciou fortemente o crescimento urbano do DF (SCHVARSBERG, 2019a), principalmente porque incentivou a ocupação dos espaços vazios e seu adensamento, algo que é incentivado pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) em 1992. Como menciona Paviani (2010c):



Os espaços intersticiais entre os núcleos implantados até 1990 foram preenchidos progressivamente, criando uma mancha urbana mais ou menos contígua ao longo do principal eixo de crescimento urbano de Brasília, localizado entre Plano Piloto - Taguatinga - Gama na porção sudeste do DF. A cidade se tornou um pouco mais compacta, mas até 2000 ainda se caracterizava por um alto índice de dispersão urbana. (PAVIANI, 2010c, p. 317).

O primeiro PDOT foi aprovado pela Lei nº 353, de 1992, sendo a primeira lei de planejamento urbano aprovada pela CLDF. O PDOT de 1992 consolidou os lineamentos dos planos anteriores, assim como o modelo polinucleado de urbanização; ademais, reforçou as centralidades do PPB e Taguatinga como concentradores de oportunidades. O plano também orienta o crescimento urbano para a geração de uma conurbação entre o Guará, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, tendo o metrô como seu eixo estruturador, e outra conurbação entre Samambaia, Recanto das Emas, Gama e Santa Maria. O PDOT eliminou o monopólio do poder público para criar parcelamentos de solo, permitindo que privados criassem novas urbanizações legalmente ou pela regularização de loteamentos já habitados.

A lei do PDOT também criou o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF (SISPLAN), o Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do DF (SITURB) e o Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (IPDF), extinto em 1999. Todos eles organizados pelo Conselho de Planejamento do DF (CONPLAN), existente até hoje e que substituiu o CAUMA. O plano diretor de 1992 mudou a essência tecnocrática dos planos anteriores ao considerar a participação popular através de seminários e com a criação dos Conselhos Locais de Planejamento Urbano.

Para Sabbag (2012), o PDOT pretende conciliar os interesses públicos e privados sobre o território, estabelecendo propostas genéricas para o zoneamento do DF, enquanto estabelece que critérios mais específicos serão fixados pelos planos locais. O PDOT revelaria um abandono aos preceitos modernistas, que foram sendo substituídos por uma tendência ao planejamento estratégico, incentivando a ocupação dos vazios entre cidades e o adensamento interno das RA. A autora acrescenta: “A cidade funcional de antes sede lugar à cidade-mercado” (SABBAG, 2012, p. 150).

Segundo Sabbag (2012), o planejamento estratégico se caracterizaria pela proposição de: usos diversos no espaço, crescimento urbano, ocupação conurbada e metropolização, interesse privado associado ao público, parcerias público-privadas, projetos de revitalização urbana, preservação do patrimônio cultural e um planejamento descentralizado com participação (SABBAG, 2012).

Dentro da lógica do planejamento estratégico, no PDOT de 1992, foram introduzidos no DF importantes instrumentos da política urbana que ainda não eram regulamentados no Brasil. A operação urbana consorciada, o direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir (ODIR) foram ideias discutidas globalmente nos anos 1970 e regulamentadas no Brasil em 2001 pelo Estatuto das Cidades. A

ODIR, basicamente, permite que municípios cobrem aos privados por construir mais do que o permitido por lei (acima do coeficiente único); foi regulamentada no DF com a lei nº 1.170, de 1996, que determinou a submissão do instrumento aos PDL e continua vigente (AZEVEDO et al., 2014).

O PDOT de 1992 teve um papel importante em reconhecer a metrópole em formação como elemento a considerar para o planejamento urbano do DF, porém sempre reforçando a área tombada como o núcleo central do aglomerado urbano. Apesar de que o PDOT respeitou o espírito da CF/88 – no sentido de garantir a função social da propriedade urbana, assegurar o acesso à moradia e impedir a acumulação de terra urbana com fins especulativos (RIBEIRO, 2015) –, as políticas de “limpeza” de áreas de favelas continuaram expulsando moradores de baixa renda para as cidades-satélites, o que revela a manutenção da segregação e da periferização socioespacial como política de Estado durante os anos 1990 (PAVIANI, 2007).

As propostas urbanas do PDOT, dos planos anteriores (POUSO, PEOT e Brasília Revisitada) e da política de “entrega de lotes” do GDF levaram à criação de mais assentamentos periféricos, e posteriormente a fundação de novas RA, o que configurou uma segunda geração de cidades-satélites no DF. Este crescimento urbano continuou reproduzindo a segregação socioespacial, o que Paviani (2007) e Campos (1991) chamam de “segregação com apartheid”, onde cada RA é habitada por pessoas segundo grupos de renda (GANEM et al., 2008). Dentro desta lógica podemos reconhecer o surgimento das RAs de Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas e Riacho Fundo.

Santa Maria, localizada a 26 km do PPB e declarada RA-XIII em 1992, foi parte do Programa de Assentamento do GDF. Santa Maria atendeu a demanda habitacional de famílias de baixa renda que foram transferidas de diversas ocupações irregulares do DF para lotes desenvolvidos pela NOVACAP. São Sebastião, a 23 km do PPB, foi reconhecida como RA-XIV em 1993, mas surgiu da regularização de ocupações espontâneas originárias dos anos 1980; novos parcelamentos do solo foram desenvolvidos desde 1991 como parte de programas de habitação de interesse social. Recanto das Emas, reconhecida como RA-XV em 1993, localiza-se a 30 km do PPB, também foi parte do Programa de Assentamento do GDF; o loteamento inicial pela NOVACAP considerou 15.619 lotes para 86 mil habitantes. Riacho Fundo surgiu do programa de erradicação de ocupações irregulares, o projeto urbanístico foi elaborado pelo Departamento de Urbanismo da Secretária de Obras Públicas (DeU/SOSP). A primeira etapa recebeu moradores de acampamentos despejados da Vila Telebrásilia. Em 1993, foi criada a RA-XVII de Riacho Fundo; no ano seguinte, foi aprovada a ampliação do projeto urbano de Riacho Fundo II.

Segundo Paviani (2007), na década de 1990 continuaram a ocorrer ações violentas da polícia para erradicar assentamentos irregulares de baixa renda localizados

próximos da área central. Um caso de violência aconteceu na favela Estrutural, onde a população resistiu às remoções e com apoio político local conseguiu a permanência no final dos anos 1990. A Estrutural tem sua origem nos anos 1960, com a ocupação que surge da instalação do aterro sanitário. Em 1997, com a previsão de transferência da Vila Estrutural, há uma expansão da ocupação, que totalizava 40 mil habitantes (PAVIANI, 2007). Similar foi o que aconteceu em 1997 na favela de Itapuã, que surge de uma ocupação incentivada por políticos em terras da União próximas ao Paranoá. O primeiro loteamento – o “Condomínio Itapoã 1” – era composto por lotes de 15x30m.

Quase ao mesmo tempo e vizinhos a Itapoã, ocorreram outras ocupações irregulares, no entanto, destinadas a população de renda médias e altas, como foi o caso do loteamento ilegal “Condomínio Mansões Entre Lagos”, de início dos anos 1990. O empreendimento irregular foi desenvolvido pela empresa Pite e Midas e contava com 2.231 lotes de 1.000 a 2.000 m<sup>2</sup> dentro da APA São Bartolomeu.

Com o PDOT de 1992, os parcelamentos privados, loteamentos informais, ou condomínios foram passíveis de regularização. Segundo Oliveira (2008a), o número de parcelamentos informais passou de 179, em 1989, para 529, em 1995. A maioria dos loteamentos tinha origem no desmembramento de glebas rurais do DF. No primeiro momento, proprietários rurais, amparados na legislação federal que permite a subdivisão de terrenos rurais em chácaras de 2 hectares, começam a ofertar lotes menores no mercado imobiliário para venda como espaços de lazer ou segunda residência. No segundo momento, o primeiro desmembramento permite uma nova subdivisão, esta vez em terrenos menores de características mais urbanas (OLIVEIRA, 2008a).

Uma maneira de substituição de usos e mudança de valor, onde a valorização da terra deixa de ser vinculada à sua capacidade produtiva, mas sim à sua localização em relação ao núcleo urbano e à infra-estrutura instalada. Esse subúrbio, nem sempre é contíguo à área urbana, mas sempre próximo a ela. (OLIVEIRA, 2008a, p. 139).

A proximidade das áreas rurais do DF com o centro urbano foi determinante para sua urbanização. Em 1992, permite-se que privados promovam loteamentos em terrenos menores que 20.000m<sup>2</sup>. O PDOT permitiu a formação de condomínios no Park Way e regularizou os parcelamentos, condomínios ou loteamentos de características urbanas em zonas urbanas, rurais ou de interesse ambiental realizados sem autorização até esse momento; a regularização de parcelamentos irregulares foi ratificada na Lei nº 922 de 1995.

O espalhamento dos parcelamentos irregulares pelo DF não respondeu apenas à demanda habitacional: empreendedores utilizaram dos condomínios como forma legal para especular com a terra. A produção do espaço através constituição de condomínios residenciais privados aconteceu em terras privadas e em terras públicas com contribuição do Estado. Oliveira (2008a) relata como a partir dos anos 1980 os

programas de promoção da atividade agrícola no DF começam a ser desmontados. Nos anos 1990, a atribuição da Fundação Zoobotânica de gerenciar as áreas rurais do DF foi passada para a NOVACAP, com isso a NOVACAP passa a administrar as concessões de usos e os aluguéis das terras rurais de propriedade pública. Em 1999, a Fundação Zoobotânica foi extinta e substituída pela Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários (OLIVEIRA, 2008a).

Muitos dos loteamentos irregulares que se espalharam desde 1975 ocupavam áreas ambientalmente sensíveis: matas ciliares em Vicente Pies; encosta de morro no Grande Colorado; muros, piscinas e píer nas margens do lago Paranoá no PPB. Diversas situações irregulares e ilegais criaram um “nó fundiário” e ambiental no DF (PAVIANI, 2007). Os parcelamentos particulares em forma de condomínio aumentavam, não apenas pelo crescimento demográfico e pela demanda por moradia, mas também pela ação de grileiros, que privatizaram terras públicas, dividem em lotes e vendem, essencialmente a compradores de classe média (SABBAG, 2012).

Favores políticos são importantes na permissividade com alguns loteamentos irregulares. Edson Beú (2007) alerta para a ação do poder político do DF que fomentou uma indústria da grilagem de terras e de ocupação de áreas rurais, ademais da utilização eleitoral da distribuição de lotes pelo governador Roriz (BEÚ, 2007). Neste contexto, em 1995, na CLDF, foi criada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da grilagem de terras. A comissão reconheceu 529 loteamentos irregulares no DF; o relatório final reconhece os *modus operandis* de grileiros e outros agentes, ademais faz uma série de recomendações generalizadas para o controle do desenvolvimento de condomínios irregulares. Sugere-se adequar os zoneamentos ambientais para permitir as regularizações dos loteamentos já instalados. A nível institucional, o relatório propõe a ativação do CONPLAN e dos Conselhos Locais de Planejamento nas RA, conforme previsto no PDOT de 1992.

Segundo informação jornalística<sup>33</sup>, até 2012, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) teria iniciado 648 ações contra grileiros. Apesar das suspeitas sobre Joaquim Roriz, Pedro Passos e José Edmar, ninguém foi preso e o Roriz se elegeu novamente governador de 1999 a 2006. Após a CPI da grilagem, a política de entrega de lotes continuou, inclusive no governo de Cristovam Buarque, quem, entre 1995 e 1999, entregou 12.689 lotes através da SHIS. Depois, entre 1999 e 2005, com Roriz novamente, entregaram-se 22.632 lotes.

Beú (2007) relata como muitos pioneiros e filhos de pioneiros reclamaram do favorecimento a quem ocupava ilegalmente terras públicas, enquanto quem teria vindo para construir a cidade não tem lugar para morar. Diante disso, em 1996, a CLDF aprovou a criação da cidade dos pioneiros ou Setor Habitacional do Catetinho, projetada para 40 mil moradores em uma área de quase 700 hectares. O projeto,   
 33 [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/12/16/interna\\_cidadesdf,339449/em-25-anos-mpdft-ajuizou-648-acoes-contra-grileiros-que-envolvem-mil-reus.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/12/16/interna_cidadesdf,339449/em-25-anos-mpdft-ajuizou-648-acoes-contra-grileiros-que-envolvem-mil-reus.shtml).

localizado próximo de áreas de nascentes e mananciais, nunca se concretizou.

Os setores de mais alta renda, como o Lago Sul, também foram beneficiados com novas obras de infraestrutura que melhoraram a conectividade, como foi o caso da terceira ponte ou Ponte JK. Os primeiros passos legais para a concretização da ponte datam de 1991, o projeto do arquiteto brasileiro Alexandre Chan foi escolhido por Concurso Nacional em 1998 e foi inaugurado em 2002. Ademais de infraestrutura, as áreas de residência de pessoas com rendas altas também ganharam independência administrativa do PPB. Em 1994 foram criadas as RAs do Lago Sul (RA-XVI) e Lago Norte (RA-XVIII), desmembradas da RA-I. O Lago Sul e o Lago Norte são parte da proposta original do PPB, que projetou quadras com casas unifamiliares às margens do Lago. No Lago Sul, em 1998, permitiu-se a constituição de condomínios de até oito habitações. No Lago Norte, durante a década de 1990, foram completados os projetos urbanísticos para a construção do Centro de Atividades (CA), que concentrariam atividades comerciais e institucionais, ademais de condomínios de apartamentos conjugados. Igualmente separada da RA-I, em 1994, foi criada a RA-XIX de Candangolândia. De renda média, o assentamento foi um dos primeiros acampamento de obra durante a construção da capital e recebeu a sede da NOVACAP.

Em 1993, foi promulgada a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), que consolidou a autonomia definitiva do DF ao organizar e regulamentar o exercício dos poderes democráticos. A LODF espelhou a política urbana expressa na CF/88, determinando a elaboração e a revisão do PDOT e dos PDL de cada RA, os quais devem integrar o ordenamento territorial e a proteção ambiental, por meio do planejamento urbano, do controle do uso do solo e do parcelamento urbano. A lei especifica que os planos diretores, as leis de uso e ocupação do solo (LUOS) e o plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília (PPCUB) devem ser iniciativas do poder executivo, no entanto, devem ser aprovadas pelo legislativo. Isso suprimiu os poderes do governador que, até os anos 1980, regulamentava o planejamento urbano por decreto.

A LODF determinou como um objetivo prioritário a preservação do CUB, declarado como patrimônio em 1987 pelo GDF, em 1988 pela UNESCO e em 1992 pela Portaria nº 314 do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), atual IPHAN. Durante a década de 1990, o GDF continuou com a política de proteção de bens culturais. Deste modo, em 1991, foi reconhecida como patrimônio a Catedral Metropolitana de Brasília. O GDF não se limitou à proteção do patrimônio no PPB, e também foram tombados outros bens culturais em diversas RA. O Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico (DePHA) tombou: em 1991 o Museu do Catetinho no Gama, em 1993 a Igreja de São Geraldo no Paranoá, em 1995 o Centro de Ensino Metropolitano do Núcleo Bandeirantes, e em 1998 a Igreja São José Operário em Candangolândia.

Um ano depois de aprovada a LODF, em 1994, o governo Roriz consegue a aprovação da Lei nº 770, que autoriza a doação dos lotes entregues como parte

do Programa de Assentamentos de População de Baixa Renda. O programa, que funcionou de 1987 até 1995, foi chave nos governos de Roriz. Daqui surgiram os loteamentos que deram origem as RAs de Samambaia, Santa Maria, Riacho Fundo e Recanto das Emas (CAIADO, 2005b). A Lei nº 770 foi importante porque mudou o paradigma da produção habitacional, que tinha se baseado na entrega de unidades habitacionais (casas e apartamentos) e passou a entregar de forma massiva lotes semi-urbanizados. Durante o primeiro governo Roriz, de 1988 até 1990, foram produzidas pelas SHIS 3.992 casas e nenhum lote foi doado formalmente. No segundo governo, de 1991 a 1994, foram entregues 686 casas e 40.009 lotes (OLIVEIRA, 2008a). No terceiro governo Roriz, de 1999 a 2005, foram entregues 22.632 lotes em total.

Na prática, a lei autorizava a TERRACAP a doar os terrenos ou imóveis para os ocupantes que tinham recebido os lotes como concessão de uso através do programa. A SHIS foi responsável pela organização da regularização fundiária, mas pouco tempo depois, a SHIS foi extinta e substituída pelo Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (IDHAB-DF), que assumiu o planejamento, coordenação e execução da política habitacional no DF.

A localização das novas RA, próximas dos limites do DF com Goiás, reforçaram a expansão periférica. Para Caiado (2005b), a busca por moradia é um dos principais determinantes do processo de periferização de Brasília. A pressão por moradia no DF teve como resultado, no entorno goiano, a criação, em 1995, de três novos municípios: Águas Lindas, desmembrado de Santo Antônio do Descoberto, e Novo Gama e Valparaíso, desmembrados de Luziânia.

Águas Lindas, que na década de 1980 era uma região rural, passou de 61 mil habitantes em 1996 para 105 mil no Censo de 2000. Localizado a 50 km do PPB, o assentamento urbano tem origem em um loteamento residencial chamado Parque da Barragem, às margens da BR 070, 25 km ao leste de Ceilândia. Novo Gama surge em 1974 com o loteamento residencial Parque Estrela D'Alva VI ou Pedregal. Devido ao fluxo migratório do DF, surgiram mais loteamentos e, em 1978, inaugura-se o Núcleo Habitacional Novo Gama. Localizado a menos de 10 km da RA de Gama, porém a 40 km do PPB, o município de Novo Gama registrou 73 mil habitantes em 2000. Valparaíso, localizada nas margens da BR 040 a 35 km do PPB, tem sua origem no ano 1959 com o loteamento Parque São Bernardo. Em 1979, foi construído pela empresa Encol o Núcleo Habitacional Valparaíso, projeto urbanístico para 800 casas do arquiteto colombiano Cesar Barney. No censo de 2000, Valparaíso tinha 94 mil habitantes.

O crescimento demográfico e a criação de novos municípios no Entorno do DF levou à consolidação do Aglomerado Urbano de Brasília (AUB). A construção de novos loteamentos nas RAs periféricas permitiu a conurbação da mancha urbana, principalmente ao Sul, pela BR 040, entre Gama, Santa Maria, Novo Gama, Cidade

Ocidental e Valparaíso. A incipiente conurbação não mudou a forma polinucleada de expansão de Brasília, os novos municípios goianos do Entorno surgem como bairros dormitórios da capital, porém com relações funcionais e interações cotidianas com o DF (PAVIANI, 2007).

Na década de 1990, houve uma crescente preocupação com a questão metropolitana, principalmente pelas mudanças trazidas pela CF/88. Em 1995, o governo federal cria a Secretaria do Entorno de Brasília e Nordeste goiano, para em 1997 propor a criação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) (DA GUIA, 2006). Como antecedentes ao reconhecimento de uma região metropolitana de Brasília, é possível mencionar: a criação do Fundo de Desenvolvimento do DF (FUNDEFE) em 1966, o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB) de 1975, a fundação da Associação de Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB) em 1979, e a criação, em 1981, de duas Secretarias Especiais de Articulação para o Desenvolvimento do Entorno no DF em Goiás.

Esses antecedentes levaram à promulgação da Lei Complementar nº 94, de 1998, que institui a RIDE-DF, composta originalmente pelo DF, 19 municípios de Goiás e 2 de Minas Gerais, os que em 1996 somavam 2,5 milhões de habitantes. Como o objetivo da RIDE é a integração do desenvolvimento econômico a escala regional e sua gestão só pode ser feita a nível federal, isso acentuou a primazia do DF sobre os demais municípios. Sem uma integração de fato entre municípios, a RIDE-DF constituiu-se em uma região metropolitana apenas institucional, conformada principalmente por motivos político-econômicos (RIBEIRO; TENÓRIO; HOLANDA, 2015).

A delimitação da RIDE-DF foi criticada por especialistas e pela CODEPLAN por ser excessivamente ampla e incorporar municípios sem relações funcionais. Ademais, a delimitação da RIDE-DF não teria considerado a proposta apresentada em 1997, no seminário “Alternativas da Gestão Territorial para o Aglomerado Urbano de Brasília pelo Núcleo de Estudos Urbanos da UnB” (NEUR/UnB) e pela Codeplan, onde foram identificados apenas 10 municípios<sup>34</sup> do Entorno que conformariam o aglomerado metropolitano.

Até o final dos anos 1990, pouco se avançou no objetivo da RIDE-DF de integrar o planejamento entre municípios. Não obstante, em 1999 o DF aprovou a Lei nº 2.499, que institui o Plano de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (Pró-Rural/DF-RIDE). O plano procurou o fortalecimento da economia rural da região através da geração de negócios agropecuários que sustentem o mercado de Brasília.

Paralelamente ao processo institucional de metropolização, no final dos anos 1990, no DF houve uma revisão do plano diretor. Um novo plano tenta organizar a

<sup>34</sup> Águas Lindas, Alexânia, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

expansão urbana, em 1997, com o segundo PDOT, que propõe o adensamento de alguns setores específicos, incorporando os planos do Metrô-DF (PAVIANI, 2010c). A LC nº 17 de 1997, que aprovou o novo PDOT, propõe um adensamento e compactação da mancha urbana nas RA. O PDOT de 1997 reforçou a ocupação territorial no eixo sudoeste e propôs outro eixo de expansão, no sentido nordeste, para regularizar os loteamentos irregulares, além de ter definido outra zona de expansão na parte sul.

O PDOT/1997 ajusta o plano anterior aos regulamentos dispostos na LODF de 1993, determinando dois níveis de regulamentos: o PDOT que compreende todo o DF, e os PDL para cada RA. A LODF regulamenta o PDOT no Art. 317, onde se estabelecia que o plano teria uma validade de 12 anos, com possibilidade ser revisado a cada quatro anos. O tempo de validade do PDOT foi modificado por emenda em 2007, tendo vigência de 10 anos, podendo ter revisão a cada cinco anos. Os PDL têm vigência de cinco anos, com possibilidade de revisão todos os anos.

Segundo Sabbag (2012), o PDOT/1997 começa a partir da crítica ao rígido zoneamento funcional promovido pelo urbanismo moderno e aplicado em Brasília; esses preceitos são substituídos por propostas de usos mistos e parcerias público-privadas. A mudança no pensamento urbanístico adequa-se ao fundamentos da CF/88, que tem por objetivos, para a política urbana, o desenvolvimento da função social da propriedade urbana e rural e o bem-estar dos habitantes. Para Sabbag (2012), o PDOT/1997 abre espaços para a participação das cidadãs e cidadãos, descentralizando a tomada de decisões (SABBAG, 2012). Outros objetivos do PDOT/1997 são: a preservação e valorização do PPB como patrimônio cultural; “romper” com a segregação socioespacial e com as desigualdades no DF; democratizar o acesso à terra e recuperar a valorização imobiliária; ademais de promover a integração com a região do Entorno.

Entre as estratégias propostas no PDOT de 1997 estava: promover a constituição de uma centralidade regional na conurbação de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia; consolidar as ocupações existentes, ademais de ocupar e adensar as áreas já urbanizadas, otimizando os investimentos em infraestrutura e equipamentos; promover novas atividade econômicas no eixo oeste-sudoeste, flexibilizando as restrições existentes através dos PDL.

O PDOT divide o DF em sete macro zonas que são partes do território que compartilha as mesmas normas de uso e ocupação do solo. As zonas são as seguintes: I. Zona Urbana de Dinamização, II. Zona Urbana de Consolidação, III. Zona Urbana de Uso Controlado, IV. Zona Rural de Dinamização. V. Zona Rural de Uso Diversificado, VI. Zona Rural de Uso Controlado, VII. Zona de Conservação ambiental. O PDOT/1997 foi muito criticado por criar novas zonas urbanas em áreas de proteção ambiental ou em áreas rurais, principalmente na APA São Bartolomeu, para permitir a regularização de parcelamentos ilegais (BERTOLINI, 2015; COELHO, 2017). Também é criticado



pela falta de previsão de recursos do orçamento para a implementação das políticas, pela pouca articulação entre os diferentes órgãos envolvidos no planejamento, e pela incompatibilidade com Unidades de Conservação (UC) (GANEM et al., 2008).

Sabbag (2012) também critica o fato de que quando o GDF reconhece os condomínios, que se instalaram ilegalmente, o Estado estaria pondo o interesse privado sobre o interesse da coletividade. Outra questão importante destacada por Ganem *et al.* (2008) foi a pouca implementação dos PDL na distintas RAs do DF, dos quais, até final de 2012, o DF só tinha regulamentado 7 PDL de 19 RAs existentes à época<sup>35</sup>.

Em 1996, a Lei nº 1.103 constitui os Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano (CLP). Mais tarde, em 1998, o Decreto nº 18.601 regulamentou o CONPLAN. No mesmo ano, a Lei nº 1.832 institui no DF a Outorga Onerosa do Direito de Construir, já prevista no PDOT/1997 para Zona Urbana de Dinamização e Urbana de Consolidação ou segundo determinação dos PDL. Em 2000, a LC nº 294 regulamentou a outorga onerosa da alteração de uso (ONALT) (AZEVEDO et al., 2014). Em 1998, foi implementado o quarto Código de Obras de Brasília com a Lei nº 2.105 e regulamentado no mesmo ano, pelo Decreto Nº 19.915.

No desenvolvimento urbano de Brasília, a década de 1990 foi um período de consolidação das periferias, e com isso, configurou-se a atual AMB. O crescimento urbano do DF foi marcado pelas ocupações irregulares, principalmente condomínios de classe média, e pela entrega de lotes por parte do GDF em loteamentos periféricos. A pressão imobiliária e as migrações intraurbanas aceleraram a formação da periferia metropolitana nos municípios do Entorno, onde o surgimento de loteamentos residenciais levou à criação de novos municípios. Novos municípios no entorno goiano e novas RA, nas bordas do DF, ajudaram a conurbação da mancha urbana, reforçando a ideia de cidade metropolitana.

O crescimento da mancha urbana nos anos 1990 foi maior que o crescimento populacional. A expansão urbana e as ocupações irregulares não obedeceram apenas à demanda por moradia, também houve ação de especuladores políticos e financeiros. O principal mecanismo foi a transformação de terras rurais em urbanas, e a legislação possibilitou isso, primeiro com a “anistia” que o PDOT/1992 outorgou às ocupações irregulares, e segundo, em 1993, com a lei de doação de lotes durante o governo Roriz.

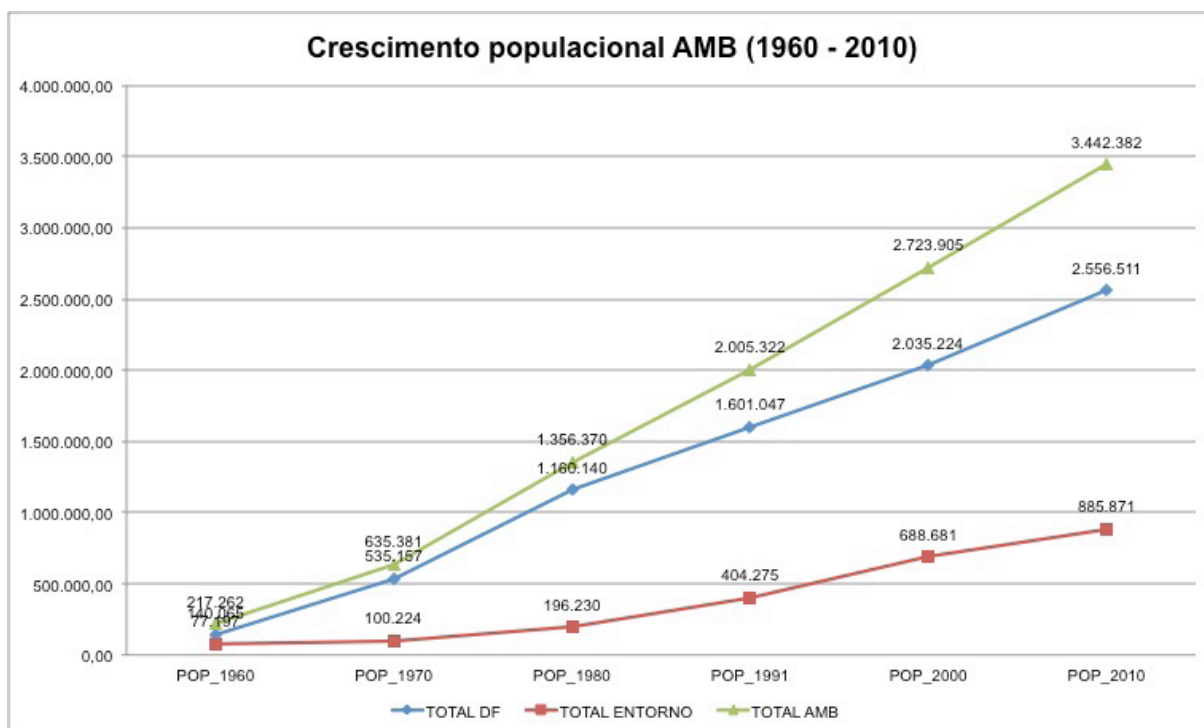
O novo regime democrático mudou os mecanismos de controle do planejamento urbano, com a criação de novas institucionalidades e legislações, porém, as ações de remoções de populações pobres continuaram. A divisão de uma cidade formal e outra informal foi reafirmada. Com a promulgação da LODF, o PDOT/1992 precisou de revisão, sendo aprovado um novo PDOT em 1997. Os dois planos mudaram o paradigma de

35 Candangolândia, Ceilândia, Gama, Guará, Sobradinho, Taguatinga e Samambaia.

planejamento funcional predominante até os anos 1990, ele foi substituído por um 137  
planejamento estratégico, que propõe mistura de usos, adensamento, conurbação,  
privatizações, e certo grau de participação social e descentralização.

Neste período, também foi importante o reconhecimento oficial da região metropolitana de Brasília ou RIDE-DF. Apesar dos avanços, o território da RIDE-DF não representaria as relações metropolitanas funcionais entre municípios; melhor delimitação seria a composição da AMB, composta pelo DF e os municípios do entorno imediato.

**Gráfico 2:** Crescimento populacional na AMB entre 1960 e 2010.



**Fonte:** elaboração própria com dados dos censos IBGE.

## **Espacialização das transformações urbanas na Área Metropolitana de Brasília (2000-2018).** 138

*6º período: Brasília, metrópole desigual, dispersa e segregada; consolidação da estratificação socioespacial (2000 - 2010).*

Durante a década de 2000, a AMB se consolidou como uma metrópole dispersa e desigual, com profundas diferenças sociais entre o DF e os municípios do Entorno, e entre as diferentes RAs do DF. A década foi marcada pela promulgação do Estatuto da Cidade, que motivou a atualização e a criação de novas legislações na política urbana e habitacional.

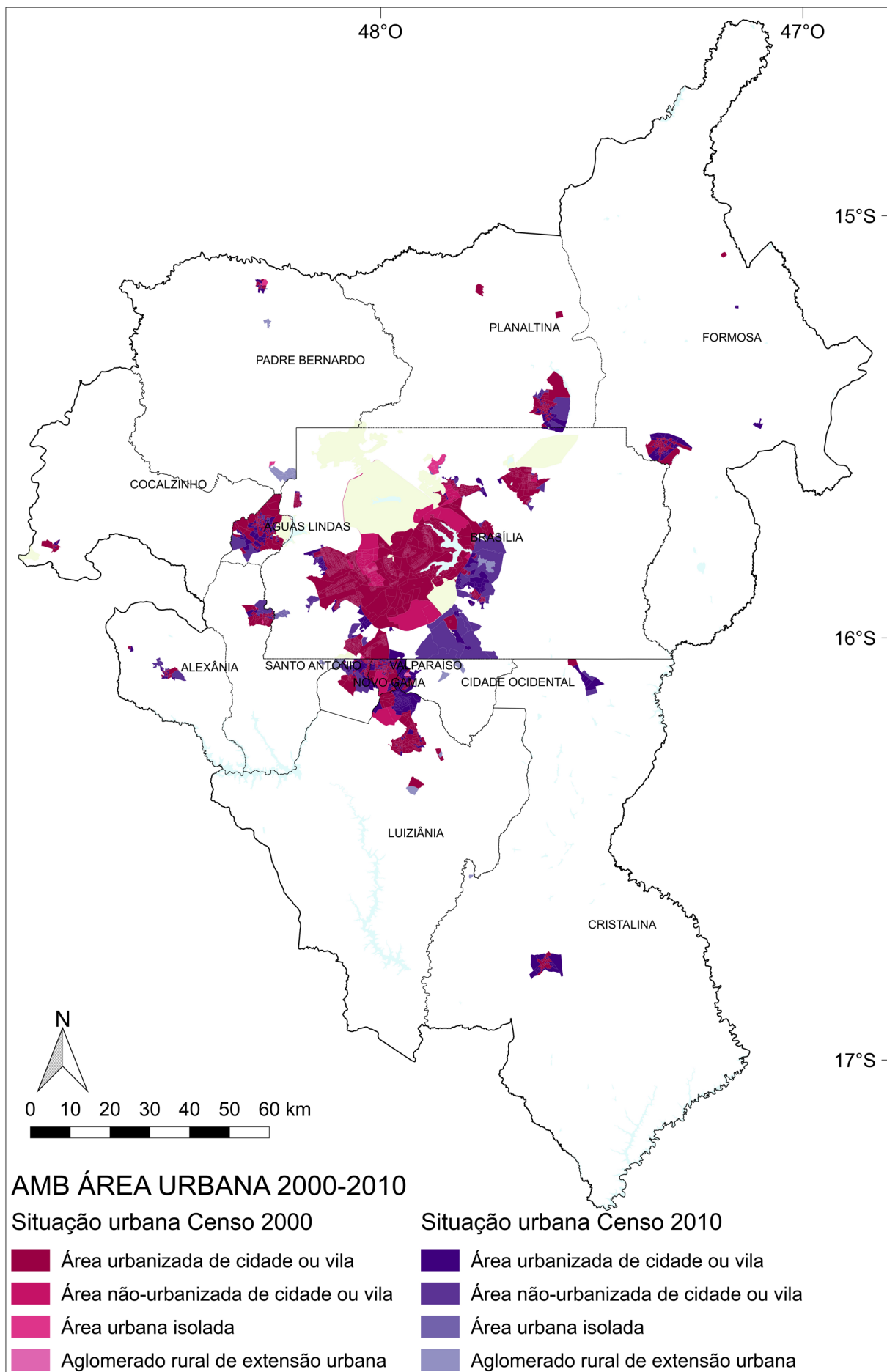
No Censo de 2000, o DF ocupava uma área urbana de 64.690 há, com uma população total de 2.035.224, representando uma densidade habitacional de 354,31 hab/km<sup>2</sup>. Na AMB (DF + 12 municípios) residia uma população de 2.723.905. De acordo com Jatobá (2010), em 2007, a ocupação urbana do DF aumentou para 89.218 ha, enquanto a população passou para 2.333.100 habitantes, uma densidade de 422,10 hab/km<sup>2</sup>.

Entre 2000 e 2007, a população do DF cresceu 14%, no entanto, segundo Jatobá (2010), no mesmo período, a mancha urbana do DF cresceu 37,9%, ocupando quase 90 mil hectares, o menor crescimento registrado desde 1964.

Para o autor, historicamente, o crescimento percentual da população do DF foi menor que o crescimento percentual da mancha urbana. Assim foi entre 1990 a 2000, quando a população cresceu 34%, mas a área urbanizada aumentou 108%. De 1964 até 2007, a mancha urbana do DF cresceu 19,4 vezes, no entanto, a população multiplicou-se por 9,94; Jatobá (2010) conclui: “De fato, a tendência à expansão da mancha urbana tem sido progressivamente substituída pelo adensamento das áreas já constituídas.” (JATOBÁ, 2010, p. 320).

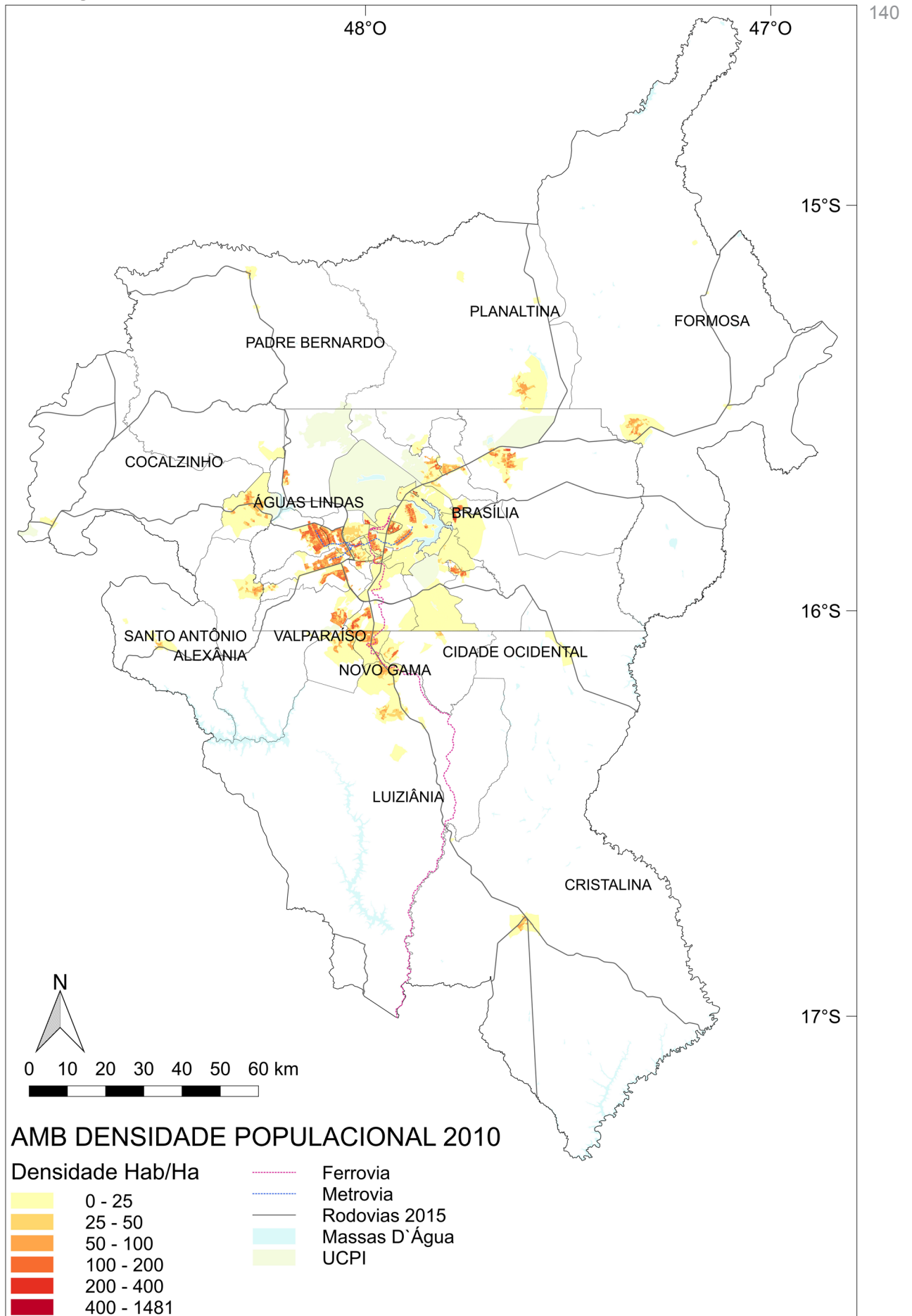
A expansão urbana do DF foi principalmente pelo eixo Sudoeste, criando uma conurbação com os municípios goianos limítrofes. Para Franco (2010), houve duas formas principais de expansão urbana no DF: a primeira, representada pelo eixo sudoeste, com o adensamento ou conurbação de núcleos urbanos já existentes; e a segunda, representada pelo eixo leste, com o surgimento de condomínios dispersos e de baixa densidade. Segundo Franco (2010), no eixo Sudoeste localizavam-se as maiores densidades em uma grande mancha urbana semiconurbada, concentrando quase 60% da população do DF. No eixo leste, a ocupação urbana era uma mancha dispersa com baixa densidade, concentrando 40% restante da população do DF.

**Figura 10: Mapa área urbana ou rural AMB 2000 - 2010**



**Fonte:** elaboração própria com dados do censo IBGE.

Figura 11: Mapa densidade populacional AMB 2010.



Fonte: elaboração própria com dados do censo IBGE.

Para Paviani (2010c), no caso dos condomínios e loteamentos irregulares, o GDF aplicou uma “política do fato consumado”, regularizando quase todas as residências que já estavam instaladas. Conforme o autor, os condomínios se configuraram como próteses urbanas na ocupação do território. A regularização fundiária de condomínios e loteamentos, que deviam ser parte da política habitacional, foi utilizada para praticar paternalismo político, beneficiando ocupações de rendas médias e altas, porém despejando ou removendo as populações de rendas baixas (PAVIANI, 2010c).

Em 2002, aprovou-se uma série de leis complementares que liberaram a construção de 15 novos parcelamentos para condomínios no Setor Habitacional Contagem, em Sobradinho. Moura (2012) revela artigos do Correio Braziliense do ano 2006 que destacavam que 25% da população do DF morava em condomínios e que 69% desses moradores teria uma renda inferior a 5 salários mínimos. Em 2006, a Subsecretaria de Análise de Parcelamentos urbanos (SUPAR) elaborou o estudo “Diagnóstico preliminar dos parcelamentos urbanos informais no DF”.

O estudo identificou 513 parcelamentos irregulares, 379 em zona urbana e 134 em zona rural; apenas 4 eram regularizados e 28 estavam em processo (MOURA, 2012). O estudo também revelou que 65% da população do DF morava em parcelamentos urbanos informais, onde apenas nos maiores 202 parcelamentos moravam 347 mil pessoas. A SUPAR classificou os parcelamentos irregulares em três tipos: formais, informais e registrados. O estudo da SUPAR também serviu de subsídio na elaboração do Termo de Ajustamento de Conduta Nº 02, de 2007, e da Estratégia de Regularização Fundiária incluída no PDOT de 2009. Também subsidiou o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais (GRUPAR), criado em 2008. De 2006 para 2008, o número de loteamentos irregulares identificados passou de 513 para 586.

Em 2006, a TERRACAP conseguiu iniciar a licitação pública de diversos lotes em setores habitacionais que tinham suas poligonais definidas desde 1998. Um exemplo desse processo de regularização fundiária é o “condomínio Hollywood”, no Setor Habitacional Taquari I, no Lago Norte. O condomínio Hollywood foi regularizado em 1999 pelo GDF e teve edital aberto para venda dos lotes pela TERRACAP em 2002, porém os primeiros lotes começaram a ser vendidos em 2006, ainda assim muitas dessas vendas foram contestadas nos tribunais de justiça.

Para Moura (2012), o fenômeno dos condomínios de Brasília constitui-se em algo mais complexo que uma prótese urbana. Para a autora, os condomínios são sistemas complexos de composições multiescalares e multidimensionais. Condomínios são mais que loteamentos fechados, são paisagens carregadas de forças sociais, compostos por múltiplas trajetórias. Moura (2012) destaca as vozes dos atores sociais, como a do presidente da União dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores no DF (UNICA-DF), quem revela que, embora muitos loteamentos se

digam condomínios, poucos se encontravam efetivamente em regime condominial; ademais de que, embora a SUPAR tenha levantado 513 condomínios, a UNICA-DF já registrava 844 entidades.

Viver em condomínio no DF, portanto, pode ser simplesmente uma forma de dividir despesas referentes a bens e serviços urbanos consumidos coletivamente... Mas ser reconhecido como condomínio pode ser uma alternativa importante para habitantes de parcelamentos irregulares de baixa renda, por diversos outros motivos. Um dos mais importantes para o uso do termo condomínio, ainda que irregular, é uma condição bem mais desejável do que ser rotulado como “invasor” ou “favelado”. (MOURA, 2012, p. 225).

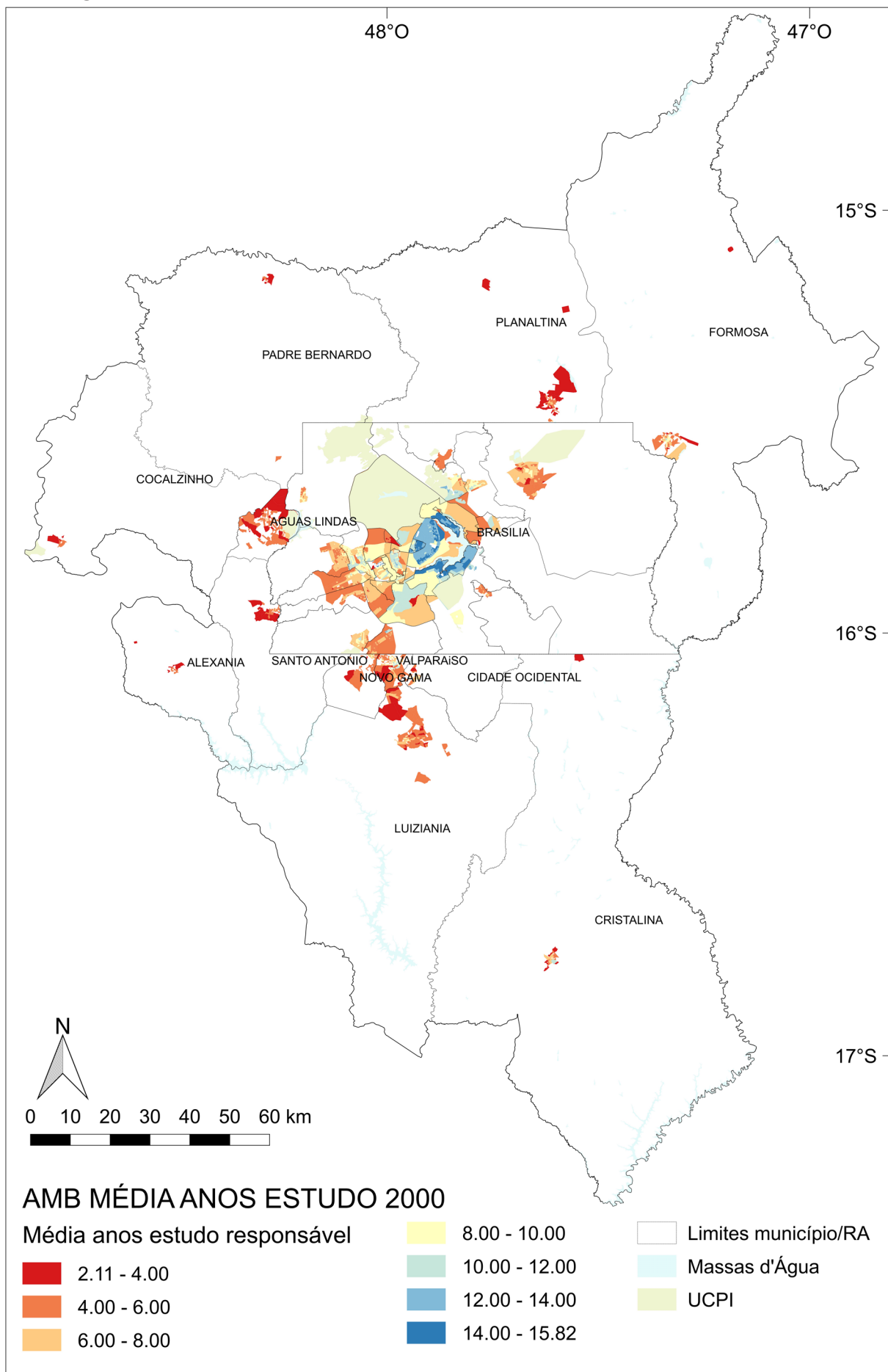
Para Moura (2012), nos discursos dos moradores dos condomínios, as principais justificativas para morar ali era pela realização do “sonho casa própria”. A autora obteve discursos de pessoas de rendas médias e baixas.

Paviani (2010c) alerta que a cidade enfrenta diversas mudanças na estrutura física e ambiental e que uma das mais importantes seria o desmantelamento do “cinturão verde” e da “escala bucólica” que marcariam as bordas do PPB de Lucio Costa. A presença das próteses urbanas ou condomínios indicaria, para o autor, que a cidade entraria numa fase de investimentos na infraestrutura e no mercado imobiliário.

Por uma parte, para Franco (2010b), nos anos 2000, o território do DF apresentava uma expansão urbana desordenada, que provocou grande deterioração ambiental. A expansão urbana, para a autora, seria caracterizada pela ocupação irregular de áreas rurais ou ambientalmente sensíveis que foram transformadas em áreas residenciais ou urbanas. Por outra parte, Taguatinga já se apresentava como segunda centralidade, e a sua conurbação com Ceilândia, Águas Claras e Samambaia concentravam 36,5% da população do DF. Ademais, nessa década, outras RA, como Candangolândia, Núcleo Bandeirantes, Guará e Riacho Fundo, apresentavam usos do solo mais intensivos; ao mesmo tempo, Santa Maria, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Sobradinho e Planaltina, que eram RAs com população predominantemente de baixa renda, sofriam maior pressão demográfica (FRANCO, 2010b).

Como diz Jatobá (2010), “Brasília apresenta os extremos indesejáveis da dispersão e do adensamento urbano excessivos.” (JATOBÁ, 2010, p. 333). Uma cidade que cresceu de forma dispersa desde sua origem, seguindo um modelo polinucleado, a partir dos anos 1990 começou a compactar e a adensar os assentamentos urbanos fora da área tombada. Para Jatobá (2010), o adensamento não conseguiu reverter a situação contraditória de Brasília, onde as maiores densidade habitacionais estão na periferia de baixa renda, enquanto as densidades baixas estão no centro, onde reside a população de maior renda.

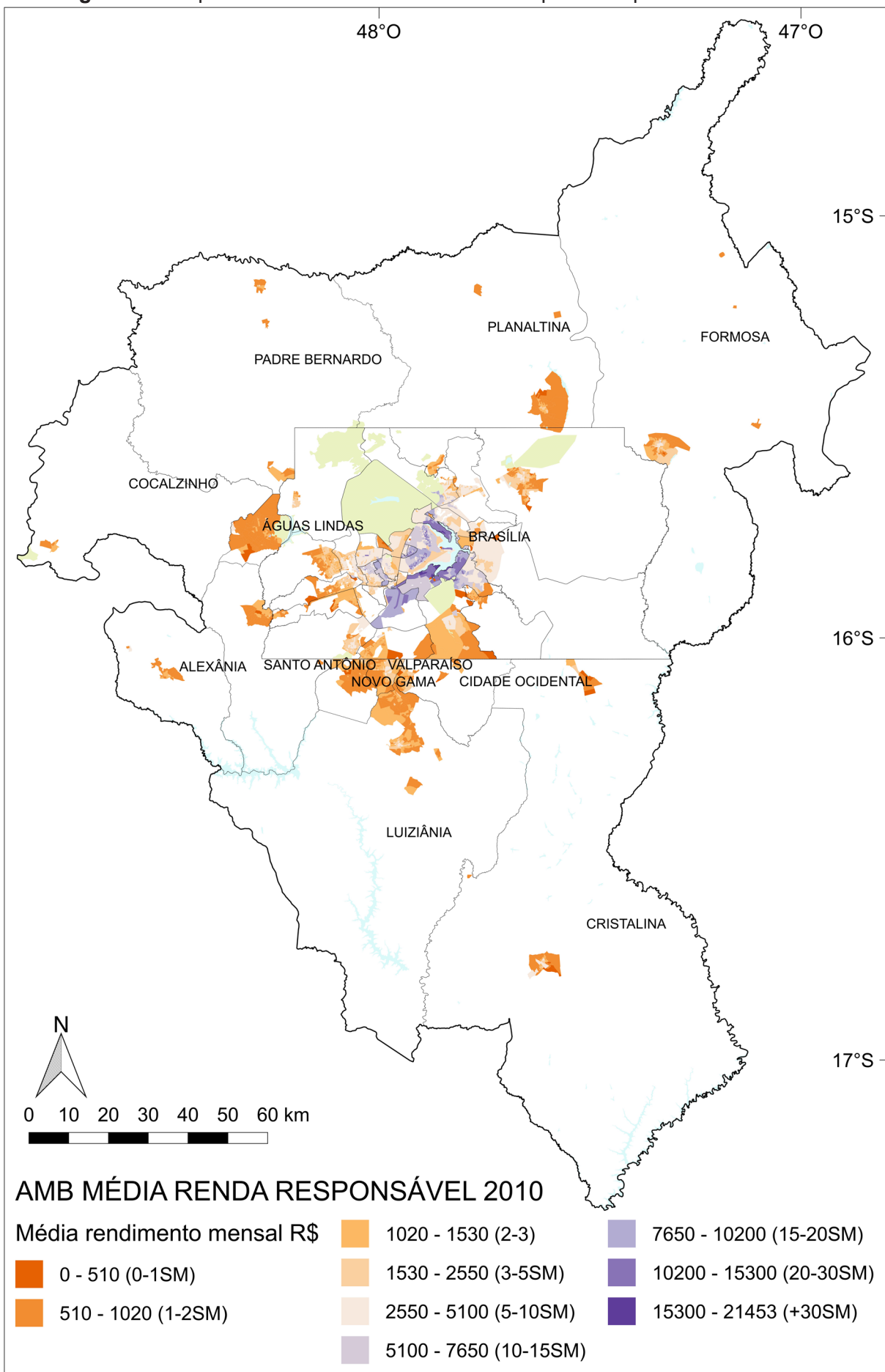
**Figura 12: Mapa média anos de estudo do responsável por domicílio AMB 2000**



Fonte: elaboração própria com dados do censo IBGE.

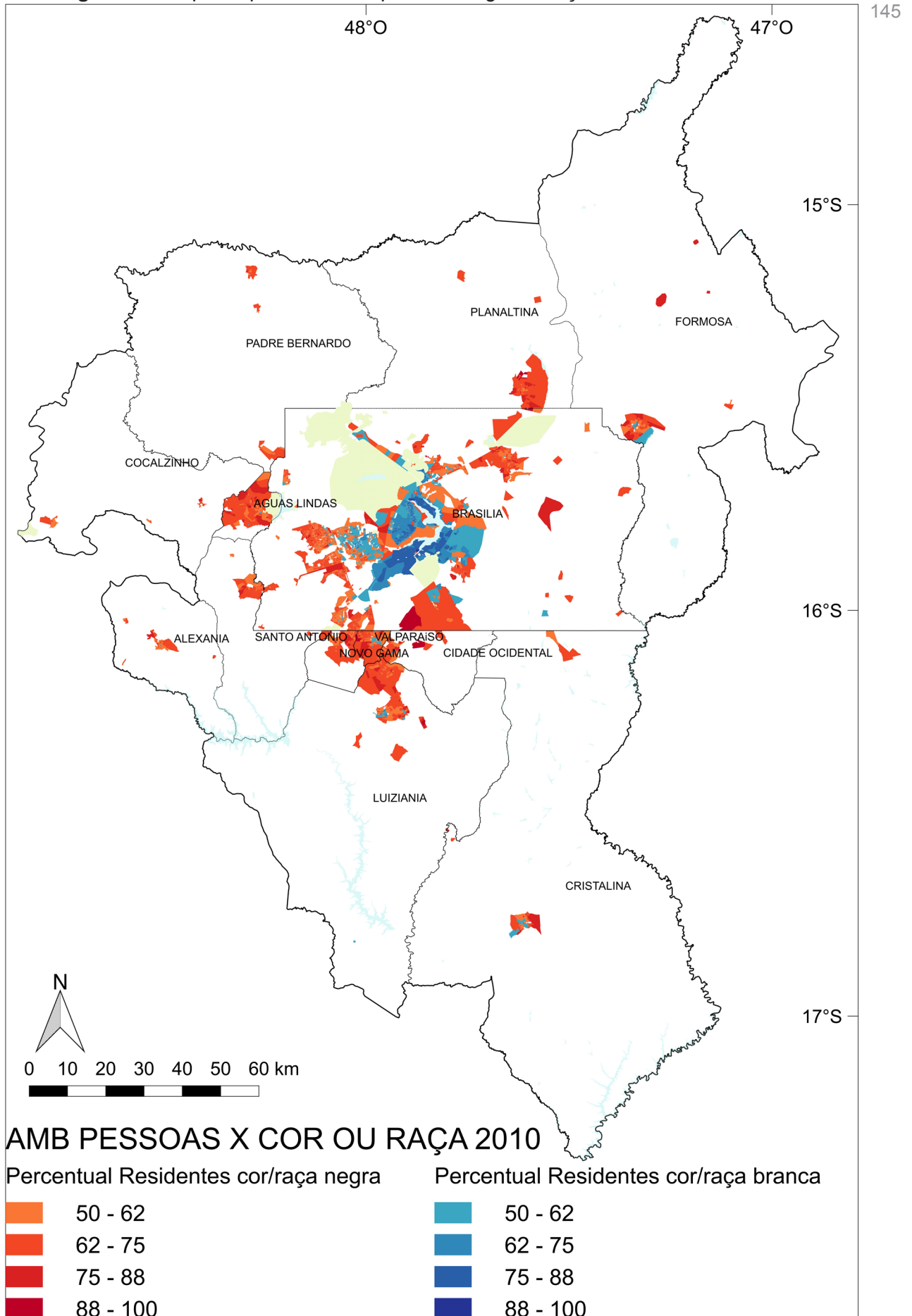


**Figura 13:** Mapa média do rendimento mensal responsável por domicílio AMB 2010.



**Fonte:** elaboração própria com dados do censo IBGE.

Figura 14: Mapa do percentual de pessoas segundo raça ou cor AMB 2010.



Fonte: elaboração própria com dados do censo IBGE.

Na década de 2000, o processo de estratificação socioespacial no DF estava consolidado. Segundo Franco (2010b): “A estratificação socioespacial está correlacionada ao tamanho dos lotes, à densidade demográfica e às taxas de ocupação real dos terrenos.” (FRANCO, 2010b, p. 169). A autora destaca como Ceilândia e Planaltina eram chamadas de “periferia da periferia” pelos jornais em 2008. O déficit habitacional, historicamente concentrado em RAs periféricas, em 2006 correspondia a 46.880 unidades habitacionais; já em 2010, aumentou para 108.490 moradias. As RAs de renda média ou alta mais próximas do PPB, como o caso de Águas Claras, começam um processo de verticalização e adensamento.

No final dos anos 2000, o DF era uma das cidades com maior grau de dispersão urbana e de menor densidade demográfica do Brasil; entre as particularidades também destacam as baixas densidades demográficas no centro e as maiores densidades nas periferias (HOLANDA; MEDEIROS; RIBEIRO, 2008). A mobilidade cotidiana e a mobilidade residencial transformaram-se em fatores fundamentais para definir a localização da moradia. Com a dispersão dos assentamentos urbanos, os fluxos cotidianos ou pendulares – ou seja, o trajeto do local de residência para o trabalho ou estudo e volta à residência – aumentaram em quantidade de viagens por dia, em distância percorrida e no tempo de deslocamento.

Para Caiado (2005a), a mobilidade pendular tem relação com o processo de estruturação urbana: principalmente nas diferenças entre localização das atividades no espaço urbano e migração intrametropolitana. Em 2000, eram 132.909 pessoas que se movimentavam cotidianamente no interior da RIDE-DF, das quais 90% eram movimentos do Entorno para o DF. Conforme Schvarsberg (2011), em 1998, pelo menos 30% da população ocupada dos municípios do Entorno de Brasília trabalhava em Brasília. Com isso, as viagens por dia entre o Entorno e o DF passaram de 56.650 em 1990 para 152.649 em 2000.

Grande parte da população que realiza movimentos pendulares já realizou algum movimento migratório em direção ao atual município de residência. Cerca de 42,4% do total de pessoas que realizam movimentos pendulares em 2000 tinham menos de cinco anos de residência no município em que residiam; e, destas, 50,3% declararam como residência em 31.07.1995, o Distrito Federal. Assim, fica confirmada a estreita ligação entre migração intrametropolitana, processo de periferização e intensificação dos deslocamentos diários. (CAIADO, 2005, p. 74).

A migração residencial de pessoas do DF para o Entorno intensificou os fluxos pendulares, principalmente pela oferta de emprego e renda, concentrada no PPB, centro da metrópole. Dos municípios do Entorno: Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso começam a se diversificar e aumentar a oferta de empregos e serviços, com isso, 32% das pessoas que residiam no município, em 2000, vinha do DF, especificamente do Gama e de Santa Maria (CAIADO, 2005a).

O capital imobiliário se serve dos dois padrões de morfologia urbana - 147 disperso e adensado - em suas estratégias mercadológicas e assim também o faz em Brasília. Em um primeiro momento a dispersão urbana serve ao propósito de implantar núcleos urbanos distantes do centro, barateando a aquisição da terra, que depois é valorizada por meio de investimentos públicos na infraestrutura. No momento seguinte o adensamento urbano nas áreas intersticiais, ao longo das quais também foi instalada a infraestrutura pelo poder público, maximiza a mais-valia urbana aí gerada. (PAVIANI, 2010, p. 333).

O mercado imobiliário no DF expandiu-se pelas características da morfologia urbana e da dinâmica econômica, o que levou a uma valorização dos preços dos imóveis. Entre 2000 e 2008, no DF, houve um aumento de 200% no valor dos imóveis, não obstante, a inflação só aumentou 75%. Dentro do DF, segundo Schvarsberg (2011), a maior dinâmica imobiliária no final da década de 2000 concentrava-se em Ceilândia, Gama, Samambaia e Guará.

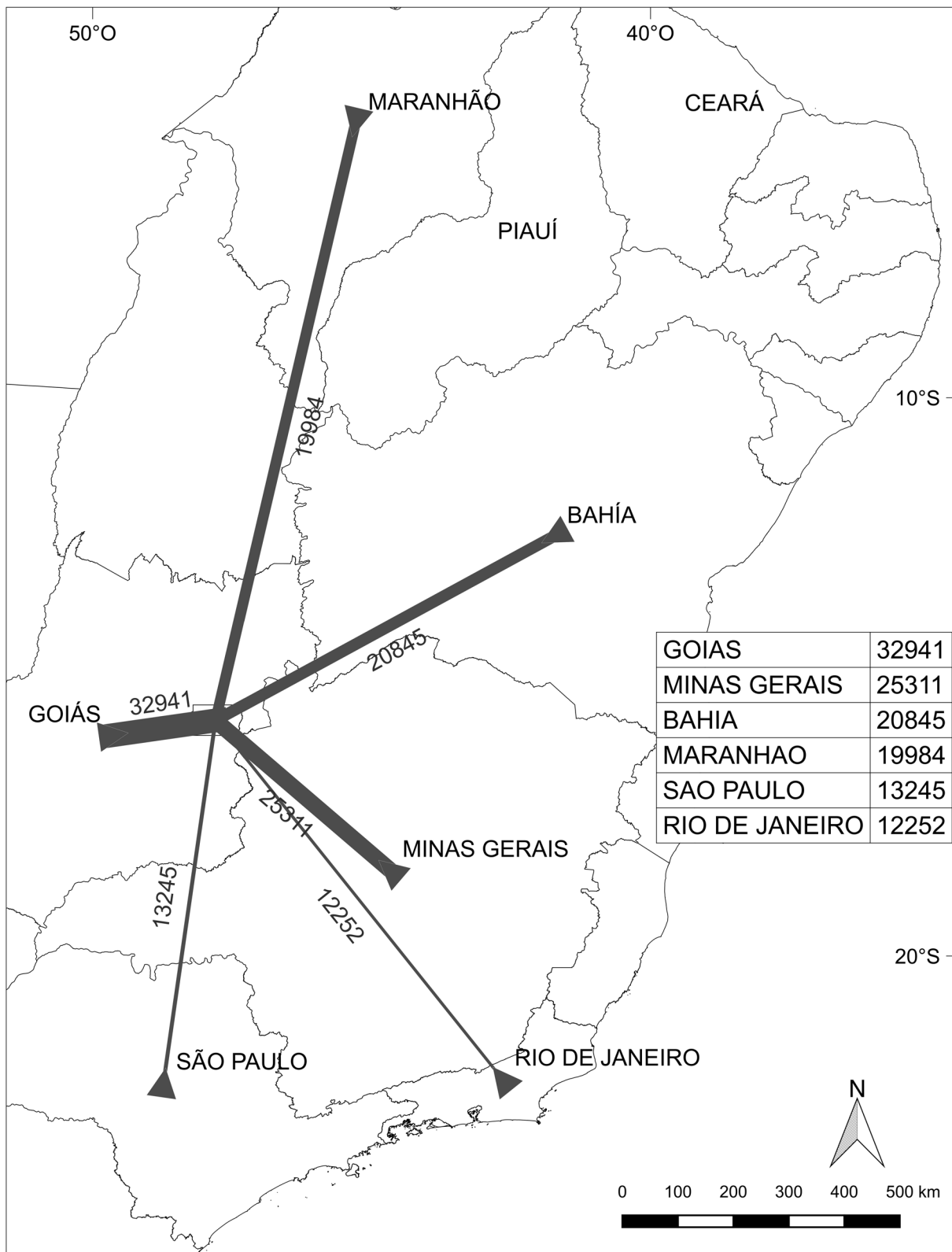
Pode-se prever, baseado nessa teoria, que a convergência de renda e qualidade de vida aumente no DF, tornando-o mais elitista em relação ao seu Entorno, que por sua vez também se beneficiaria da prosperidade crescente do centro. (PAVIANI, 2010, p. 336).

Jatobá (2010) alertava que, na época, empreendedores imobiliários exerciam pressão constante para que o GDF liberasse novas terras, onde fosse mais barato construir; ademais, manifestava preocupação com a elitização do espaço.

Brasília configurou-se como uma metrópole com alto grau de segregação socioespacial e enormes diferenças de desenvolvimento entre o DF e o Entorno. A base econômica, exclusivamente terciária e quaternária, ademais da estrutura urbana polinucleada, teriam contribuído para aprofundar as desigualdades (PAVIANI, 2010c).

Para Paviani (2010c), Brasília já podia ser considerada uma metrópole completa, pelas seguintes características: 1) pela massa populacional que em 2000 já superava os 2,5 milhões de habitantes; 2) pela densidade demográfica, que em 2006 era de 410,9 hab/km<sup>2</sup>; 3) pela classificação como metrópole nacional dada pelo IBGE em 2008; 4) pela complexidade funcional que apresentaria o setor terciário (atividades de comércio e serviços) e o aparecimento de um setor quaternário (atividades intelectuais, informações e comunicações); e 5) pelas relações com outras capitais de outros Estados, presente desde as origens de Brasília.

**Figura 15:** Fluxos migratórios para o DF superiores a 10 mil pessoas 2010.

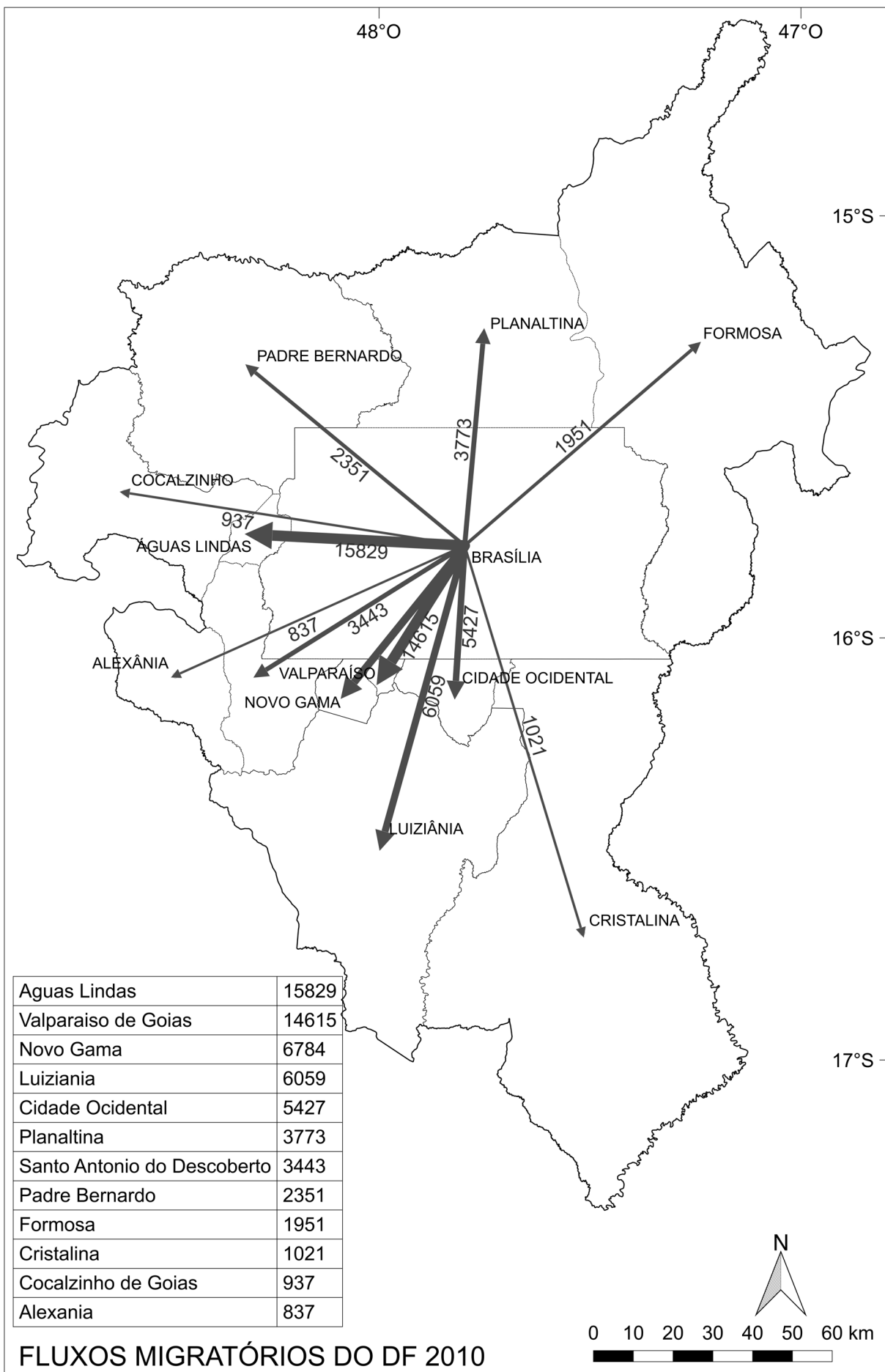


### PRINCIPAIS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O DF 2010

- ▶ Fluxos Migratórios para o DF acima de 10 mil pessoas
- Limites Unidades da Federação

**Fonte:** elaboração própria com dados censo IBGE.

**Figura 16:** Fluxos migratórios do DF para o Entorno 2010.



**FLUXOS MIGRATÓRIOS DO DF 2010**

**Fonte:** elaboração própria com dados censo IBGE.

Em 1972, o IBGE classificava Brasília como um Centro Regional, 36 anos depois, em 2008, a classificação era de Metrópole Nacional. Jatobá (2010) explica a rápida ascensão econômica e demográfica de uma cidade de apenas 50 anos, pelas particularidades de Brasília, entre elas: 1) o DF tinha o segundo maior PIB per capita entre as capitais brasileiras; 2) o DF concentrava 25% do PIB do país, mas produzia apenas 3,8% dele; 3) em 2006, a administração pública representava 49% da economia do DF; 4) em 2004, serviços públicos representavam 92,5% do PIB do DF; 5) o DF tinha maior média salarial do país, de R\$2.117,00, o dobro da média do país; 6) em 2008, o DF tinha o maior índice Gini<sup>36</sup> do país, de 0,631; 7) o DF era um dos municípios polos que apresentava maior desigualdade com o resto da metrópole (JATOBÁ, 2010).

Em 2006, Brasília tinha aumentado sua influência na região, sendo o principal polo da região Centro-Oeste e motor histórico do desenvolvimento do interior do país. Na década de 2000, o agronegócio registrou um aumento em sua participação na economia da AMB.

As disparidades socioeconômicas no interior do DF e entre o DF e os municípios de sua área metropolitana se traduzem na forte segregação socioespacial que o caracteriza desde a sua origem e que agora também ocorre no DF em relação à sua periferia metropolitana e desta com as cidade pobres da região de influência. (PAVIANI, 2010, p. 326).

De acordo com Caiado (2005a), no ano 2000 o DF concentrava quase 95% dos empregos formais e 76% estava no PPB. Para a autora, a principal característica da dinâmica demográfica dos municípios da RIDE-DF é a forte polaridade do DF, que em 2000 concentrava 70% da população, com 93% da população morando em áreas urbanizadas.

“A configuração socioespacial resultante desse processo concentra a população de renda mais elevada e maior poder político em áreas mais centrais e privilegiadas em termos de empregos, infraestrutura básica e serviços sociais.” (CAIADO, 2005, p. 66).

A RIDE-DF, criada por lei federal em 1998 e regulamentada pelo Decreto N° 2.710/1998, sofreu algumas alterações no ano 2000, com o Decreto N° 3.445. A principal alteração foi na regulamentação do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (COARIDE), que se insere na estrutura do Ministério da Integração Nacional (posteriormente, em 2003, no Ministério das Cidades). O Decreto N° 3.445 também inclui mais representantes dos governos estaduais, municipais e federal no COARIDE, porém o conselho não considera nenhum representante da sociedade civil. Em 2011, o Decreto N° 7.469 revogou o decreto

<sup>36</sup> O índice ou coeficiente de Gini é um instrumento ou medida econômica que permite calcular o grau de desigualdade na concentração de renda ou de ingressos entre diferentes grupos de pessoas em determinados territórios. O valor do coeficiente varia de 0 a 1, zero representaria uma situação de igualdade máxima onde todos tem o mesmo ingresso; e o valor um, seria o oposto, a desigualdade máxima, onde uma pessoa concentraria todos os ingressos.

do ano 2000 e atualizou a regulamentação da COARIDE; ademais de implementar 151 o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do DF, que tem por objetivo unificar – entre os Estados, Municípios e o DF – certos procedimentos relativos a serviços públicos, como por exemplo, tarifas de fretes ou isenções fiscais, entre outros.

**Gráfico 3a:** Distribuição percentual dos empregos por tipo de atividade DF 2003-2017.

### Indústrias em Brasília (2003-2017)

Empregos: 16,3 M

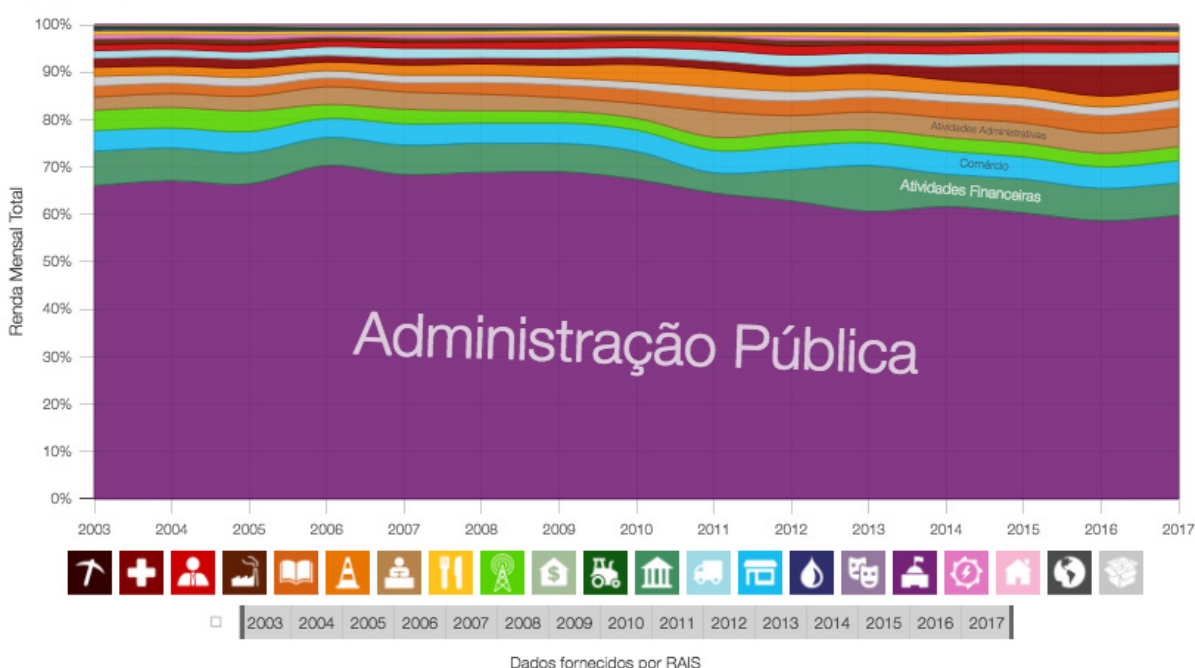


Fonte: dataviva.info

**Gráfico 3b:** Distribuição percentual da renda mensal por emprego no DF 2003 - 2017.

### Indústrias em Brasília (2003-2017)

Empregos: \$59,8 B BRL

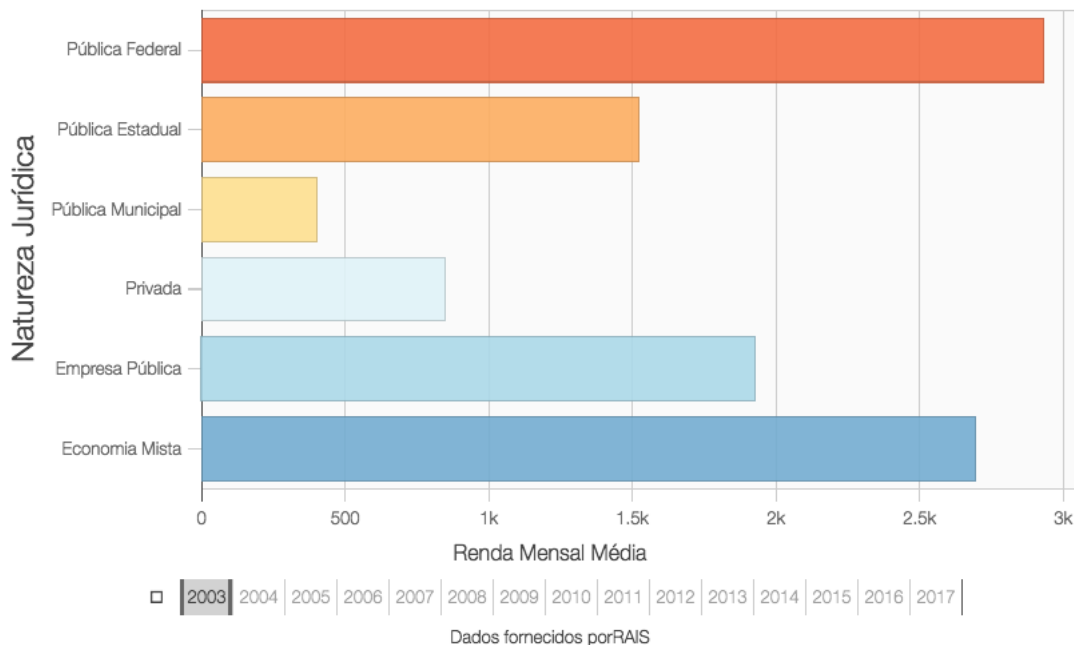


Fonte: dataviva.info



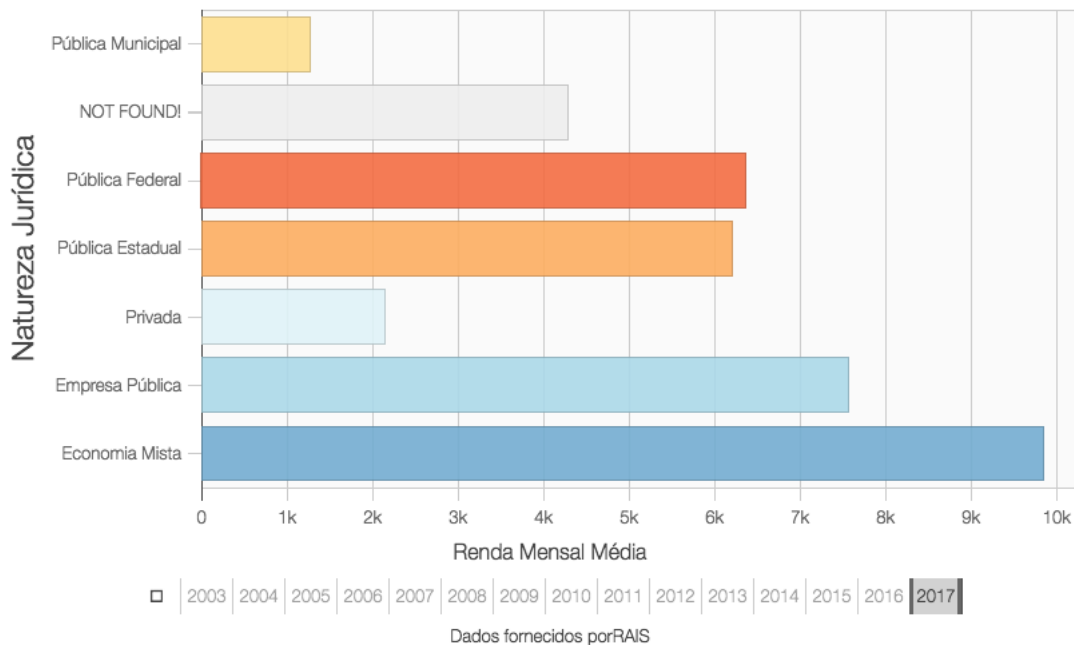
**Renda Mensal Média por Natureza Jurídica (2003)**

Total nos anos selecionados: \$52.3k BRL



**Renda Mensal Média por Natureza Jurídica (2017)**

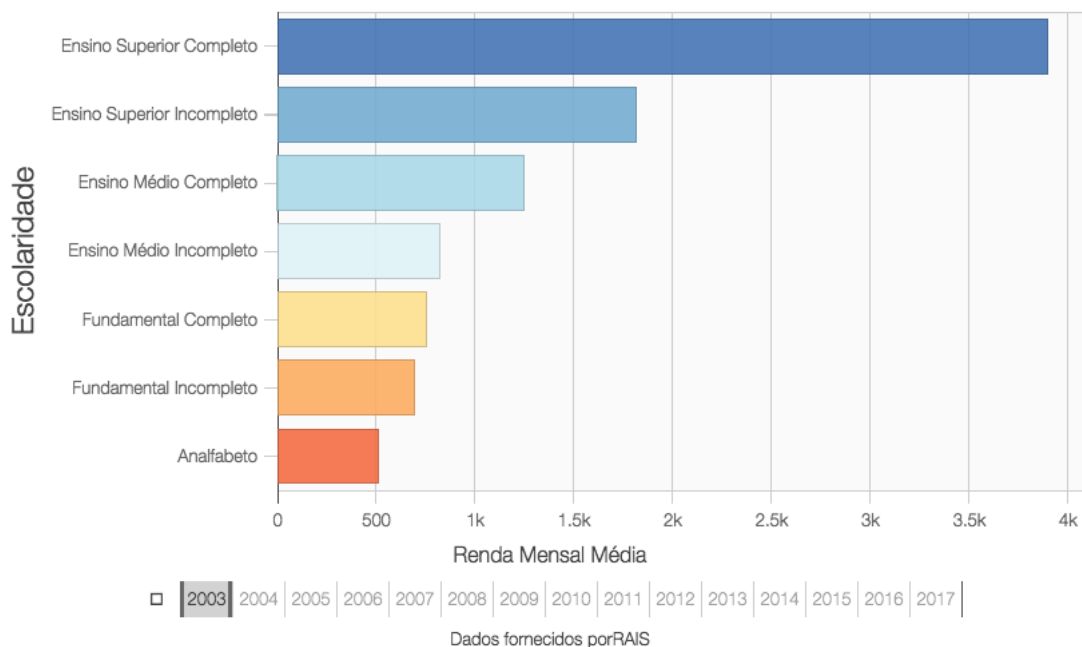
Total nos anos selecionados: \$167k BRL



**Fonte:** dataviva.info

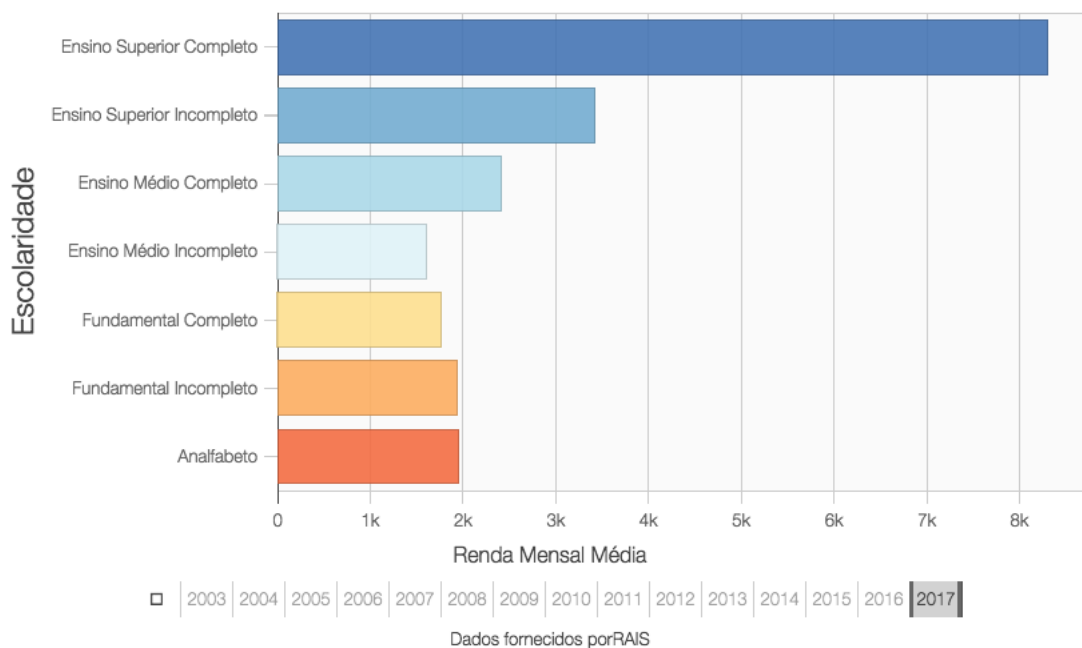
### Renda Mensal Média por Escolaridade (2003)

Total nos anos selecionados: \$117k BRL



### Renda Mensal Média por Escolaridade (2017)

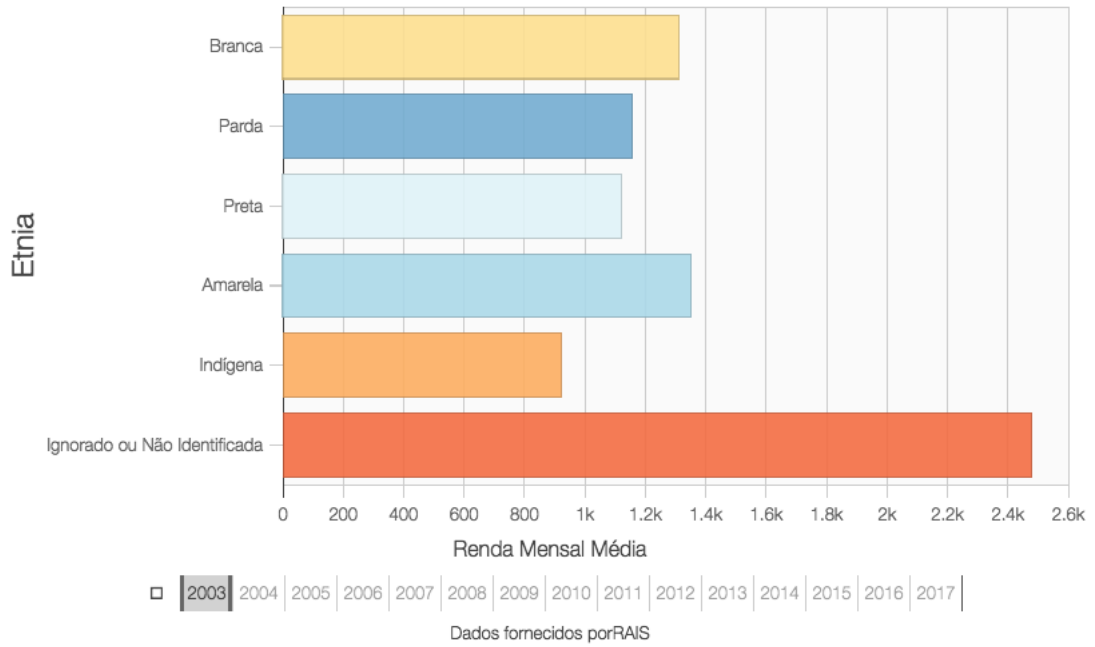
Total nos anos selecionados: \$257k BRL



**Fonte:** dataviva.info

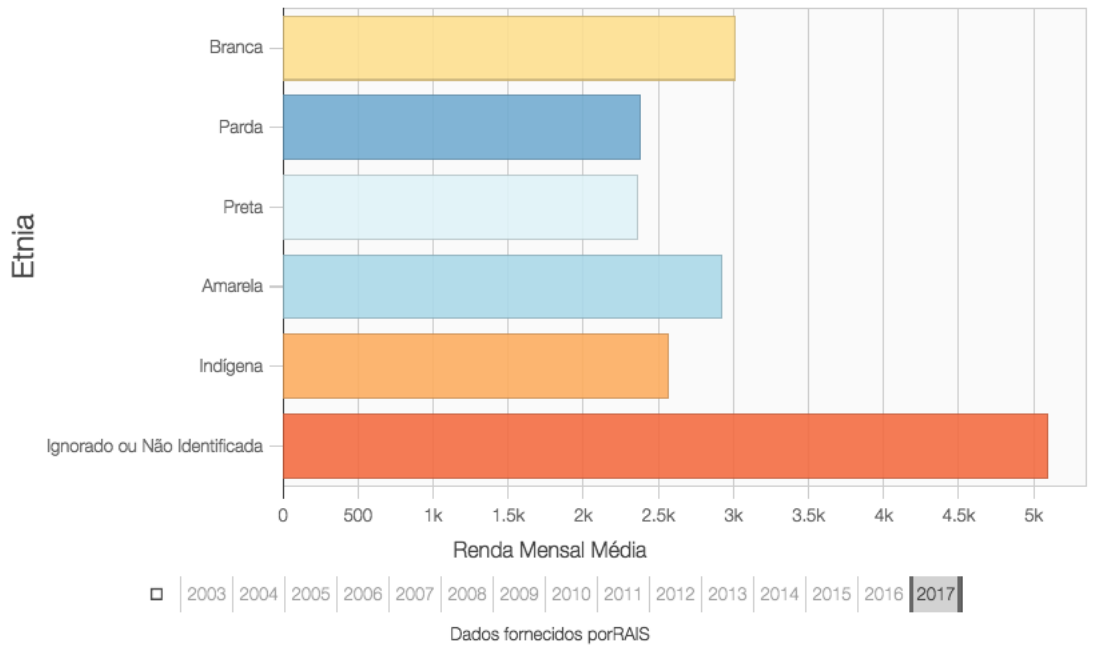
### Renda Mensal Média por Etnia (2003)

Total nos anos selecionados: \$117k BRL



### Renda Mensal Média por Etnia (2017)

Total nos anos selecionados: \$257k BRL



Fonte: dataviva.info

No nível distrital, no município polo da RIDE, o GDF, estruturou a Secretaria de Estado de Articulação para o Desenvolvimento do Entorno com o Decreto Nº 21.307, de 2000. Subordinada ao governador, a secretaria tinha por objetivo promover programas, projetos, financiamentos, articulações institucionais e executar atividades que visassem melhorar o Entorno do DF. Em 2003, o Decreto Nº 23.829 reestruturou administrativamente essa secretaria.

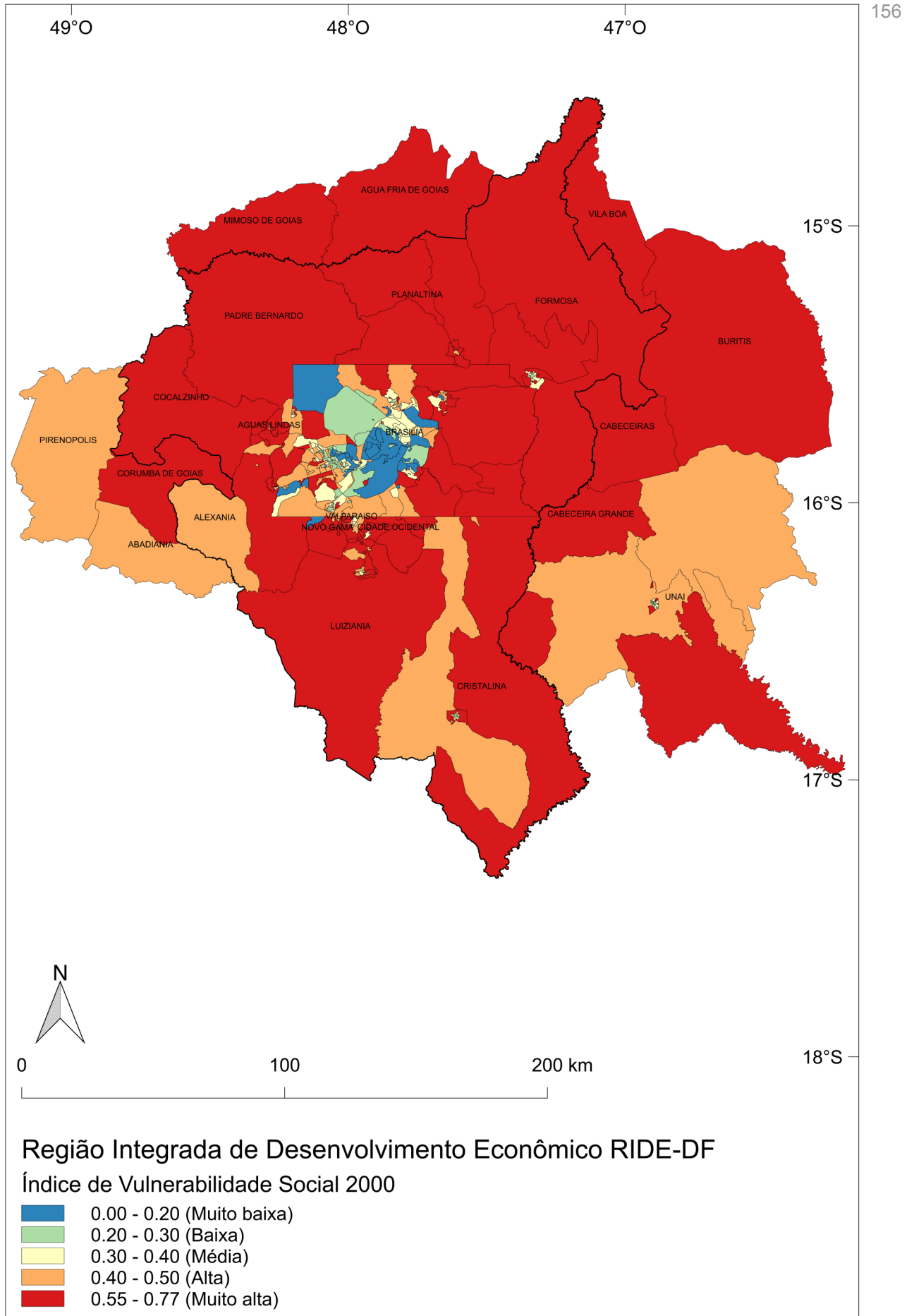
A discussão sobre a formação de uma área metropolitana de Brasília surgiu no final dos anos 1970 e com maior força nos anos 1980 e 1990. Na década de 2000, diversas pesquisas coincidiam em reconhecer a conformação de uma área metropolitana entre o DF e os municípios de seu entorno. Não obstante, não existia consenso sobre que municípios conformavam essa área metropolitana. Em 2006, a maioria das pesquisas publicadas entendiam a AMB como sendo composta por 9 municípios de Goiás<sup>37</sup> mais o DF (NOGALES et al., 2019). Em 2007, o IBGE elaborou o estudo das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), que analisou a hierarquia dos diferentes centros urbanos brasileiros e os classificou em cinco níveis subdivididos em outros subníveis. Brasília foi classificada no primeiro nível, como MetrÓpole, porém no segundo subnível, de MetrÓpole Nacional. Conforme o REGIC, o DF influenciaria 298 municípios, somando uma população de 9.680.621 pessoas. No levantamento do IBGE, as regiões metropolitanas são classificadas como Área de Concentração de População (ACP) e entendidas como grandes manchas urbanas contínuas, densas e com alto grau de urbanização, integradas pelos deslocamentos cotidianos da população. Assim, o arranjo populacional de Brasília-DF incluía, na época, os seguintes municípios de Goiás: 1. Águas Lindas, 2. Cidade Ocidental, 3. Cocalzinho, 4. Luziânia, 5. Mimosa, 6. Novo Gama, 7. Padre Bernardo, 8. Planaltina, 9. Santo Antônio e 10. Valparaíso.

Em 2013, o IBGE elaborou um novo estudo, complementando o REGIC de 2008, onde identifica os municípios diretamente influenciados pelo DF. Segundo o IBGE, a área urbano-regional polarizada pelo DF seria maior que a área da RIDE-DF, e estaria formada por 59 municípios. Contudo, a efetiva formação metropolitana de relações cotidianas estaria contida em 12 municípios do Goiás<sup>38</sup>. Em 2012, o Projeto de Lei do Senado - PLS Nº 410/2012, de autoria do senador Rodrigo Rollemberg, tentou incorporar os municípios goianos de Alto Paraíso e São João d'Aliança na RIDE-DF. O PLS Nº 410/2012 foi substituído pelo Projeto de Lei Complementar - PLP Nº 311/2013, do Deputado Rogério Rosso, que se transformou na Lei Complementar Nº 163/2018, responsável por acrescentar 12 municípios à conformação da RIDE-DF (CODEPLAN, 2013).

37 Os municípios são: 1. Águas Lindas, 2. Alexânia, 3. Cidade Ocidental, 4. Formosa, 5. Luziânia, 6. Novo Gama, 7. Planaltina, 8. Santo Antônio do Descoberto e 9. Valparaíso.

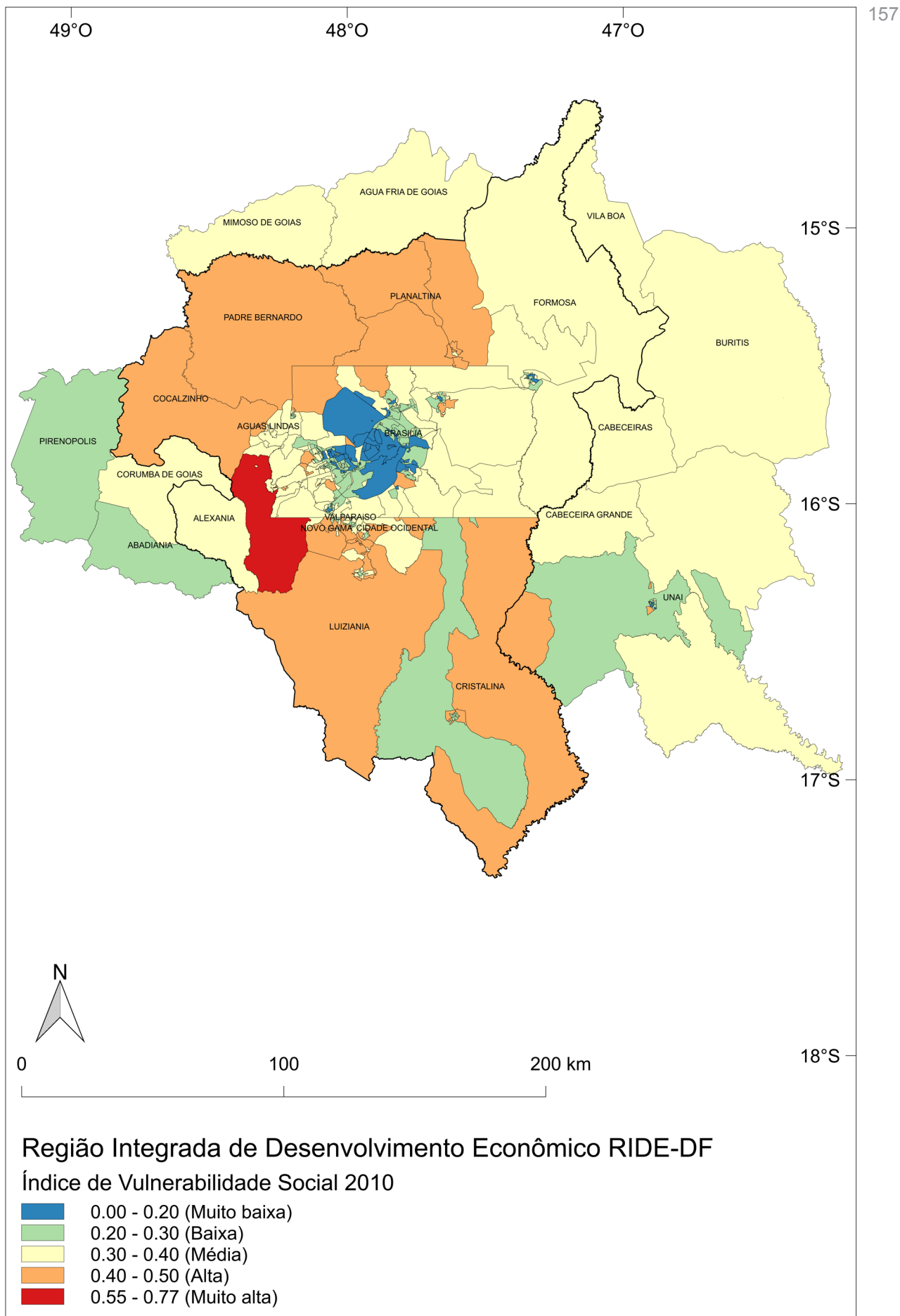
38 10. Cocalzinho de Goiás, 11. Cristalina, e 12. Padre Bernardo.

**Figura 17:** Mapa Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) RIDE-DF 2000.



**Fonte:** elaboração própria com dados do IPEA.

**Figura 18:** Mapa Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) RIDE-DF 2010.



Para superar as discrepâncias na delimitação das regiões metropolitanas brasileiras, em 2004 o deputado Walter Feldman inicia a tramitação do PL N° 3.460/2004, que institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. O PL N° 3.460/2004, também conhecido como Estatuto da Metrópole, propõe uma metodologia única para delimitar as RM. No projeto, o município polo devia ter pelo menos 5% da população do país, pelo menos 60% de taxa de urbanização em cada município, pelo menos 65% da população economicamente ativa de cada município ocupada no setor secundário e terciário, ademais de pelo menos 50% dos municípios com urbanização contínua. Com isto, alguns critérios escapavam da realidade brasileira.

O Estatuto da Metrópole transformou-se na Lei N° 13.089, decretada pela presidenta Dilma Rousseff em 2015. Com diversas mudanças e vetos ao projeto original, a metodologia para delimitar as RM não permaneceu na lei, deixando ao IBGE a responsabilidade de estabelecer critérios para definir as metrópoles brasileiras. Em 2010, o IBGE identificou 36 áreas metropolitanas e 3 RIDE no Brasil. A Lei N° 13.089/2015 ou Estatuto da Metrópole detalhou alguns aspectos da Lei N° 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

A Lei N° 10.257, de 2001, ou Estatuto da Cidade foi, provavelmente, a mais importante legislação urbana da década de 2000 no Brasil. O Estatuto da Cidade regulamenta o Capítulo II da CF/88, que trata da Política Urbana, especificamente o Art. 182 e Art. 183. da Constituição. Por uma parte, a lei do Estatuto da Cidade surge do PLS N° 181, de 1989, de autoria do senador Pompeu de Sousa, tramitação que continuou na Câmara dos Deputados com o PL N° 5.788 de 1990. Por outra, a lei é resultado de décadas de mobilização social.

A função social da cidade e da propriedade urbana, principal tema do Estatuto da Cidade (EC), foi uma antiga reivindicação dos movimentos de luta pela Reforma Urbana. Segundo Maricato (2010), as raízes do EC estariam na primeira proposta de Reforma Urbana que resultou do Congresso dos Arquitetos em 1963, conhecido como encontro de Quitandinha, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em Petrópolis. O golpe militar frustrou os planos para as reformas de base, não obstante, com motivo da elaboração da nova CF/88, diversos movimentos sociais urbanos unificam suas reivindicações no Fórum pela Reforma Urbana, criado em 1987, e no Movimento Nacional de Reforma Urbana (MARICATO, 2010).

A luta por moradia digna, predominante no Fórum pela Reforma Urbana, levou a um questionamento sobre a localização da moradia nas cidades e à conscientização sobre os problemas da “propriedade ociosa” (CARVALHO; ROSSBACH, 2010). Como explica Maricato (2010), “a função social da propriedade se refere ao limite que deve ter seu possuidor de usufruí-la diante das carências sociais e também diante das irracionalidades causadoras da depredação ambiental.” (MARICATO, 2010, p. 16).

O EC tenta, através da lei, regular o desenvolvimento das cidades de modo que os interesses particulares não se sobreponham aos direitos coletivos à moradia e a um meio ambiente equilibrado. A lei determina diretrizes e instrumentos para buscar um desenvolvimento urbano das cidades justo e democrático, onde a propriedade pública e privada cumpram sua função social, a qual é regulamentada pelo Plano Diretor. Assim, basicamente, a função social da propriedade urbana se cumpre quando um lote ou um imóvel atende às exigências do Plano Diretor (PD).

Além de garantir a função social, o EC tem como objetivo promover o direito a cidades sustentáveis, à cooperação entre governo federal, estadual e municipal e à oferta de equipamentos urbanos. O EC cria uma caixa de ferramentas da política urbana, onde o PD representa essa caixa, que contém diversas ferramentas ou instrumentos, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo, a desapropriação, os consórcios imobiliários, as Outorgas Onerosas do Direito de Construir (OODC ou ODIR) ou de Alteração de Uso (ONALT), as transferências de direito de construir, as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), o direito de preempção, o direito de superfície, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o usucapião, a concessão de direito real de uso, entre outros.

O EC, ao implementar o PD como o principal instrumento de planejamento urbano dos municípios brasileiros, unificou a questão urbana nas cidades. Ao mesmo tempo, manteve-se a autonomia dos municípios para definir o uso e a ocupação da terra urbana segundo as características locais (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

No DF, o EC foi um dos motivos legais que levou à revisão e atualização do PDOT de 1997. A promulgação do EC obrigou a adequação do PDOT para incorporar os elementos mínimos exigidos pela lei como a demarcação dos instrumentos urbanísticos e parâmetros de uso e ocupação do solo, ademais de incorporar a participação da sociedade civil na elaboração dos planos. Em cumprimento a LODF, que determina a vigência do PDOT em 10 anos, o governador José Arruda (2007-2010) iniciou as discussões para a segunda renovação do plano em 2007, sancionando a LC Nº 803, que aprova a revisão do PDOT em 2009.

Anterior ao governo Arruda, esteve no poder Joaquim Roriz, quem cumpriu mais dois mandatos (1999-2006) – ambos eram aliados políticos. Durante a gestão Roriz, o DF autorizou novas ocupações irregulares, o que teria enfraquecido a preservação ambiental e urbanística, deixando o PDOT/1997 obsoleto ou esvaziado (NASCIMENTO, 2017).

Durante os primeiros anos de 2000, no DF, foram aprovadas diversas legislações urbanas: entre as mais destacadas, está a LC Nº 294 de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso (ONALT) no DF. A lei da ONALT foi regulamentada em 2001, porém o decreto foi revogado e reeditado em 2003 pelo Decreto Nº 23.776,



atualmente vigente. Esse instrumento começa a ser incluído nos poucos Planos Diretores Locais (PDL) desenvolvidos nas RA. 160

Como destaca Adriano (2018), a ONALT, junto com a ODIR (Lei Nº 1.832/2000), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) (Decreto Nº 28.445/2007) e o Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI) (Lei Nº 3.830/2006 e Decreto Nº 27.576/2006), são alguns dos instrumentos locais de gestão do mercado de terras mais importantes no DF (ADRIANO, 2018). As outorgas onerosas foram incluídas na legislação do DF desde os anos 1990, porém com as diretrizes do EC, a regulamentação local foi atualizada (AZEVEDO et al., 2014).

Para Adriano (2018), a discussão sobre a aplicação de instrumentos de outorga onerosa na gestão social da valorização da terra origina-se no Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), em São Paulo. O princípio legal está enraizado no conceito de “Solo Criado”, entendido como a criação de áreas não apoiadas diretamente no solo, que servem como áreas disponíveis para a construção (ADRIANO, 2018).

A lógica em recuperar a valorização da terra, como explica Adriano (2018), está em que a adição de novas áreas passíveis de construir provoca mais demanda por infraestrutura e equipamentos públicos. Assim, o pagamento de um tributo adicional serviria de indenização pelas externalidades negativas geradas pelo adensamento construtivo. Para Azevedo *et al.* (2014), o pagamento corresponderia ao valor total da valorização imobiliária criada pelo adicional construtivo da outorga; no caso do DF, o valor é calculado pela TERRACAP.

Seguindo o sentido de compensar a coletividade pelas externalidades, os recursos arrecadados com a aplicação da ONALT e ODIR destinavam-se da seguinte forma: 95% ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do DF (FUNDURB) e 5% ao Fundo do Meio Ambiente (FUNAM). A partir de 2008, com a criação do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social (FUNDHIS), os recursos distribuem-se em 90% para o FUNDURB, 5% para FUNAM e 5% para o FUNDHIS. Em 2009, com a promulgação do PDOT, destina-se toda a arrecadação em pecúnia da ONALT e da ODIR para o FUNDURB (AZEVEDO et al., 2014).

O FUNDURB, que surgiu com o PDOT/1997, na prática não funcionou até 2009, quando decretada a LC Nº 800/2009, que alterou o fundo. O fundo ficou vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente do Distrito Federal (SEDUMA) e entre os objetivos está a destinação dos recursos para: 1) executar planos, programas ou projetos que surgem do PDOT, adequando-se ao EC; 2) promover a preservação do CUB e a proteção de área de interesse histórico; 3) desenvolver estudos e projetos de regularização fundiária; e 4) implantação de equipamentos urbanos, espaços públicos, entre outros. O FUNDURB é gerido por um Conselho de Administração composto por 8 membros, 5 do poder executivo e 3

representantes da sociedade civil que sejam membros do CONPLAN.

O FUNDHIS, criado pela Lei distrital Nº 762, de 2008, obedece à Lei federal Nº 11.124 de 2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS. No âmbito local, o FUNDHIS tem como objetivo destinar recursos para a implantação de políticas e programas em habitação de interesse social no DF. Os recursos provêm de repasses federais, do orçamento do GDF, além da arrecadação de 10% do valor da emissão de alvarás e da aprovação de projetos habitacionais. Esses recursos são administrados por um Conselho Gestor de 12 membros, sendo 6 da sociedade civil e 6 do poder executivo.

Os princípios e as diretrizes da política habitacional do DF, financiada em parte pelo FUNDHIS, foram formalizados com a aprovação da Lei distrital Nº 3.877/2006. A lei determina a responsabilidade de implementar a política habitacional do DF na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF (SEDUH). O principal objetivo da lei seria solucionar o déficit habitacional, com prioridade para a população de baixa e média renda e seguindo as diretrizes do PDOT. Com essas prioridades, os “interessados em participar dos programas habitacionais” devem cumprir alguns requisitos como não ser ou ter sido proprietário de imóvel, e ter renda inferior a 12 salários mínimos, entre outros. A TERRACAP tem a função de disponibilizar unidades ou lotes para habitação de interesse social, distribuindo 40% da área para o Cadastro Geral de Inscritos da SEDUH, 40% para cooperativas ou associações habitacionais e 20% para os demais programas.

Em 2007, é sancionada a Lei Nº 4.020, que criou a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) e o Sistema de Habitação do Distrito Federal (SIHAB-DF). A CODHAB constitui-se como uma empresa pública do DF, encarregada de executar a política habitacional do DF, substituindo a função da extinta IDHAB-DF. A Lei autoriza à CODHAB a atuar na área metropolitana, fora do DF e a buscar a integração da política habitacional com os municípios da RIDE-DF, e também com outras instituições, como a SEDUMA e TERRACAP. A sociedade civil tem representação dentro do SIHAB-DF e no Conselho de Desenvolvimento Habitacional do DF (CONDHAB). Ademais, a lei define que a habitação de interesse social é destinada a famílias com renda mensal máxima de 12 salários mínimos.

Em 2008, o Decreto Nº 29.072, assinado pelo governador Arruda, regulamentou a Lei Nº 3.877 e organizou os programas habitacionais do DF por segmentos: 1) de interesse social, com segmentos específicos organizados pela CODHAB; 2) de atendimento à classe média, operado por cooperativas e associações habitacionais; e 3) de regularização fundiária, dividido em regularização fundiária de interesse social (até 12 salários mínimos) e de interesse específico (superior a 12 salários mínimos). Também assinada por Arruda em 2008, a LC Nº 794 criou o Programa Cheque-

Moradia no âmbito do Distrito Federal, destinado à construção e melhoria de Unidades Habitacionais (UH) de interesse social no DF. Sem aprofundar em um programa de assistência técnica, o “Cheque-Moradia” disponibilizava um auxílio de R\$ 15.000 para construção e de R\$ 3.000 para reforma dos domicílios.

A nível federal, em 2008, foi aprovada a Lei Nº 11.888, que assegura o direito à Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) pública e gratuita a famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos) para projetar e construir habitação de interesse social. A Lei procura diminuir o déficit habitacional e democratizar o acesso à moradia adequada no Brasil. A legislação foi incorporada ao arcabouço legal do DF, em 2010, com a aprovação da Lei distrital Nº 4.497.

No final da presidência da república de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011) e no início do mandato de Dilma Rousseff (2011 - 2016), foi aprovada a Lei Nº 11.977, de 2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e regulamenta a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos. Posteriormente, a Lei é regulamentada pelo Decreto Nº 7.499 de 2011. Para Whitaker (2012), o PMCMV promoveu com velocidade inédita a produção habitacional no Brasil. Previsto como medida para superar a crise econômica global de 2008, o PMCMV tinha como objetivo construir 1 milhão de unidade habitacionais (WHITAKER, 2012). No DF, o PMCMV atende a famílias com renda até 12 salários mínimos em situação de déficit habitacional, o programa financia a construção ou aquisição através de agentes financeiros como a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB) e o Banco de Brasília (BRB). A organização dos postulantes é função da CODHAB, distribuindo as unidades em 50% para os inscritos no Cadastro Único e o restante para associações ou cooperativas habitacionais (RIBEIRO; TENÓRIO; HOLANDA, 2015). Outros agentes que atuam na produção da moradia no PMCMV, mencionados por Whitaker (2012), são: os agentes imobiliários, como incorporadoras ou construtoras que atuam na promoção de empreendimentos, e a parte da população que recebe o subsídio para aquisição do imóvel. A demanda é organizada por níveis de renda: na faixa 1, rendas até R\$ 1.600,00; na faixa 2, até R\$ 3.275,00; e na faixa 3 até R\$ 5.000,00 (RIBEIRO, 2015).

Ribeiro (2015) apresenta os resultados do PMCMV até 2014, com dados levantados pelo Ministério das Cidades. No DF, até 2014, 47.764 unidades habitacionais (UH) tinham contrato para sua construção. Do total de UH, 16.524 (34,59%) correspondiam à Faixa 1; o restante, 31.243 UH (65,41%) estava destinado às Faixa 2 e 3. No entanto, desde 2007 até 2012, 70% do déficit habitacional brasileiro concentrou-se nas famílias com renda até 3 salários mínimos (RIBEIRO, 2015). Historicamente no DF, esses números se comparam às 40.767 UH produzidas no segundo governo Roriz (1991 - 1994), sem embargo, desse total, 40.009 eram lotes. Em menor quantidade, durante o mandato do prefeito Elmo Serejo (1974 - 1978), foram produzidas 23.387 UH, sendo 22.033 casas e 650 apartamentos (OLIVEIRA, 2008a).

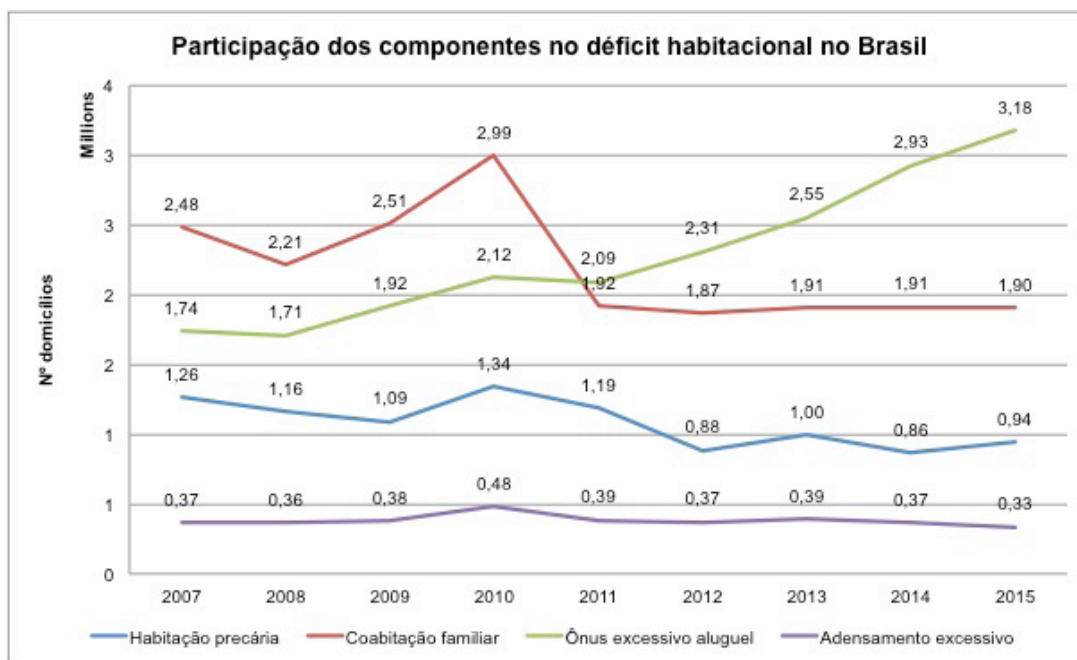
Figura 19: Panfletos do feirão da CEF com oferta de imóveis do DF.



Fonte: arquivo do autor, 2017.

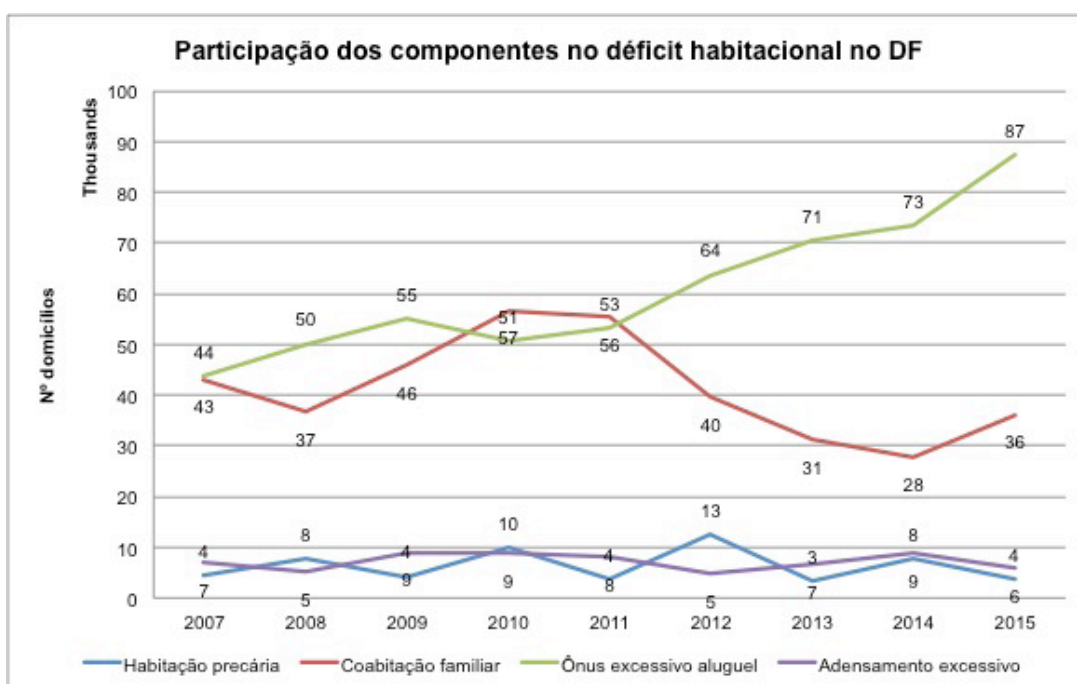
Segundo dados do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS) (2012), nos 12 municípios da AMB no Entorno do DF, o PMCMV já tinha construído 25.064 UH até 2012, número maior ao déficit habitacional, quantificado em 21.192 UH. Por um lado, o déficit concentra-se em Luziânia, ultrapassando as 4,1 mil UH, seguido por Planaltina de Goiás, com 3,4 mil UH, e Novo Gama e Águas Lindas, com pouco mais de 2,6 mil UH cada um. Por outro, os municípios que mais receberam UH construídas foram Valparaíso, com 11,3 mil UH, Planaltina, com 2,6 mil, e Luziânia, onde se construíram 2,4 UH.

Durante a década de 2000, foram criadas 10 novas Regiões Administrativas no DF, com isso, as RAs passaram de 19 para 30. A criação legal das novas RAs é resultado da política habitacional implementada nas décadas de 1980 e 1990, quando se entregaram milhares de lotes e regularizaram centenas de loteamentos ou condomínios. Esses loteamentos agora são reconhecidos como RA.



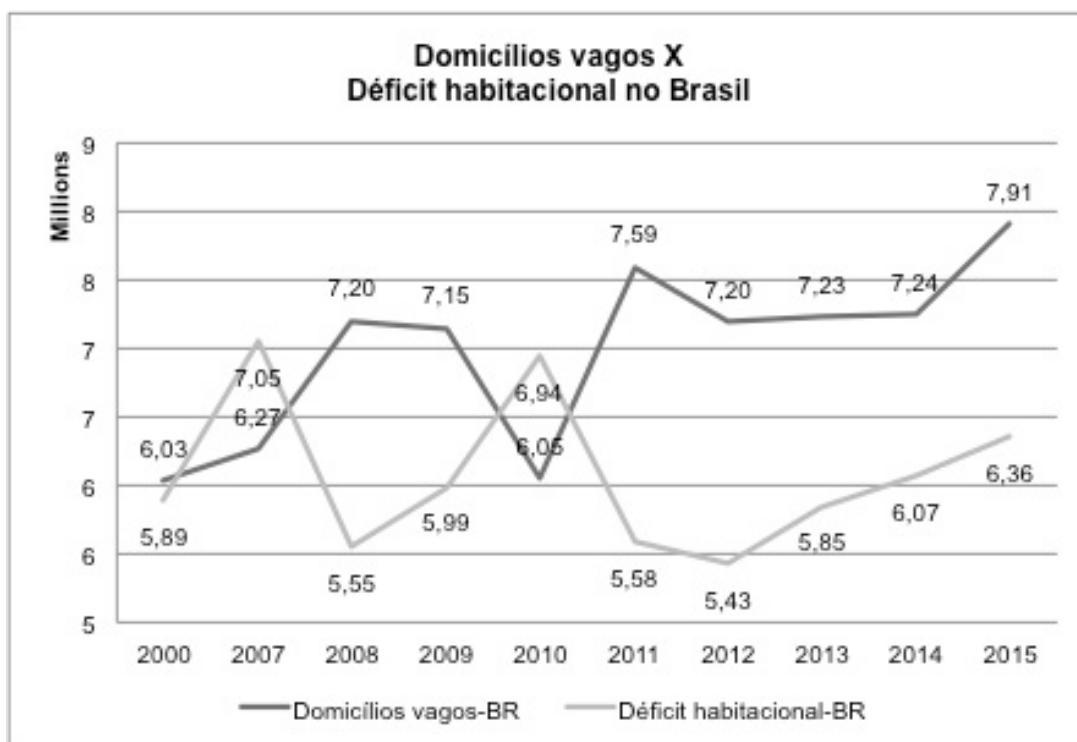
Fonte: elaboração própria com dados da FJP.

Gráfico 5b: Participação componentes déficit habitacional no DF 2007 - 2015.



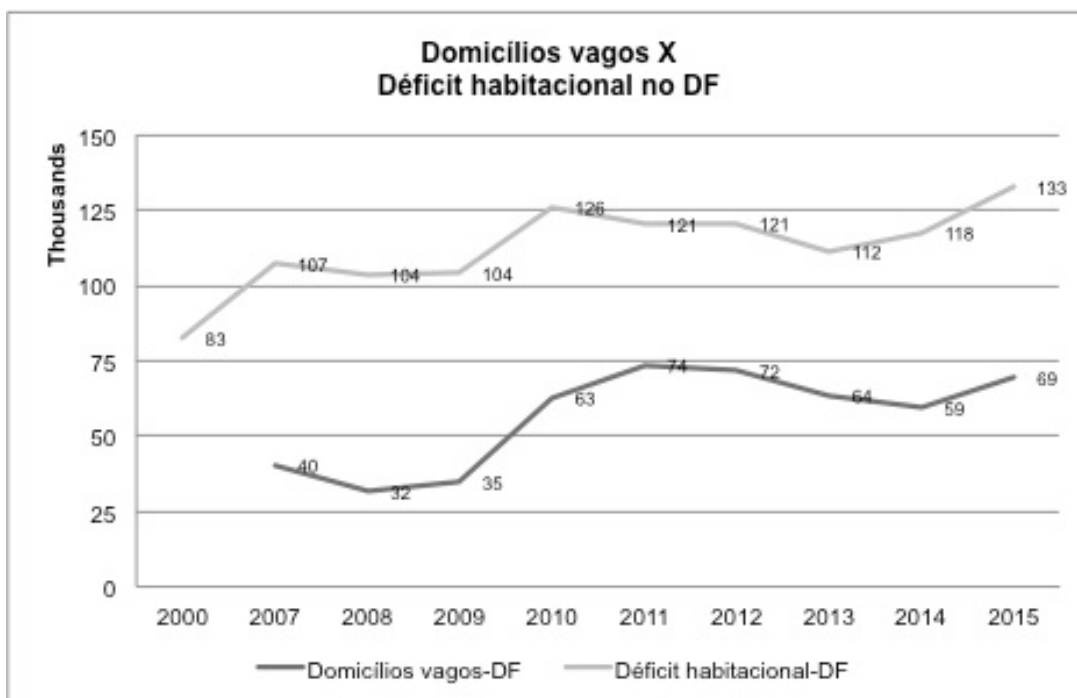
Fonte: elaboração própria com dados da FJP.

**Gráfico 5c:** Número domicílios vagos e déficit habitacional Brasil 2000 - 2015.



**Fonte:** elaboração própria com dados da FJP.

**Gráfico 5d:** Número de domicílio vagos e déficit habitacional do DF 2000 - 2015.



**Fonte:** elaboração própria com dados da FJP.

Em 2003, foram criadas por lei complementar<sup>39</sup> as RA: RA-XX Águas Claras, RA-XXI Riacho Fundo II, RA-XXII Sudoeste/Octogonal, RA-XXIII Varjão e RA-XVIV Park Way. Em 2004<sup>40</sup>, as RA-XXV SCIA-Estrutural, RA-XXVI Sobradinho II, RA-XVII Jardim Botânico; em 2005<sup>41</sup>, a RA-XVIII Itapoã, e RA-XIX SIA. Finalmente, em 2009<sup>42</sup>, foi aprovada a criação da RA-XXX Vicente Pires.

Destas 11 novas RAs criadas, é possível reconhecer dois grupos: o primeiro corresponde às RAs que surgiram de assentamentos ou de loteamentos semiurbanizados promovidos pelo governo ou assentamentos informais de renda baixa ou média-baixa, nos anos 1980 e 1990; e o segundo grupo de RAs é proveniente de assentamentos para rendas médias e altas, promovidos pelo mercado imobiliário ou pelo GDF.

No primeiro grupo estão: Riacho Fundo II (desmembrado de Riacho Fundo) – surge do Programa de Assentamento do GDF em 1990, iniciando-se sua ocupação por acampamentos em 1995 nas margens da DF-001 (EPCT). Varjão (desmembrado do Lago Norte), de origem em chácaras dos anos 1960, experimentou um aumento da urbanização informal nos anos 1980, sendo fixada em 1991. Na regularização da Vila Varjão, durante os anos 1990, foram desenvolvidas diversas experiências de planejamento urbano participativo; com isso, em 2000, o assentamento recebeu recursos do Programa Habitat Brasil do BID para a regularização fundiária e melhorias urbanas.

A RA SCIA-Estrutural (desmembrada de Guará) tem sua origem em uma pequena ocupação dos anos 1960 que surge a partir do aterro sanitário da cidade. No final dos anos 1980, na Vila Estrutural, existiam aproximadamente 100 barracos. Segundo a PDAD (CODEPLAN, 2018), nos anos 1990, ações de políticos fomentaram a ocupação irregular da área. Em 1997, foi aprovado o projeto urbanístico elaborado pela TERRACAP para a implementação do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA), porém, o crescimento da ocupação irregular foi um entrave para outras etapas do projeto. Ainda assim, instalaram-se diversas agências de venda de veículos no lugar conhecido como “cidade do automóvel”. A Vila Estrutural foi fixada pela LC N° 715 de 2006, que estabeleceu essa área como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), determinando a elaboração do projeto de regularização fundiária pela CODHAB.

Sobradinho II (desmembrado de Sobradinho) tem sua origem nos anos 1990, com o Programa de Assentamento da População de baixa renda do GDF, que erradicou famílias de assentamentos irregulares na área central. Itapoã (desmembrado de Paranoá) surge em 1997 com as primeiras ocupações informais; na década de

39 LC N° 3.153 de 06.05.2003 e LC N° 3.255 de 29.12.2003.

40 LC N° 3.315 de 27.01.2004 e LC N° 3.435 de 31.08.2004.

41 LC N° 3.527 de 03.01.2005 e LC N° 3.618 de 14.07.2005.

42 LC N° 4.327 de 26.05.2009.

2000, diante da expectativa de regularização, ocorre uma expansão acelerada da ocupação. Ainda que a criação da RA de Itapoã tenha acontecido em 2005, foi em 2009 que a regularização dos lotes foi assegurada com a inclusão da área como Área de Regularização de Interesse Social (ARIS) no PDOT/2009. Vicente Pires (desmembrado de Taguatinga) tem sua origem em antigas colônias agrícolas da década de 1980; em 1990, as glebas rurais começam a ser subdivididas e transformadas em condomínios horizontais de renda média. O Setor Habitacional Vicente Pires teve parâmetros urbanísticos definidos em 1998 pela Lei distrital Nº 1.823<sup>43</sup>. No PDOT de 2009, foi definido o polígono de regularização fundiária de Vicente Pires, dividido em duas Áreas de Regularização de Interesse Especial (ARINE), uma ARIS e uma Área de Desenvolvimento Econômico (ADE).

No segundo grupo de assentamentos para habitantes de rendas médias e altas, encontram-se: Águas Claras (desmembrada de Taguatinga), prevista no PEOT/1977, foi construída nos anos 1990 a partir do Plano de Ocupação do arquiteto urbanista Paulo Zimbres. A ocupação verticalizada de Águas Claras começou em 2001 e experimentou um crescimento populacional acelerado, processo incentivado pela implantação do metrô. Também pertence à RA Águas Claras o Setor Habitacional Arniqueira, conformado por parcelamentos que foram demarcados como ARINE no PDOT/2009. Os setores Sudoeste/Octogonal (desmembrado do Plano Piloto e do Cruzeiro) fazem parte da área tombada do Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB). O Setor Sudoeste foi proposto por Lucio Costa em “Brasília Revisitada” de 1987, o projeto urbano foi aprovado em 1989 e começou a ser habitado em 1993. O Setor Octogonal teve seu plano urbanístico aprovado em 1974 e implantado nos anos 1980, é composto por 8 quadras constituídas como condomínios fechados.

Jardim Botânico (desmembrado de São Sebastião), localizado na Área de Proteção Ambiental (APA) São Bartolomeu, começou a ser ocupado na década de 1980 por parcelamentos informais, principalmente condomínios horizontais fechados para construção de casas por famílias de rendas médias e altas. Em 1996, o GDF elaborou o estudo urbanístico para a regularização, que já contava com 14 condomínios fechados. Em 1998, a Lei distrital Nº 1.823 possibilitou a alienação dos lotes públicos para regularização das ocupações. Em 1999, o Decreto Nº 20.881 aprovou o parcelamento do Setor Habitacional Jardim Botânico, obrigando a TERRACAP a fazer os registros imobiliários dos lotes regularizados. Em 2004, a Lei Nº 3.435 criou a RA Jardim Botânico, que somava 23 parcelamentos e condomínios. Para a urbanização do Jardim Botânico e o surgimento dos empreendimentos imobiliários foi fundamental a inauguração, em 2002, da terceira ponte sobre o Lago Paranoá, conhecida como

---

43 Assinadas pelo governador Cristovam Buarque (1995 - 1999), a Lei distrital Nº 1.823/1998 e a Lei Nº 954/1995 regulamentam a alienação de terras públicas do DF. Na primeira lei, também receberam parâmetros urbanísticos os Setores Habitacionais: Boa Vista em Sobradinho, Dom Bosco no Lago Sul, Jardim Botânico em São Sebastião, São Bartolomeu no Paranoá e Taquari no Lago Norte.



ponte JK, que conecta o PPB ao Lago Sul e Jardim Botânico.

O Setor de Indústria e Abastecimento (SIA) (desmembrado de Guará) estava presente na proposta original de Lucio Costa para o PPB, e começou a ser ocupado em 1958 como armazenamento de materiais para a industria da construção. Apos 1960, a área foi ocupada por empresas e por comercio de grande porte. Desde 1964, o SIA pertencia  RA-I Brasília, e assim permaneceu até 1989, quando foi transferido para a RA-X Guará. Com o tempo diversos comercios instalaram-se no SIA: nos anos 1970, foi a Central de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA) de produtos hortigranjeiros e o Setor de Inflamaveis; nos anos 1980, diversificaram-se as atividades de comercio e serviços; e nos anos 1990, a “feira dos importados” que recebeu vendedores ambulantes expulsos da área central. Em 1967 foi permitido um Setor Residencial de Industria e Abastecimento (SRIA). As diretrizes urbanísticas que regimentam o SIA estão contempladas no Plano Diretor Local (PDL) do Guará, aprovado em 2006.

Os Planos Diretores Locais (PDL), vigentes desde a LODF de 1993, foram pouco implementados no DF. Até 2000, apenas Sobradinho (1997), Taguatinga, Candangolândia e guas Claras (1998) contavam com PDL aprovados por LC. No ano 2000, a LC N 314 institui o PDL de Ceilândia; um ano depois, em 2001,  aprovado o PDL de Samambaia com a LC N 370. Mais tarde em 2006, a LC N 733 estabeleceu o PDL do Guará, o qual teve vários trechos julgados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Terrtorios (TJDFT) em 2010. Igualmente em 2006, a LC N 728 estabeleceu o PDL do Gama, que também teve artigos julgados inconstitucionais pelo TJDFT.

Na década de 2000, apos a legislação do EC, vários municípios do Entorno na AMB aprovaram por lei seus planos diretores. O primeiro município a legislar foi guas Lindas, que aprovou o PD da cidade em 2002, com a Lei N 342. Em 2004, aprovaram PD: Formosa e Padre Bernardo<sup>44</sup>. Em 2006, Alexânia, Cocalzinho, Luziânia, Novo Gama, Planaltina e Valparaíso<sup>45</sup> legislaram sobre PD. Posteriormente, em 2007, Cristalina regulamentou o PD pela Lei N 1.830; e finalmente, em 2009 a Lei N 727 aprovou o PD de Cidade Ocidental. Santo Antônio do Descoberto s aprovou o PD em 2017.

Até os anos 2000, Taguatinga já tinha se constituído na segunda maior centralidade do DF e da AMB, e na principal cidade-satélite do PPB. Segundo a CODEPLAN, em 2011, trabalhavam em Taguatinga 8,96% das pessoas ocupadas do DF; ao mesmo tempo em que 5,52% dos servidores do governo federal e 10,26% dos servidores do GDF residiam em Taguatinga. Com o objetivo de dinamizar Taguatinga e potencializar sua condição de centralidade, o governo de Arruda incentivou a elaboração de projetos

44 Lei N 251/02 e Lei N 644/02, respectivamente.

45 Lei N 892, Lei N 006, Lei N 2.987, Lei N 629, Lei N 008 e Lei N 040, respectivamente.

urbanos e assinou decretos para viabilizar empreendimentos na área conhecida como Centro Metropolitano. 169

A ideia de uma área de centro regional foi prevista no PDL de Taguatinga em 1998 e no PDL de Ceilândia em 2000. A LC Nº 90/1998, que aprovou o PDL de Taguatinga, projetou uma “Área do Centro Regional” desenvolvida como um grande empreendimento, com áreas reservadas para renovação urbana, novos parcelamentos, parques e complexo esportivo, localizado na área de confluência entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Essas três RAs reuniam 749 mil moradores em 2000 passando para 963 mil moradores em 2010. No entanto, a proposta original para a área do Centro Metropolitano provém da URB/92, que estabeleceu uma área de 62,87 hectares para equipamentos públicos.

No primeiro ano de governo, em 2007, Arruda promulgou duas leis que foram determinantes para a execução do Centro Metropolitano, a primeira foi a Lei distrital Nº 4.034, que dispõe sobre a instalação do “Complexo Administrativo do Governo Federal” e sobre a mudança da sede do GDF do Palácio Buriti, no PPB, para Taguatinga; e a segunda, é a LC Nº 746, que autoriza a elaboração do projeto urbano (re-parcelamento) na área do Centro Metropolitano de Taguatinga, uma área de 12 mil m<sup>2</sup> destinada a receber o Complexo Administrativo do GDF. Os estudos para o projeto foram solicitados pela TERRACAP à empresa PROGEA com o nome de “EIA-RIMA<sup>46</sup> do Centro Metropolitano”.

Segundo Serrano (2014), a SEDUMA elaborou o projeto de parcelamento do Centro Metropolitano, que dividia a ocupação em 4 usos principais: 1) Área de Relevante Interesse Ecológico – Juscelino Kubitscheck (ARIE-JK): nesta área se originam diversas nascentes e está inserida na APA do Planalto Central, foi reconhecido como ARIE em 1996 pela Lei Nº 1.002. 2) Universidade de Brasília - Campus Ceilândia (FCE-UnB): previsto desde 2002, começou a ser construído em 2008 com recursos do REUNI<sup>47</sup>, e foi inaugurado em 2013. 3) Praça urbana e “Ceilambódromo”: previa-se a construção de uma praça de caráter cívico e uma “passarela” para os desfiles de carnaval que seriam projetados por Oscar Niemeyer<sup>48</sup>, nunca saíram do papel. 4) Equipamentos de uso coletivo: eram previstos biblioteca, museus e teatros. 5) Área residencial: com base nas superquadras do PPB, foram projetadas quadras residenciais para 3.100 habitantes, que seriam ocupadas por 15 edifícios de habitação coletiva de até 6 andares e 4 edifícios de uso comercial (SERRANO, 2014).

46 Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA).

47 Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), aprovado pelo Decreto federal Nº 6.096 de 2007. A UnB também construiu campus em Planaltina (FUP-UnB), inaugurado em 2006, e no Gama (FGA-UnB), inaugurado em 2011.

48 Localizada na Ceilândia e inaugurada em 1986, a Casa do Cantador é o único projeto de Oscar Niemeyer construído fora do PPB.

Para a realização do projeto urbano e, especificamente, para a construção do Centro Administrativo do Distrito Federal (CADF), foi desenvolvida a primeira Parceria Público Privada (PPP) do DF. As PPP foram instituídas no Brasil pela legislação federal Nº 11.079, de 2004, e, no DF, pela Lei Nº 3.792 de 2006. Como diz o Art. 2º da Lei Nº 11.079: “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.” No caso do CADF, em 2008, a CODEPLAN abriu o edital para sua construção, manutenção e operação por 22 anos, tempo em que o GDF ressarciria à empresa contratada pelos investimentos com aproximadamente R\$ 12,6 milhões mensais. Adjudicada em 2009, a modalidade contratada foi de “concessão administrativa”, pelo consórcio de empresas Via Engenharia e Odebrecht, por um valor de R\$ 3,16 bilhões, dos quais R\$ 582 milhões seria o custo de construção do CADF (SERRANO, 2014). De acordo com Serrano (2014), o projeto do CADF foi elaborado pelo arquiteto Paulo Zimbres e as obras se iniciaram em 2011.

O Metrô-DF, que tinha iniciado suas operações comerciais em 2001, inaugurou, em 2007, a Estação Centro Metropolitano, quando se iniciou o funcionamento do trecho entre a Praça do Relógio em Taguatinga e a estação Ceilândia Sul, em Ceilândia. Depois de 2001, quando foi inaugurado o primeiro trecho que conecta o PPB, Guará, Águas Claras, Taguatinga e Samambaia (Linha Laranja), o Metrô-DF continuou sua expansão, desta vez em direção a Ceilândia. Em 2008, foram abertas mais 4 estações em Ceilândia com a inauguração do trecho entre as estações Guariroba e Terminal Ceilândia. Ademais, no PPB em 2009, foram abertas ao público as estações 108 Sul e 112 Sul; e em 2010, foi inaugurada a estação Guará, última estação aberta no DF.

O metrô foi um importante vetor de desenvolvimento urbano e de valorização imobiliária durante a década de 2000. Para Schvarsberg (2019), no caso de Samambaia, o alcance do metrô foi importante para dinamizar as áreas de entorno às estações, o que estimulou o adensamento e a valorização imobiliária (SCHVARSBERG, 2019a). No caso de Taguatinga e do Centro Metropolitano, Serrano (2014) destaca que:

Nas imediações da área delimitada para a implantação do Centro Metropolitano, desde o anúncio da criação deste novo complexo distrital já é possível notar alguns processos e consequências com rebatimento espacial. Dentre eles, destacam-se: o aumento do preço da terra, a apropriação indevida dos investimentos públicos por parte de grandes incorporadoras em seus empreendimentos, o surgimento de diversos condomínios habitacionais, bem como o intenso processo de verticalização. (SERRANO, 2014, p. 122).

Tanto a estação de metrô como o projeto do CADF no Centro Metropolitano provocaram mudanças na paisagem física e social e podem ser classificados como um “Grande Projeto Urbano”. A utilização de grandes projetos urbanos como política pública para a expansão metropolitana ou para geração de novas centralidades é reconhecido por Barcelos (2015) como parte do “modelo internacional de requalificação e reconstrução das cidades, resultante das transformações do capitalismo mundial...”

(BARCELLOS, 2015, p. 4). Segundo Janoschka (2016), a licitação de grandes projetos urbanos é um mecanismo de atuação do Estado no ordenamento territorial, no entanto, lembra que a aplicação deste tipo de política, em diversas ocasiões, provoca o deslocamento da população local, afetada pela valorização imobiliária ou pela reconfiguração urbana (JANOSCHKA, 2016).

Para Serrano (2014), o discurso do desenvolvimento local e regional permeia diversos grandes projetos urbanos e assim foi também no caso do Centro Metropolitano. Não obstante, esse desenvolvimento é, muitas vezes, excludente e afeta negativamente os vizinhos dos empreendimentos. A exclusão se expressa na desigual captura da valorização imobiliária e no deslocamento da população de menor renda, o que, para Janoschka (2016), seriam elementos característicos dos processos de gentrificação na América Latina. Serrano (2014) relata identificar, na área de influência ao Centro Metropolitano, empreendimentos de edifícios verticais antes inexistentes. Estes empreendimentos, principalmente condomínios verticais fechados, surgiam em maior número em Ceilândia e Samambaia, que dispunham de mais lotes vazios que Taguatinga (SERRANO, 2014).

Além da gentrificação, outras externalidades provocadas pela implementação do Centro Metropolitano e do CADF foram os problemas ambientais. Os problemas ambientais destes empreendimentos do GDF, devido à proximidade com a ARIE-JK, foram alertados, desde 2009, pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) na Recomendação Nº 46/2009. Nela, recomenda-se ao presidente do Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) não expedir a licença prévia para o Centro Metropolitano, devido à falta de análise do sistema de drenagem pluvial. Recomenda-se o mesmo para a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal (ADASA), devido à utilização dos recursos aquíferos. O CADF foi inaugurado no final da gestão de Agnelo Queiroz em 2014, porém teve a carta de “Habite-se” anulada pela Justiça em 2015, por problemas com o Relatório de Impacto de Trânsito (RIT).

Em 2007, paralelamente ao desenvolvimento do projeto de Centro Metropolitano, iniciou-se a discussão para atualização do PDOT, com o envio, pelo governador Arruda, do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 13/2007. Decretada como Emenda Nº 49/2007, mudou a abrangência dos Planos Diretores Locais, que eram realizados para cada RA, e passam a reger para cada Unidade de Planejamento Territorial (UPT)<sup>49</sup>, ademais, passam a ser chamados de Plano de Desenvolvimento Local.

49 O PDOT/2009 divide o território do DF em 7 UPT, que correspondem a agrupamentos de RA: I - UPT Central (Brasília, Cruzeiro, Candangolândia, Sudoeste/Octogonal); II - UPT Central-Adjacente 1 (Lago, Sul, Lago Norte, Varjão, Park Way); III - UPT Central-Adjacente 2 (SIA, SCIA/Estrutural, Núcleo Bandeirantes, Riacho Fundo, Guará, Águas Claras, Vicente Pires); IV - UPT Oeste (Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, Brazlândia); V - UPT Norte (Sobradinho, Sobradinho II, Planaltina); VI - UPT Leste (Paranoá, São Sebastião, Jardim Botânico, Itapoã); VII - UPT Sul (Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Gama, Santa Maria).

**Figura 20:** Imagens condomínios verticais em Ceilândia.



**Fonte:** arquivo do autor, 2019.

No final de 2007, o executivo protocolou na CLDF a nova proposta de PDOT no PLC Nº 46. Depois de 11 Audiências Públicas e de dois anos, a revisão do PDOT/1997 resultou na aprovação da LC Nº 803, de 2009, que regulamenta o terceiro plano diretor do DF. No mesmo ano, o MPDFT ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 175.529 de 04.12.2019, que acabou anulando alguns parágrafos do PDOT.

O PDOT/2009 atualiza o PDOT de 1997, adequando-o às novas diretrizes e instrumentos instaurados pelo Estatuto da Cidade de 2001. Além disso, o PDOT/2009 buscou responder às mudanças da Emenda Nº 49 de 2007 na LODF, que incorporou a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) como complemento ao PDOT e determinou que Planos de Desenvolvimento Locais, LUOS e PDOT devem ser aprovados por Lei Complementar pela CLDF, sendo responsabilidade do Executivo.

No PDOT/2009 são propostas novas ocupações e adensamentos no eixo sudoeste e um novo eixo de expansão em direção ao sudeste, ademais de prever a regularização fundiária massiva em ocupações residenciais irregulares. O novo plano diretor propõe mais de 30 novos setores habitacionais dentro de áreas urbanas consolidadas, com potencial de 171 mil novas moradias em 4 mil hectares. Esses setores contribuíram para a relativa conurbação de Novo Gama, Santa Maria, Gama, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Candangolândia, Park Way e Núcleo Bandeirantes (PAVIANI, 2010c).

Para Franco (2010b), a necessidade por habitação da população de baixa renda não conseguiu ser atendida pela sequência de propostas oficiais de plano diretor. Em 2006, a população de baixa renda respondia por 43,18% da demanda por habitação no DF. As diretrizes dos PDOT não foram minimamente implementadas, com isso, proliferaram a grilagem de terras, os parcelamentos irregulares e a compra-venda informal de imóveis. E expressa: “Uma gestão territorial dispersiva e aleatória e a perversidade dos processos imobiliários irregulares e vendas informais redesenharam o espaço do DF à revelia de diretrizes, planos e normas.” (FRANCO, 2010b, p. 177).

Se, por uma parte, o PDOT não atendeu a necessidade por habitação da população pobre, por outra, a expansão urbana prevista no plano de ordenamento foi muito maior que a real previsão de demanda por terra urbanizada, o que propiciou a acumulação de terras para especulação imobiliária (PAVIANI, 2010c). A principal estratégia do PDOT/2009 para a demanda por terra e habitação foi a regularização fundiária urbana. Os procedimentos para regularização foram classificados por três categorias de assentamentos: 1) Área de Regularização de Interesse Específico (ARINE) e Área de Regularização de Interesse Social (ARIS) – correspondem a casos de assentamentos informais em área urbanas, para sua regularização são divididos conforme as características socioeconômicas dos moradores e das características ambientais da local; ARINE corresponde à área ocupada predominantemente por moradores de renda média e alta e ARIS, quando moradores com renda até 5 salários

mínimos; 2) Parcelamento Urbano Isolado (PUI), parcelamentos ou loteamentos de características urbanas, porém realizados em áreas originalmente rurais; 3) Setores Habitacionais de Regularização, quando se trata de áreas não parceladas que são agregadas aos planos como áreas de regularização com fins estratégicos de infraestrutura ou equipamento.

O PDOT/2009 demarcou 44 ARINE, 39 ARIS, 29 Setores Habitacionais e 28 PUI. A regularização desses assentamentos só começaria depois de 2010, quando a TERRACAP e a CODHAB priorizam os casos de ARIS e ARINE, como nos Setores Habitacionais Arniqueira, Bernardo Sayão, Torto e Ponte de Terra e da ARINE Porto Seguro, promovidos pela TERRACAP. A Lei Federal Nº 11.977, de 2009, que criou o PMCMV, obrigou a realizar ajustes nos procedimentos de regularização fundiária, que motivaram uma nova legislação em 2012.

Nascimento (2017), que fez uma análise do processo de aprovação do PDOT/2009, apontou a intensa interação entre os agentes que participaram da construção da legislação. Entre os agentes que o autor reconhece estão: 1) a diretoria da SEDUMA, encarregada de dar suporte técnico à proposta, defendia um equilíbrio entre expansão urbana e preservação ambiental; 2) as associações de empresas do mercado imobiliário e da construção civil do DF, com consultorias técnicas próprias, realizavam *lobby* político no legislativo, defendendo a expansão de novas áreas habitacionais e o aumento nos gabaritos; 3) os Parlamentares, assessores e consultores da CLDF apresentaram emendas que responderam a interesses de grupos específicos; 4) os servidores do judiciário, principalmente MPDFT e Procuradoria de Justiça do DF, promoveram a assinatura de termos de ajustamento de conduta com o executivo para assegurar a participação social e a transparência no processo aprovação do PDOT e, posteriormente à aprovação, protocolaram ações na justiça contra artigos da lei; finalmente, 5) a sociedade civil organizada, dentro da qual Nascimento (2017) reconhece três coalizões: a) “coalização modernista”, composta por membros do IPHAN e do IAB, entre outros, que priorizavam a defesa do tombamento e denunciaram a grilagem de terras; b) “coalizão Pró-Moradia Popular”, composta por movimentos sociais e organizações públicas ligadas à questão da moradia (CODHAB, União Pela Moradia Popular, Articulação do Grito dos Excluídos, União de Condomínios de Baixa Renda, entre outros), que defendiam a diminuição das desigualdades socioespaciais através do cumprimento da função social da propriedade urbana e da democratização do acesso a moradia; e c) “coalização desenvolvimentista”, associações patronais, empreiteiros/as e incorporadoras imobiliárias do DF, tais como, o Sindicato da Indústria da Construção Civil do DF (SINDUSCON-DF), Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do DF (ADEMI-DF), Associação de Condomínios Horizontais e Associações de Moradores do DF (Única-DF), entre outras, que priorizavam o desenvolvimento econômico e os ganhos de capital por especulação imobiliária – Águas Claras e o

Setor Noroeste seriam reflexos dos interesses desta coalizão (NASCIMENTO, 2017). 175

De acordo com Nascimento (2017), no PDOT de 2009 houve uma disputa sobre os rumos da cidade e sobre conceitos da gestão territorial, e que esses interesses resultaram em algumas mudanças institucionais importantes. Em comparação a planos anteriores, neste PDOT os grupos que priorizavam a proteção do patrimônio urbano foram perdendo força para os grupos “desenvolvimentistas”. Para o autor, os resultados das negociações que definiram a gestão territorial no DF favoreceram setores de maior poder econômico e as classes médias. No entanto, a política implementada por Arruda, entre 2007 e 2009, perde força com sua prisão em 2010, durante operação que investigava corrupção na aprovação do PDOT (NASCIMENTO, 2017).

Durante o período de discussão do PDOT, o governo Arruda tentou extinguir os PDL, deixando os parâmetros de uso e ocupação determinados na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) (NASCIMENTO, 2017). A LUOS complementa o PDOT, detalhando diretrizes para áreas urbanas e determinando os parâmetros urbanísticos das edificações. Prevista na LODF desde 1993, o projeto de lei para a implantação da LUOS só foi enviado à CLDF em 2013, com o PLC Nº 79. No PPB, a função da LUOS é cumprida pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) que começou a ser discutido em 2009, com o Decreto Nº 30.633, que criou uma comissão de representantes da administração pública para acompanhar o processo de elaboração; processo que finalizou com a primeira proposta de PPCUB à CLDF em 2012.

Para Schvarsberg (2011), no PPB, o PPCUB cumpre a função dos PDL, e destaca:

... o PPCUB aparece como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano em sua área de abrangência e instrumento básico da política de desenvolvimento do bem cultural tombado, devendo traduzir o reconhecimento de uma leitura urbanística de patrimônio e de uma visão patrimonial de urbanismo. (SCHVARSBERG, 2011).

O autor propõe que o PPCUB seja elaborado em consonância com o Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano (PPSH), para “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, cujo agente responsável é o Distrito Federal.” (SCHVARSBERG, 2011, p. 6). O PPSH, criado em 2004 pela Portaria Nº 299 do IPHAN, é um instrumento normativo destinado a promover a preservação de sítios tombados em nível federal. O instrumento permite o funcionamento de uma Comissão Gestora Local, composta por governo local, IPHAN e sociedade civil.

Em relação às políticas de proteção do patrimônio cultural, a década de 2000 destaca-se pelo aparecimento dos avanços da CF/88, principalmente representados pelo Decreto Nº 3551 de 2000, que cria a política de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial; e em 2009, pela proteção da Paisagem Cultural brasileira e da



inclusão do conceito de território, como o entorno em que se inserem os bens culturais (PORTA, 2012). 176

O decreto federal Nº 3.551, assinado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003), institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. A legislação incorpora o registro de saberes, celebrações, expressões ou lugares na lista de bens culturais a serem registrados e ou protegidos pelo seu valor para cultura brasileira. Para Porta (2012), a criação da Superintendência do IPHAN em Brasília, no ano 2002, permitiu um maior envolvimento do órgão na preservação do CUB. Um ano depois, em 2003, a legislação federal foi incorporada pelo DF no decreto distrital Nº 24.290, que cria o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial do Distrito Federal e determina a responsabilidade pelos processos ao DePHA. Em 2007, a Lei distrital Nº 3.977 institui que o Registro de Bens Culturais seria responsabilidade da Secretaria de Educação e Cultura do DF.

Em 1999, a LC Nº 267 criou no DF o Programa de Apoio à Cultura (PAC), que tinha como objetivo captar recursos para financiar o acesso à cultura e artes para população. O PAC-DF fortaleceu-se com a EC Nº 42 de 2003, que alterou o Sistema Tributário Nacional, permitindo ao Estados e ao DF vincular até 5% da receita tributária líquida a um fundo de fomento a projetos culturais. A captação de recursos a nível federal e distrital permitiu a recuperação e a proteção algumas edificações em Brasília. Por exemplo, as restaurações do Palácio da Alvorada em 2005, do Palácio do Planalto, em 2009.

Na década de 2000, também foram tombadas: a Casa Fazenda no Gama, em 2006, o Conjunto Arquitetônico de Oscar Niemeyer, em 2007, e a Obra de Athos Bulcão em Brasília, em 2009, com o decreto Nº 31.067. No final dos anos 2000, inicia-se o processo de tombamento do núcleo histórico de Luziânia.

Neste período, a Catedral Metropolitana de Brasília foi o bem material que mais recebeu investimentos na década de 2000 – em total foram R\$ 11.150.000,00 para restauração, provenientes do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Para a fiscalização técnica das obras de recuperação, em 2005 foi aprovada a Lei distrital Nº 3.660, que estabelece critérios para a proteção do patrimônio arquitetônico do DF, sendo o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do DF (CREA-DF) o responsável pelo acompanhamento de restaurações e reformas.

Durante o mandato do governador Roriz, em 2003, é aprovada a Lei distrital Nº 3.127, que cria o Conselho de Gestão da Área de Preservação de Brasília (CONPRESB). Este órgão colegiado deliberativo é presidido pelo governador e destinado a avaliar e propor intervenções na área tombada do PPB. O Conselho contava com 21 membros, sendo 16 da sociedade civil. Apesar de a lei estar vigente, o CONPRESB está inativo desde 2006. Em 2007, a Lei distrital Nº 3.984 cria o Instituto do Meio Ambiente e dos

Recursos Hídricos do DF, que deve executar política ambiental de recursos hídricos e fiscalizar o manejo desses recursos no DF. A Política de Recursos Hídricos é regulamentada pela Lei Nº 2.724 de 2001, que reconhece a água como um bem de domínio público que, como recurso natural, tem valor econômico e função social. Para fomentar o turismo no DF, em 2007, a Lei distrital Nº 3.982, cria a empresa pública BRASILIATUR.

No final da década, a aprovação do PDOT/2009 acelerou o início das discussões e a primeira proposta de PPCUB. Relatórios da UNESCO sobre o tombamento alertavam para o crescimento urbano acelerado e as possíveis interferências no entorno da área protegida e reforçavam a importância de manter sem edificações o “cinturão verde”, com o objetivo de manter o plano piloto isolado (GOULART, 2016). A partir das discussões sobre a proteção dos arredores dos bens tombados, em 2010, o IPHAN edita a Portaria Nº 420, que estabeleceu normas gerais para a aprovação de projetos de intervenção em bens patrimoniais, considerando os espaços públicos urbanos e a área de seu entorno.

Porta (2012) relata como, em 2010, diante da especulação imobiliária e da verticalização dos empreendimentos próximos ao PPB, o IPHAN propõe um mapa de Proteção da Visibilidade do Horizonte do Plano Piloto de Brasília. Isso para que o adensamento e a verticalização não obstruísse a vista do horizonte na área tombada. Em 2012, a portaria Nº 68 do IPHAN garante esta visibilidade da paisagem, estabelecendo a via do Contorno ou EPCT como a área de entorno do CUB, delimitando a altura máxima das edificações conforme os setores dentro desse perímetro. Essas legislações buscaram proteger a visão do horizonte desde e para o Plano Piloto de Lucio Costa, incorporando o entendimento de que existe uma área de influência do patrimônio sobre o território, sendo assim necessária a proteção desse espaço e a regulação de possíveis intervenções.

Recapitulando, o desenvolvimento urbano da AMB, na década de 2000, caracterizou-se pela consolidação das desigualdades entre as RAs e entre os municípios do Entorno. O DF continuou expandindo sua área urbana: primeiro, pelo aumento dos condomínios no eixo leste de expansão urbana, com urbanizações em baixa densidade e dispersas; e segundo, pelo adensamento e pela ocupação de espaços vazios no eixo sudoeste, que concentrava 60% da população e avançava sua conurbação com o Entorno. A ocupação de áreas rurais com loteamentos residenciais foi a principal forma de expansão urbana, ao mesmo tempo em que a regularização fundiária foi a estratégia mais utilizada pelo poder público para prover habitação. Contudo, enquanto ocupações irregulares por pessoas de renda média eram regularizadas, ocupações de baixa renda foram deslocadas para fora da área central.

A manutenção do PPB como um espaço privilegiado e isolado do resto da metrópole contribuiu para consolidar a estratificação socioespacial do DF e da AMB.

Por uma parte, a valorização imobiliária do DF aumentou as migrações intraurbanas de pessoas indo morar nos municípios goianos. Por outra, a oferta de emprego continuou concentrada no PPB, com uma incipiente participação de Taguatinga. Com isso, houve uma ampliação da mobilidade cotidiana, com mais pessoas se deslocando para trabalhar e por distâncias maiores. Os autores investigados relatam que, com uma área central segregada quase que exclusivamente para a população de alta renda, a valorização dos imóveis avançou para Ceilândia, Samambaia e Gama, o que estaria levando a uma elitização de todo o DF.

Apesar das enormes desigualdades entre o DF e os municípios do entorno goianos, nos anos 2000, houve relativo consenso sobre a conformação da AMB como a metrópole funcional, em contraste com a RIDE-DF – região metropolitana reconhecida legalmente. No final da década, o IBGE classifica Brasília como uma metrópole nacional, e considerava a AMB como o DF mais 10 municípios. Na AMB, cada município do Entorno e cada RA do DF se constituem em cidades diferentes, com realidades socioeconômicas muito mais distantes que a distância física que as separa. O desmembramento de algumas RA, na década de 2000, levou à criação de 11 novas RA, as quais são visivelmente diferenciadas segundo a renda dos moradores e pelo padrão de produção habitacional. Com as exceções de Varjão e Estrutural, todas as RAs que se localizam dentro do “cinturão verde” ou EPCT destinam-se a moradores de alta renda.

A promulgação do EC demandou a atualização da política urbana nos municípios e no DF. As legislações dos PD e dos PDOT regulamentaram a função social da propriedade urbana ao mesmo tempo que possibilitaram a implementação de diversos instrumentos de gestão do território. Enquanto, no Entorno, 11 de 12 municípios aprovaram seus PD durante a década, dentro do DF, apenas 8 de 30 RAs tinham PDL. No DF, o EC e o PDOT/2009 foram acompanhados da criação ou implementação da CODHAB, FUNDHIS, FUNDURB, entre outros; ademais da reformulação da política de habitação de interesse social e de regularização fundiária. Em nível federal, o PMCMV e a lei de ATHIS foram fundamentais na implantação de políticas habitacionais locais.

Em 2007, com o decreto que determinou a mudança da administração pública do GDF para Taguatinga, inicia-se a primeira parceria público-privada (PPP) no DF para a construção do Centro Administrativo do DF (CADF) no Centro Metropolitano. O Centro Metropolitano pode ser considerado um grande projeto urbano, localizado em área adjacente a Ceilândia e Samambaia, que tinha por objetivo potencializar a centralidade de Taguatinga. O projeto do Centro Metropolitano, a construção do CADF e a expansão do metrô consolidaram o eixo de expansão sudoeste, valorizando setores que na década anterior seriam considerados periferias. A valorização do entorno ao Centro Metropolitano esteve acompanhada da verticalização das construções nos arredores das estações de metrô e da venda de apartamentos em condomínios verticais antes

inexistentes; elementos que indicam potenciais processos de gentrificação.

No DF, a discussão pela aprovação do PDOT, em 2009, esteve marcada pela disputa entre os diferentes agentes envolvidos, pela imposição de suas visões de cidade. O modelo de dispersão periférica continuou no DF e foram implementadas novas ocupações no eixo sudoeste e um novo eixo de expansão foi proposto ao leste. A política de regularização fundiária massiva também foi preservada. Contudo, apesar da legislação, o DF continuou a crescer sem seguir os planos através de ocupações irregulares.

Com a maioria das ocupações irregulares erradicadas da área central nos anos 1990, na década de 2000 foi o mercado imobiliário quem ameaçou as características patrimoniais do PPB, com o avanço da verticalização das áreas residenciais no “cinturão verde” no contorno do conjunto tombado. A resposta dos órgãos de proteção patrimonial surge a partir da legislação sobre Registros de Bens Culturais de Natureza Imaterial e da proteção da paisagem no entorno dos bens tombados. No caso do PPB, a excessiva verticalização dos arredores da área tombada prejudicaria a visão de unidade isolada do plano urbanístico de Lucio Costa. Com esse antecedente, no final da década de 2000 iniciaram-se as discussões para legislar sobre o PPCUB e a LUOS, processos que se estenderam durante a década seguinte.

*7º período: Consolidação da AMB como metrópole funcional e intensificação das desigualdades (2010-2018)* 180

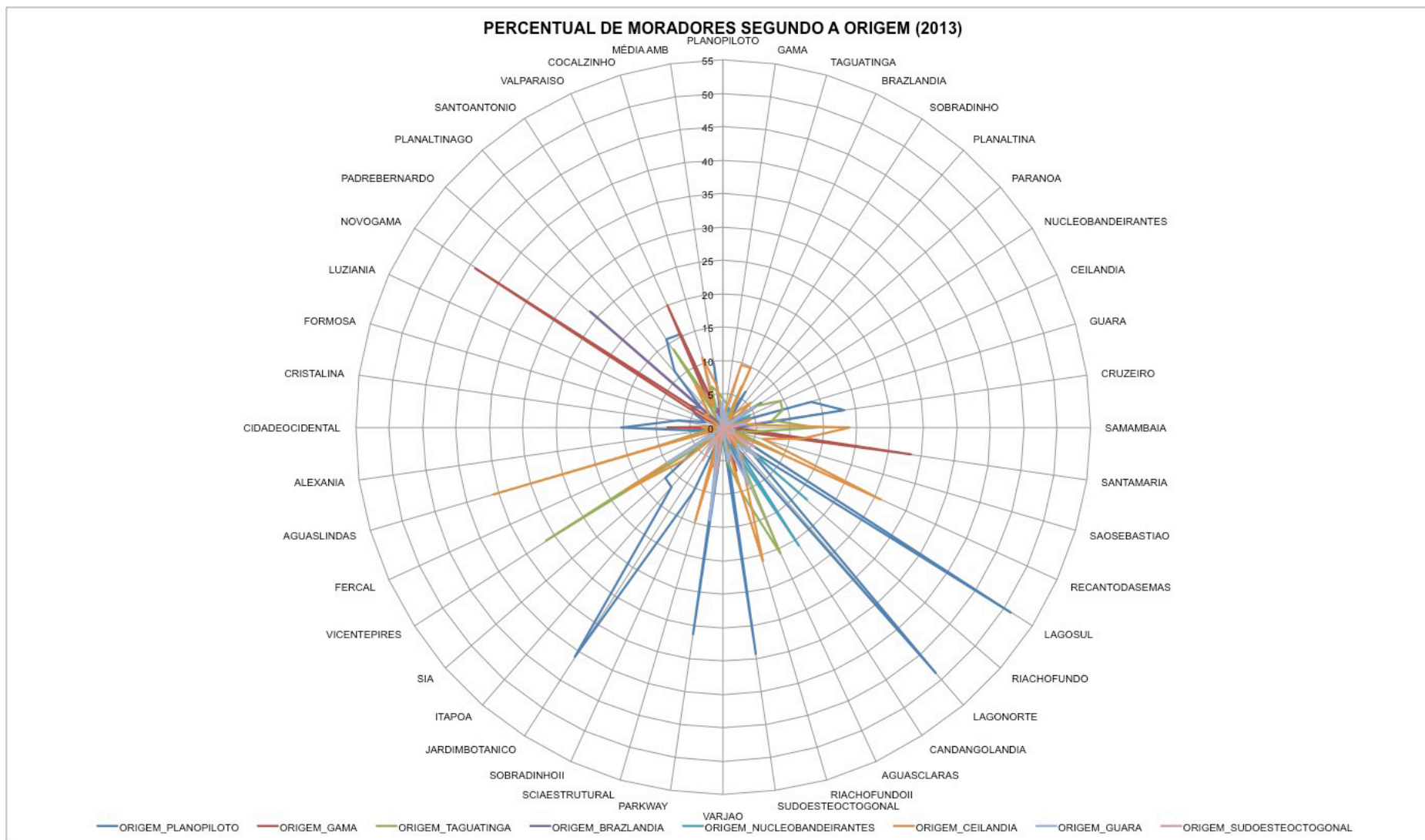
Na década de 2010, mais especificamente entre 2010 e 2018, ocorreu a consolidação da AMB (DF mais 12 municípios do Entorno goianos) como metrópole funcional; isto acarretou a intensificação das relações de interdependência entre as RAs do DF e os municípios do Entorno. No entanto, ao mesmo tempo em que se intensificaram as relações funcionais, também aumentaram e se intensificaram as desigualdades socioeconômicas entre os diferentes territórios. Durante o período, as RAs de maior renda por pessoa também foram as que mais aumentaram a renda de 2013 para 2018, aumentando assim a diferenciação socioeconômica.

No Censo de 2010, na AMB, ou seja, no DF e nos 12 municípios do Entorno, moravam 3.442.382 pessoas. O DF, com 2.556.511 moradores, representava 74% da população da AMB. Em uma área urbana de 537,41 Km<sup>2</sup>, a densidade demográfica do DF era de 4.757 Hab/Km<sup>2</sup>. O PPB, principal centralidade da AMB, registrou, em 2010, 208.469 habitantes, o que significa 8% da população do DF; Ceilândia, a RA mais populosa, com 402.242 habitantes, concentrava 15% da população da capital federal. Em 2010, ademais, a conurbação entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia somava 963 mil habitantes, correspondendo à maior centralidade populacional do DF e da AMB.

Em 2013, segundo dados da PDAD e PMAD, a AMB registrou uma população de 3.858.268 de habitantes, desse total 2.786.686 moravam no DF (72%). Em 2015, a população do DF era de 2.906.574 habitantes, que ocupavam uma área urbana de 569,59 km<sup>2</sup>, o que representa uma densidade demográfica de 5.102 Hab/Km<sup>2</sup>. Em 2018, a população da AMB teria chegado a 3.990.224 habitantes, dos quais 2.881.854 são habitantes do DF (72%).

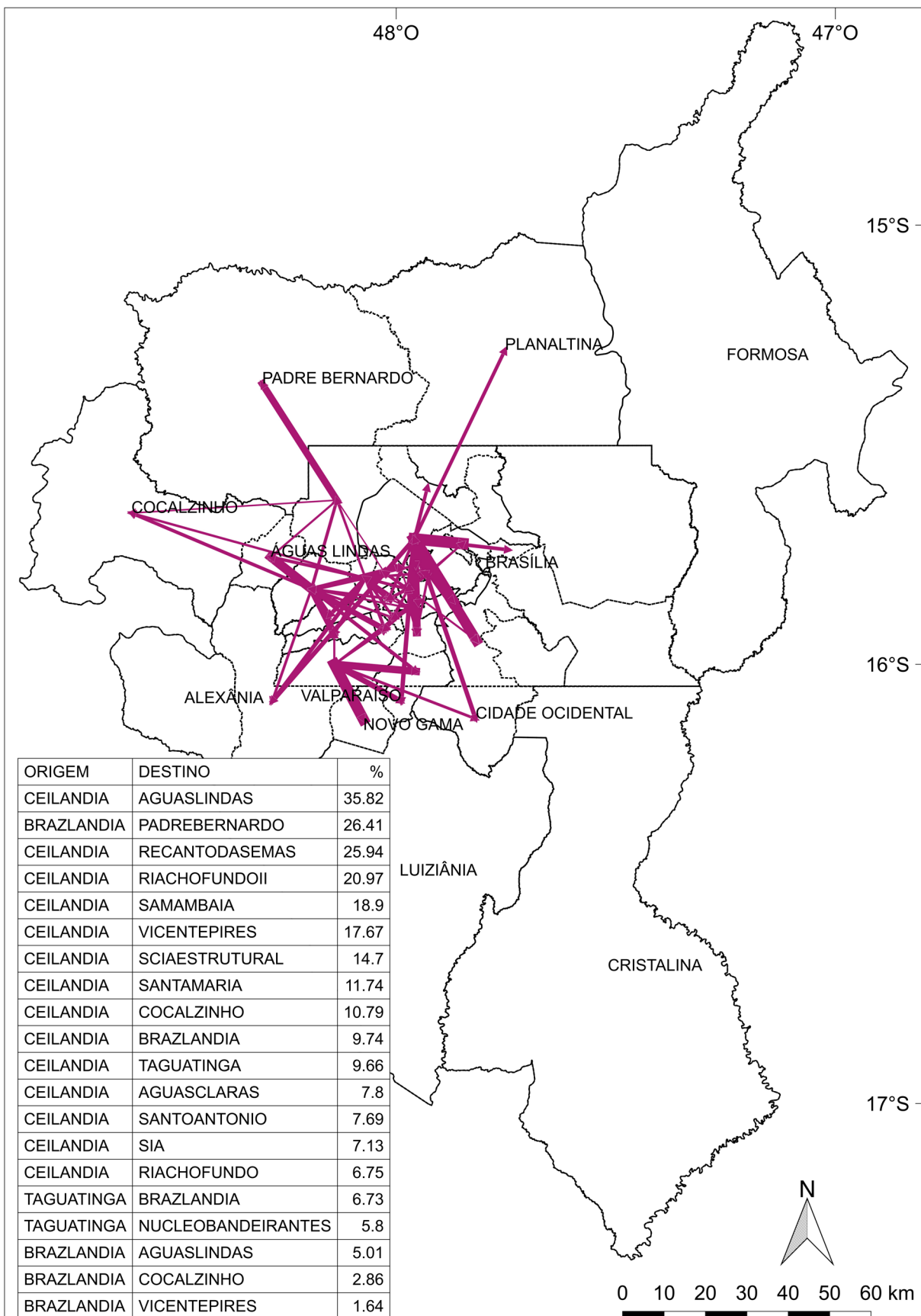
Entre 2000 e 2010, a média de crescimento da população na AMB foi de 26,38%. Dos municípios do Entorno, Águas Lindas foi o que experimentou o maior crescimento (51%), seguido por Cristalina (39%), Valparaíso (34%) e Formosa (33%). Padre Bernardo foi o único município que viu sua população diminuir (-19%). No DF, os maiores aumentos populacionais aconteceram em Riacho Fundo (74%), Sobradinho (64%), São Sebastião (53%) e Taguatinga (49%). Paranoá foi a única RA em que a população diminuiu (-2%). Entre 2013 e 2018, a média de crescimento populacional foi de 3,42%. Os maiores aumentos foram em Riacho Fundo II (117%), Paranoá (42%), Águas Claras (36%); no Entorno, o maior crescimento foi em Luziânia (12%). As maiores diminuições de população aconteceram no SIA (-22%), Cocalzinho (-13%) e Sobradinho II (-12%).

Gráfico 6: Percentual de moradores segundo a origem AMB 2013.



Fonte: elaboração própria com dados da CODEPLAN.

**Figura 21:** Mapa dos principais fluxos migratórios por lugar de moradia na AMB 2013.



**AMB PRINCIPAIS FLUXOS MIGRATORIOS (2013)**

➔ % de moradores segundo lugar de moradia anterior (fluxos acima da média)

Fonte: elaboração própria com dados da CODEPLAN.

Jatobá (2010) descreve os motivos pelos quais crescem as cidades e destaca: 1) a concentração de população, 2) a concentração econômica, e 3) concentração ou convergência de poder político. Ademais, para o autor, três elementos influenciam a produção do espaço ou a forma como as cidades crescem: 1) sítio físico (meio ambiente), 2) forças econômicas (modo de produção) e 3) as forças sociais (sociedade). No caso da metrópole polinucleada de Brasília, as cidades cresceram preservando áreas livres entre os diferentes núcleos urbanos. A expansão da ocupação urbana foi predominantemente horizontal, em um processo de conurbação de várias décadas com o Entorno.

O padrão de morfologia urbana do Plano Piloto aplicado nas cidades-satélites com densidades menores e qualidade inferior de desenho urbano exacerbou nelas a descontinuidade urbana. Além disso, a implantação dessas cidades propositalmente afastadas do Plano Piloto também extrapolou a descontinuidade urbana para a escala do território do DF. O afastamento das cidades-satélites e opção deliberada pelo padrão disperso de urbanização do DF teve como justificativas criar um cinturão verde em torno do Plano Piloto, protegendo a bacia do Lago Paranoá (...). Além disso, a criação desse anel sanitário tinha a intenção de garantir a preservação do patrimônio urbanístico e arquitetônico da capital. (JATOBÁ, 2010, p. 310).

No início de 2010, algumas RAs do DF iniciavam uma verticalização das residências, aumentando as densidades; em parte, essa verticalização respondeu ao aumento da demanda habitacional. Para Jatobá (2010), a forte demanda por habitação na época foi impulsionada por: 1) um alto potencial de expansão urbana, 2) um alto potencial de adensamento habitacional, 3) a alta renda da população do DF, e 4) pela alta taxa de crescimento populacional. A pressão sobre os valores por habitação levou muitos moradores do DF a preferir morar no Entorno, na periferia, em casas próprias, do que enfrentar os valores de aluguel ou compra nas áreas centrais (NOGALES et al., 2019). Sem muita opção de moradia acessível dentro do DF, muitas famílias “preferem” encarar as longas distâncias entre o local de moradia e o local de trabalho antes de arcar com os altos valores por morar perto do trabalho.

Segundo Schvarsberg (2010), o modelo de expansão polinucleado na AMB provocou a concentração dos empregos no centro, uma constante valorização imobiliária no centro expandido e uma desigual distribuição dos equipamentos e da infraestrutura. Para o autor, uma “região metropolitana polinucleada” é constituída por assentamentos urbanos que são parte de um processo de expansão da metrópole. Nesse processo, aumentam os deslocamentos da população e aparecem centralidades além das tradicionais. Esses elementos se encontrariam na metrópole brasiliense, onde “predomina tendencialmente agora uma população metropolitana distribuída e (des)organizada em territórios regionais em permanente expansão que possuem formas ‘disformas’, ou aparentemente desordenadas.” (SCHVARBERG, 2010, p.



255). Em publicação de 2019, o mesmo autor complementa:

“No caso de Brasília, um processo assemelhado de expansão urbana polinucleada gerou um efeito de sistemática exclusão territorial dos assalariados das áreas centrais mais valorizadas e bem servidas de infraestrutura, bens, serviços e equipamentos - o Plano Piloto de Brasília -, resguardando-a para os agentes imobiliários e grandes construtoras.” (SCHVARSBERG, 2019b, p. 96).

O modelo de crescimento da Brasília Metropolitana apresentou uma expansão urbana através de novos assentamentos polinucleados, algo que ocorreu de forma permanente no tempo (NOGALES et al., 2019). Como manifesta Pescatori (2015), o modelo de cidade dispersa caracteriza-se pela fragmentação da urbanização, o que permitiu, junto com as áreas de proteção ambiental do DF, a existência de áreas vazias, sem urbanizar, ou de áreas com densidades habitacionais menores entre os diferentes núcleos habitacionais. Ela expressa:

Certamente, a característica mais marcante da urbanização dispersa é a expansão e extensão da malha urbana e do modo de produção urbano para além dos limites da cidade consolidada (...). Em tal expansão, predominam as baixas densidades habitacionais, apoiadas em um amplo sistema de infraestrutura viária, (...). (PESCATORI, 2015, p. 45).

Para além da expansão urbana, a autora destaca como características da dispersão urbana a aparição de: 1) novas periferias, 2) novos modos de vida, e 3) novas forma de organização urbanística (PESCATORI, 2015). A dispersão e as desigualdades da metrópole de Brasília reforçaram, nas palavras da autora, “o modelo de urbanização centro rico – periferia pobre, já que mantém uma forte concentração de renda nas áreas centrais.” (PESCATORI, 2015, p. 50).

No caso da AMB, a forte polarização exercida pelo PPB criou uma desproporcional concentração do PIB, da renda e das oportunidades de emprego em comparação com os municípios do Entorno. Para Paviani (2019), essa concentração é histórica, contudo, ocorreria um incipiente processo de descentralização. O PPB, historicamente, concentrou e concentra a maior quantidade de empregos e as maiores remunerações, ao contrário, nas periferias, onde mora a maior quantidade de pessoas, há menos empregos e com remunerações mais baixas (PAVIANI, 2019). O autor acrescenta:

Por isso, o Plano Piloto se capacita a ser o integrador das 30 cidades-satélites, embora já se note tênue surgimento de outros subcentros, sendo os mais evidentes o de Taguatinga/Ceilândia/Samambaia, e os emergentes Gama e Sobradinho. O surgimento de subcentros, todavia, não amortece os movimentos pendulares para o trabalho e a procura de serviços, seja das RAs seja do colar metropolitano. (PAVIANI, 2019, p. 55).

A concentração e dependência dos municípios do Entorno com o DF criaram uma integração regional, econômica e socioespacial entre eles. Em 2014, com o objetivo de evidenciar essa integração, a CODEPLAN, sob a gestão de Júlio Miragaya

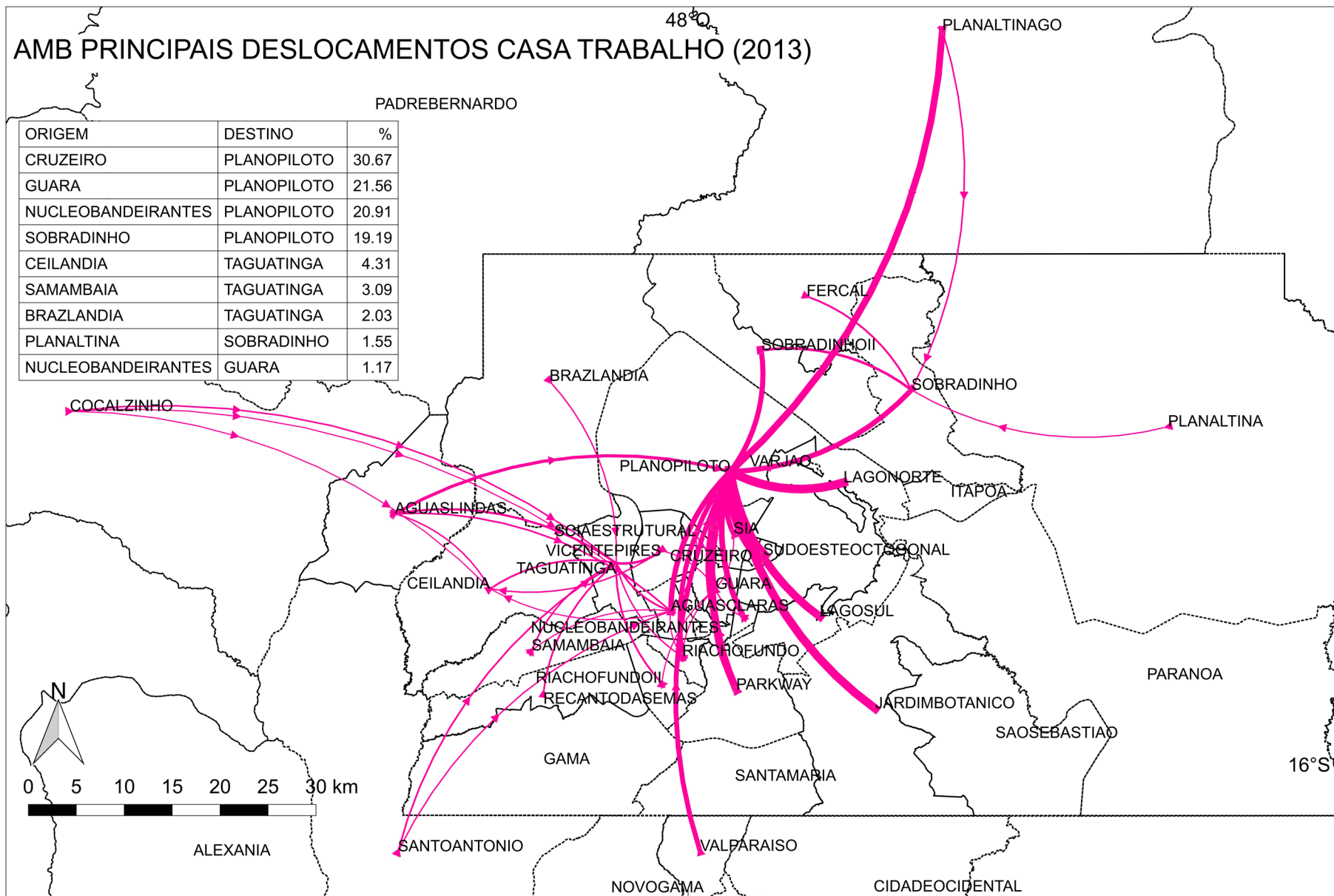
e Aldo Paviani, publicaram a Nota Técnica N° 1, que define o espaço metropolitano de Brasília, delimitando a AMB ao DF mais 12 municípios. A delimitação da AMB é resultado de décadas de discussões sobre a dinâmica metropolitana e representa um recorte territorial da RIDE-DF.

Apesar do aparecimento de novas centralidades, a concentração do DF e do PPB continuou predominando na RIDE-DF e na AMB; isso levou a um aumento dos fluxos entre núcleos habitacionais periféricos e o centro concentrador dos empregos. O aumento da circulação de pessoas cotidianamente transformou as BR 020, 040, 060 e 070 como as vias de maiores fluxos. Para Paviani (2019), não houve planejamento metropolitano ou regional, com isso, foram projetos pontuais públicos ou privados os que direcionaram o crescimento urbano. O autor explica como o valor do solo marca a estruturação interna da AMB:

Assim, em decorrência do custo da terra no DF, dois movimentos ocasionaram: a) sucessivas transferências de moradores de favelas do Plano Piloto, surgimento de condomínios rurais e doação de lotes em novos núcleos habitacionais; b) a opção de muito moradores por terrenos mais acessíveis em loteamentos privados nos municípios da PMB, principalmente em Luziânia, Cidade Ocidental, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás e Santo Antônio do Descoberto, hoje com volumosa população urbana. Esse processo motivou a formação de extensa periferia, nos moldes assemelhados aos das demais metrópoles brasileiras. (PAVIANI, 2019, p. 56).

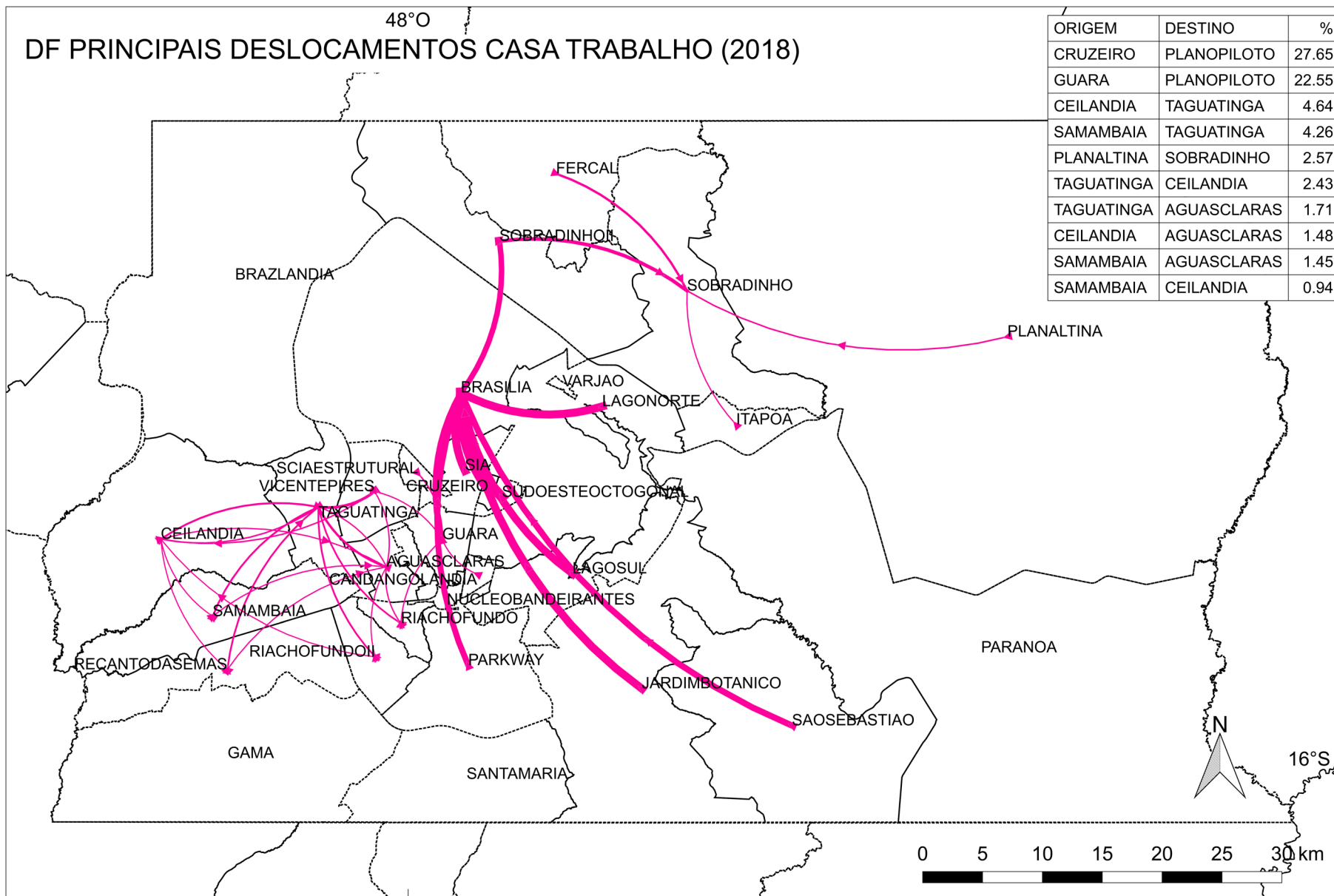
Schvarsberg (2019) acrescenta que a dinâmica imobiliária na AMB se desenvolveu junto a um processo de metropolização extremamente desigual entre os territórios. Para o autor, as desigualdades não suprimem as complementaridades e as interdependências entre as cidades, que se manifestam nos movimentos determinados “em razão de seus fluxos (pessoas e mercadorias) e fixos (equipamentos, empregos, atividades, infraestrutura e serviços).” (SCHVARBERG, 2019, p. 12).

**Figura 22:** Mapa dos principais fluxos pendulares na AMB 2013.



Fonte: elaboração própria com dados da PDAD e PMAD 2013.

Figura 23: Mapa dos principais fluxos pendulares no DF 2018.



Fonte: elaboração própria com dados da PDAD 2018.

Em 2011, o Decreto Nº 7.469 atualizou a regulamentação da LC Nº 94/98, que criou a RIDE-DF. Entre as principais mudanças esteve a alteração na composição do COARIDE. Posteriormente, em 2019, o Decreto Nº 9.913 deu nova redação a esse item. Em 2018, durante o governo Temer, foi editada a Medida Provisória (MP) Nº 862, que autorizava ao DF criar uma Região Metropolitana de Brasília (RMB) constituída com os municípios limítrofes de Goiás e Minas Gerais. A exceção criada pela MP foi negociada entre Temer e o governador que tinha sido eleito no DF, Ibaneis Rocha (2019- ). Para permitir essa exceção, a MP alterava a Lei Nº 13.089/2015 do Estatuto da Metrópole; sem embargo, a lei não foi votada na Câmara dos Deputados e acabou perdendo o prazo de validade. Segundo noticiado<sup>50</sup>, a MP que criava a RMB não teria sido ratificada pela discordância entre os governadores do DF e de Goiás ao respeito da distribui o dos recursos federais.

ALC Nº 163 de 2018, que aumentou o número de municípios integrantes da RIDE-DF de 22 para 34, também mudou a estrutura institucional e os agentes envolvidos na política metropolitana. No caso da RIDE-DF, entre os agentes envolvidos, destacam-se: 1) o COARIDE-DF/Entorno, que passou por diversas mudanças na sua composi o e por períodos foi desativado; 2) a Associa o de Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB), composto pelas prefeituras dos 12 municípios do Entorno; 3) o Governo federal, que participa através de secretarias setoriais no Ministério das Cidades e da Integra o Nacional, ademais de entregar recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO); 4) o Governo do Distrito Federal (GDF), que dispõe da CODEPLAN como órgão técnico de pesquisa e da chamada "Secretaria do Entorno". Esta secretaria foi criada em 2000 como Secretaria de Estado de Articula o para o Desenvolvimento do Entorno do DF, em 2007<sup>51</sup> mudou para Agência da Região Integrada para o Desenvolvimento do Entorno no governo Arruda; posteriormente em 2011, no governo Agnelo, foi nomeada como Secretaria de Estado do Entorno do DF e renomeada em 2013, como Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana (SEDMR). A SEDMR foi extinta no governo Rollemberg e recriada em 2019<sup>52</sup> pelo governador Ibaneis; 5) o Governo do Estado de Goiás criou, em 2019, a Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento do Entorno de Brasília, para articular-se politicamente com o DF.

Uma das leis mais importantes para a política urbana metropolitana foi a promulga o da Lei Nº 13.089 de 2015, conhecida como Estatuto da Metrópole. Assim como o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole entrega instrumentos para o planejamento e para a gestão urbana, mas ultrapassando os limites dos

50 <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/28/politicos-do-entorno-do-df-defendem-medida-provisoria-que-autoriza-criacao-de-regiao-metropolitana>; <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/04/15/secretarios-do-df-e-goias-conversam-sobre-mp-da-regiao-metropolitana/>

51 Decreto Nº 27.591 de 01.01.2007.

52 Decreto Nº 36.610 de 01.01.2019.

municípios e permitindo a atuação numa escala metropolitana. A lei tem por objetivo regulamentar a execução de Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) nas regiões metropolitanas, para isso propõe a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Isso busca tentar diminuir o desigual acesso dos habitantes a serviços envolvidos nas FPIC e diminuir a desigualdade técnica e de gestão entre os municípios da região metropolitana.

O PDUI é o principal instrumento proposto no Estatuto da Metrópole, deve ter consenso no conselho da RM e depois ser aprovado por lei estadual. O Plano deve contemplar todos os municípios da RM e especificar diretrizes de desenvolvimento, ademais dos projetos estratégicos para a metrópole. O PDUI configura um macrozoneamento metropolitano, onde os PD dos municípios da RM deveriam se compatibilizar e onde se estabelecessem medidas de governança interfederativa. Da mesma forma que os PD, o PDUI deve ser revisto a cada 10 anos.

O Estatuto da Metrópole definiu as diferenças entre uma aglomeração urbana e uma metrópole. A principal diferença estaria na influência que exercem sobre uma região maior ou sobre o território nacional. A lei incorpora os critérios de capitais regionais do IBGE para classificar como metrópole, ademais de constituir uma urbanização com continuidade por diferentes municípios. O aglomerado urbano, por sua parte, corresponde a um agrupamento de dois ou mais municípios adjacentes, com complementaridade funcional e integração entre eles, porém sem a influência regional ou nacional. Em 2018, a lei Nº 13.683 modificou o Estatuto e redefiniu o que é região metropolitana (RM) e área metropolitana (AM). Essencialmente, uma RM deve ser reconhecida pelos Estados por lei complementar; já a AM, não tem reconhecimento legal, porém existem conurbação, complementaridade e fluxos pendulares.

Durante a década de 2010, foram revisados vários PD nos municípios do Entorno, ademais do PDOT no DF. Sem embargo, esses instrumentos pouco se relacionavam entre si, ao ponto que Schvarsberg (2010) manifesta que havia “total desintegração entre as legislações urbanísticas, edilícias e ambientais dos municípios e o DF” (SCHVARSBERG, 2010, p. 262). Essa situação acontecia principalmente por falta de articulação entre os PD de Luziânia, Formosa, Alexânia, Novo Gama e o DF.

Para o autor, a inexistência de diálogo entre os instrumentos de planejamento também acontecia com os serviços básicos como água, esgoto, coleta de lixo e com o transporte público coletivo. Assim, o aumento das complexidades no processo de metropolização não estaria sendo absorvido pela gestão política dos entes federativos. A gestão metropolitana de Brasília enfrentaria o paradoxo da AMB, uma metrópole funcional, porém sem reconhecimento legal. Com isso, na escala metropolitana, os planos de ordenamento territorial não conseguiriam articular uma gestão integrada (PAVIANI, 2010). Essa articulação deveria ser desenvolvida nos PDUI propostos no Estatuto das Metrôpoles, porém ainda não elaborado no caso da AMB ou da RIDE-DF.

Na década de 2010, entre as RAs ou nas UPT do DF, não houve aprovação de novos PDL; no entanto, em 2014, a LC N° 890 alterou o PDL de Guará; em 2015, a LC N° 907 corrigiu anexos do PDL de Taguatinga e Águas Claras; e em 2010, o Decreto N° 32.614 também corrigiu anexos do PDL do Gama.

Schvarsberg (2019), que estudou a capacidade dos PD/PDL em orientar o crescimento das cidades da AMB por meio do cruzamento de informações entre os PD e os alvarás de construção entre 2012 e 2015, observou grandes diferenças nas dinâmicas urbana e imobiliárias em cada cidade. Em Planaltina, o autor comenta que a maioria dos alvarás são de residências unifamiliares e que alvarás para edifícios multifamiliares são incipientes; ademais, no município, o PD seria ineficaz como instrumento de controle urbano. Em Águas Lindas, também haveria predomínio de residências unifamiliares, porém o município experimentou um aumento de alvarás multifamiliares, que passaram de ser 1,5% em 2012, para 5,1% em 2015 – em total o autor registrou 91 alvarás de edificações verticais.

Em Samambaia, Schvarsberg (2019) destaca que após 2012 houve uma queda no número de construções novas, motivado pela ação do PMCM, assim, entre 2012 e 2015, a maioria dos alvarás foram regularização de residência. O PDL de Samambaia teria uma eficácia parcial, já que a integração com Ceilândia e Taguatinga não teria acontecido como proposta no PDL; não obstante, haveria maior integração com Taguatinga e Águas Claras. Para o autor, o metrô foi um elemento importante na valorização imobiliária e na verticalização de Samambaia, processo que ocorreu nos arredores das estações.

**Figura 24:** Novos condomínios construídos em Cristalina.



**Fonte:** arquivo do autor, 2018.

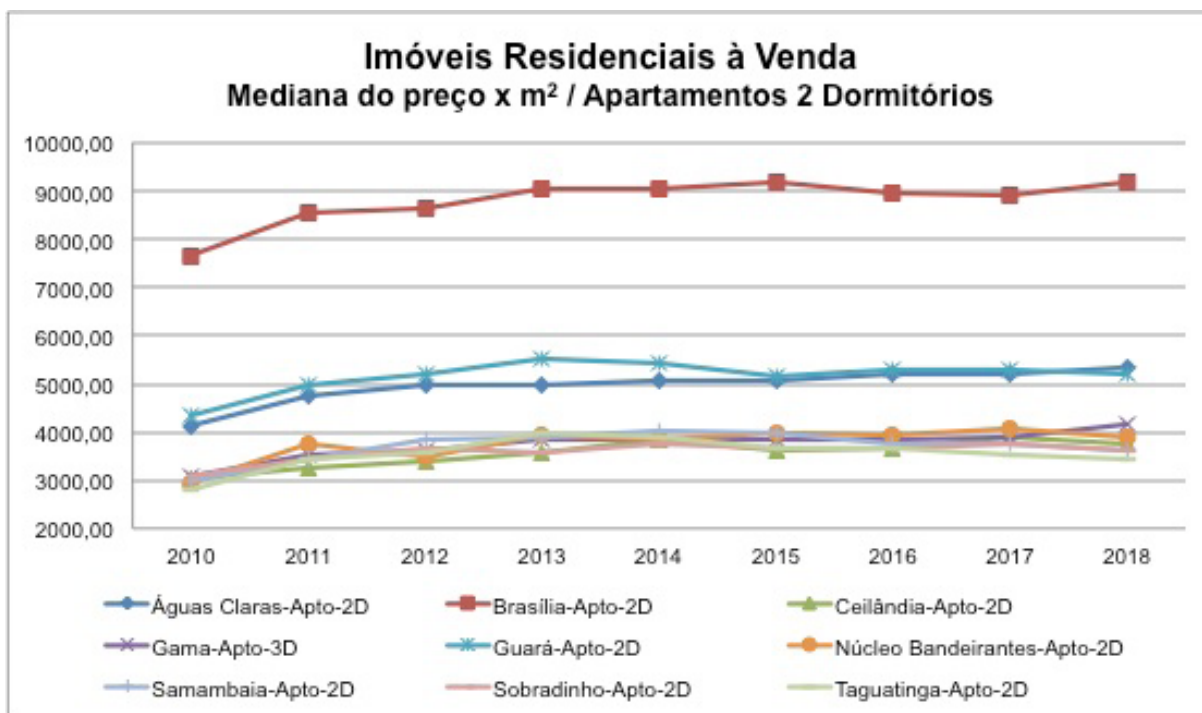
Figura 25: Novos condomínios construídos em Águas Lindas.



Fonte: arquivo do autor, 2019.

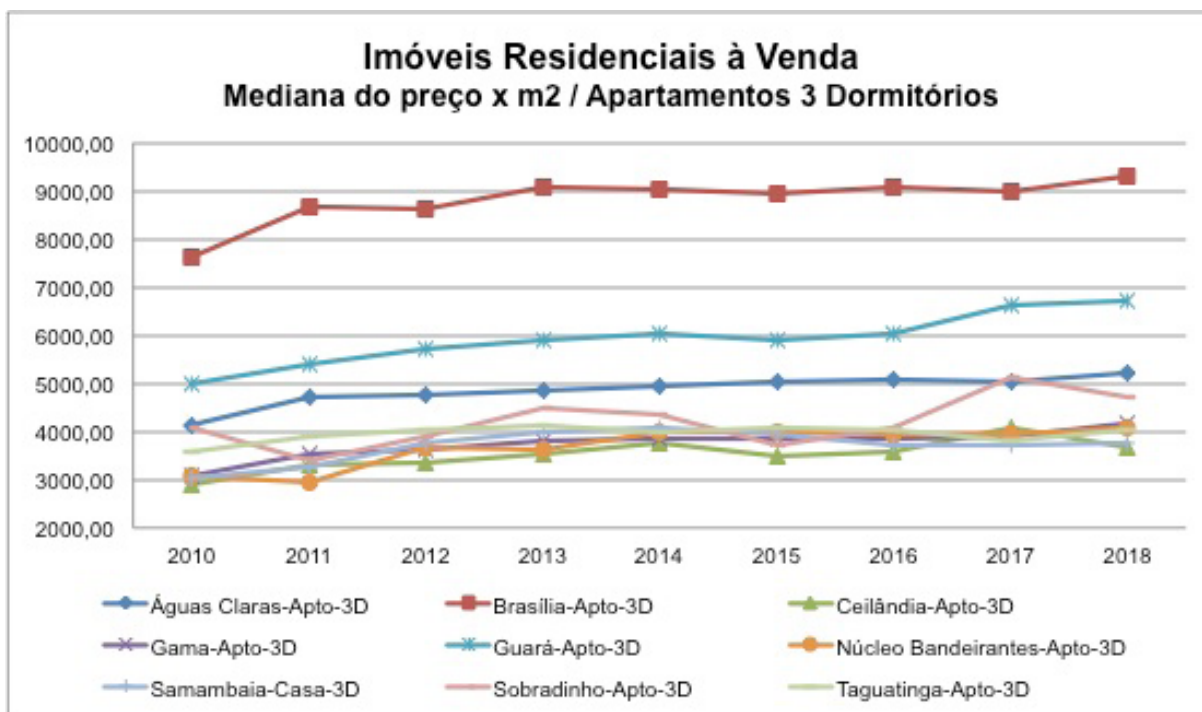


**Gráfico 7a:** Mediana preço m<sup>2</sup> venda apartamentos 2 quartos por RA 2010 - 2018.

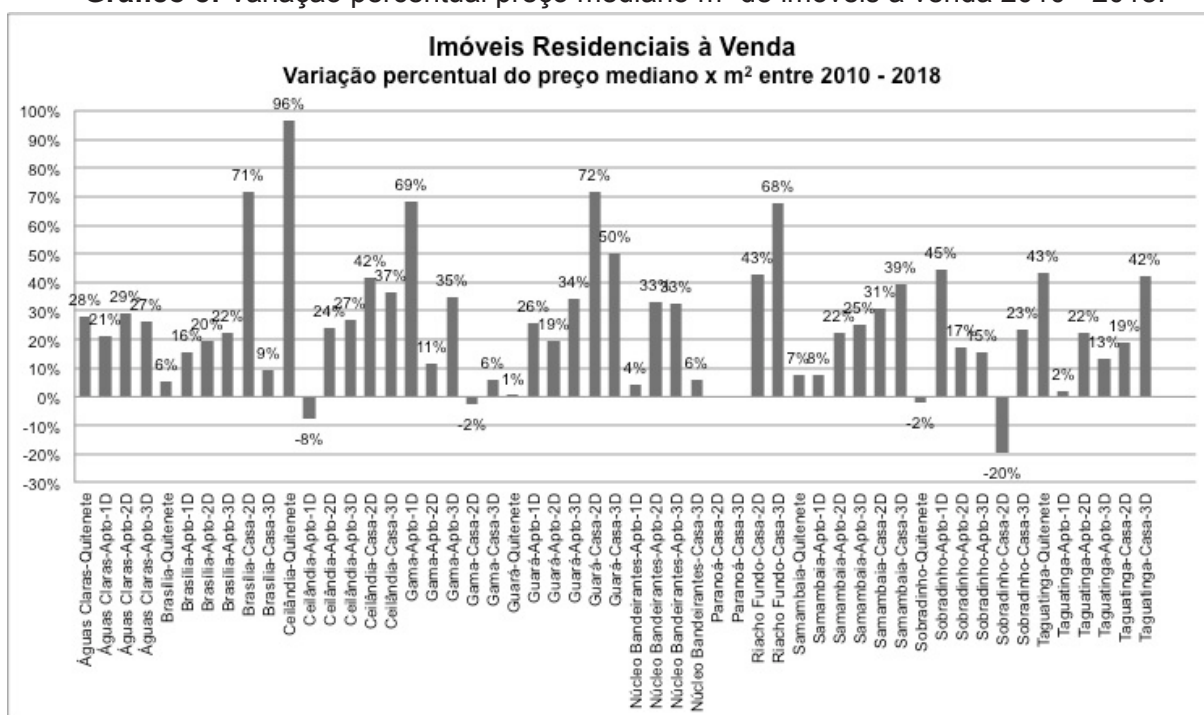


**Fonte:** Elaboração própria com dados SECOVI-DF.

**Gráfico 7b:** Mediana preço m<sup>2</sup> venda apartamentos 3 quartos por RA 2010 - 2018.

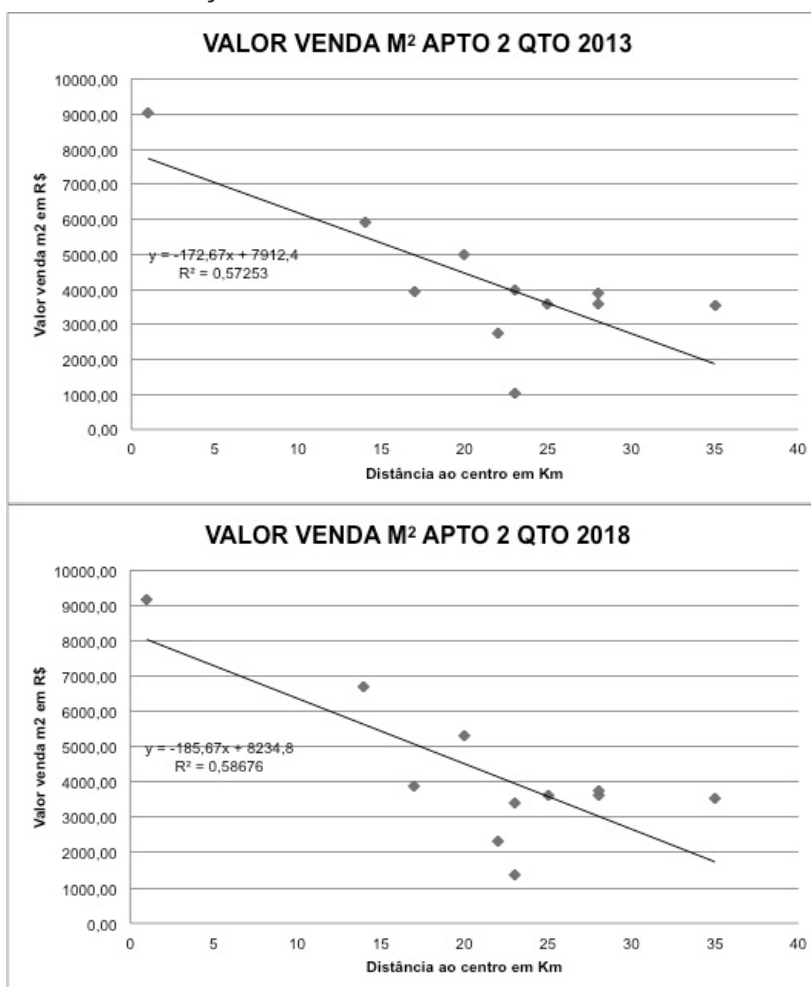


**Fonte:** Elaboração própria com dados SECOVI-DF.



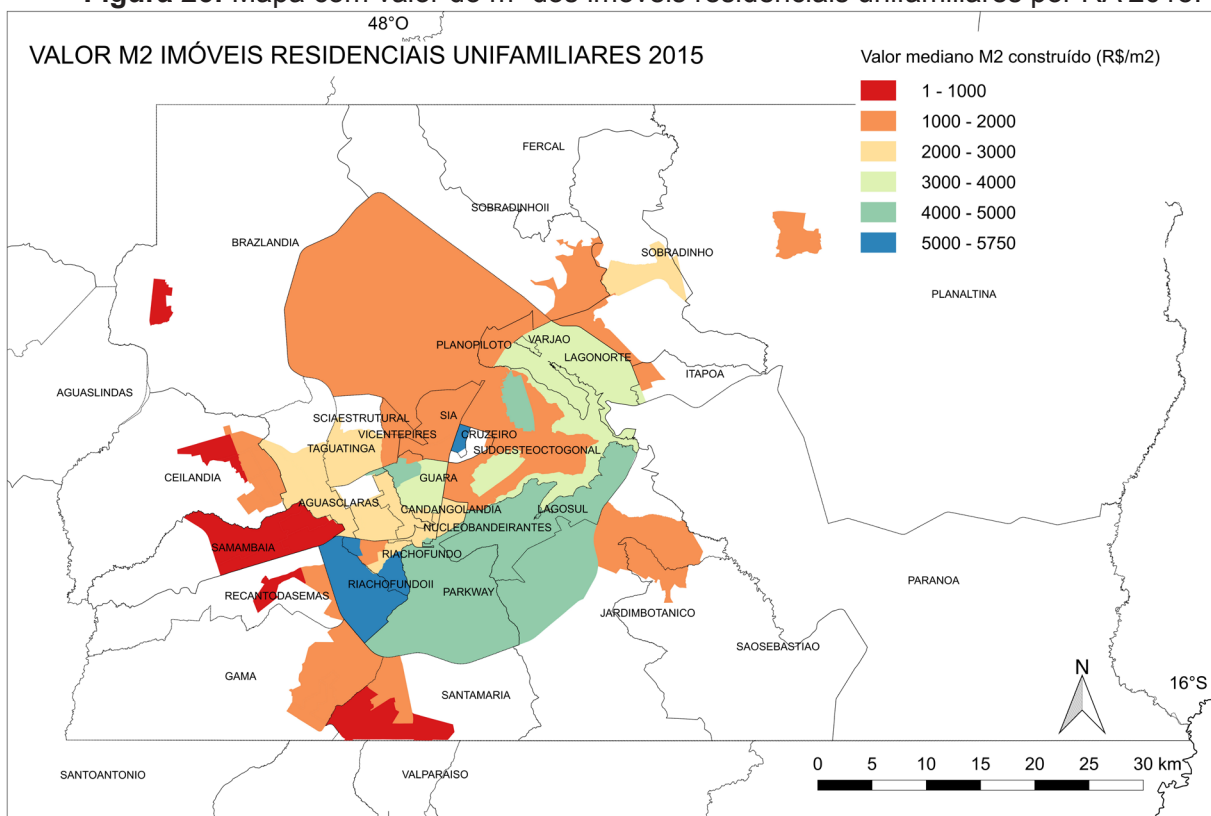
Fonte: Elaboração própria com dados SECOVI-DF.

Gráficos 9a/9b: Correlação entre o valor médio do m² e a distância ao centro no DF.



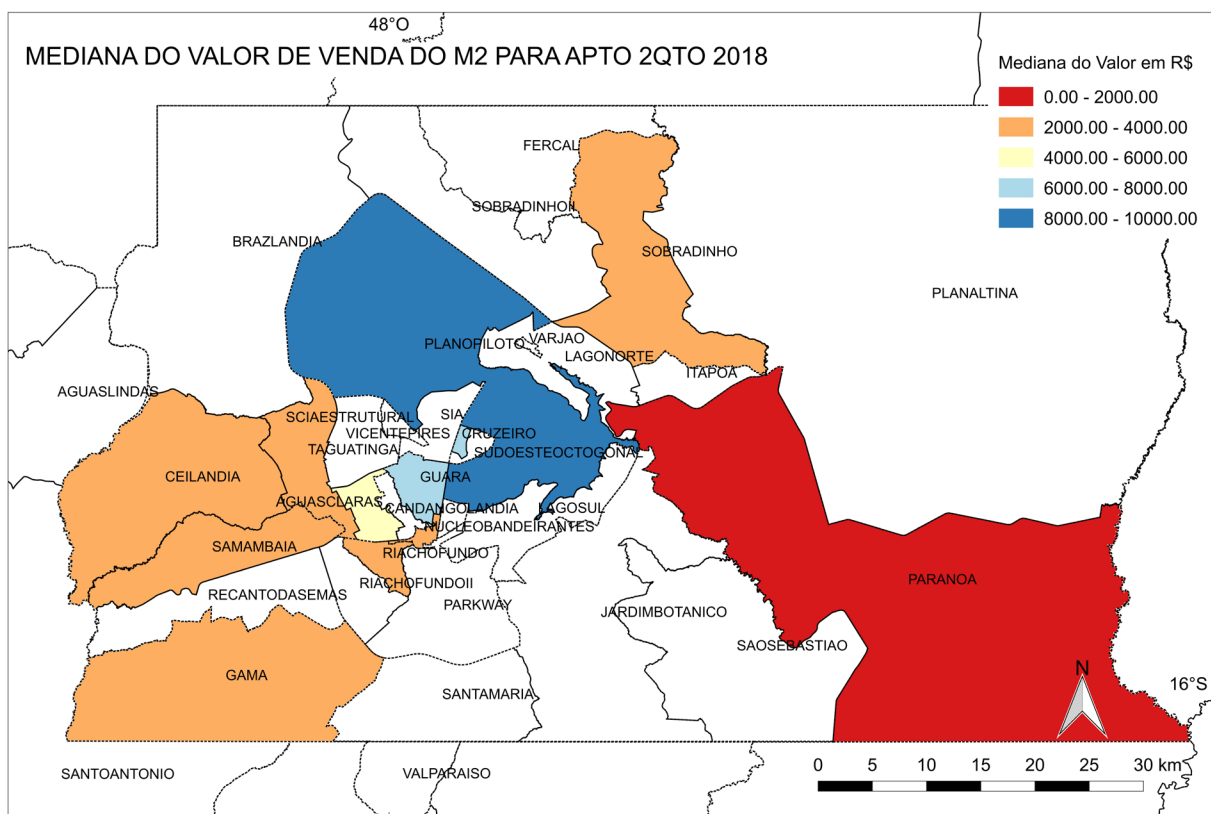
Fonte: Elaboração própria com dados SECOVI-DF.

**Figura 26:** Mapa com valor do m<sup>2</sup> dos imóveis residenciais unifamiliares por RA 2015. 194



Fonte: Elaboração própria com dados SEDUH-DF.

**Figura 27:** Mapa com mediana valor venda m<sup>2</sup> para apartamentos de 2 quartos 2018.



Fonte: Elaboração própria com dados SECOVI-DF.

No caso de Taguatinga, para Schvarsberg (2019), menores restrições na legislação urbana e principalmente maiores coeficientes de aproveitamento (CA) foram um atrativo para construção de edificações mais altas para atividades mais diversas. O autor exemplifica com um dos maiores empreendimentos, aprovado em 2015, que previa mais de mil apartamentos numa zona com CA 9, ou seja, onde é permitido construir nove vezes a superfície do lote, ainda assim o empreendimento só utilizou um CA 5.

Como detectado, o planejamento, planos diretores, projetos e normas são desiguais e desarticulados entre as cidades ou núcleos urbanos do DF e as cidades da AMB, com padrões que se aproximam na dificuldade comum em incidir efetivamente nas formas de crescimento urbano metropolitano. E convergem na dificuldade do controle e indução de uso e ocupação do solo como função pública de interesse comum metropolitano. (SCHVARSBERG, 2019b, p. 104).

Com essa frase Schvarsberg (2019b) conclui sobre a falta de integração entre as legislações urbanísticas do DF e municípios da AMB. Contudo, essa falta de integração legal contrasta com as complementaridades funcionais, de fluxos de pessoas, da utilização comum de equipamentos e serviços, ou seja, das relações de interdependência entre os territórios. Para o autor, essa interdependência é resultado da complementaridade territorial, econômica e funcional, somada a processos de metropolização desigual, o que constituiria uma “desigualdade combinada” (SCHVARSBERG, 2019b).

Entre os municípios que aprovaram revisões do PD estiveram: Valparaíso, que pela LC Nº 063, de 2012, revisou o PD de 2006. Em 2016, foi Cidade Ocidental que aprovou a Lei Nº 993 (revisão do PD de 2009), porém este caso merece atenção especial. Formosa, em 2017, com a Lei Nº 022, atualizou o PD de 2004; Santo Antônio do Descoberto, neste caso, foi o primeiro PD, com a Lei Nº 1.060 de 2017. Recentemente, em 2019, Águas Lindas aprovou a lei Nº 1.184, que revisou o PD de 2002.

Pesquisas de Pescatori (PESCATORI, 2015, 2017) indicam que a aprovação do PD de Cidade Ocidental em 2016 foi fortemente influenciada pela atuação da empresa Alphaville Urbanismo S.A., em um processo de regulação *ad hoc*, o que López (2012) classifica como “urbanismo pró-empresarial”. Alphaville Urbanismo S.A. é atualmente a maior empresa urbanizadora do Brasil, tendo iniciado suas atividades em 1973, com um loteamento em Barueri, São Paulo. A incursão da empresa na AMB iniciou-se em 2007, quando compram os primeiros lotes de fazendas localizadas em Cidade Ocidental. Em 2008, a empresa volta a concentrar seus investimentos em urbanizações e inicia projetos de “núcleos urbanos”, que correspondem a empreendimentos complexos, de condomínios fechados com áreas para comércio e serviços e inclusive indústrias. Nos moldes dos projetos de núcleo urbano foi pensado

o empreendimento de “Alphaville Brasília”, que ocuparia os lotes adquiridos em 2007, em Cidade Ocidental (PESCATORI, 2017).

O município de Cidade Ocidental não considerou o empreendimento de Alphaville Brasília no PD de 2009, portanto os terrenos continuaram classificados como rurais. A localização do empreendimento se projetava no vetor de expansão sul de Brasília, do Jardim Botânico à Cidade Ocidental. A ocupação do Jardim Botânico, onde se localizavam vários condomínios horizontais fechados com moradores de rendas médias e altas, possibilitou a ocupação de Cidade Ocidental, onde também se construíram condomínios fechados. Em Cidade Ocidental, também se localiza – em área adjacente à Alphaville – o bairro do Jardim ABC, ocupação de baixa renda e de baixa densidade. O município, originário de 1991, contava com ocupação urbana desde os anos 1970 e, anterior a isso, do período da mineração e da escravidão em 1700, existem o povoado e o Quilombo Mesquita.

Em 2012, a urbanização de Alphaville Brasília é lançada oficialmente. Nesse mesmo ano a empresa urbanizadora firma um protocolo com o município, o qual se compromete a viabilizar a construção, apesar de o empreendimento estar em desacordo com o PD vigente na época. Para Pescatori (2017), a prefeitura apoiou o projeto pensando nos investimentos que ficariam no município e nos empregos gerados pelas obras; a empresa aproveitaria os altos lucros gerados ao converter terras rurais em urbanas. Conforme a autora, em 2010, dois anos antes do lançamento, já tinham sido vendidos 498 lotes do primeiro condomínio projetado, porém até 2017, poucos tinham sido habitados, indicando potenciais investimentos especulativos.

A inclusão do empreendimento na revisão de 2016 do PD foi uma exigência do Ministério Público de Goiás. No entanto, as demandas da empresa foram excessivamente incluídas. Segundo Pescatori (2017), as empresas Alphaville Urbanismo S.A. e Sobloco, responsáveis pelos empreendimentos Alphaville Brasília e Residencial Dahma, respectivamente, cobriram os gastos da consultora que elaborou os estudos técnicos para revisão do PD. Com isso, interesses específicos desses empreendimentos foram atendidos na legislação. Entre as mudanças motivadas pelos empreendimentos estiveram: a ampliação do perímetro urbano até incluir os terrenos das empresas e a criação de uma classificação específica de Macrozona Rural de Interesse Urbano (PESCATORI, 2017). Como revela Pescatori (2017), os interesses dos agentes imobiliários foram “acomodados” na legislação, ao ponto que as diretrizes específicas dos projetos foram incorporadas ao PD.



**Fonte:** Google Earth.

Esses tipos de “acomodações” de interesses privados nas legislações urbanísticas são definidos por López *et al.* (2012) como “ajustes técnico-urbanísticos” que os governos locais realizam na sua regulação para atrair ou facilitar a atuação de capitais imobiliários (LÓPEZ; GASIC; MEZA, 2012). Para os autores, esse tipo de inserção do setor privado seria um elemento característico da produção neoliberal do espaço urbano ou “neoliberalismo urbano”. Por uma parte, a regulação urbana *ad hoc* aconteceria quando diretrizes específicas, de projetos pontuais, são incorporadas na legislação sobre usos do solo para viabilizar a execução desses projetos. Por outra parte, o urbanismo pró-empresarial (UPE) seria a incorporação de lógicas de rentabilidade e gestão privada nos municípios com o objetivo de aumentar a competitividade, na disputa com outros municípios, por receber investimentos imobiliários. Com isso, governos locais atuariam como facilitadores do mercado e absorveriam os riscos para facilitar a participação privada, muitas vezes através de projetos emblemáticos (LÓPEZ; GASIC; MEZA, 2012).

No UPE, o mercado opera dentro do Estado impondo sua lógica, como parece ter acontecido no caso do PD de Cidade Ocidental. Em Santiago do Chile, a pesquisa de López *et al.* (2012) reconheceu 5 características do UPE: 1) “fragmentação espacial do planejamento urbano”, aplicação de mudanças pontuais e parciais na legislação urbana e a utilização de grandes projetos urbanos que são decididos antes das mudanças nos instrumentos; 2) PPP, por meio de parcerias público-privadas, os governos locais criam vínculos diretos com o setor privado; 3) “economia política do lugar”, o planejamento e a gestão urbana são direcionados ao desenvolvimento econômico-imobiliário, utiliza-se a promoção de zonas específicas do município; 4) absorção dos riscos por parte dos governos locais, os quais especulam com os

supostos benefícios ou contrapartidas que deixariam as imobiliárias; 5) “renovação urbana em altura no pericentro metropolitano”, dentro da lógica de competir por atrair capitais, os municípios mudam os instrumentos de planejamento para, por exemplo, aumentar seus Coeficientes de Aproveitamento (CA) em certas zonas, o que permitiria maiores alturas ou maior espaço construído, que se transforma em maiores retornos aos investimentos imobiliários.

No UPE, como parte do neoliberalismo urbano, os municípios são facilitadores do mercado imobiliário; mudam-se os planos diretores para possibilitar projetos específicos. A partir das pesquisas de Pescatori (2017) e de Nascimento (2017), é possível estabelecer relações entre as características do UPE descritas por López *et al.* (2012) com: o processo de aprovação do PD de Cidade Ocidental em 2016, que incorporou o condomínio Alphaville, com o *lobby* de agentes privados no processo de aprovação do PDOT-DF em 2009, e com a implementação do grande projeto urbano no Centro Metropolitano.

Em 2012, é aprovada a LC N° 854, que atualizou o PDOT do DF. A atualização surge do PLC N° 17, de 2011, apresentado pelo governo Agnelo Queiroz, e se justificaria, conforme o discurso oficial, devido a 60 dispositivos do PDOT de 2009 julgados como inconstitucionais. Apesar de que a LC N° 854 não promoveu mudanças estruturais no PDOT de 2009, a atualização avançou em outros aspectos além dos julgados como inconstitucionais.

Uma das alterações importantes foi o estabelecimento de um prazo para aplicação dos instrumentos previstos no EC de 2001 (parcelamento compulsório, IPTU progressivo, desapropriação e direito de preempção), em casos onde houvesse transformação de uso rural para urbano. O Art. 4º determina o prazo para apresentar o projeto urbanístico de parcelamento do solo: de 3 anos para proprietários de áreas rurais que já mudaram o uso, e de 5 anos para os proprietários que pretendem fazer a transformação de uso.

Para Adriano (2018), a atualização do PDOT em 2012 promoveu duas complementações importantes na política de outorgas no DF: a primeira, no art. 168º, que obriga o poder executivo a transparentar o controle dos recursos provenientes das outorgas; e segundo, no art. 176, parágrafo 1º, inciso IV, que insere na ONALT a transformação de uso rural para urbano. No final de 2015, foi aprovada a LC N° 902, alterando a LC N° 294 de 2000, que instituiu a ODIR e ONALT. A LC N° 902, de 2015, trouxe mudanças importantes: como na definição de alteração de uso; na permissão para que postos de combustíveis funcionem em lotes destinados a outros usos (como supermercado e clubes); na eliminação da participação da SEDUH no cálculo das outorgas; ademais de estabelecer as fórmulas para calcular o valor a ser pago pelas outorgas e as penalidades pelo não pagamento.

Na proposta original de atualização do PD, como relatam Ribeiro *et al.* (2015), previa-se um aumento das áreas urbanas de 56 mil hectares, o que representaria quase 10% a mais do existente (RIBEIRO; TENÓRIO; HOLANDA, 2015). Para Contaifer *et al.* (2015), que estudaram as alterações no macrozoneamento das legislações de 2009 e 2012, as maiores transformações ocorreram no zoneamento, onde 3,85% do território passou por mudanças. De acordo com os autores, não houve uma mudança significativa de áreas rurais para urbanas. No DF proposto pelo PDOT de 2012, 20% seria parte dos macrozoneamentos urbanos (aumento de 1.589 ha ou 0,27%) e 68% dos macrozoneamentos rurais (aumento de 1.442 ha, 0,25%), ademais de 11% de proteção integral (aumento de 147 ha ou 0,03%). No entanto, no mesmo período, a análise desenvolvida a partir de imagens de satélites revelou uma diminuição das áreas de uso urbano e um possível adensamento habitacional, expressado na redução de vegetação nas áreas de macrozoneamento urbano (CONTAIFER *et al.*, 2015).

A atualização do PDOT-DF, em 2012, reforçou a política de regularização dos parcelamentos informais dos PDOT anteriores. A LC Nº 854, de 2012, determina a “Estratégia de Regularização Fundiária”, guiada pelos termos da Lei Nº 11.977 de 2009; ademais foram expandidas área de regularização já demarcadas, como foram incorporadas novas áreas, tanto de interesse social como de interesse específico. Segundo Ribeiro *et al.* (2015), a regularização fundiária proposta no PDOT permitiria a adição de 32.207 unidades imobiliárias no DF. Algumas alterações propostas pelo executivo, em 2011, foram identificadas pelo MPDFT<sup>53</sup> como incompatíveis com a preservação do meio ambiente como previsto no EC; os maiores conflitos entre as novas áreas de regularização com áreas de interesse ambiental estariam na APA do São Bartolomeu.

Após a atualização do PDOT, a legislação pertinente à regularização fundiária do DF continuou recebendo algumas mudanças durante a década de 2010. Em 2012, A Lei Nº 4.968 permite que a TERRACAP ou o GDF regularizem a situação fundiária de propriedades ocupadas por entidades sem fins lucrativos que desenvolvam nessas propriedades atividades de lazer. Esta lei foi emendada em 2018 pelo governo de Rodrigo Rollemberg com a Lei Nº 4.968, que criou contrapartidas para as entidades beneficiárias, mas flexibilizou a destinação do imóvel, permitindo outros usos (além das atividades de lazer) quando permitidos pela legislação urbana.

Também em 2012, a Lei Nº 4.996 cria regras para a regularização fundiária de assentamentos urbanos no DF e autoriza a doação de imóveis até 250 m<sup>2</sup> quando para fins de regularização fundiária, ademais destina os recursos arrecadados ao FUNDHIS. Em 2013, o Decreto Nº 34.210 regulamentou a lei de 2012, estabelecendo algumas condições aos ocupantes dos imóveis a serem regularizados, que morassem em loteamentos promovidos pelo GDF e demarcados como ARIS. Assim surgiram

53 Informação Técnica Nº 252/2011 - DIPEX/DPD.



projetos de regularização desenvolvidos pela TERRACAP dos Setores Habitacionais Vicente Pires, Ribeirão, Itapoã, Arniqueira, Bernardo Sayão e Ponte de Terra; das ARIS Buritys, Basevi e Pôr do Sol; e da ARINE Mansões Paraíso.

No nível federal, em 2016, durante a administração Temer, foi publicada a MP Nº 759, que logo, em 2017, foi transformada na Lei Nº 13.465, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, ademais da alienação de imóveis da União. A norma, denominada de REURB, estabelece um novo regime jurídico para a regularização fundiária e busca acelerar os mecanismos de resposta às demandas de regularização fundiária, simplificando alguns procedimentos. Entre os objetivos da REURB está ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda, promover a integração social e garantir a função social da propriedade e o bem-estar dos habitantes. No entanto, a nova REURB permite aos municípios dispensar o cumprimento de alguns parâmetros urbanísticos e edifícios, como por exemplo, o percentual de área que deve ser destinado para uso público, ademais de permitir que conjuntos habitacionais sejam regularizados sem habite-se.

Para Carvalho (2017a), embora a nova REURB tenha revogado grande parte da legislação anterior que criou o PMCMV, a base conceitual da regularização fundiária foi mantida. Para o autor, a regularização se constitui de duas bases: 1) criar unidades habitacionais (imobiliárias) e 2) assegurar o direito a propriedade aos ocupantes (CARVALHO, 2017a).

A regularização fundiária deve ser requerida por algum agente legítimo (essencialmente o poder público, os proprietários ou ocupantes) e teve seus procedimentos divididos em duas modalidades. A primeira é a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), para população de baixa renda sob responsabilidade dos municípios; e a segunda é a regularização de interesse específico (Reurb-E), quando a população não é de baixa renda sob responsabilidade dos proprietários ou beneficiários. Ademais, a lei permite que municípios instituem consórcios imobiliários para elaborar o projeto de regularização e execução de obras.

De acordo com Carvalho (2017a), a maior inovação da REURB seria a possibilidade de obter a legitimação fundiária, independentemente do tempo e da natureza da posse, nos casos de modalidade de aquisição originária e limitado a núcleos urbanos consolidados até a data de promulgação da lei. Para o autor, outras inovações seriam alguns novos institutos jurídicos como: 1) o direito de laje, 2) os condomínios urbanos simples, e 3) o condomínio de lotes (CARVALHO, 2017a). Carvalho (2017a) adverte para os pontos mais negativos da lei: 1) a potencial violação do direito de propriedade na legitimação fundiária decretada pelos prefeitos sem indenização; 2) a legitimação fundiária em área pública seria inconstitucional; 3) a regularização de todos os assentamentos irregulares e não apenas os já consolidados poderia incentivar a invasão e a grilagem de terras; 4) a dispensa de habite-se põe

em risco os moradores diante de potenciais problemas estruturais nas construções; 5) 201 no caso dos loteamentos de acesso controlado, poderiam limitar o direito de ir e vir e à privacidade, ao autorizar que associações de moradores solicitem identificação de veículos e pedestres (CARVALHO, 2017a).

Outros especialistas consideram que, por uma parte, a lei da nova REURB é quase uma anistia para as ocupações irregulares, ao mesmo tempo em que poderia facilitar a venda de terrenos da União. Por outra parte, a lei representaria uma mudança de paradigma, ao ampliar a regularização para a classe média – antes com foco na população de baixa renda, e ao flexibilizar o cumprimento da legislação urbanística. Contudo, a nova legislação não discute o déficit habitacional e seus componentes, nem a importância do cumprimento da função social da propriedade urbana.

Em 2017 no DF, foi promulgada, pelo governador Rollemberg, a Lei Nº 5.803, que institui a nova Política de Regularização de Terras Públicas Rurais, pertencentes ao DF ou TERRACAP. A política de regularização deve ser orientada pelo cumprimento da função social da propriedade, pelo cumprimento do PDOT e obedecer às premissas do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE). A Lei Nº 5.803/2017 foi comemorada pelos produtores rurais do DF organizados na FAPE-DF<sup>54</sup> porque facilitaria a obtenção de crédito rural.

A política habitacional do Brasil passou por mudanças importantes no final da década de 2000, principalmente com a criação do PMCMV em 2009, que levou a uma atualização da legislação sobre habitação social e regularização fundiária no DF na década de 2010. Em 2011, o Programa Morar Bem – nome dado ao PMCMV no DF – é lançado com a meta de construir 100 mil UH no DF. Entre 2011 e 2012, são lançados 5 editais para contratação da fase de construção: em 2011, 1.008 UH em Samambaia (faixa 2), 168 em Santa Maria (faixa 2), 5.904 Riacho Fundo II (faixa 2); em 2012, 6.240 UH no Paranoá (faixa 1), 8.000 em São Sebastião (faixas 2, 3 e 4) e 5.133 no Riacho Fundo II (faixa 2 e 3). Somando em total: 26.453 UH pelo programa. No DF, até 2014 foram contratadas 47.767 UH pelo PMCMV, beneficiando famílias com renda domiciliar per capita de R\$2.055. As moradias contratadas se concentraram na faixa 2, com 22.806 UH, depois a faixa 1, com 16.524, e finalmente a faixa 3, com 8.437 UH (RIBEIRO, 2015). Em 2018, foram lançados 18 editais de contratação para construção de UH em São Sebastião, Gama, Santa Maria, Sobradinho, Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Planaltina e Varjão.

O Programa Morar Bem no DF mudou o paradigma vigente desde o segundo mandato de Roriz em 1991, desde quando a política habitacional foi basicamente entregar lotes semiurbanizados nas periferias. Assim, entre 2011 a 2014, a solução predominante foi o provimento habitacional completo através de UH habitáveis. O

54 Federação da Agricultura e Pecuária do Distrito Federal (FAPE-DF). <http://www.fapedf.org.br/fape/noticias/sancionada-lei-que-regulariza-as-terras-rurais-do-df/>

Programa Morar Bem iniciou-se em 2012 por disposição da CODHAB, porém a política habitacional continuou regida pela lei Nº 3.877/2006 e financiava-se, em parte, pelo PMCMV. 202

Um exemplo de construção de moradia pelo programa Morar Bem-PMCMV é o conjunto habitacional Paranoá Parque, localizado na RA de Paranoá, na margem interna da EPCT, a 23 km do centro do PPB, numa área de ZEIS (Expansão Paranoá) prevista no PDOT/2009. O projeto urbanístico das primeiras quadras do parcelamento do Paranoá Parque foi aprovado em 2012 pelo decreto Nº 34.004 e o conjunto começou a ser habitado em 2014. O projeto habitacional se insere na categoria de grande empreendimento, composto por diversos condomínios verticais sem diversidade nos apartamentos nem na renda das famílias beneficiárias (MELLO; ROCHA; REIS, 2020). O conjunto habitacional Paranoá Parque, com mais de 6,3 mil apartamentos de dois quartos em prédios de 4 andares, voltados exclusivamente para a faixa 1 do PMCMV, embora esteja relativamente bem localizado no pericentro metropolitano, revela a segregação dos projetos de habitação social no DF (HOLANDA; PAULA, 2018; MELLO; ROCHA; REIS, 2020).

Outro exemplo do programa Morar Bem é o conjunto Jardins Mangueiral, localizado na RA de São Sebastião na margem externa da EPCT a 20 km do PPB, na área demarcada como ZEIS Mangueiral no PDOT/2009. O projeto de Jardins Mangueiral, projetado em 2009 e habitado em 2011, foi implementado por meio de uma PPP entre o GDF e seis empresas privadas, que visava construir 8 mil UH em 15 condomínios de casas de dois ou três quartos e apartamentos de 2 quartos. Com maior diversidade de tipologias que o Paranoá Parque, Jardins Mangueiral destina-se a famílias com rendas maiores e mais diversas, neste caso para as faixas 2, 3 e 4 do PMCMV (RIBEIRO, 2015).

Os conjuntos Jardins Mangueiral e Paranoá Parque são dois raros exemplos de concretização da política de habitação de interesse social conhecida como ZEIS vazias. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são instrumentos urbanísticos de zoneamento ou de demarcação de áreas com localização adequada para habitação de interesse social (MELLO; ROCHA; REIS, 2020). No DF, o PDOT/2009 define dois tipos de ZEIS: primeiro, a Área de Regularização de Interesse Social (ARIS), que são áreas já habitadas que merecem ser regularizadas; e segundo, a Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais (ou ZEIS vazias), em terrenos ou edifícios vazios que estejam integrados a setores consolidados da cidade (HOLANDA; PAULA, 2018).

**Figura 27:** Imagem aérea do Conjunto habitacional Paranoá Parque.



**Fonte:** Google Earth.

**Figura 28:** Imagem aérea do Conjunto habitacional Jardins Mangueiral.



**Fonte:** Google Earth.

Como destacam Holanda e Paula (2018), todas as ZEIS do DF têm sido demarcadas fora da UPT 1 ou PPB, sendo Jardins Mangueiral uma das mais próximas; ademais de existir congruência entre as áreas demarcadas no PDOT/2009 e as áreas utilizadas no Programa Morar Bem. Para os autores, por uma parte, as ZEIS vazias do DF conectam-se indiretamente com as vias mais integradas da cidade; por outra parte, as ZEIS vazias estão localizadas nas RAs com população de menor renda, abaixo de 5 salário mínimos. Para Mello *et al.* (2020), no DF, as áreas demarcadas pelo PDOT como ZEIS vazias estão fortemente segregadas e distantes das áreas concentradoras de empregos.

Diante do cenário de insistência no modelo de grandes empreendimentos de habitação social, longe dos centros, onde o valor do solo é mais barato, porém os custos de infraestrutura e serviços são mais caros, as autoras e os autores propõem duas alternativas para demarcação de ZEIS vazias no DF em área dentro do PPB. A primeira proposta com potencial de receber habitação social é o Setor Hoteleiro Sul (SHS), onde existiriam lotes e edifícios vazios que não estariam cumprindo com sua função social (MELLO; ROCHA; REIS, 2020). A segunda proposta são os terrenos atrás da rodoferroviária, pertencentes ao Exército, que como ZEIS vazia teria grande potencial de receber um bairro populoso e diverso com habitação de interesse social para diferentes faixas de renda (HOLANDA; PAULA, 2018).

No final de 2012, o governo do DF finalizou o diagnóstico da situação habitacional, que serve de base para a proposta de Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS). O PLANDHIS tem o objetivo de ser um guia para a política habitacional do DF, planejando ações e estratégias que levem à diminuição do déficit habitacional a partir de três eixos: regularização fundiária, provisão de moradia, e melhorias das moradias. A apresentação dos Planos de Habitação de Interesse Social é obrigação do DF para obtenção de recursos do FNHIS (Lei federal Nº 11.124/2006) e faz parte das diretrizes da política habitacional local, regida pela Lei distrital Nº 3.877/2006. Essas exigências levaram o GDF a elaborar o PLANDHIS em 2012.

O DF contava, desde 2008, com a LC Nº 762, que criou o FUNDHIS, porém a operação do fundo só foi regulamentada em 2013, com o Decreto Nº 34.364 e com o Decreto Nº 34.365, que regulamentou o Conselho Gestor (com 4 de 9 representantes da sociedade civil organizada). O FUNDHIS, vinculado à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do DF, é o instrumento que permite financiar as intervenções propostas no PLANDHIS executadas pela Secretaria ou pela CODHAB.

A versão final do PLANDHIS, apresentada pelo GDF em 2012, não tem reconhecimento em legislação específica. Não obstante, a Lei Nº 5.602 de 2015, que trata do Plano Plurianual de 2016-2019 no DF, incorpora como uma das metas a implementação do PLANDHIS. Com o objetivo de construir o arcabouço legal do PLANDHIS, desde 2018 a correspondente Secretaria de Habitação retomou os

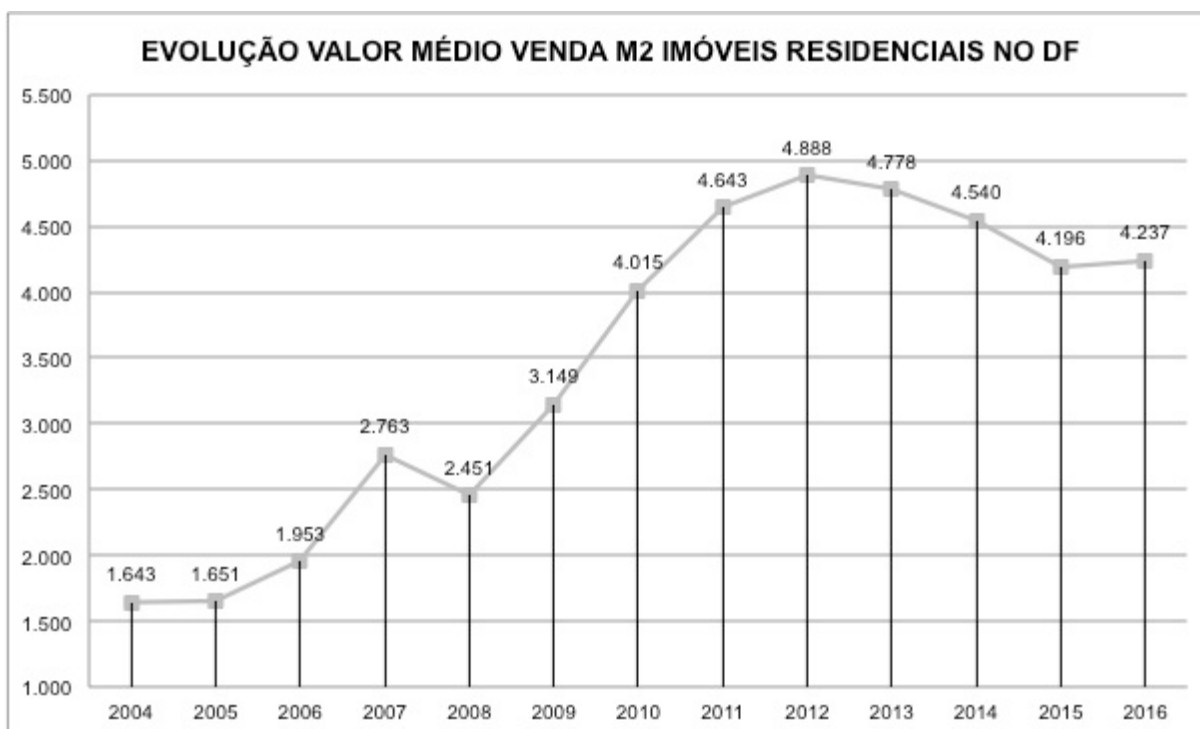
trabalhos instituindo uma Câmara Técnica do PLANDHIS (Portaria Nº 158/2018), com representantes de diversas áreas – incluída a sociedade civil – para ser um órgão consultor. 205

A versão final do PLANDHIS (2012), além das propostas de programas e estratégias de implementação, apresenta um diagnóstico da situação da habitação social no DF. Entre os números mais importantes, destacam-se: 1) 262.126 domicílios seria a demanda habitacional estimada na época, todavia 375.960 famílias estavam inscritas no Novo Cadastro de Habitação do GDF; 2) 191.269 domicílios, que representariam mais de 707 mil habitantes, era a estimativa da demanda por regularização fundiária, desse número 82.245 localizam-se em áreas consolidadas; 3) 126.152 domicílios ou 466.762 habitantes estariam em condição de moradia inadequada, o que demandaria o melhoramento das construções.

Na década de 2010, houve diversas mudanças nos programas habitacionais. Dentro do Programa Morar Bem, o decreto distrital Nº 33.033, de 2011, regulamentou o Novo Cadastro da Habitação do DF, criando critérios de seleção de beneficiários para programas habitacionais. No ano seguinte, o decreto foi revogado pelo Decreto Nº 33.965, de 2012, que institui novas regras para o Novo Cadastro de Habitação do DF. A gestão do cadastro é responsabilidade da CODHAB, a inscrição é feita pela internet, podendo ser individual ou por entidades. Os candidatos submetem-se a um sistema de pontuação que determina uma lista de inscrição hierarquizada segundo o nível de vulnerabilidade dos solicitantes.

Para Gonçalves (2017), a atuação do PMCMV-Morar Bem teria sido negativa para o mercado imobiliário ao provocar uma queda no valor médio de venda do m<sup>2</sup> no DF. O pesquisador estudou o desempenho do setor imobiliário entre 2004 e 2016 através de modelos econométricos que analisaram uma base dados de 5.144 apartamentos de 40 m<sup>2</sup> a 80 m<sup>2</sup> vendidos no DF.

O PLANDHIS de 2012 projetou como meta a entrega de 24 mil novas moradias no DF até 2014. Não obstante, de acordo com Gonçalves, o PMCMV-Morar Bem, sob gestão da CODHAB no DF, teria cumprido essa meta apenas em 2016. O orçamento executado do programa foi de R\$ 2,5 bilhões, o que representou 27% do total movimentado pelo mercado imobiliário entre 2009 e 2016. Se considerado o período entre 2004 e 2016, o aporte do PMCMV representaria 19% do valor total das vendas de imóveis no DF. O orçamento original do Ministério das Cidades para o PMCMV no DF era de R\$ 4,0 bilhões, com previsão de entrega de 55.039 UH pelo programa Morar Bem (GONÇALVES, 2017).



Fonte: Elaboração própria com dados de GONÇALVES, 2017.

Conforme os dados levantados por Gonçalves (2017), é possível destacar que: primeiro, até a crise financeira internacional de 2007/2008, conhecida como *subprime* e motivada em parte pela concessão excessiva de créditos imobiliários de risco, o valor do m<sup>2</sup> dos imóveis transacionados no DF aumentou de forma significativa, indo de R\$ 1.643,35 em 2004 para R\$ 2.762,80 em 2007, um aumento do valor de 68,12%. Segundo, se de 2006 para 2007 o valor médio do m<sup>2</sup> teve o maior aumento do período (41,44%), de 2007 para 2008 foi registrada a maior queda (-11,30%). Terceiro, o PMCMV, em 2009, adicionou R\$ 132,49 milhões ao mercado imobiliário do DF, movimentando novamente o setor; isso poderia ter ocasionado o um aumento de 28,51% no valor médio do m<sup>2</sup> entre 2008 e 2009. Quarto, entre 2009 e 2012, o aumento do valor do m<sup>2</sup> voltou a ser ininterrupto (55,21%), chegando ao maior valor em 2012, quando registrou R\$ 4.887,76; de 2004 a 2012, o m<sup>2</sup> registrou aumento de 197,43%. Para Gonçalves (2017), esses aumentos registrados até 2012 foram acompanhados: por uma parte, pelos aumentos constantes nos valores totais dos Financiamentos Imobiliários para Aquisição (FIA); por outra parte, pelos investimentos do PMCMV que apresentaram seu maior nível em 2010, mas experimentaram uma redução de 55% em 2011; ainda mais, por uma conjuntura econômica relativamente estável, com inflação controlada e aumento da renda média real – que entre 2004 e 2015 teria aumentado 34%. De acordo com o autor, esses fatores teriam levado as famílias a consumir no mercado imobiliário, sustentando o aumento do valor médio do m<sup>2</sup> dos

imóveis no DF. Quinto, a partir de 2013 (R\$4.777,72) até 2015 (R\$ 4.195,92) foram 207 três quedas sucessivas no valor médio do m<sup>2</sup> (-2,25%, -4,97% e -7,57%), observando-se um leve aumento de 0,99% de 2015 para 2016 (4.237,45). Entre 2012 e 2016, registrou-se uma diminuição de -13,30% no valor do m<sup>2</sup>, não obstante, no período total, de 2004 a 2016, teve aumento de 157,85%. Segundo Gonçalves (2017), essa recuperação se explicaria pelo novo aumento nos recursos liberados pelo PMCMV e pelo FIA, que chegaram a R\$ 1,2 e R\$ 3,6 bilhões, respectivamente.

Gonçalves (2017) conclui que o PMCMV-Morar Bem “interferiu de forma negativa com uma perda de valor superior a 20% no valor do metro quadrado das UHs com isso afetando o desempenho do mercado imobiliário.” (GONÇALVES, 2017, p. 58). De acordo com as estimativas do autor, sem o PMCMV-Morar Bem, o máximo valor do m<sup>2</sup> do DF teria sido de R\$ 6.526,97 e não de R\$ 4.887,76, como registrado. Assim, as perdas provocadas pela queda no valor do m<sup>2</sup> dos imóveis teriam sido compensadas pelos investimentos do PMCMV, que entre 2009 e 2011 aqueceram a indústria da construção civil e o mercado imobiliário.

Como fim do governo Agnelo Queiroz (2011-2015) e o início do governo Rollemberg (2015-2019), houve novas mudanças nos principais programas habitacionais. Em 2016, o Decreto N° 37.438 cria o Programa Habita Brasília, um Comitê Gestor e um Grupo Técnico Executivo, para desenvolver a política habitacional do DF. O Habita Brasília ampliou a atuação dos programas habitacionais em 5 eixos: 1) Lote Legal, venda de lotes escriturados para pessoas habilitadas pelas CODHAB; 2) Projeto na Medida, assistência técnica em arquitetura; 3) Morar Bem, PMCMV que constrói e entrega UH prontas; 4) Aluguel Legal, aluguel subsidiado para famílias em situação de ônus excessivo de aluguel; e 5) Portas Abertas, programa de benefícios fiscais para empreendimentos privados que construam moradias compatíveis com os critérios da CODHAB.

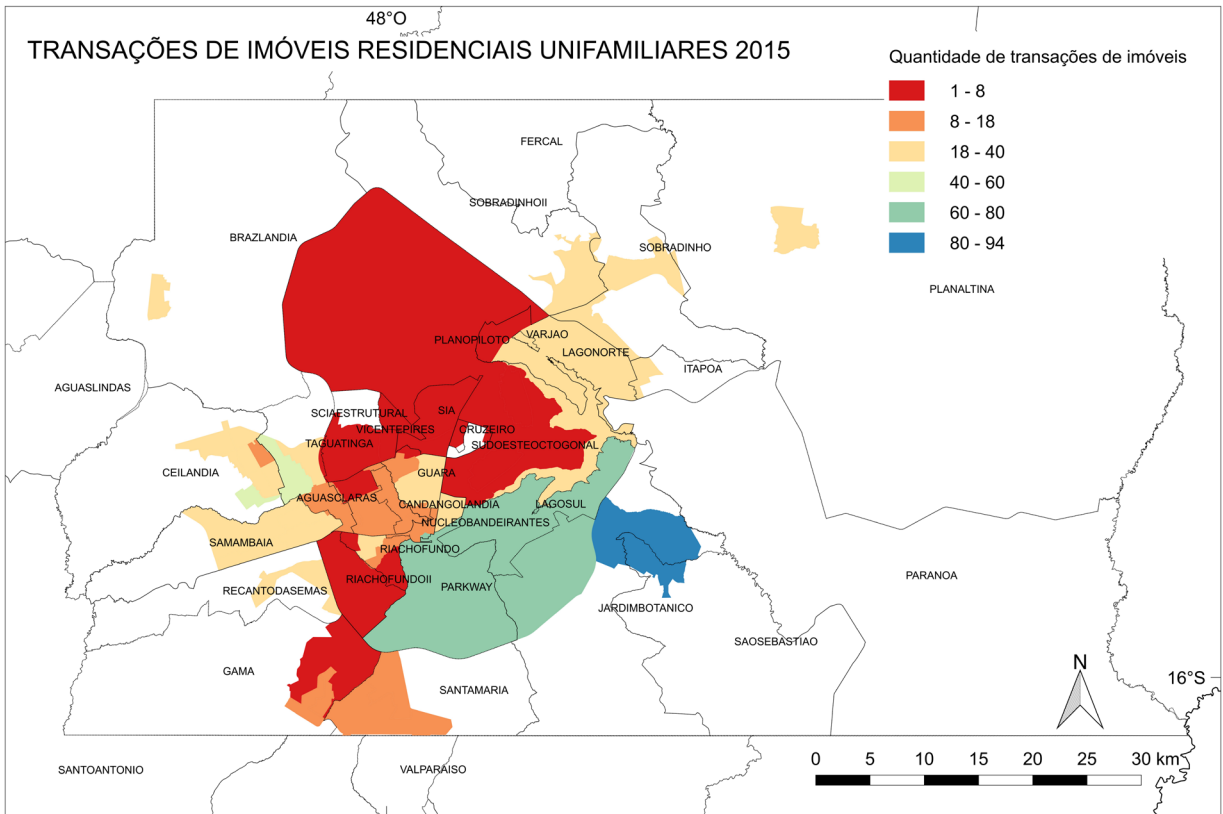
Conforme o balanço oficial<sup>55</sup>, até final de 2018, o programa Habita Brasília teria entregado: 13.512 UH pelo PMCMV-Morar Bem, onde se destaca o conjunto habitacional Parque do Riacho, com 4.464 UH no Riacho Fundo II; 63.434 lotes escriturados pelo programa Lote Legal em 23 RAs do DF; 260 famílias receberam assistência técnica em arquitetura e urbanismo nas comunidades mais vulneráveis do DF como Estrutural, Fercal, Porto Rico e Sol Nascente.

---

55 <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2018/12/28/habita-brasilia-beneficiou-cerca-de-90-mil-familias-do-df/>

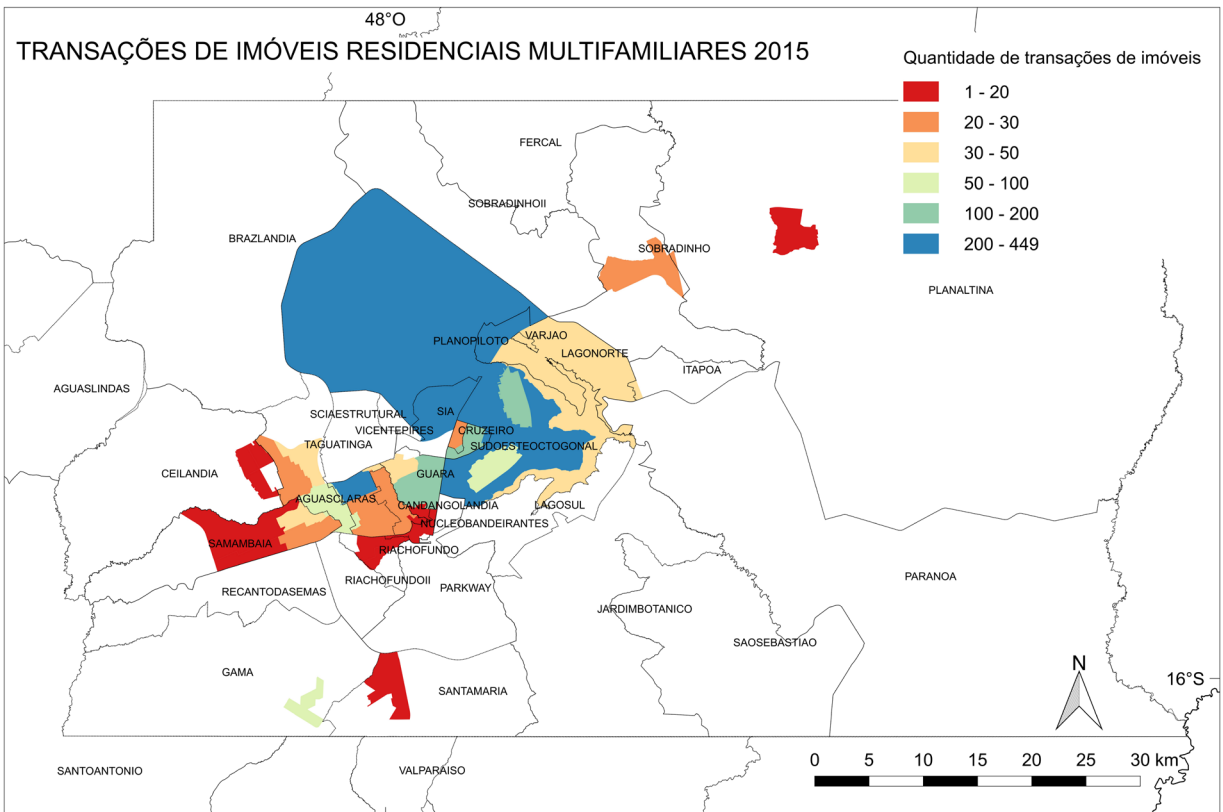


Figura 31: Mapa da quantidade de imóveis unifamiliares vendidos no DF 2015.



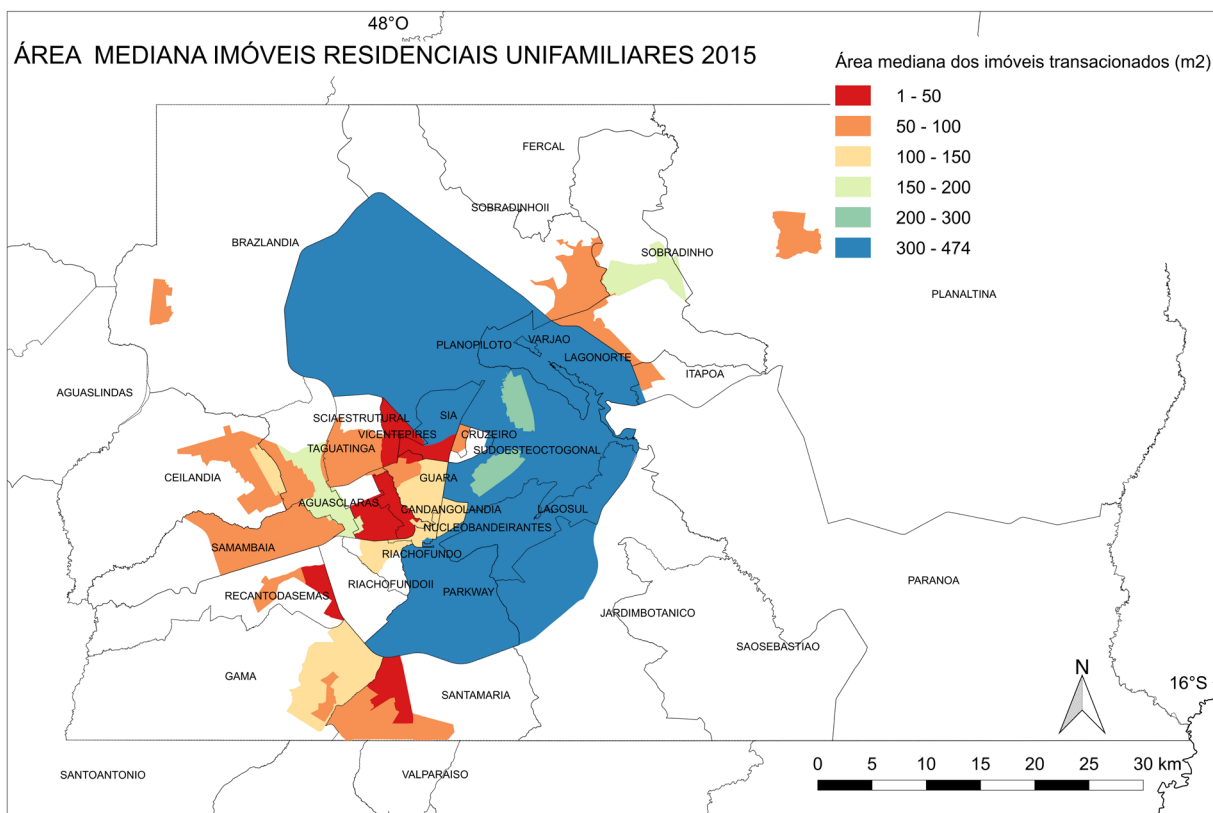
Fonte: Elaboração própria com dados da SEDUH-GDF.

Figura 32: Mapa da quantidade de imóveis multifamiliares vendidos no DF 2015.



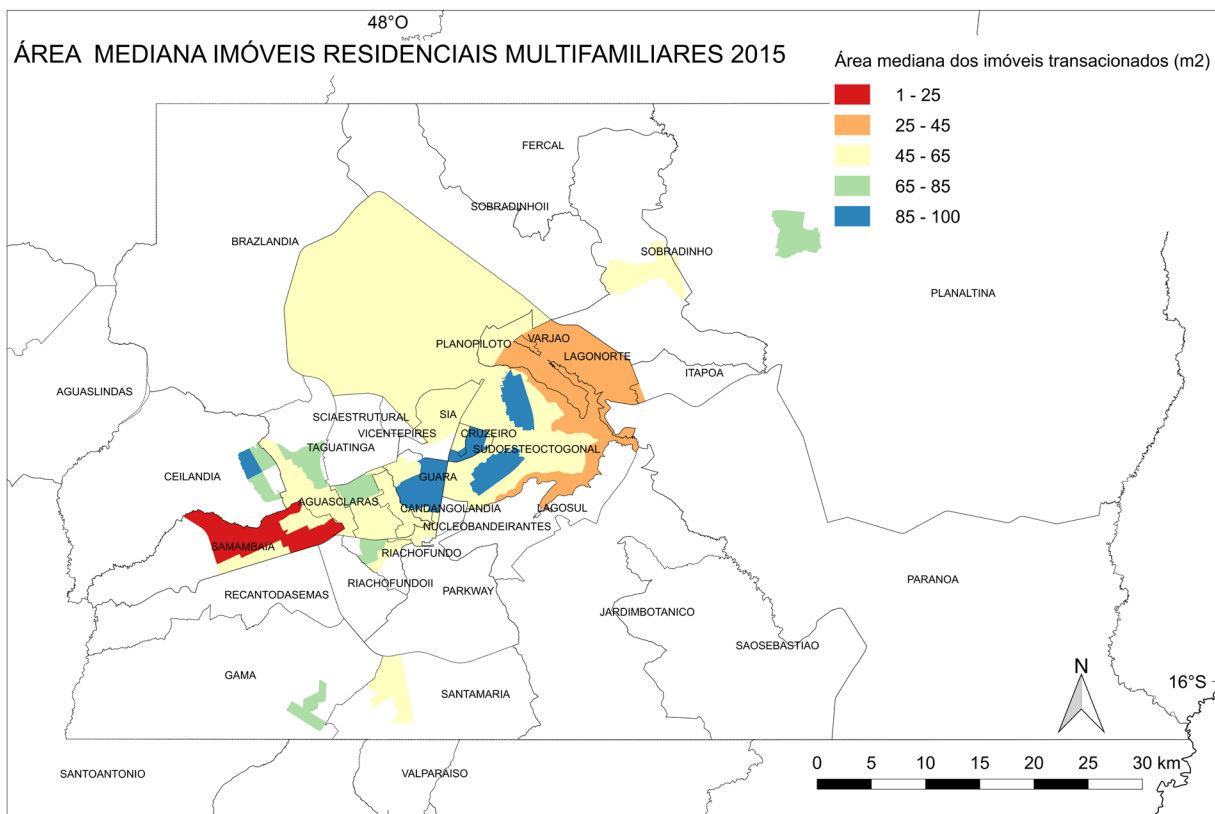
Fonte: Elaboração própria com dados da SEDUH-GDF.

Figura 33: Mapa da área mediana dos imóveis unifamiliares vendidos no DF 2015.



Fonte: Elaboração própria com dados da SEDUH-GDF.

Figura 34: Mapa área mediana dos imóveis multifamiliares vendidos no DF 2015.



Fonte: Elaboração própria com dados da SEDUH-GDF.

O programa Aluguel Legal, que não chegou a ser implementado, apresentava-se como uma novidade para a política habitacional do DF e conta com legislação vigente, a Resolução Nº 100.000.357/2017. A resolução considera um estoque público de moradia para aluguel e imóveis privados para os quais existiria um subsídio de entre R\$500 a R\$900 a depender do número de quartos e da localização. 210

O programa Projeto na Medida não teve um impacto massivo, porém representa um avanço e um primeiro passo na implementação de políticas de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS). A Lei federal Nº 11.888/2008 reconheceu o direito ao acesso a ATHIS para famílias com renda de até 3 salários mínimos. A lei federal de ATHIS foi incorporada na legislação do DF, em 2010, pela lei distrital Nº 4.497, porém a lei distrital só foi regulamentada em 2015 pela Lei Nº 5.485. Entre os princípios da ATHIS na lei está o acesso ao direito social à moradia através da assistência em projetos de melhoramento, acompanhamento de obras de qualificação e regularização das residências. A partir de 2016, a CODHAB criou e recriou seguidas resoluções para regulamentar a ATHIS por meio do subprograma de “Melhorias Habitacionais com Assistência Técnica”<sup>56</sup>, ao mesmo tempo em que fazia esforços para implementar a ATHIS nos assentamentos precários do DF. Entre os ajustes, destaca-se o aumento do valor permitido para o pagamento da construção, que foi de R\$ 10.000 em 2016 para R\$ 15.000 em 2018.

Também como parte da política habitacional, em 2012, o Decreto Nº 33.779 criou a Política de Inclusão da População em Situação de Rua do DF. O objetivo principal da política é assegurar o acesso a direitos à população em situação de rua, através de 9 eixos: direitos humanos, assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, segurança, inclusão produtiva, lazer e habitação. Para observar a implementação das políticas foi estabelecido um “Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do DF”. Em 2017, o decreto Nº 38.440 atualizou a conformação do Comitê.

---

56 Resolução Nº 100.000.258/2016, 05.08.2016; Resolução Nº 100.000.197/2017, 29.07.2017; Resolução Nº 467/2018, 08.11.2018.

**Figura 33:** Imagem conferência das Cidades População em Situação de Rua, Sobradinho-DF.



**Fonte:** arquivo do autor, 2019.

**Figura 34:** Imagem do Sol Nascente, Ceilândia-DF.



**Fonte:** arquivo do autor, 2019.

Em 2012, foi criada, pela lei Nº 4.745, uma das últimas RA do DF, a RA XXXI Fercal. A ocupação da Fercal iniciou-se em 1961 com a instalação da indústria de fertilizantes do mesmo nome e, em 1968, foi inaugurada a fábrica de cimento CIPLAN em funcionamento até hoje. A ocupação urbana é composta por 14 setores habitacionais que se consolidaram a partir de 2001, ao longo da DF-150, em terrenos pertencentes a Sobradinho e depois a Sobradinho II. Fercal, das RAs ou dos municípios da AMB, apresenta o maior percentual de população negra – ou que se autodeclara como preta ou parda – segundo dados da PDAD e PMAD. O percentual de população negra na Fercal passou de 76%, em 2013, para 81% em 2018. A renda média por pessoa passou de R\$ 568 para R\$ 734 no mesmo período. O percentual de pessoas com nível superior foi de 1% em 2013 para 6% em 2018, um dos mais baixos do DF.

Recentemente em 2019, foram criadas mais duas RAs no DF: a RA XXXII Sol Nascente Pôr do Sol<sup>57</sup>, desmembrada de Ceilândia; e a RA XXXIII Arniqueira<sup>58</sup>, desmembrada de Águas Claras. Também em 2019 foram definidos, pela LC Nº 958, os limites físicos das regiões administrativas do DF, e a Lei Nº 6.380 criou os Conselhos de Representantes Comunitário das RA. Além disso, no mesmo ano registraram-se três acontecimentos importantes na legislação urbana do DF: primeiro, a aprovação da LC Nº 948/2019, que institui a LUOS, projeto de lei que tramitava desde 2013 e previsto desde 2007 na LODF; segundo, a aprovação da LC Nº 950, que permite o desdobro e desmembramento de lotes e projeções; e terceiro, o início da revisão do PDOT de 2009 pelo GDF.

Com relação às políticas de mobilidade urbana, é importante destacar que, em 2014, o Brasil incluiu, no artigo 144º da Constituição Federal (CF), o direito à mobilidade urbana eficiente; ademais em 2015, foi incluído, no artigo 6º, o direito ao transporte como um direito social. Em 2012, como resposta às obrigações impostas pelo inciso XX do Art. 21º da CF, que obriga à União a estabelecer diretrizes no desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos, foi promulgada a Lei federal Nº 12.587, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Em 2018, a lei Nº 13.683 modificou aspectos do EC e da PNMU: no EC definiu conceitos como região metropolitana, área metropolitana, plano de desenvolvimento urbano integrado; e no PNMU, acrescentando diretrizes de sustentabilidade no transporte público coletivo e de transparência na prestação do serviço.

No âmbito local, nas políticas de mobilidade urbana do DF, destacou-se a aprovação da Lei Nº 4.566 de 2011, que aprovou o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF (PDTU-DF). Dois anos depois, em 2013, o Decreto Nº 34.947 criou o Comitê de Revisão do PDTU-DF, composto apenas por representantes de órgãos governamentais para – em 90 dias – elaborar um relatório avaliando o sistema de transporte público coletivo e o PDTU.

57 RA XXXII Sol Nascente e Pôr do Sol, Lei Nº 6.359, 14.08.2019.

58 RA XXXIII Arniqueira, Lei Nº 6.391, 30.09.2019.

A aprovação da lei que implementou o PDTU no DF apresenta mais um episódio que merece atenção. Para Florentino (2016), a aprovação do PDTU aconteceu às pressas em 2011 para cumprir as exigências de acesso aos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Mobilidade, disponibilizados para as cidades sedes da Copa Mundial de Futebol no Brasil em 2014. Como apresenta a autora em sua pesquisa, a Copa Mundial que aconteceu no Brasil entre 12 de junho e 13 de julho de 2014, não legado significativo (FLORENTINO, 2016).

Com a seleção do Brasil como sede do campeonato, em 2007, e após a crise econômica mundial de 2008, o país utilizou como estratégia de crescimento econômico a escalação de Megaeventos, PAC e grandes empreiteiras. A construção de estádios de futebol, a ampliação de aeroportos e as obras de mobilidade urbana foram o motor da tentativa de recuperação do capitalismo brasileiro. Em 2008, previam-se para o DF investimentos em mobilidade urbana, principalmente para ampliar em 5,8 km o metrô, algo que não se concretizou (FLORENTINO, 2016). Como expressa Florentino (2016), os megaeventos são meganegócios que facilitam a transformação das cidades sede em territórios de exceção, por meio da flexibilização de diversas legislações com o objetivo de atrair e beneficiar grandes empresas.

Em Brasília, o PAC - Mobilidade, lançado em 2009 previa um projeto viário e a licitação para implementação de um Veículo Leve sobre Trilho (VLT) que conectaria a área central, próxima do Estádio, com o aeroporto, com investimentos de R\$ 364 milhões. O PAC - Mobilidade exigia aos municípios a aprovação de Planos Diretores de Transporte para serem beneficiados, o que levou à CLDF, em 2011, a aprovar um PDTU com pouco tempo de elaboração e de discussão. A licitação do VLT, iniciada em 2009, foi anulada pela justiça em 2012 por diversas irregularidades. Com isso, o VLT foi retirado da Matriz de Responsabilidade e substituído por obras viárias e um corredor de ônibus no acesso ao aeroporto. Em substituição das obras de ampliação do metrô, foram construídos 55 km de faixa exclusiva para ônibus e 43 km de *Bus Rapid Transit* (BRT) em direção a Gama e Santa Maria. Ademais, com diversos problemas de desenho e execução, a malha cicloviária passou de 40 km para 440 km, porém, concentradas na área central.

O Estádio Nacional de Brasília - Mané Garrincha, com custo acima de R\$ 1 bilhão, foi o estádio mais caro do Brasil. A diferença de outras unidades da federação, que financiaram as obras para seus estádios com empréstimos federais, o GDF financiou a construção do Mané Garrincha com dinheiro da TERRACAP. Por sua parte, a TERRACAP arrecadou o dinheiro com a venda de terras públicas o que fomentou a especulação imobiliária (FLORENTINO, 2016). A Copa do Mundo de 2014, em Brasília, reforçou uma agenda de revitalização do centro do Conjunto Urbanístico de Brasília originada no PDOT de 2009. O megaevento foi o estímulo para transformar o centro patrimonial, nos arredores do estádio, em uma paisagem turística.



**Fonte:** arquivo do autor, 2014.

Nos aspectos ambientais, destaca-se, no nível federal, a aprovação da lei Nº 12.651, de 2012, que criou normas de proteção para a vegetação nativa, mudando a Política Nacional do Meio Ambiente e instituindo um novo Código Florestal Nacional. A lei, entre outros, estabelece limites ao número de habitantes com relação à vegetação, trata das distâncias para faixas de proteção dos espelhos d'água e da proteção das áreas verdes urbanas. No DF, em 2012, foi aprovado o Decreto Nº 33.537, que aprovou o zoneamento ambiental e o plano de manejo da APA do Lago Paranoá. O PPB, o Lago Norte, o Varjão e o Lago Sul têm influência na APA do Lago Paranoá e são influenciados pela proteção. A APA é dividida em 9 subzonas, entre as quais o CUB, tombado pela UNESCO, é classificado como Subzona de Ocupação de Brasília (ZOCB). Recentemente, em 2019, a Lei Nº 6.269 aprovou o Zoneamento Ecológico-Econômico do DF (ZEE-DF).

Entre as políticas de preservação do patrimônio cultural no DF, destacam-se o tombamento dos jardins de Burle Marx em Brasília através do Decreto Nº 33.224 de 2011; e o tombamento, em 2013, pelo decreto Nº 34.845, da Caixa d'Água da Ceilândia. Em 2018, é sancionada a lei Nº 6.138, que institui o novo código de edificações (COE) do DF – a lei é válida no CUB enquanto não é aprovado o PPCUB. No nível federal, em 2012, uma missão de monitoramento da UNESCO visitou o PPB e seus arredores para avaliar o desenvolvimento urbano do conjunto tombado. O relatório foi um dos motivos que levaram o IPHAN à elaboração da Portaria Nº 166, de 2016, que complementa e detalha a Portaria Nº 314 de 1992, que trata sobre a

preservação arquitetônica, urbana e paisagística do CUB. Entre outros aspectos, a portaria muda a organização das áreas de preservação do CUB. 215

Em síntese, o desenvolvimento urbano da AMB entre 2010 e 2018 destacou-se pelo aprofundamento do modelo segregado e excludente de planejamento urbano que preservou o PPB como centro da metrópole e concentrador de privilégios. A atuação do Estado continuou fundamental para reforçar as diferenças entre os territórios, principalmente pela localização e pelas tipologias implementadas pelo PMCMV no DF.

A AMB começou a década com 3,4 milhões de habitantes segundo o Censo de 2010; de 2013 para 2018 a população aumentou de 3,8 milhões para 3,99 milhões habitantes. A conurbação formada por Taguatinga, Ceilândia e Samambaia transformou-se na segunda centralidade em importância, porém a primeira em população, concentrando 1 milhão de habitantes entre as três RA. Entre 2000 e 2010, Águas Lindas foi o município do Entorno que mais cresceu em população (51%) e Formosa o que mais perdeu habitantes (-19%); no DF, as RAs que mais cresceram foram: Riacho Fundo (74%), Sobradinho (64%), São Sebastião (53%) e Taguatinga (49%). Entre 2013 e 2018, Riacho Fundo II (117%), Paranoá (42%) e Águas Claras (36%) tiveram os maiores aumentos populacionais; Cocalzinho (-13%) e Sobradinhos (-12%) em cambio, as maiores diminuições.

O crescimento da metrópole de Brasília não mudou a configuração polinucleada nem completou os vazios existentes entre núcleos urbanos, ao contrário, persistiu o modelo de expansão horizontal que regularizou a transformação de terras rurais em urbanas. Por uma parte, a expansão polinucleada e a dispersão urbana não diminuiram a forte concentração do DF e do PPB; por outra, a aparente desorganização metropolitana contrasta com a marcante divisão de centro-rico/periferia-pobre que fica manifesta nos dados e mapas. Junto com a consolidação da metrópole funcional, também cresceu a dependência dos municípios do Entorno com o DF, o que também contribuiu para o surgimento de novas centralidades além do PPB.

A partir de 2010 inicia-se um processo de verticalização, principalmente em RAs como Taguatinga, Ceilândia e Samambaia e ao redor das estações de metrô. O crescimento vertical de algumas regiões se explicaria pelo aumento da demanda e pelo aumento dos preços pela moradia, o que afastou os moradores de baixa renda para as periferias da AMB. Muitas famílias seguiram a lógica de “melhor longe do trabalho em casa própria que perto pagando aluguel caro”. Samambaia e Taguatinga representam os maiores exemplos de verticalização e valorização imobiliária; em Samambaia, isto ocorreu no entorno das estações de metrô (Furnas, Samambaia Sul e Samambaia), em Taguatinga, o maior foco foi o entorno da estação Centro Metropolitano e do CADF, estimulados pelos aumentos nos coeficientes de aproveitamento.

O final do período foi marcado pelas mudanças legais na RIDE-DF. A incorporação de mais municípios tornou ainda mais complexa uma gestão territorial da RIDE-DF



quase inexistente, apesar dos agentes envolvidos, entre os quais se destacam: o COARIDE-DFE, a AMAB, os governos federais, estadual de Goiás e o GDF. 216

A aprovação do Estatuto da Metrópole, em 2015, marcou a década em relação à política urbana federal, porém um dos principais instrumentos propostos pela lei, o PDUI, não foi implementado na AMB nem na RIDE-DF. Cinco municípios do Entorno e o DF revisaram seus planos diretores entre 2012 e 2019. A revisão dos PD de Águas Lindas (2019), Cidade Ocidental (2016), Formosa (2017), Santo Antônio do Descoberto (2012) e do PDOT (2012) não diminuiu a desconexão e a falta de articulação entre os instrumentos das diferentes unidades da federação.

As mudanças nas legislações urbanas locais e no modelo de gestão de serviços metropolitanos não acompanharam o desenvolvimento cada vez mais complexo das relações de interdependências entre os territórios. A desconexão entre os instrumentos também aconteceu entre os PDL de Samambaia e Taguatinga e os PD de Planaltina e Águas Lindas, como mostram os estudos de Schvarsberg (2010, 2017, 2019). Nessas cidades, os instrumentos de planejamento não conseguiram orientar o desenvolvimento urbano.

A partir da pesquisa de Pescatori (2015, 2017) foi possível entender a intervenção da empresa Alphaville S.A. na elaboração do PD de Cidade Ocidental como um caso de Urbanismo Pró-Empresarial (UPE). O ajuste da legislação para favorecer grandes empreendimentos, como no caso de Cidade Ocidental, é reconhecido como regulação *ad hoc* pela literatura sobre gentrificação. Dentro da teoria da gentrificação, a regulação *ad hoc* e o UPE seriam mecanismos do neoliberalismo urbano, onde a lógica privada da competição por investimentos se insere dentro do Estado, transformando os municípios em facilitadores do mercado imobiliário.

Em 2012, a revisão do PDOT no DF também ocorreu com polêmica, ao ponto de ser contestada na justiça. Entre as mudanças, destaca-se a obrigatoriedade de transparência na arrecadação das outorgas onerosas e a permissão para aplicar ONALT em alteração de uso rural para urbano. A regularização fundiária continuou como a principal política urbana de provisão de moradia, favorecendo loteamentos de renda média. Em 2016, a lei federal da nova REURB ampliou a regularização para famílias de rendas médias e flexibilizou diversos aspectos da regularização de moradias.

Após a promulgação do PMCMV em 2009, houve três importantes alterações na política habitacional do DF. A primeira, ocorreu em 2011, com o início do programa Morar Bem, que retomou o protagonismo da construção civil e a entrega de UH prontas por sobre a entrega de lotes. A segunda, em 2012, com a finalização do PLANDHIS, seguido da regulamentação do FUNDHIS em 2013. O PLANDHIS estabeleceu a meta de construir 24 mil novas UH sob responsabilidade da CODHAB; diagnosticou o déficit habitacional em 260 mil domicílios, mais 190 mil por regularizar. Terceiro, em

2016, com o programa Habita Brasília, que tentou diversificar a atuação do Estado no enfrentamento do déficit habitacional, porém mantendo a construção de UH e a regularização de lotes como principais políticas. 217

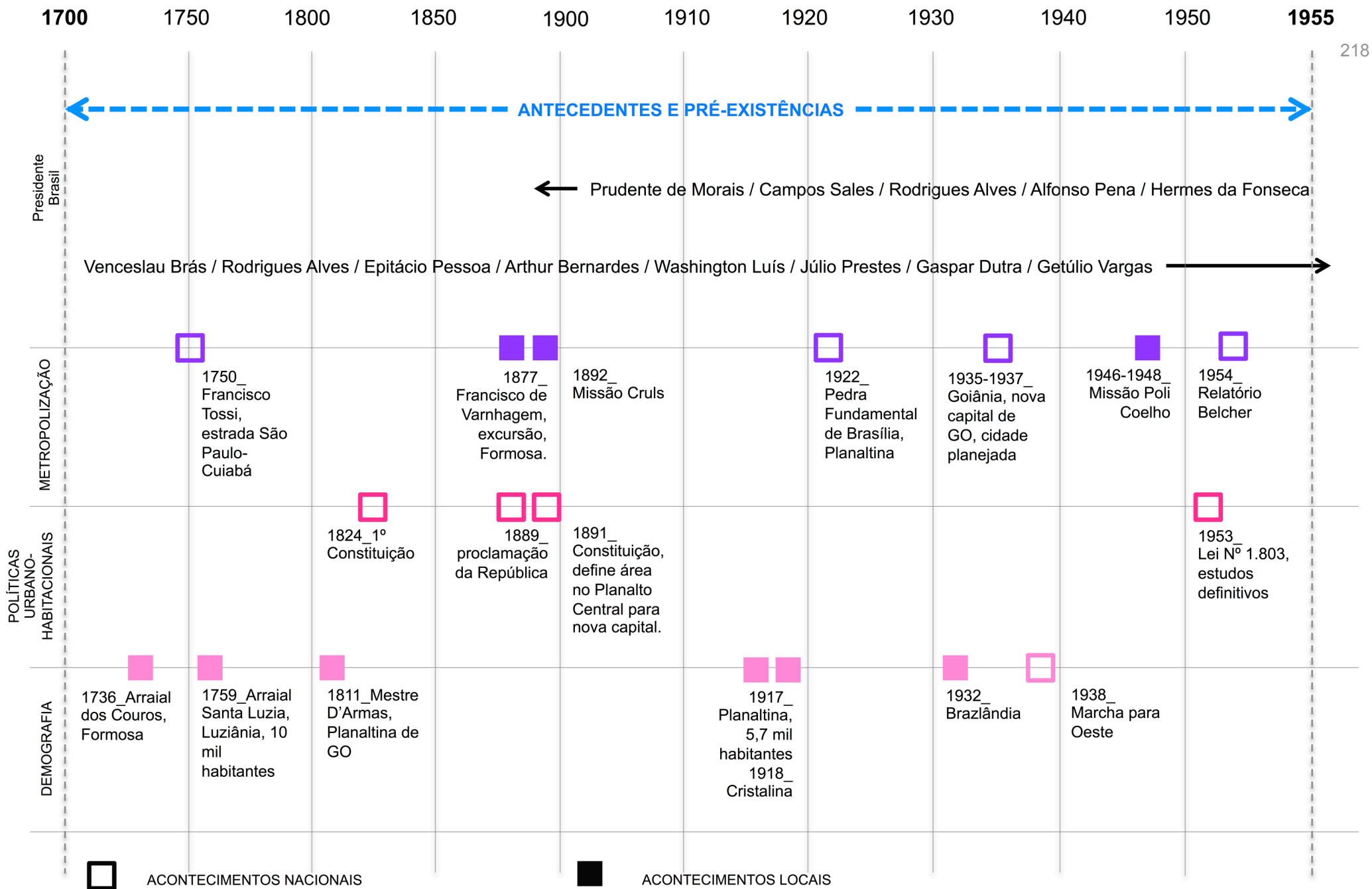
O PMCMV-Morar Bem construiu 24 mil UH no DF entre 2012 e 2016, UH concentradas em Samambaia, Santa Maria, Riacho Fundo II, Paranoá e São Sebastião. Dentro do programa Morar Bem, destacam-se os conjuntos habitacionais construídos como grandes empreendimentos: por uma parte, o Paranoá Parque, de 6,3 mil UH para moradores pertencentes à faixa 1 de renda (até R\$ 1.600); e por outra, o conjunto Jardins Mangueiral em São Sebastião para as faixas 2, 3 e 4 (de R\$ 1.600 até R\$ 5.000). Ambos os empreendimentos se localizam em ZEIS vazias demarcadas no PDOT de 2009, a distância entre 20-23 km do PPB, em áreas próximas a setores consolidados. No entanto, os empreendimentos demonstram excessiva preocupação pela quantidade de UH produzidas e pouca pela qualidade da construção das moradias e do entorno urbano, em conjuntos com escassa diversidade de rendas e de tipologias habitacionais.

Com o programa Habita Brasília, entre 2015 e 2018, foram construídas 13.512 novas UH e entregues 64 mil lotes escriturados, em RAs como São Sebastião, Gama, Santa Maria, Sobradinho, Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Planaltina e Varjão. O Habita Brasília promoveu uma diversificação da atuação da CODHAB na redução do déficit habitacional, contudo, medidas como o auxílio aluguel ou a ATHIS não tiveram impacto expressivo na redução do déficit no DF. O período também marcou o início das políticas de atendimento à população de rua.

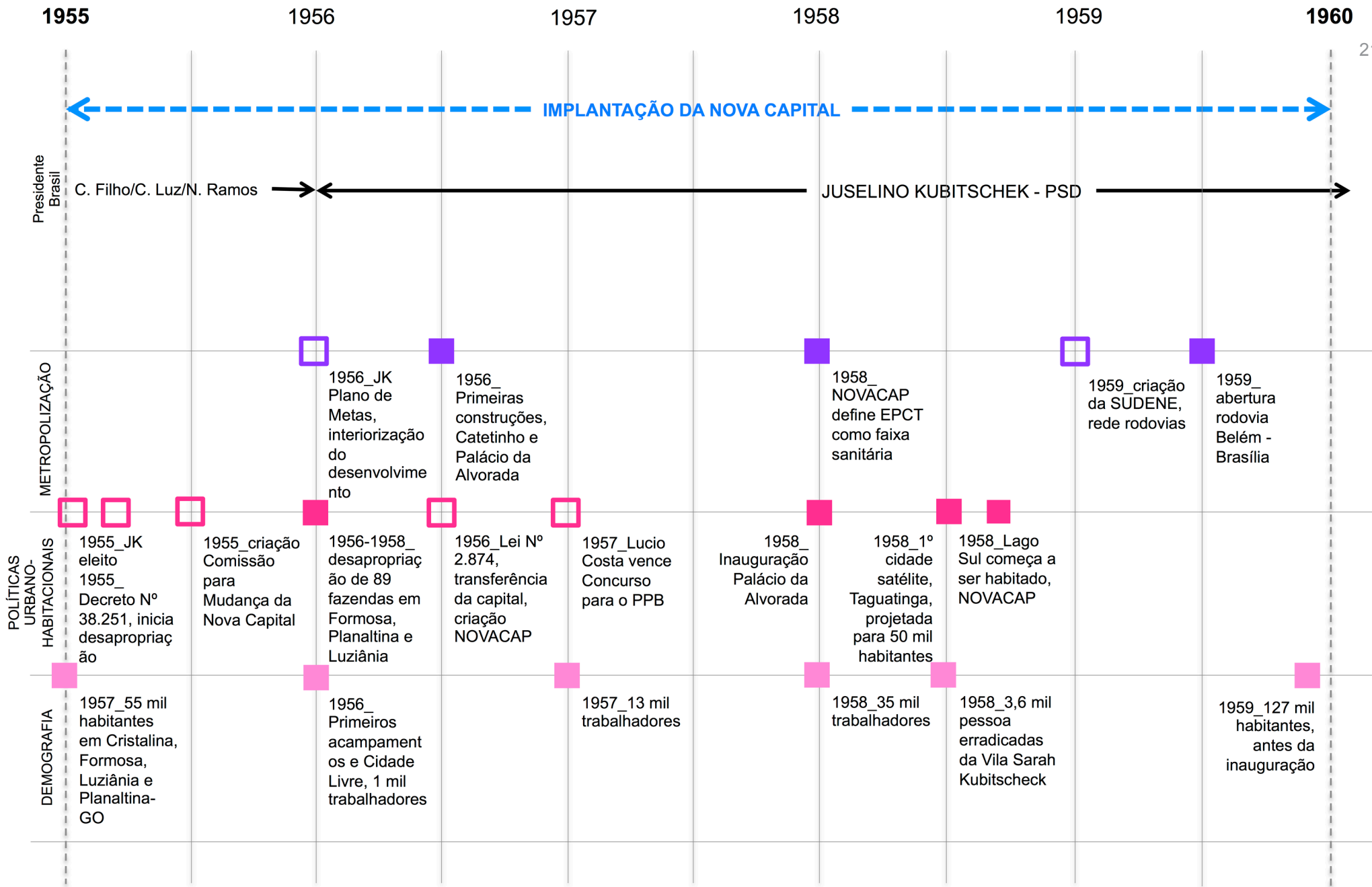
Os efeitos do PMCMV foram além das mudanças na política habitacional e afetaram profundamente o mercado imobiliário do DF, levando a uma redução do valor médio do m<sup>2</sup> após a atuação do programa (GONÇALVES, 2017). Entre 2004 e 2007, o valor médio do m<sup>2</sup> dos apartamentos vendidos no DF experimentava um rápido aumento, o qual foi interrompido pelos efeitos da crise *subprime*, que levou a uma queda no valor no ano seguinte. Em 2009, o lançamento de PMCMV injetou dinheiro no mercado imobiliário, levando a um aumento sustentado do valor do m<sup>2</sup> até 2012, quando se registrou o maior valor. Entre 2013 e 2015, os preços tiveram três anos de queda, para aumentar levemente em 2016 e estabilizar-se até 2019.

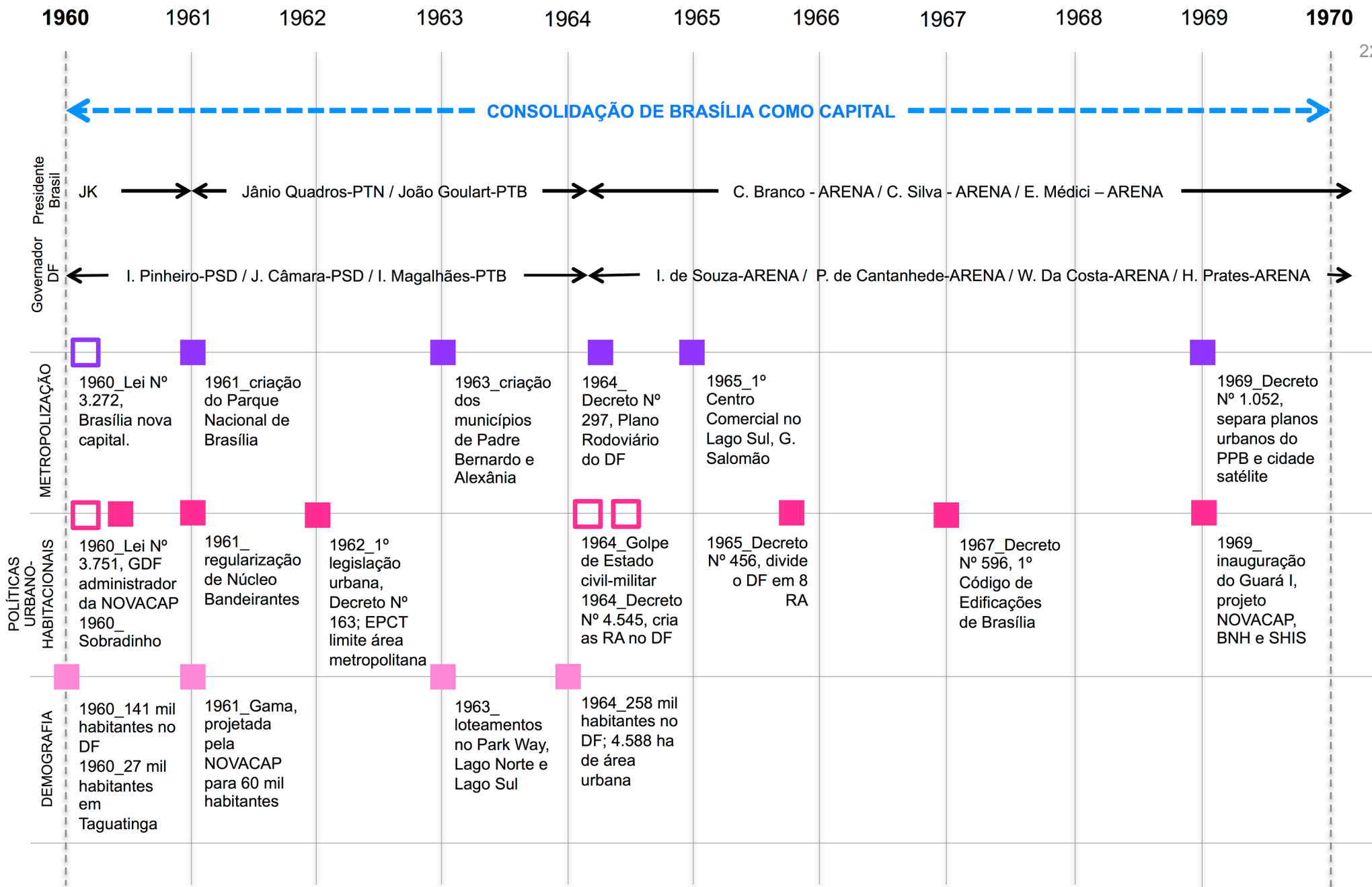
Em 2012 e 2019, foram criadas as mais recentes RAs do DF: Fercal, Sol Nascente e Arniqueiras, três núcleos habitacionais de famílias de baixa renda que foram desmembrados de RAs de maior renda. Finalmente, o período também foi marcado pela inserção do direito à mobilidade urbana eficiente na CF e pela aprovação do PDTU-DF em 2011; pela criação da APA do Lago Paranoá em 2012; ademais da edição da portaria N<sup>o</sup> 166/2016 do IPHAN, que detalha as medidas de preservação do CUB.

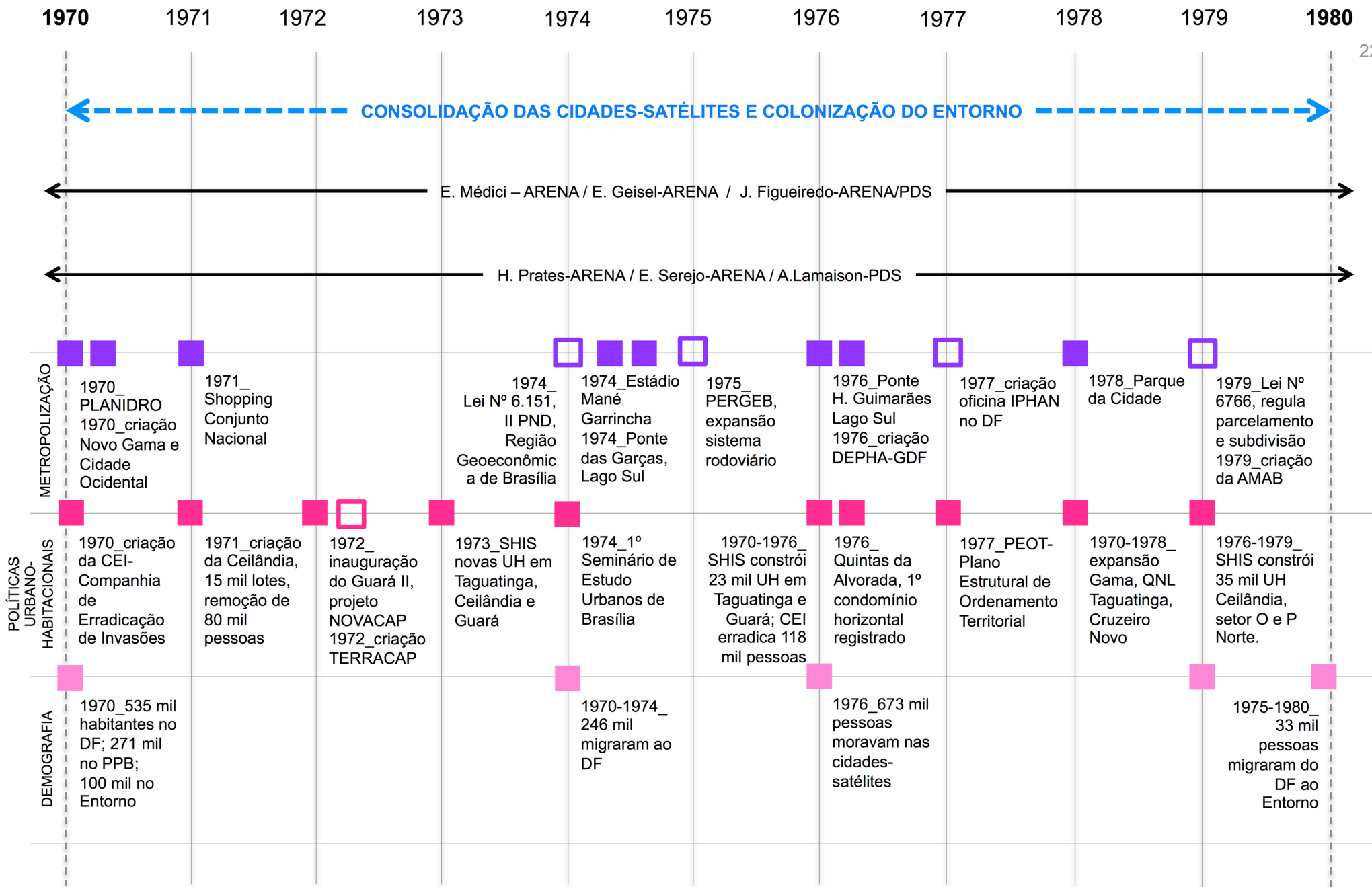
**Figura 38:** Linha do tempo história do planejamento urbano na AMB.

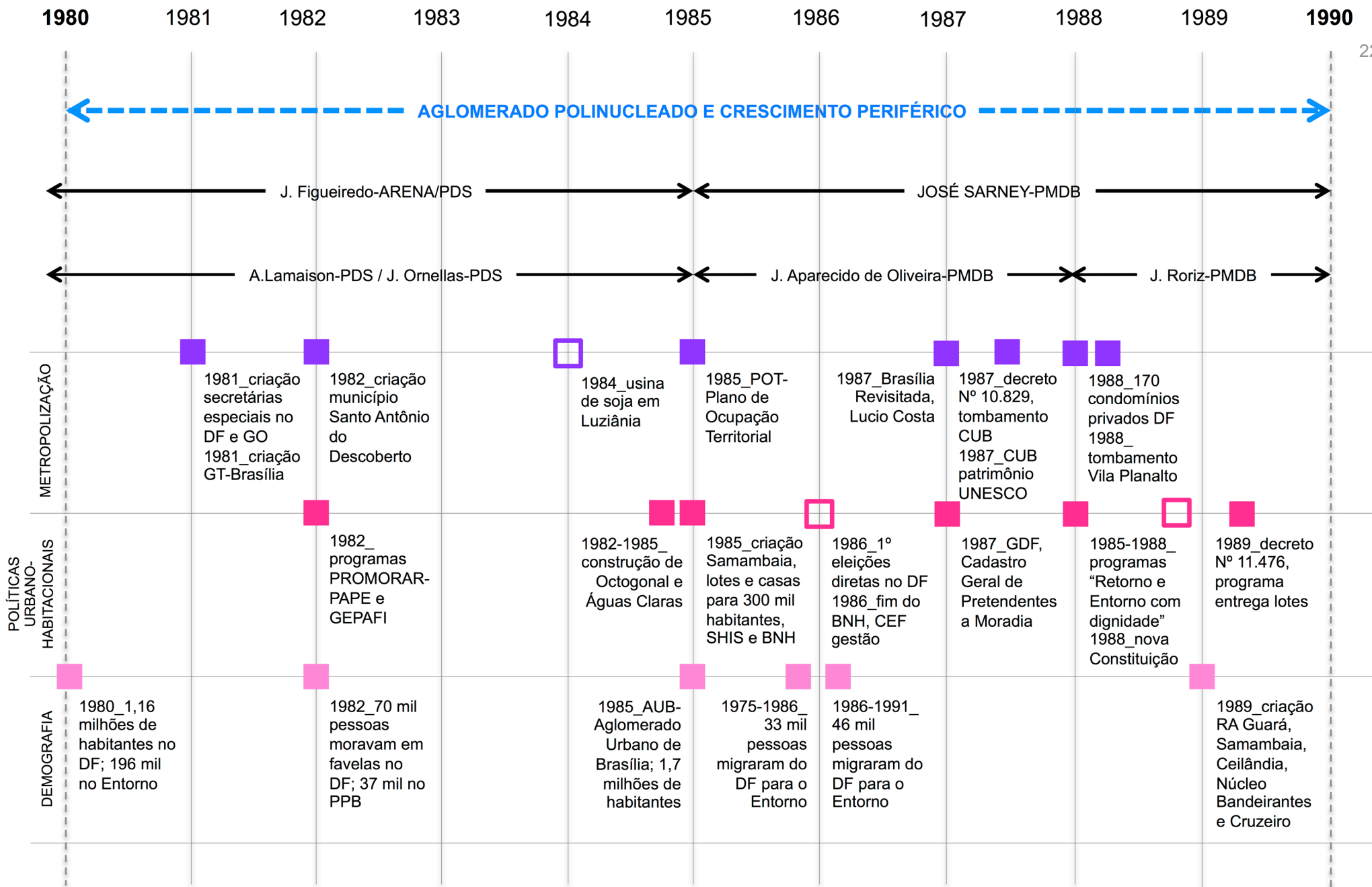


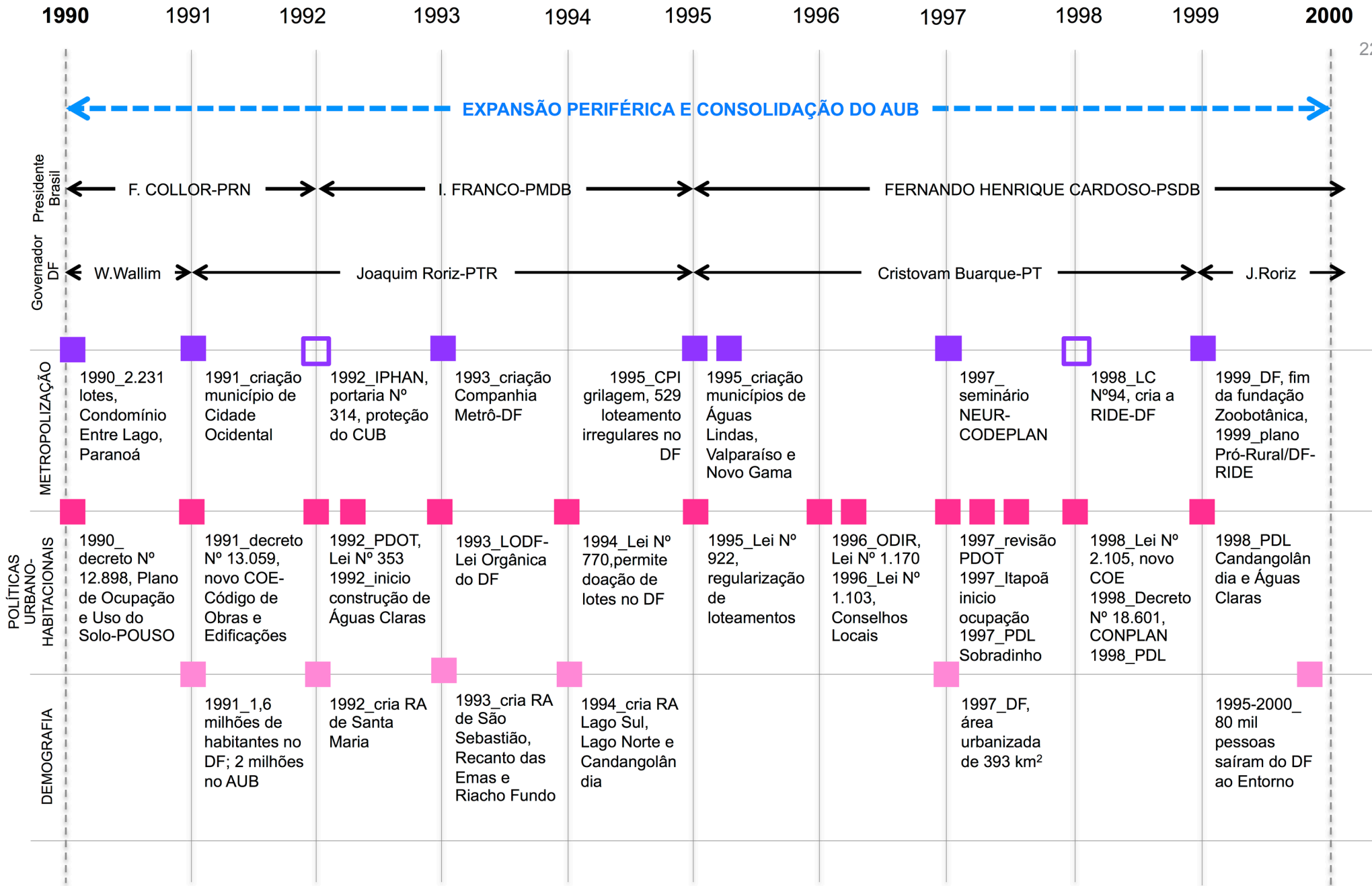
Fonte: elaboração própria.



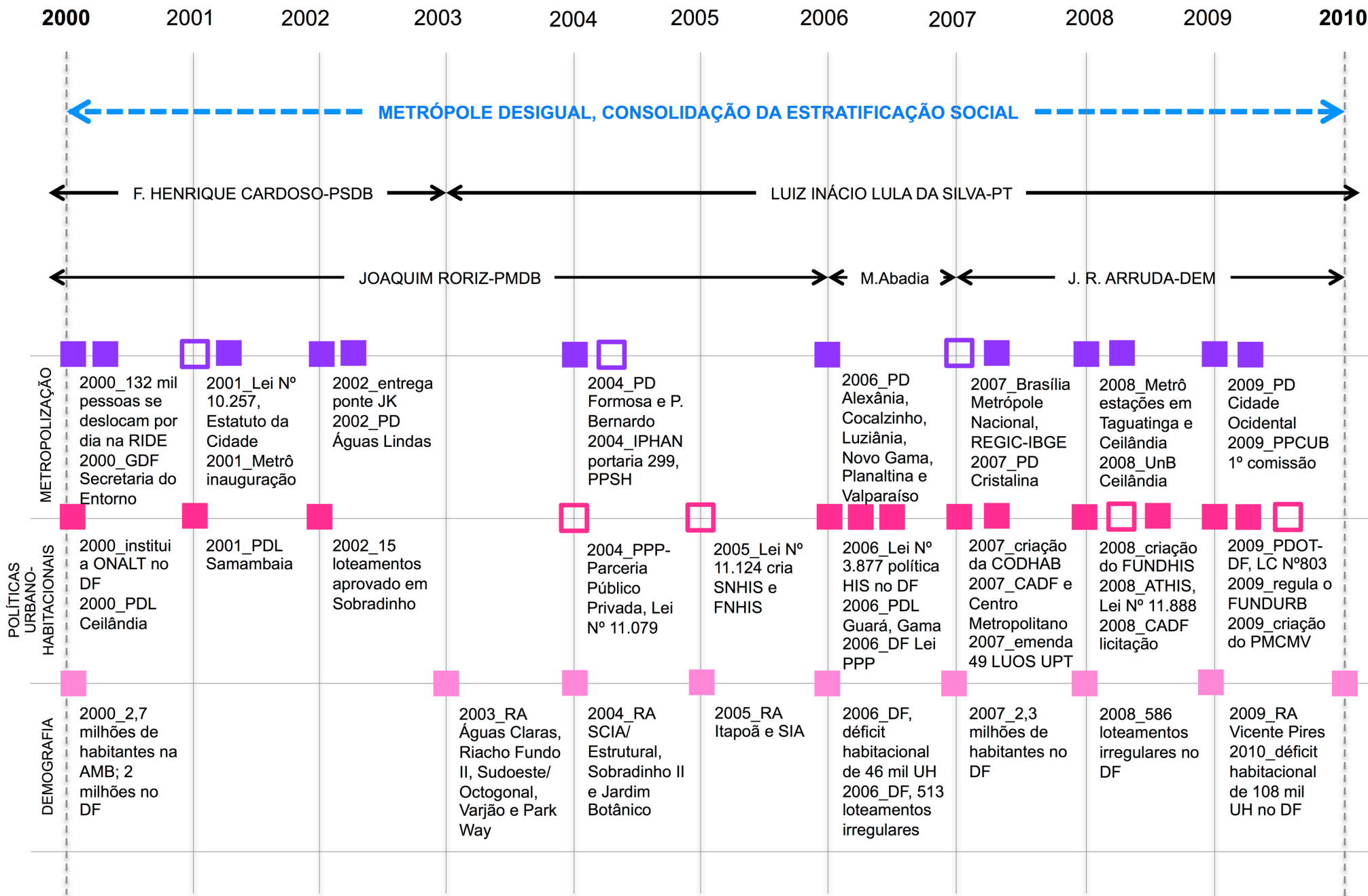












2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020

← CONSOLIDAÇÃO DA AMB COMO METRÓPOLE FUNCIONAL E INTENSIFICAÇÃO DAS DESIGUALDADES →

← LULA → DILMA VANA ROUSSEFF-PT → Michel Temer-PMDB →

← R. Rosso → AGNELO QUEIROZ-PT → RODRIGO ROLLEMBERG-PSB →

METROPOLIZAÇÃO

2010\_IPHAN, portaria N° 420  
 2011\_cria Programa Entorno e regulamenta COARIDE 2011\_PDTU  
 2012\_revisão PD Valparaíso 2012\_projeto ALPHAVILLE Brasília  
 2013\_IBGE atualiza REGIC,  
 2014\_Nota técnica N°1, CODEPLAN, AMB=DF+12 municípios  
 2015\_Lei N° 13.089 Estatuto da Metrópole  
 2016\_revisão PD Cidade Ocidental 2016\_IPHAN Portaria N° 166, CUB  
 2017\_PD Santo Antônio 2017\_revisão PD Formosa 2017\_lei N° 13.465 nova REURB  
 2018\_soma 12 municípios à RIDE-DF 2018\_Lei N° 13.683, modifica E. da Metrópole  
 2019\_revisão PD Águas Lindas

POLÍTICAS URBANO-HABITACIONAIS

2010\_anexos PDL Gama 2010\_lei de ATHIS no DF  
 2011\_Programa Morar Bem 2011\_entrega Jardins Mangueiral; 8 mil UH  
 2012\_revisão PDOT-DF 2012\_regras regularização fundiária 2012\_GDF PLANDHIS  
 2013\_envio projeto lei LUOS  
 2014\_altera PDL Guará 2014\_entrega Paranoá Parque; 6,3 mil UH  
 2015\_anexos PDL Taguatinga e Águas Claras 2015\_LC N° 902 altera ONALT-ODIR  
 2016\_programa Habita Brasília  
 2017\_Lei N° 5.803, regularização terras rurais  
 2018\_novo Código de Edificações  
 2019\_ZEE-DF 2019\_LUOS

DEMOGRAFIA

2010\_3,44 milhões de habitantes na AMB; 2,55 milhões no DF  
 2012\_262 mil UH de déficit habitacional no DF 2012\_RA Fercal  
 2013\_3,85 milhões de habitantes na AMB; 2,78 milhões no DF  
 2018\_3,99 milhões de habitantes na AMB; 2,88 no DF  
 2019\_RA Sol Nascente e Arniqueira

## Conclusões do capítulo.

60 anos depois de inaugurada Brasília como nova capital do Brasil, o projeto urbanístico de cidade moderna e planejada foi transbordado pela inicial e contínua expansão periférica, seja pelas cidades-satélites, seja pela urbanização dos municípios do Entorno do DF.

A fragmentação urbana da AMB possibilitou uma relativa autonomia a certos núcleos urbanos e a valorização de diversas identidades locais dentro da metrópole (NOGALES et al., 2019). Segundo Jatobá (2019), na AMB, três fenômenos urbanos emergiram à revelia do discurso utópico de uma cidade única e igualitária proposta por Lucio Costa: 1) surgimento de subcentros: apesar de os empregos continuarem concentrados no PPB, desde 2015 se observaria uma descentralização dos empregos, que começam a se concentrar na conurbação de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, que juntas concentram 18% dos empregos do DF; Gama e Sobradinho são potenciais subcentros no futuro; 2) mudanças nos empregos e na mobilidade: embora 35% dos empregados do DF morem na mesma RA em que trabalham, os melhores salários estão no PPB, com isso os fluxos pendulares continuam intensos. Enquanto o PPB experimenta uma leve diminuição dos fluxos, aumentam as viagens para Taguatinga de outras RAs e cidades do Entorno. De acordo com Jatobá (2019), existe uma marca de desigualdade imbricada no padrão de localização do emprego e da moradia no DF. Por uma parte, no PPB, em 2015, 41,4% dos moradores com emprego trabalhava na mesma RA e, ainda que os empregos formais no PPB tenham caído de 71%, em 2002, para 52%, em 2015, a maioria de quem trabalha e mora no PPB tem alta renda e trabalho qualificado. Por outra parte, em 2017, a maioria dos empregados do DF que trabalhavam na mesma RA onde moravam tinha baixa escolaridade; desse modo, os empregados com ensino fundamental completo trabalhavam em Ceilândia (85%), Santa Maria (85%), Gama (83%), Sobradinho II (83%), Taguatinga (79%) e Samambaia (76%). Nos municípios do Entorno, ocorreria algo similar, e teria aumentado o percentual de pessoas que trabalham no mesmo município, principalmente em: Cristalina (97%), Formosa (88%), Alexânia (88%) e Luziânia (65%); 3) Quatro vetores de crescimento: o principal vetor de crescimento de Brasília continua sendo o eixo Sul pela BR 040, que conecta Santa Maria, Valparaíso, Cidade Ocidental, Luziânia até Cristalina; na sua continuação, pela DF-001 ou EPCT, organiza-se a conurbação mais populosa do DF desde Taguatinga, Samambaia e Recanto das Emas. O segundo é o vetor Sudoeste, pela BR 060, que conecta Brasília com Anápolis e Goiânia; na AMB e no DF, considerada a EPNB, conecta Núcleo Bandeirantes, Riacho Fundo, Taguatinga, Samambaia, até Santo Antônio do Descoberto e Alexânia. O terceiro vetor seria o Oeste, pela BR 070, que conecta desde Cocalzinho de Goiás, Águas Lindas e Ceilândia, na continuidade com a EPCL, junta Ceilândia, Taguatinga e Vicente Pires. Finalmente, o quarto vetor ao Leste, pela BR 020 que dá conexão à saída norte do

PPB com Sobradinho, Planaltina-DF e Formosa.

O espaço urbano produzido em cada vetor de expansão teve características diferenciadas conforme os processos históricos de urbanização de cada cidade. Como manifesta Moura (2012), “Brasília é uma cidade de muitas cidades.” (MOURA, 2012). Isso se faz mais presente quando olhamos para a área metropolitana. Brasília se confunde com o PPB e com a AMB, por isso, compreende diversas e desiguais cidades conectadas por fluxos e funções. As cidades de Brasília podem ser as cidades-satélites, as regiões administrativas, os setores habitacionais, as unidades de planejamento ou os municípios do Entorno (MOURA, 2012).

Para Jatobá (2019), a fragmentação territorial motivou maior autonomia das cidades da AMB e o fortalecimento da identidade da população, o que seria positivo. Por um lado, a dinâmica territorial fragmentada dissolveu o projeto utópico de cidade integrada e igualitária, somado a que muitos elementos do projeto original não foram implementados; por outro, a consolidação de Taguatinga-Ceilândia-Samambaia como centralidade de crescente dinâmica urbana estaria concretizando a ideia original de Lucio Costa para as cidades-satélites, deixando a condição de cidades dormitórios para configurar-se como cidades complexas (MOURA, 2012; JATOBÁ, 2019).

Após 60 anos da inauguração de Brasília, o projeto de interiorização do desenvolvimento conseguiu se concretizar. A nova sede do governo federal consolidou-se como uma economia de aglomeração, impulsionada pelo emprego e pela renda proveniente do setor público (NOGALES et al., 2019). A administração pública manteve-se como a principal atividade econômica no DF e nos demais municípios da AMB, preservando o caráter terciário da metrópole. De acordo com dados do DATAVIVA, no DF, o percentual de empregos na administração pública diminuiu de 46,1%, em 2003, para 39%, em 2017; em contraste, no mesmo período, aumentou o percentual de empregos no comércio de 12,4% para 12,8%, nas atividades administrativas privadas, de 7,8% para 11,1%, e nos serviços de saúde, de 3,6% para 6%. Os empregos na construção civil passaram de 3,6% em 2003, para 6,5% em 2010, e voltou a 3,6% em 2017.

A concentração dos empregos do setor público no PPB estabiliza sua condição de centro da metrópole terciária a partir do qual se espalha o desenvolvimento urbano. Porém, o avanço do desenvolvimento urbano para as periferias – irradiado pelos vetores de crescimento – criou desigualdades extremas entre cidades. A desigualdade entre cidades, que se manifesta em mapas e dados, evidencia uma estrutura metropolitana composta basicamente por um centro rico, um pericentro de renda média e uma periferia pobre.

Entre as RAs centrais estariam o PPB, Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste/Octogonal, Cruzeiro, Guará, Águas Claras, Park Way e Jardim Botânico, que apresentam as mais altas rendas, os maiores percentuais de moradores com nível superior e os menores

percentuais de população negra. Entre as RAs pericentrais estariam Taguatinga, Sobradinho, Núcleo Bandeirantes, Candangolândia, São Sebastião, Sobradinho II, SIA, Riacho Fundo, e Vicente Pires. A periferia poderia ser dividida em duas categorias que se diferenciam pela renda e nível de educação. Primeiro, com rendas baixas, porém mais próximas da média estariam: Gama, Brazlândia, Planaltina-DF, Samambaia, Santa Maria, Ceilândia, Paranoá, Varjão, Riacho Fundo II, Recanto das Emas, Valparaíso e Formosa. Segundo, uma periferia mais pobre composta por SCIA/Estrutural, Itapoã, Fercal, Águas Lindas, Cidade Ocidental, Cristalina, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Santo Antônio e Cocalzinho. Entre as RAs e municípios da periferia, observam-se os maiores percentuais de população negra, dos quais se destacam Fercal (81%), Estrutural (77%) e Novo Gama (75%).

Embora a estrutura centro-periferia da AMB pareça ser radial e concêntrica, existem algumas exceções de RAs consideradas periféricas que estão localizadas a distâncias relativamente próximas do PPB, como nos casos da Estrutural, Varjão e Itapoã. Com base no resumo dos dados levantados e focalizando em aspectos de renda, raça, gênero, educação e emprego, apresentam-se algumas correlações (coeficiente de *Pearson*<sup>59</sup>) para observar potenciais influências da densidade e da distância ao centro sobre os aspectos focalizados.

Quando avaliada a distância ao centro, houve correlação negativa fraca com a renda dos moradores (-0,45), correlações moderadas com o percentual de população negra (0,50) e moderada negativa com o percentual de pessoas com nível superior (-0,56) e com o percentual de população branca (-0,51). A análise com a densidade das RAs e municípios não resultou em valores consideráveis. Outras correlações resultaram em valores mais expressivos, como por exemplo: a correlação negativa forte (-0,88) entre a renda dos moradores e o percentual de moradores negros; também a correlação negativa muito forte entre o percentual de pessoas com nível superior e percentual de população negra; ademais da correlação muito forte entre a renda dos moradores e o percentual deles com nível superior. No emprego, o percentual de moradores que ocupa uma posição de empregadores se correlaciona fortemente com a renda (0,77), com o percentual de pessoas com nível superior (0,75) e com o percentual de população branca (0,76%); ao contrário, existe uma correlação negativa forte com a população negra (-0,74).

Para concluir, podemos destacar que raça, renda e nível educacional são, potencialmente, os principais fatores de estruturação das cidades da AMB. As correlações mais fortes indicam que: quanto maior o percentual de população negra, menor o percentual de pessoas com nível superior; e que, quanto maior o percentual de pessoas com nível superior, maior a renda dos moradores. As correlações fortes

59 O coeficiente de correlação de *Pearson* avalia a relação linear entre os valores de duas variáveis. A correlação é considerada muito fraca quando menor que 0,3; fraca de 0,3 a 0,5; moderada de 0,5 a 0,7; forte de 0,7 a 0,9 e muito forte quando maior que 0,9.

ressaltam que a um maior percentual de população negra, menor é a renda; e que quanto maior é o percentual de empregadores, maior é a renda, maior é o percentual de pessoas com nível superior e maior é o percentual de população branca. Por fim, correlações moderadas poderiam sugerir que: a maior distância do centro, maior o percentual de população negra; ao contrário, quanto mais próximo do centro, maior é o percentual de população branca e de pessoas com nível superior.

**Figura 39:** Imagem do Setor Comercial Sul no Plano Piloto de Brasília.



Fonte: arquivo do autor, 2019.

Tabela 1: Resumo dados variáveis correlações.

NOM_MUN	DISTANCIA_CENTRO	SEXO_FEM_2018	SEXO_MASC_2018	POP_NEGRA_2018	POP_BRANCA_2018	RENDA_MOR_2018	NIV_SUPER_2018	DENSIDADE_HAB/HA	2013_EMPREGADO	2013_AUTONOMO	2013_EMPREGADOR
PLANOPILOTO	1,00	53,60	46,40	35,00	64,00	5.326,42	75,90	20,31	36,47	8,03	0,66
GAMA	35,00	52,50	47,50	64,80	33,10	858,76	23,90	50,68	29,08	9,11	0,06
TAGUATINGA	23,00	54,00	46,00	54,10	44,20	1.403,42	36,80	80,43	30,44	11,19	0,66
BRAZLANDIA	50,00	51,60	48,40	68,80	29,70	923,91	16,40	93,46	29,48	10,98	0,20
SOBRADINHO	25,00	53,30	46,70	54,60	45,00	1.763,76	33,60	41,73	33,54	8,80	0,52
PLANALTINA	43,00	51,70	48,30	74,00	25,40	944,72	15,10	63,70	29,83	8,65	0,07
PARANOÁ	23,00	52,10	47,90	67,20	30,20	670,83	9,90	91,40	32,81	12,23	0,30
NUCLEOBANDEIRANTES	17,00	53,50	46,50	53,00	45,90	1.298,12	37,50	66,23	35,04	12,34	0,31
CEILANDIA	28,00	52,10	47,90	65,00	33,20	725,89	14,20	124,80	27,57	11,57	0,34
GUARA	14,00	53,80	46,20	45,60	52,30	2.308,34	50,20	73,39	35,42	9,56	0,70
CRUZEIRO	8,00	54,10	45,90	50,50	48,00	2.327,02	54,10	101,64	39,58	8,11	0,99
SAMAMBAIA	28,00	51,60	48,40	65,40	33,10	485,97	17,40	104,68	24,70	8,23	0,25
SANTAMARIA	30,00	51,80	48,20	69,50	29,40	691,10	15,90	57,58	31,61	9,66	0,00
SAOSEBASTIAO	23,00	51,00	49,00	64,20	34,00	1.437,67	11,52	119,75	34,02	11,77	0,28
RECANTODASEMAS	33,00	51,70	48,30	65,80	32,20	505,59	11,60	117,87	33,11	8,35	0,22
LAGOSUL	10,00	52,20	47,80	20,20	75,80	4.108,64	79,60	6,66	34,32	11,85	1,47
RIACHOFUNDO	22,00	52,50	47,50	57,80	39,70	645,94	24,80	86,00	33,87	12,02	0,30
LAGONORTE	15,00	51,80	48,20	34,60	63,60	4.408,82	73,50	9,81	38,25	11,25	1,98
CANDANGOLANDIA	15,00	52,20	47,80	60,10	38,50	635,07	25,90	120,82	31,09	9,17	0,57
AGUASCLARAS	20,00	52,20	47,80	39,70	58,60	2.114,77	67,30	73,22	33,60	12,51	0,94
RIACHOFUNDOII	28,00	50,90	49,10	63,80	34,10	428,28	15,40	88,40	31,75	10,48	0,30
SUDOESTE OCTOGONAL	7,00	52,90	47,10	32,10	66,40	4.318,30	83,50	103,22	45,54	9,77	1,74
VARJAO	13,00	51,00	49,00	75,70	22,90	648,39	7,90	111,87	30,25	12,34	0,12
PARKWAY	16,00	51,50	48,50	30,30	68,40	3.749,62	68,20	3,66	31,02	11,61	2,76
SCIAESTRUTURAL	15,00	49,30	50,70	76,60	22,10	412,27	4,50	88,69	20,78	16,33	0,11
SOBRADINHOII	27,00	52,00	48,00	56,10	43,10	1.842,16	32,40	55,24	30,24	10,70	0,33
JARDIMBOTANICO	18,00	51,30	48,70	30,00	69,20	3.555,62	75,20	12,27	35,29	12,49	1,42
ITAPOA	27,00	50,30	49,70	73,40	24,80	758,24	8,80	81,93	32,48	9,82	0,56
SIA	12,00	38,20	61,80	37,80	55,20	1.889,28	50,00	0,94	39,71	5,83	0,00
VICENTEPIRES	20,00	50,60	49,40	45,40	53,40	1.584,84	46,60	31,84	31,39	12,04	0,88
FERCAL	30,00	49,20	50,80	81,30	17,90	733,76	5,60	50,61	29,10	9,41	0,12
AGUASLINDAS	50,00	50,23	49,77	69,24	29,29	616,90	3,25	8,46	35,13	5,97	0,15
ALEXANIA	90,00	48,85	51,15	61,04	33,82	710,51	5,87	0,28	29,81	11,57	0,26
CIDADEOCIDENTAL	46,00	50,72	49,28	70,65	25,36	674,20	4,67	1,43	26,52	14,87	0,32
CRISTALINA	150,00	48,77	51,23	73,41	24,92	748,56	5,19	0,08	36,03	6,85	0,27
FORMOSA	80,00	51,50	48,50	71,62	25,63	768,47	8,23	0,17	33,33	12,10	0,86
LUZIANIA	62,00	49,80	50,20	71,87	25,21	625,55	4,80	0,44	34,37	8,37	0,36
NOVOGAMA	42,00	50,47	49,53	75,05	21,36	607,30	3,67	4,87	33,46	6,82	0,27
PADREBERNARDO	115,00	50,78	49,22	74,75	24,36	577,84	4,49	0,09	28,20	8,15	0,16
PLANALTINAGO	60,00	50,94	49,06	74,27	24,77	643,10	3,60	0,32	44,23	2,38	0,56
SANTOANTONIO	50,00	49,83	50,17	69,81	24,21	591,80	3,70	0,67	30,22	6,19	0,25
VALPARAISO	38,00	50,40	49,60	67,24	31,34	829,34	6,87	21,65	37,35	5,47	0,28
COCALZINHO	110,00	51,01	48,99	67,09	31,29	587,74	3,68	0,10	29,62	10,97	0,18

Fonte: Elaboração própria com dados CODEPLAN.

# CONCLUSÃO

231





Esta tese estudou a relação entre a gentrificação como uma forma de produção do espaço e a formação do espaço metropolitano de Brasília. Foram dois os principais pontos analisados: primeiro, a discussão teórica sobre a evolução da gentrificação como conceito e seu aproveitamento na realidade latino-americana; e segundo, a reconstrução histórica dos 60 anos de desenvolvimento urbano de Brasília e das transformações socioespaciais que resultaram na atual ordem urbana da AMB.

Após a pesquisa, é possível definir a gentrificação como as transformações físicas e sociais que elitizam o espaço urbano e deslocam os moradores ou usuários de menor renda, que são substituídos por outros de maior renda. O conceito passou de explicar transformações pontuais em bairros específicos a ser entendido como um fenômeno planetário. Esse entendimento, por ser muito amplo e por ser um termo importado de países anglo-saxões, gera polêmica quanto à sua aplicação nas metrópoles latino-americanas. No entanto, como observado na tese, o conceito de gentrificação é fundamental para as cidades contemporâneas e suas sociedades, ao permitir observar as desigualdades no acesso à moradia e o poder do capital imobiliário em regenerar o espaço urbano.

O termo *gentrification* foi instituído pela socióloga Ruth Glass, para descrever o aburguesamento dos bairros proletários de Londres, nos anos 1960, onde a classe trabalhadora era substituída pelos *gentry* ou aristocratas. A gentrificação inspirou-se no conceito de filtragem residencial de Homer Hoyt, nos anos 1930, da Escola Sociológica de Chicago. Na filtragem residencial, a população de alta renda deixa os centros urbanos para morar no subúrbios das metrópoles estadunidenses e são seguidos pelas classes médias. A gentrificação seria algo como uma filtragem ao contrário, uma volta ao centro das classes altas e médias. Para Glass, a disputa de classes pelo espaço seria fundamental nos processos de gentrificação, contudo, o conceito tem seu contexto, cabendo a pergunta sobre qual a vigência da divisão de classes entre burguesia e proletariado nas metrópoles brasileiras atuais?

As cidades latino-americanas foram mais estudadas como fenômenos de segregação do que de gentrificação, embora ambos os conceitos se confundam quando expressam a diferenciação social nas cidades. A segregação socioespacial caracteriza-se pela distância geográfica que separa diferentes grupos sociais locais. Na gentrificação como fenômeno planetário, a globalização tem uma importância maior na transformação de áreas urbanas centrais.

A gentrificação também pode ser interpretada como uma segregação a grande escala, ou como um processo de segregação observado ao longo do tempo. A diferença principal é que na gentrificação o elemento chave é o deslocamento e a substituição de um grupo. Ademais, as transformações urbanas promovidas pelos processos de

gentrificação resultam na consolidação dos privilégios das classes abastadas no espaço e na exclusão dos grupos economicamente despossuídos. A gentrificação configura, atualmente, uma ferramenta teórica para analisar as transformações urbanas e suas relações com os processos político-econômicos nas metrópoles latino-americanas.

Assim como Brasília, o conceito de gentrificação também surge nos anos 1960 e desenvolve-se rapidamente. Entre 1960 e 1980, a gentrificação foi entendida como um fenômeno espontâneo. De 1980 a 2000, destacam-se: a entrada em cena do capital financeiro global, as parcerias público-privadas realizadas por governos locais e o surgimento dos *yuppies*. Entre 2000 e 2010, acontece uma gentrificação generalizada nos centros das grandes metrópoles, capitais internacionais ganham flexibilidade para circular entre diversas cidades; com o fim de atrair os investimentos, as legislações urbanas são modificadas para possibilitar maiores lucros. Finalmente, de 2010 a 2020, é reconhecível uma gentrificação planetária: com casos espalhados por todo o mundo, ocorre uma massificação da gentrificação como estratégia de reurbanização e uma diversificação das formas implementadas e dos territórios afetados.

No debate acadêmico, até 1990, predominaram duas perspectivas: a do consumo e da produção. A perspectiva do consumo ou da demanda explica a gentrificação a partir do desejo das classes médias e altas de voltar a morar nos centros urbano: o foco é nos aspectos culturais, como preferências de atores individuais. A perspectiva da produção ou da oferta explica o fenômeno a partir da atuação do capital imobiliário, que aproveita os baixos preços dos imóveis nas áreas deterioradas para aumentar as rendas pela renovação do espaço, assim, o foco é na rentabilidade econômica como estratégia de atores globais.

O trabalho de Neil Smith, geógrafo escocês, constitui-se na base teórica desta tese. Para Smith, precursor da perspectiva da produção, a gentrificação configura uma nova fronteira da urbanização mundial e a recuperação pelo capital financeiro das áreas centrais ou pericentrais em processo de desvalorização imobiliária. A renda diferencial ou *rent gap*, entendida como a diferença entre o valor potencial (renda potencial) de um imóvel em condições mais favoráveis e o preço de venda (renda capitalizada) nas condições reais, é fundamental para que a gentrificação aconteça. Quanto menor é o preço de um imóvel maior será a rentabilidade após investir na renovação urbana. Esse menor preço ocorre quando o imóvel ou seu entorno estão deteriorados, o que é chamado de “efeito bairro”; portanto, a possibilidade de grandes diferenciais de renda em certas áreas da cidade é chave para despertar o interesse do setor imobiliário pelo lugar.

O solo é um bem natural, porém o mercado o transforma em um bem econômico. Ademais, o solo não precisa de manutenção para valorizar-se, as edificações, ao contrário, começam a deteriorar-se passados 25 anos do primeiro ciclo de uso. Quando a deterioração das construções deixa o preço da renda capitalizada menor

que o preço da renda potencial, é o momento de comprar barato para “revitalizar”. A desvalorização cria as condições econômicas para que a renovação urbana seja rentável. A gentrificação é uma volta ao centro do capital imobiliário, não das pessoas. A gentrificação, enquanto processo de transformação urbana, compreende o momento da elitização do espaço ou de renovação e o momento anterior, de desvalorização ou de suposto “abandono”. O contrário à gentrificação é a degentrificação, entendida como a democratização do acesso à moradia bem localizada, e não a desvalorização do espaço.

Entre 1990 e 2000, pesquisadores propõem uma teoria integrada, onde consumo e produção são complementares; ademais, o papel do Estado e os efeitos da gentrificação começam a receber atenção. De 2000 a 2010, com a globalização financeira e o espalhamento do fenômeno pelo mundo, novamente acontece uma divisão de perspectivas acadêmicas. Por um lado, liberais olham para os gentrificadores, principalmente as novas classes criativas; por outro, marxistas dão atenção para os gentrificados, especialmente para as resistências das classes populares. A partir de 2015, organizou-se um grande arcabouço empírico com casos de estudo em todos os continentes. Entretanto, alerta-se para as diferentes características da gentrificação do Sul Global em relação ao Norte Global e para o cuidado na utilização de categorias analíticas importadas. O elemento comum de casos tão variados é o desigual acesso à terra urbanizada e bem localizada nas metrópoles.

Os estudos na América Latina mostraram que o Estado tem um papel preponderante para que a gentrificação aconteça, sendo essa a maior particularidade. Cinco características diferenciam a gentrificação nas metrópoles latino-americanas: 1) implementação de políticas públicas neoliberais de renovação, revitalização ou requalificação urbana que, através de macro-transformações urbanas, tentam fazer com que a economia da cidade compita no mercado global por atrair investimentos; 2) investimentos em equipamentos ou em infraestrutura urbana, em geral, através de grandes projetos urbanos que buscam valorizar setores específicos da cidade; 3) mercado imobiliário limitado, com poucos agentes privados atuando, mas que capitalizam a maior parte da renda fundiária; 4) gentrificação simbólica, que são processo de expulsão e de exclusão cotidiana da população pobre, principalmente em áreas centrais de patrimônio cultural; e por último, 5) as resistências, fissuras urbanas ou contra-usos, são transgressões contra-enobrecedoras que resistem a os processos de expulsão.

Nas cidades latino-americanas, a atuação dos governos locais é essencial para criar as condições ideais para os investimentos privados, seja através de mudanças na legislação, pela formação de PPP ou de concessões; os municípios também acabam lucrando com a reestruturação urbana. Em contraposição ao poder público local, a informalidade também cumpriu um papel importante na distribuição da propriedade

da terra urbana no DF, porém, também cria distorções no mercado imobiliário e inseguranças na população pelas condições de posse.

O segundo ponto estudado foi a formação urbana da AMB. Com a pesquisa, foi possível reconhecer que, 60 após a inauguração de Brasília como nova capital do Brasil, a utopia original de uma cidade moderna e planejada perdeu-se com o tempo; com isso os problemas sociais e urbanos brasileiros impuseram-se ao planejamento urbano. A transferência da nova capital para o Planalto Central foi resultado de séculos de discussões e a resolução definitiva responde a um projeto de desenvolvimento do interior do país e de expansão territorial da fronteira econômica.

Atualmente, Brasília configura uma desigual e excludente metrópole, a AMB, de forte polarização e concentração de riqueza no município polo e no centro metropolitano. A AMB, formada pelo DF e 12 municípios do Entorno, consolidou-se como a metrópole funcional; sem embargo, não tem reconhecimento legal. Contraditoriamente, a RIDE-DF, constituída pelo DF e 34 municípios, de limites definidos exclusivamente por interesses políticos e econômicos, tem reconhecimento legal. Regiões Metropolitanas (RM) e Áreas Metropolitanas (AM) diferenciam-se, segundo o Estatuto da Metrópole, pelo reconhecimento legal das RM, com o fim de unificar funções de interesse público, e pelo fato de as AM não terem reconhecimento legal, embora constituam as metrópoles de fato, com continuidade e conurbação, com integração de equipamento e serviços, e com fluxos pendulares cotidianos.

A AMB, como território de relativa continuidade e integração entre municípios, caracteriza-se pelas enormes desigualdades socioespaciais e pela homogeneidade socioeconômica dos espaços mais elitizados. Historicamente, a população de baixa renda foi mantida longe do PPB, principalmente por três fatores: 1) pela ação do Estado, que através do planejamento urbano e da provisão de HIS, promoveu a periferização e a segregação da população em assentamentos habitacionais diferenciados por renda, onde o espaço da população de baixa renda sempre foi fora dos limites da EPCT; 2) pela atuação do mercado imobiliário privado formal, que segmenta por renda e exclui por raça, ademais de diversos requisitos impostos pelas corretoras imobiliárias para aluguel de moradias e dos bancos para obtenção de créditos para compra; 3) pelos deslocamentos migratórios do DF para o Entorno, provocados pela valorização imobiliária - a colonização dos municípios do Entorno pelo DF transformou-os nas novas cidades-dormitório, aumentou sua dependência e a distância dos fluxos pendulares.

Nos último 10 anos, o GDF fortaleceu a condição de subcentralidade da conurbação entre Taguatinga, Samambaia e Ceilândia, por meio da implementação de diversas obras públicas. Essas RAs adquiriram maior independência ao concentrar atividades e empregos, tornando-se cidades-satélites; ao mesmo tempo, iniciou-se um processo de valorização imobiliária e de verticalização que potencialmente deslocou residentes para Ceilândia, Vicente Pires, Águas Claras e Santo Antônio do

Descoberto. A verticalização e a construção massiva de HIS pelo PMCMV adensaram o pericentro metropolitano, amenizando a dispersão, contudo, não o suficiente para mudar o modelo de expansão urbana horizontal e periférica, que consome terras rurais, transformando-as em urbanas com aval do poder público.

Entre 1997 e 2013, o DF registrou aumento de 500% no preço de venda dos imóveis. Houve um aumento dos preços acima da inflação até 2013, sendo registrado, em 2012, os preços mais altos de venda de imóveis. Ademais, o PPB concentrou 26% das transações formais de imóveis do DF. Os altos preços pelas moradias que se expandem, pelas linhas do metrô, desde o PPB para o Guará, Águas Claras, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, começam a espalhar-se pelo resto do DF, o que leva muitas pessoas a migrar para o Entorno. A pressão imobiliária nesses municípios periféricos leva as prefeituras a flexibilizar sua legislação urbana para atrair investimentos, muitas vezes em detrimento do meio ambiente e da qualidade de vida da população. Esses investimentos nos municípios do Entorno levantam o questionamento sobre potenciais processos de gentrificação nas periferias. Entretanto, no Entorno, predomina a expansão horizontal e a urbanização de terras rurais sobre a renovação urbana. Ainda assim, seria importante dar atenção para as áreas centrais dos municípios mais antigos, com centros históricos coloniais, como Luziânia, Cristalina, Formosa e Planaltina-DF.

A integração e complexidade ajudaram a consolidar a AMB como metrópole funcional, porém, se aprofundaram as desigualdades e a segregação entre as cidades. Embora indicadores, como IDH ou IVS, tenham melhorado os números médios entre os censos de 2000 e 2010, a análise também indica que a distância entre ricos e pobres aumentou. A metrópole brasiliense continuou dispersa, desigual, polinucleada e segregada, ademais de policêntrica, polissêmica e patrimônio da humanidade; essas particularidades, fazem de Brasília um caso *sui generis* de estudo para a teoria da gentrificação.

Nos últimos anos, com a conurbação entre cidades, o adensamento e a verticalização das áreas pericentrais e a desconcentração de atividades econômicas, houve uma tendência a mitigar as particularidades da AMB. O DF continuou concentrando a riqueza de sua área metropolitana. O PIB do DF, de R\$ 235 bilhões, representava, em 2016, 93,26% do PIB da AMB. O segundo município mais rico, Luziânia, que exportou USD 93,5 milhões de soja em 2016, tem um PIB de R\$ 3,43 bilhões, 1,36% do total da AMB. Em 2016, o PIB per capita do DF era 4,5 vezes maior que o de Luziânia.

Com o golpe parlamentar de 2016, o PMCMV começou a ser desmontado e flexibilizaram-se as regras para a regularização fundiária, exacerbando-se o liberalismo urbano. O urbanismo pró-empresarial e as regulamentações *ad hoc* viraram regra e os municípios transformaram-se em facilitadores do mercado imobiliário.

Cumpridos os objetivos de compreender a gentrificação enquanto teoria e de compreender a AMB como território de desigual organização social, é possível responder à primeira pergunta de pesquisa, que questiona se o conceito de gentrificação contribuiu para entender o desenvolvimento urbano da AMB. A resposta é sim, como observado, a teoria e o conceito de gentrificação ajudam a entender as injustiças espaciais provocadas pelos desequilíbrios de poder no acesso ao direito à moradia e à cidade e contribui para revelar a atuação do Estado e do capital imobiliário na segregação do espaço, elemento marcante na história da urbanização de Brasília.

Para responder à segunda pergunta de pesquisa, que indaga se houve ou não processos de gentrificação na história do desenvolvimento urbano da AMB, realizou-se a reconstrução histórica das transformações urbanas que levaram à atual formação da AMB. A história foi descrita em sete períodos, divididos por décadas, com as exceções do primeiro período, durante a construção do PPB (1955 - 1960), e do mais recente (2010 - 2018). A abordagem estudou a relação entre a história das transformações urbanas locais e os ciclos de valorização e desvalorização imobiliária.

Com a reconstrução histórica, constatou-se como a construção de Brasília como nova capital foi parte de um longo processo político e econômico do padrão brasileiro de desenvolvimento. A expansão da urbanização para o interior do país era necessária para ampliar a fronteira do capitalismo nacional; no entanto, o processo de ocupação do Centro-Oeste mostrou-se mais antigo que a transferência da capital. Portanto, é a nova sede da capital da República, materializada no PPB, que se insere, coloniza e passa a articular uma rede de pequenas cidades pré-existentes, tais como Luziânia, Formosa, Planaltina, Cristalina e Brazlândia.

No primeiro período, entre 1955 e 1960, que abarcou desde o início da construção do PPB até a inauguração de Brasília, observou-se como a cidade nasce segregada, primeiro pela estrita divisão interna dos acampamentos de obras e segundo pela delimitação estabelecida pela NOVACAP para a construção das cidades-satélites, fora da bacia do Lago Paranoá ou da EPCT. Desde o início, a produção do espaço urbano de Brasília esteve conectada ao processo de urbanização do Brasil, assim sendo, o planejamento urbano moderno não impediu problemas urbanos similares ao de outras metrópoles brasileiras. Intensas correntes migratórias de trabalhadores rapidamente povoaram a cidade em construção. Ademais dos acampamentos de obras, surgiram ocupações irregulares, que marcaram a cidade pelo rápido crescimento populacional e urbano, pela perversa organização espacial e pela antecipada expansão periférica. Paradoxalmente, a periferia de Brasília nasce antes que o próprio centro; isso não apenas pela colonização dos assentamento do Entorno, mas também pela construção prematura das cidades-satélites de Taguatinga e Sobradinho. Além disso, a especulação imobiliária também é anterior à inauguração da capital, e ocorreu desde a colocação da pedra fundamental em 1922, quando latifundiários começaram dividir as terras de

Planaltina para a construção de futuros bairros.

Durante o segundo período, de 1960 até 1970, Brasília se consolida como capital do país; não obstante, o golpe cívico-militar de 1964 mudou a trajetória do desenvolvimento urbano da cidade. O espaço limitado pela EPCT foi fortalecido como lugar das elites, removendo-se milhares de pessoas que habitavam ocupações irregulares. Neste contexto autoritário e de autoridades designadas, foram decretadas leis de planejamento urbano que definiram a estruturação do DF. O estabelecimento da EPCT como faixa sanitária oficializou a segregação como projeto de Estado. A segregação e a periferação foram promovidas com o planejamento de novos núcleos habitacionais para trabalhadores menos qualificados, localizados longe do PPB. Cada núcleo habitacional foi orientado a um estrato social específico: entre os bairros para altas rendas, foram criados setores de mansões no Park Way, Lago Norte e Lago Sul; em contraposição, famílias de baixa renda, expulsas do PPB, foram enviadas ao Gama. Na primeira década da inauguração, começa a formação da metrópole de Brasília, o que se manifesta nos primeiros desmembramentos dos municípios do Entorno goiano e na subdivisão do DF em RA.

Entre 1970 e 1980, notou-se a consolidação das cidades-satélites e da dominação do DF sobre os municípios do Entorno. Brasília consolida-se também, como um aglomerado urbano polinucleado. O DF dobrou sua população, chegando ao milhão de habitantes. Ainda em contexto de governos autoritários, por um lado, leis direcionaram a expansão urbana e o adensamento habitacional no vetor sul; por outro lado, no vetor leste, o governo ignorava o surgimento dos primeiros loteamentos irregulares, principalmente condomínios residenciais de classe média. Nos anos 1970, acontece uma retomada da construção civil, que tinha quase parado na década anterior, com isso, intensificaram-se as migrações e a mobilidade residencial, e diversificaram-se os empregos e serviços, o que caracterizaria a cidade de Brasília como metrópole terciária. Durante o período, também houve uma valorização imobiliária das áreas centrais, que forçou a saída do comércio do PPB para as cidades-satélites. No final da década, a criação da CEI levou à remoção de 80 mil pessoas de baixa renda, de diversos acampamentos e ocupações remanescentes em áreas centrais, que foram deslocadas para 15 mil lotes localizados a 30 km do PPB, na atual Ceilândia. Ao todo, a CEI teria removido quase 120 mil pessoas no DF. Para a população de renda média, a SHIS construiu moradias em Taguatinga e Guará. A criação da TERRACAP facilitou a entrega a privados de terras e imóveis públicos. Após uma série de remoções, que podem ser interpretadas como gentrificação ou higienização das áreas centrais, consolidou-se a segregada estratificação socioespacial do DF. A incipiente valorização do PPB e de algumas cidades-satélites provocou a saída de 33 mil pessoas do DF para os municípios do Entorno, que continuaram desmembrando-se, agora em Novo Gama e Cidade Ocidental. O PLANIDRO é reconhecido como a primeira proposta de

zoneamento urbano e serviu de antecedente para o PEOT de 1977, primeiro plano diretor do DF, que tentou organizar a expansão urbana e o surgimento de condomínios horizontais. O PEOT facilitou uma grande expansão da macha urbana, que mais tarde daria origem a Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas e Águas Claras.

No quarto período, entre 1980 e 1990, o Aglomerado Urbano de Brasília consolidou-se como metrópole terciária e solidificou o modelo de expansão periférico; apesar das interligações do sistema urbano metropolitano de Brasília, as desigualdades socioeconômicas continuaram. Enquanto o início da década foi marcado pela expansão urbana horizontal, o final caracterizou-se pelo adensamento das áreas pericentrais. Ao longo do período, o Estado - primeiro através da NOVACAP e depois através da TERRACAP - atuou promovendo a desigual ocupação do território, e impulsionando a segregação como projeto de cidade. A TERRACAP contribuiu com a especulação imobiliária, entregando terras públicas ao grande capital incorporador. No vetor de expansão nordeste, concentrou-se o surgimento de ocupações irregulares do DF, principalmente condomínios; enquanto isso, nos municípios do Entorno, aumentavam os loteamentos semi-urbanizados, consolidando-se como periferia. O crescimento urbano foi caracterizado como de metropolização com periferização. A relação centro-periferia configura um esquema de dominação e dependência, vinculado ao próprio conceito de metrópole grega, cidade-mãe, concentradora do poder político e colonizadora da periferia. A pressão sobre os preços imobiliários no DF intensificou as migrações intraurbanas de residentes e comerciantes, que partiram para o Entorno. A diminuição no ritmo do crescimento demográfico não diminuiu o aumento da mancha urbana, que continuou crescendo, pelo surgimento de condomínios informais, mas também por novos bairros formais, como Samambaia, projetado para 300 mil habitantes. Durante os anos 1980, predominou a política habitacional local de entregar lotes semi-urbanizados nas cidades-satélites e de regularização fundiária, ademais da urbanização de alguns assentamento informais. Estimou-se que, na época, 37 mil pessoas moravam em favelas dentro do PPB e 20 mil em Taguatinga. Para as rendas médias e altas, foram construídos os bairros de Águas Claras e Octogonal. No final dos anos 1980, Brasília já era reconhecida como uma metrópole terciária, de 2 milhões de habitantes e de notável influência regional. Havia uma dualidade no aglomerado urbano: por uma parte, o PPB centralizada as oportunidades, e por outra, os núcleos habitacionais-dormitórios, onde morava a maioria da população, espalhavam-se pelas periferias. A gestão de José Aparecido, no GDF, trouxe avanços na área da cultura, porém promoveu uma ideologia da apartação social no DF, incentivando o retorno de nordestinos a seus Estados de origem e sua saída do DF para conjuntos habitacionais no Entorno. A gestão seguinte, de Roriz, criou o Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda, que doou lotes semi-urbanizados de forma massiva, ao mesmo tempo que removía favelas remanescentes no PPB, povoando as periferias



do DF. A segregação e a dispersão dos assentamentos urbanos serviu ao Estado 240 como mecanismo de controle social.

A nova CF de 1988 introduz um novo pacto federativo no Brasil, implementando eleições locais no DF; ademais, determina o cumprimento da função social da propriedade urbana. A participação democrática adicionou complexidade ao planejamento urbano do DF, que até então era executado sem discussão popular. As metrópoles brasileiras foram institucionalizadas, diferenciando-se entre RM, AM e RIDE. Para o patrimônio cultural, foi uma década de construção e concretização das políticas de proteção do patrimônio cultural no país e no DF. Acontecimentos como a declaração de patrimônio da humanidade da UNESCO, a elaboração de “Brasília Revisitada”, por Lucio Costa, e o tombamento e fixação da Vila Planalto transformaram Brasília em um laboratório da experiência planejada e da proteção do patrimônio urbano moderno. Em 1990, o plano POUZO incorporou as recomendações de “Brasília Revisitada”.

No quinto período estudado, entre 1990 e 2000, predominou a continuação da metropolização periférica e consolidação do AUB: os municípios do Entorno expandem-se e consolidam-se, e com isso, configura-se a atual AMB. O crescimento urbano caracterizou-se pela continuidade das ocupações irregulares, principalmente por condomínios de classe média, e pela intensificação da doação de lotes. A contínua valorização imobiliária do DF aumentou as migrações para o Entorno e motivou a criação de mais municípios (Águas Lindas, Cidade Ocidental, Cocalzinho, Novo Gama e Valparaíso). Estimou-se, em 1991, que 80 mil pessoas saíram do DF para o Entorno, a maioria pressionada pelo preço da moradia. No DF, também foram criadas sete novas RAs (Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas e Riacho Fundo, Lago Norte e Lago Sul, Candangolândia). Em 1998, foi reconhecida, por lei federal, a RIDE-DF, composta, na época, pelo DF e 23 municípios de Goiás e Minas Gerais; isso apesar de que a CODEPLAN, em 1997, já advertia que apenas 10 municípios constituiriam a metrópole de fato. A partir do reconhecimento da RIDE-DF foram aprovadas leis de incentivo à produção rural na região. O PDOT de 1992, que anistiou as ocupações irregulares instaladas até a época, e a lei de doação de lotes de 1994, favoreceram a expansão da mancha urbana que cresceu mais que a população. Entre 1991 e 1997, a mancha urbana cresceu 35%, enquanto a população cresceu 13%; a mancha urbana avançou em direção aos municípios mais integrados do Entorno, o que provocou um grande desmatamento do cerrado nativo. Para famílias de renda média, em 1992, foi construído o bairro de Águas Claras, composto de condomínios verticais e de alta densidade, que serviu para viabilizar a expansão do metrô. O Lago Sul e o Jardim Botânico foram beneficiados com a ponte JK, inaugurada em 2002, que melhorou a conectividade. O metrô, inaugurado em 2001, teve grande influência no desenvolvimento urbano do DF, adensando e ocupando vazios em trechos de sua extensão. O governo Roriz transformou a entrega de lotes na principal política

habitacional: entre 1991 e 1994 foram 40 mil lotes doados e, de 1999 a 2005, 20 mil. A contínua construção de condomínios privados e de loteamentos irregulares e o surgimento de ocupações informais produziram uma divisão entre a cidade formal e outra informal. Em 1995, foram reconhecidas 529 ocupações informais dentro do DF. Dentro da informalidade, também diferenciavam-se as ocupações informais de classe média e alta, chamadas de condomínio, das ocupações de baixa renda, chamadas de invasões. A construção de condomínios superou a demanda por habitação, com isso, os lotes foram utilizados como forma de especulação imobiliária por grileiros ou desenvolvedores. O Estado foi conivente com a grilagem e especulação com terras públicas e privadas; a privatização dos terrenos da fundação Zoobotânica do GDF, que viraram loteamentos privados, são um exemplo. Com a promulgação da LODF em 1993, foram estabelecidos os prazos dos instrumentos urbanos, a necessidade de PLC para aprovação da LUOS e do PPCUB, ademais foi criada a figura dos PDL nas RA. A LODF demandou a revisão do PDOT, que foi aprovada em 1997. O novo PDOT permitiu que privados promovessem novos loteamentos e urbanizações, fomentou o PPB e Taguatinga como centralidades, promoveu a conurbação de Guará, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia com o metrô como articulador, ademais, incorporou a participação da sociedade civil no planejamento, com a criação do CONPLAN e dos Conselhos Locais. Com o novo plano diretor do DF, o planejamento funcional foi substituído pelo planejamento estratégico, que aproximou à cidade ao mercado, iniciando-se um projeto de cidade liberal.

No sexto período, de 2000 a 2010, define-se a estrutura socioespacial da AMB, desigual, dispersa e segregada. Em 2000, na AMB, já moravam 2,7 milhões de habitantes, 2 milhões no DF. No DF, a lógica de a mancha urbana crescer mais que a população se manteve; entre 2000 e 2007, a população do DF aumentou 14%, enquanto a mancha urbana teve o menor crescimento da história, 37,9%. Manteve-se também a expansão urbana horizontal e a contínua construção de condomínios no vetor leste. As ocupações urbanas no vetor sul continuaram adensando-se e iniciou-se a verticalização dos espaços mais valorizados. O adensamento e a urbanização de alguns “vazios” aumentou a conurbação do DF com o Entorno. Durante a década de 2000, Brasília ampliou sua influência econômica na região centro-oeste, ao mesmo tempo em que ocorreu uma expansão do agronegócio na região. Em 2007, o REGIC-IBGE delimita a AMB ao DF mais 9 municípios do Entorno, correspondendo à metrópole funcional e completa. A forte concentração de riqueza pelo município polo consolidou a AMB como a metrópole mais desigual do país. Na época, o DF concentrava 95% dos empregos formais, dos quais 76% estavam localizados no PPB. No Entorno, 30% da população ocupada trabalhava no DF, aumentando os fluxos pendulares e as distâncias entre casa e trabalho.

Entre as continuidades, no desenvolvimento urbano da AMB encontramos: por

uma lado, a regularização fundiária massiva de ocupações de renda média, como resposta à ocupação irregular de áreas rurais (política do fato consumado para fins eleitorais); e por outro, as remoções forçadas impetradas pelo Estado contra a população de baixa renda que ocupava irregularmente áreas centrais. Ademais, os deslocamentos provocados pelo avanço da pressão imobiliária nas áreas mais bem localizadas do DF mantiveram o PPB com espaço de moradia da população de alta renda. Uma das transformações foi o fortalecimento de Taguatinga como subcentro metropolitano, o que amenizou a polarização centro-periferia na AMB. Em 2007, a lei de transferência do Complexo Administrativo do GDF (CADF) para Taguatinga foi um passo concreto. Localizado na interseção de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, o CADF foi parte do projeto de Centro Metropolitano (CM), grande projeto urbano, pensado como polo de expansão metropolitana, que incluía: estação de metrô (aberta em 2007), o CADF, edifícios residenciais e comerciais e universidade. O edital para construção do CADF foi aberto em 2008, registrando-se a primeira PPP do DF (regulamentada por lei federal desde 2004). O grande projeto de CM foi parcialmente construído, mas continua desabitado por decisão da justiça, que levou inclusive à condenação do ex-governador Agnelo Queiroz. O efeito da instalação desse equipamento urbano e da ampliação da rede de metrô iniciaram o processo de valorização imobiliária e de verticalização das edificações próximas nas RAs de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Isto pode ter provocado a saída de pessoas para os municípios do Entorno, aumentando a desigualdade de renda entre as RAs do DF e os municípios goianos do Entorno. A valorização, verticalização e o surgimento de condomínios privados perto das estações de metrô do CM indicam potenciais processo de gentrificação, nesta área, agora pericentral da metrópole. Na área central de Brasília, dentro da EPCT, restaram apenas alguns espaços excepcionais que ainda concentram população de baixa renda, como o Varjão, a Estrutural, a Vila Planalto e Vila Telebrasil.

A construção de condomínios para rendas médias concentrou-se no vetor leste - em Sobradinho foram aprovados mais 15 parcelamentos. Estimou-se que, em 2006, 25% da população do DF morasse em condomínios, dos quais 69% teriam renda inferior a 5 salários mínimos. De 2006 para 2008, o número de parcelamentos irregulares no DF aumentou de 513 para 586. Por sua parte, o mercado de habitação formal registrou um aumento de 200% no valor dos imóveis entre 2000 e 2008, contra um aumento da inflação de 75%. No final da década, Guará, Ceilândia, Samambaia e Gama, concentravam a atividade imobiliária mais intensa.

Em 2001, a promulgação do Estatuto da Cidade (EC), foi um novo marco para a política urbana brasileira, disponibilizando diversos instrumentos para a gestão do solo: o mais importante é o Plano Diretor, que determina a função social da propriedade urbana. O EC levou à revisão da legislação urbana nas unidades da federação. No

Entorno, 11 municípios contavam com PD aprovados. O DF revisou o PDOT em 2009, porém apenas 8 de 30 RAs possuíam PDL. O PDOT de 2009 preservou o modelo de dispersão periférico, reconheceu o eixo leste de expansão urbana e continuou com a política de regularização fundiária massiva. O plano propôs mais de 30 novos núcleos habitacionais, 44 ARINE e 39 ARIS. A discussão pela construção e aprovação do PDOT revelou os diferentes atores e seus interesses, num processo que mais tarde levaria à prisão do ex-governador Arruda. O PDOT não conseguiu orientar o crescimento urbano, que avançou na informalidade à revelia de planos e normas. A própria ação do poder público, priorizando ou regularizando área inadequadas, acaba deixando os planos sem utilidade. Durante a década, foram criados ou regulamentados importantes institutos para a gestão da política urbano-habitacional do DF, tais como a CODHAB, SIDHAB, FUNDHIS, FUNDURB. A regulamentação da ONAL e da ODIR destinaram recursos ao FUNDURB e ao FUNDHIS.

Em 2009, o PMCMV inaugurou uma nova política habitacional e de regularização fundiária no Brasil. No AMB, significou a volta da construção massiva de habitação de interesse social. Até 2014, foram 47 mil UH contratadas, das quais 25 mil UH tinham sido construídas até 2012. Não obstante, esses números não foram efetivos em diminuir o déficit habitacional, uma vez que os municípios do Entorno que receberam as novas UH não eram os que concentravam o déficit habitacional. No DF, foram criadas 11 novas RA, que surgiram da política de entrega de lotes ou da regularização de condomínios. Seguindo a lógica de segregação por renda, entre as RAs criadas de baixa renda estiveram: Riacho Fundo II (programa assentamentos), Sobradinho II (programa assentamentos), Estrutural (ARIS), Itapoã (ARIS) e Vicente Pires (ARIEN-ARIS). Já para rendas médias e altas, foram criadas RAs como: Jardim Botânico (regularização), Águas Claras, Park Way e Sudoeste/Octogonal. No final da década, a pressão imobiliária pela verticalização surgida após a construção de Águas Claras ameaçou o isolamento do PPB pelo “cinturão verde” ou “faixa sanitária”. Isso iniciou a discussão pela aprovação do PPCUB (até hoje não foi aprovado) e da LUOS (aprovada em 2019). Outros instrumentos, como o Plano de Preservação do Sítio Histórico Urbano, aprovado por lei federal em 2004, tampouco foram implementados. Ainda assim, o período apresentou avanços na proteção patrimonial, que se concretizaram em 2010 e 2012 com portarias do IPHAN protegendo os arredores dos bens tombados e a vista do horizonte.

No último período, o mais recente, de 2010 a 2018, consolidou-se a formação da AMB como a metrópole funcional ao mesmo tempo em que se intensificaram as desigualdades socioespaciais. Em 2013, a REGIC-IBGE identifica a metrópole brasiliense como o DF mais 12 municípios do Entorno; em 2014, a CODEPLAN chega à mesma identificação, estabelecendo um consenso sobre a real área de influência do DF. Porém, como foi observado, esses limites mudam com o tempo e no futuro

outro municípios podem integrar-se ao DF. Em 2010, a AMB reunia 3,4 milhões de habitantes, que chegariam a 3,9 milhões em 2018. Só Taguatinga, Ceilândia e Samambaia já somariam 1 milhão de habitantes. Entre 2000 e 2010, Águas Lindas, Riacho Fundo, Sobradinho e Taguatinga foram as cidades que mais cresceram em população; Padre Bernardo foi a que mais perdeu habitantes. Entre 2013 e 2018, os maiores crescimentos registraram-se em Riacho Fundo II, Paranoá, Águas Claras e Luziânia; as maiores diminuições foram no SIA, Cocalzinho e Sobradinho II.

As metrópoles são territórios de relações entre cidades, espaços de concentração econômica, de poder político e de população; dessa forma, o aumento de conexões e da integração entre cidade da AMB também acarretou a intensificação das desigualdades e o aprofundamento da segregação socioespacial. No DF, ficou evidenciado que o Estado atuou, através do planejamento urbano, como agente promotor da exclusão e da gentrificação, preservando o PPB como espaço dos privilegiados e a periferia como dormitório dos trabalhadores. Na AMB, a aparente desorganização metropolitana contrasta com a severa lógica de centro-rico periferia-pobre. O planejamento metropolitano ficou limitado a projetos pontuais que tentaram direcionar o crescimento urbano, sem mudar o modelo polinucleado, disperso e periférico. O planejamento urbano moderno e o posterior planejamento urbano estratégico foram superados pelo processo de metropolização periférica e pela dinâmica territorial fragmentada. Na AMB, dissolveu-se a utopia da cidade moderna e organizada, impondo-se a ordem urbana desigual e combinada, resultado da reprodução do padrão brasileiro de desenvolvimento. A metrópole brasiliense transformou-se em uma cidade de múltiplas cidades, onde vão surgindo novas centralidades e novas periferias.

A consolidação de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia como centralidade metropolitana deu maior autonomia a essas RA, que configuraram verdadeiras cidades-satélites, com maior independência de núcleo urbano principal, o PPB. Em 2010, após a expansão do metrô, essas RAs experimentaram processos de valorização imobiliária e de verticalização das edificações. O aumento do preço pela moradia nas RAs pericentrais forçou o deslocamento da população economicamente mais frágil para os municípios do Entorno. A relação entre o valor do solo e a renda das pessoas marcou historicamente a estruturação interna da AMB. No DF, essa estruturação sempre foi reforçada pela atuação do Estado, persistindo na segregação do local de moradia segundo a renda. Na década de 2010, novas RAs foram criadas a partir de assentamentos habitacionais de baixa renda como, Sol Nascente, Fercal e Arniqueira.

Nos últimos anos, três fenômenos destacam-se no desenvolvimento urbano da AMB: primeiro, o surgimento de potenciais novas centralidades para além do PPB e Taguatinga, principalmente Sobradinho e Gama. Segundo, o aumento dos fluxos pendulares e as mudanças na estrutura do emprego, o aumento da informalidade concentrou ainda mais os empregos qualificados no PPB e os empregos de baixa

escolaridade nas periferias. Terceiro, o avanço da expansão urbana pelos quatro vetores de crescimento contrasta com a queda no crescimento demográfico. Entre as cidades que passaram por transformações urbanas mais intensas estão: Águas Lindas, com o aumento das residências multifamiliares; Samambaia, com o aumento dos condomínios residenciais em altura financiados pelo PMCMV; e Taguatinga, a partir do aumento nos investimentos em renovação urbana provocados pelo projeto de Centro Metropolitano.

Em 2015, o Estatuto da MetrÓpole regulamentou instrumentos de planejamento e de gestão metropolitana. Na AMB, a falta de articulação entre os planos diretores dos diferentes municípios torna ineficiente a provisão de serviços básicos. Essa articulação deveria acontecer com a elaboração do PDUI, plano de macrozoneamento metropolitano, proposto pelo Estatuto da MetrÓpole, mas não implementado. Embora o DF tenha atualizado o PDOT, quatro RAs tenham atualizado o PDL e cinco municípios do Entorno tenham revisado seus planos diretores, isso não melhorou a conexão entre os instrumentos de planejamento. As mudanças nas legislações urbanas dos municípios e do DF não acompanharam a complexidade do processo de metropolização da AMB. Em 2016 e 2017, a elaboração e aprovação da revisão do PD de Cidade Ocidental representou um caso de regulamentação *ad hoc* em favor de empresas urbanizadoras, donas de terrenos no município e que pagaram a consultoria que elaborou o estudo técnico para o novo plano. As necessidades dessas empresas foram excessivamente incluídas no novo PD, por exemplo, com a ampliação do perímetro urbano para incluir os empreendimentos e a criação de uma macrozona específica. A legislação *ad hoc* é parte de uma estratégia mais ampla de Urbanismo Pró-empresarial (UPE), onde o Estado é capturado pela lógica privada de competir por investimentos, transformando os governos locais em facilitadores do mercado imobiliário. Em 2012 o PDOT de 2009 foi revisado: reforçou-se a política de regularização fundiárias, incorporando a demarcação de novas áreas. O final do período esteve marcado pela mudança no paradigma da política urbana-habitacional, após o golpe parlamentar de 2016. Em 2016, a nova REURB flexibilizou a regularização fundiária, priorizando a classe média, revogou parte do PMCMV e facilitou o fechamento de vias públicas para criação de condomínios privados. Em 2017, foi o DF que modificou a política de regularização de terras rurais. Tendo em vista os exemplos de: UPE no PD de Cidade Ocidental em 2016, da implementação do Grande Projeto Urbano (GPU) do Centro Metropolitano em Taguatinga em 2007, do *lobby* da indústria da construção civil na revisão do PDOT de 2009, do desmonte do PMCMV e da flexibilização das regras para regularização fundiária, fica manifesto como a gestão da metrÓpole liberal periférica avança para um ultra-liberalismo urbano.

A política habitacional no DF, após a promulgação do PMCMV em 2009, esteve marcada por três momentos: primeiro, com o programa Morar Bem (2011-2016), que

construiu 24 mil UH, onde se destacam os conjuntos habitacionais de Paranoá Parque (6,3 mil UH para faixa 1) e Jardins Mangueiral (8 mil UH para faixas 2, 3 e 4), grandes investimentos em ZEIS vazias demarcadas no PDOT de 2009 fora da EPCT, a mais de 20 km do centro de Brasília. Segundo, o PLANDHIS (2012), ainda sem reconhecimento legal, mas que diagnosticou um déficit habitacional de 262 mil domicílios, 191 mil domicílios irregulares por regularizar e 126 mil domicílio que precisam de melhorias. Terceiro, o programa Habita-Brasília (2015-2018), que diversificou os programas de moradia da CODHAB, destacando a incorporação da ATHIS, o aluguel social e as políticas para a população em situação de rua. O Habita-Brasília construiu 13 mil UH e entregou 64 mil lotes, destacando-se o conjunto habitacional Parque do Riacho, com 4,4 mil UH.

O PMCMV-Morar Bem continuou como um eixo de atuação do programa Habita-Brasília. O Morar Bem mudou o paradigma na provisão de habitação, que era a entrega ou regularização de lotes, para a construção de moradia novas, e estabeleceu a meta de construir 100 mil UH no DF. Até 2014, o Morar Bem tinha construído quase 50 mil UH, localizadas em Samambaia, Santa, Maria, Riacho Fundo II, Paranoá São Sebastião. O PMCMV-Morar Bem teve efeitos muito além do déficit habitacional, estimando-se que teria contribuído com a redução de 20% no preço do m<sup>2</sup> de venda de imóveis. O orçamento do PMCMV-Morar Bem no DF - de R\$ 2,5 bilhões, 27% de todo o mercado imobiliário entre 2009 e 2016 - assegurou o crescimento da indústria da construção civil inclusive depois da crise internacional de 2007-2008. Foram reconhecíveis cinco ciclos de valorização e desvalorização imobiliária no DF: primeiro, de aumento dos preços entre 2004 e 2007; segundo, de queda com a crise de 2007 e 2008; terceiro, de aumento entre 2009 e 2012, quando chegou aos maiores preços; quarto, de queda entre 2013 e 2015, com a redução de investimentos no PMCMV; e quinto, de estabilização dos preços desde 2016. Durante a década outras leis foram importantes para o desenvolvimento urbano do DF e da AMB, como a aprovação do PDTU em 2011, a demarcação da APA do Lago Paranoá, e a portaria do IPHAN de 2016, regulamentando a preservação do CUB.

Para finalizar, a transferência da capital para o Planalto Central concretizou o projeto de interiorização do Brasil e da expansão da fronteira do padrão brasileiro de desenvolvimento. Com a construção da capital, o DF colonizou os municípios do Entorno, constituindo uma economia de aglomeração, fundada no setor terciário e com a administração pública como a principal atividade econômica da maioria dos municípios. No DF, entre 2003 e 2017, houve uma queda no número de empregados na administração pública, que passou de 46% para 39%. Apesar disso, o PPB continuou: concentrando os melhores empregos, mantendo sua hierarquia de principal centralidade, e preservando a elitização do espaço. As transformações urbanas, que resultaram na AMB atual, atenuaram a polarização centro-periferia, reconhecendo-

se um centro de alta renda, um pericentro de renda média e uma periférica de baixa renda. A análise das variáveis socioeconômicas por RA e municípios revelou potenciais de correlação muito fortes: entre a renda e a população com nível superior; entre o valor do aluguel e a renda da população; e uma correlação negativa muito forte entre população negra e pessoas com nível superior. Com forte potencial de correlação destacam-se as relações: entre a posição no trabalho de empregador com renda, nível superior e população branca; ademais, entre o valor de venda do m<sup>2</sup> com a renda dos moradores. A relação entre distância ao centro e o valor de venda do m<sup>2</sup> dos imóveis apresentou correlação negativa forte. Mediante o exposto, é possível entender que, por um lado, as relações entre renda, raça e nível educacional, e por outro, as relações entre distancia ao centro, renda e valor da moradia têm grande potencial de expressar a organização socioespacial da AMB.

Após discutir os principais achados da reconstrução histórica do desenvolvimento urbano da AMB e de analisar os efeitos socioespaciais das transformações urbanas é possível responder as demais perguntas de pesquisa.

Que tipos de transformações urbanas ocorreram na AMB? A principal transformação urbana na AMB, que historicamente foi uma continuidade, foi o crescimento disperso e a metropolização periférica. Progressivamente, desde os anos 1970, o Estado vem perdendo participação na produção do espaço urbano de Brasília, seja para os desenvolvedores privados formais como informais. Nos anos 1980 e 1990, predominou o surgimento de loteamentos irregulares e a doação de lotes por parte do GDF. No início de 2000, priorizou-se a regularização fundiária, desde 2009 até 2015, o Estado recuperou seu papel indutor na indústria da construção civil. Nos últimos anos, o desmonte da política habitacional e a desregulamentação da política urbana indicam um caminho para uma metrópole ultraliberal. A principal mudança esteve na diminuição da polarização centro-periferia, com a materialização da conurbação Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, que fortaleceu a diferenciação do pericentro metropolitano, ao mesmo tempo em que possibilitou a valorização da área e os potenciais deslocamentos da população pobre para o Entorno.

Como foram esses processos de transformação urbana? As transformações urbanas em Brasília foram promovidas pelo Estado, que foi o principal agente da segregação urbana e da gentrificação. As mudanças na legislação e os investimentos públicos foram fundamentais para que acontecesse a valorização imobiliária em espaços determinados; assim foi no caso emblemático do Centro Metropolitano do CADF em Taguatinga. O caso do PD de Cidade Ocidental é emblemático pelas características de urbanismo pró-empresarial e de regulação *ad hoc*. A AMB, que cresceu urbanizando terras rurais, incorporou os loteamentos irregulares informais e os loteamentos irregulares formais (lotes doados pelo Estado) à formalidade, por meio da regularização fundiária, que em diversas ocasiões foi utilizado com fins políticos



eleitorais. Após 2016, intensificou-se o desmonte e a flexibilização das políticas de planejamento e habitação social, iniciando uma etapa de neoliberalismo urbano.

As transformações urbanas da AMB também manifestam-se nas migrações intrametropolitanos motivadas pela procura de moradia economicamente acessível, principalmente de pessoas saindo do pericentro para o Entorno, o que transformou alguns municípios em cidades-dormitório do DF. Historicamente, o GDF encarregou-se de remover as ocupações de baixa renda da área central, enquanto o mercado imobiliário excluiu as famílias de baixa da moradia formal, forçando a saída para o Entorno. No DF, opera a lógica de me diz quanto você ganha que te digo onde você pode morar.

Quais os efeitos socioespaciais das transformações urbanas? O efeito mais relevante foi um processo de metropolização notadamente desigual e segregado. Os dados estatísticos mais recentes indicam que na AMB há uma relação, por um lado, entre renda, educação e raça, e por outro, entre distância ao centro, renda e valor dos imóveis. Essas relações mostram potencialmente fatores que influenciam a estruturação socioespacial da AMB. O resultado da metropolização desigual da AMB foi o *apartheid* simbólico de Brasília; uma metrópole de múltiplas cidades segregadas segundo a renda da população. Na AMB, a separação social é simbólica ou “cordial” porque não há barreiras físicas dividindo bairros ricos de pobres, contudo eles são separados por distâncias físicas e econômicas que os mantêm segmentados. A segregação e o deslocamento constante de população de baixa renda das áreas centrais foram um projeto do Estado; com a desculpa da preservação ambiental ou patrimonial, o GDF manteve os pobres longe do centro.

As premissas iniciais da tese podem ser ratificadas com algumas observações. Por uma parte, como ficou manifesto no texto, a AMB representa a metrópole funcional e a área de influência imediata da capital. Por outra parte, existem matizes na classificação das RAs e municípios como centro, centro-expandido, pericentro e periferia metropolitana. É necessário aplicar critérios multi-variáveis para classificar com maior exatidão, identificando-se aqui uma limitação da pesquisa.

Os resultados obtidos a partir da análise histórica do desenvolvimento urbano de Brasília confirmam parcialmente a hipótese, que afirmava que: apesar das particularidades na formação da AMB, ainda assim encontraríamos processos de gentrificação pela identificação de quatro elementos. Primeiro, pela implementação de políticas públicas de renovação urbana e de investimentos em infraestrutura com valorização de espaços específicos da cidade, o que foi possível observar no caso do Centro Metropolitano de Taguatinga. Segundo, pelos ciclos de desvalorização imobiliária que se observaram nos últimos anos, entre 2007 e 2008 e posteriormente entre 2013 e 2015, com destaque para os efeitos do PMCMV-Morar Bem na recuperação da valorização entre 2009 e 2012. Terceiro, pela elitização do centro em expansão ao

pericentro metropolitano; a gentrificação generalizada do PPB e a valorização imobiliária de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia deslocam continuamente a população de menor renda do DF para periferias cada vez mais distantes. Finalmente, pela gentrificação simbólica das áreas patrimoniais, através dos processos de remoções forçadas ou de exclusão cotidiana. Este último ponto não foi possível de abordar nesta pesquisa, no entanto, na dissertação de mestrado descrevo a gentrificação simbólica da Vila Planalto, acampamento pioneiro remanescente na área central, declarado patrimônio, que enfrenta desde 2010 tentativas de gentrificação comercial. Ademais, enquanto escrevo estas conclusões, ações higienistas do GDF retiram com truculência os pertences dos moradores de rua que ocupam as marquises do Setor Comercial Sul, espaço que se transformou na nova fronteira da renovação urbana. 249

Em conclusão, como encontrado neste texto, em Brasília, assim como em outras cidades latino-americanas, o Estado é fundamental para orientar a segregação residencial e promover os processos de gentrificação. No caso da AMB, por ser uma capital planejada, a atuação estatal é ainda mais marcante pelo monopólio do solo. Investimentos como o metrô e o Centro Metropolitano orientaram a valorização imobiliária pelo vetor sul-sudeste. Remoções forçadas asseguram que o PPB permaneça como um espaço de exceção, exclusivo para elites, restando apenas fissuras urbanas onde ainda reside a população de baixa renda nas áreas centrais.

ADRIANO, H. **A gestão pública da valorização da terra no DF: uma análise da aplicação das outorgas**. 2018. Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

AZEVEDO, H.; JATOBÁ, S.; FONSECA, F.; GONZAGA, G.; VARIZO, C.; MEIRELLES, M. **Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano - uma análise da sua implantação no Distrito Federal. Texto para discussão**. Brasília, Brasil. IPEA, , 2014. . Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/31111/1/TD\\_1962.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/31111/1/TD_1962.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2018.

BARBOSA, I. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 61–82.

BARCELLOS, M. Neoliberalização do Estado no Brasil: uma interpretação multiescalar. **E-Metropolis**, v. 6, n. 21, p. 6–20, 2015.

BASSUL, J. R. **Estatuto da cidade. quem ganhou? Quem perdeu?** 2004. Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/19536037/estatuto-bassul>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BEAUREGARD, M.; SCHWARTZ, G. E.; MILLER, L.; DOSSEY, L.; MOREIRA-ALMEIDA, A.; SCHLITZ, M.; SHELDRAKE, R.; TART, C. Manifesto for a Post-Materialist Science. **Explore**, v. 10, n. 5, p. 272–274, 2014. Disponível em: <[https://www.explorejournal.com/article/S1550-8307\(14\)00116-5/pdf](https://www.explorejournal.com/article/S1550-8307(14)00116-5/pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2018.

BELCHER, D. J. **O Relatório Técnico sobre a Nova Capital da República**. Brasília. 1958.

BERTOLINI, V. **Para onde vai o rural no DF? Análise de processos socioespaciais ocorridos nas áreas rurais do Distrito Federal de 1960 a 2000**. 2015. UnB, 2015.

BEÚ, E. Os Filhos dos Candangos: Exclusão e Identidades Os Filhos dos Candangos : Exclusão e Identidades. 2007.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. (Coord.). **De volta a cidade. dos processo de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. 1º ed. Annablume Editora. 2006.

BOURNAZOU, E. Cambios socioterritoriales e indicios de gentrificación. Un método para su medición. **Academia XXII**, v. 6, n. 12, p. 47–59, 2016.

CAIADO, M. C. S. Deslocamentos intra-urbanos e estruturação socioespacial na metrópole paulista. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 64–77, 2005a. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&amp%5Cnpid=S0102-88392005000400004&amp%5CnIng=pt&amp%5Cnrm=iso&amp%5Cntlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&amp%5Cnpid=S0102-88392005000400004&amp%5CnIng=pt&amp%5Cnrm=iso&amp%5Cntlng=pt)>.

\_\_\_\_\_. Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e Entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da população. **Revista Brasileira de Estudos da População**, v. 22, n. 1, p. 55–88, 2005b. Disponível em: <[https://www.tecnoveste.com.br/wp-content/uploads/2015/05/vol22\\_n1\\_2005\\_5artigo\\_p55a88.pdf](https://www.tecnoveste.com.br/wp-content/uploads/2015/05/vol22_n1_2005_5artigo_p55a88.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2018.

CAMPOS, N. A segregação planejada. In: **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. 2º ed. Brasília, Brasil: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 109–129. 251

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **O estatuto da cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

CARVALHO, Vitor. **A Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017**. Senado Federal. 2017. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod\\_resource/content/1/A Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465.2017 - Victor Carvalho Pinto.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod_resource/content/1/A Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465.2017 - Victor Carvalho Pinto.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2018.

CARVALHO, Vinicius. **O tombamento da caixa d'água da Ceilândia no contexto da política de patrimônio do Distrito Federal**. 2017b. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CASGRAIN, A.; JANOSCHKA, M. Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas el ejemplo de Santiago de Chile. **Andamios**, v. 10, p. 19–44, 2013.

CHECA-ARTASU, M. M. **Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina**. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, v. 1, n. 89. 2016.

CLARK, E. The order and simplicity of gentrification - a political challenge. In: **Gentrification in a Global Context: The new urban colonialism**. Oxon: Routledge, 2005. p. 256–264.

CODEPLAN. **A área de influência de Brasília e proposta de ampliação da RIDE do DF e Entorno**. GDF. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Área-de-Influência-de-Brasília-e-Proposta-de-Ampliação-da-RIDE-do-DF-e-Entorno.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)**. GDF. Brasília. 2014.

\_\_\_\_\_. Planejamento Territorial. **Brasília em debate**, p. 52, 2016.

\_\_\_\_\_. **Mapeamento da atividade econômica no DF**. GDF. Brasília. 2017. Disponível em: <[http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa\\_socioeconomica/Estudos/2017/Mapeamento\\_Atividade\\_Economica-Apresentacao.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/Estudos/2017/Mapeamento_Atividade_Economica-Apresentacao.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

COELHO, J. M. **Na riqueza e na pobreza: o papel da configuração para o estudo de centralidades e desigualdades socioespaciais em Brasília**. 2017. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CONTAIFER, S.; SOARES, F.; RIBEIRO, R.; JUNIOR, A. Descrição das alterações nos zoneamentos do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal entre os anos de 2009 e 2012. In: *Anais do XVII Simposio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, João Pessoa. João Pessoa: 2015.

COSTA, L. **Brasília 57-85; do plano-piloto ao Plano Piloto**. GDF, TERRACAP. 1985.

DA GUIA, G. **Políticas territoriais, segregação e reprodução das desigualdades socioespaciais no aglomerado urbano de Brasília**. 2006. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Trajatórias do desenvolvimento: o BID e o financiamento do patrimônio cultural na América Latina e Caribe**. 2018. Universidade de Brasília, Brasília, 2018. 252

DE MELO, A. **Entre a utopia do direito à cidade e a resistência urbana: a luta pelo habitar em Brasília-DF**. 2016. UnB, 2016.

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

DÍAZ-PARRA, I. La gentrificación, entre la ecología urbana y la teoría de la renta. In: BOURNAZOU, E. (Ed.). **Gentrificación. Miradas desde la academia y la ciudad**. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma de México, 2018. p. 34–52.

DORNELAS, D. **Terras no Distrito Federal - experiências com desapropriações em Goiás (1955-1958)**. 2006. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

DOS SANTOS, D. **A história da formação de Brasília como a construção da exclusão**. 2016. Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/16286/1/2016\\_DiegoMartinsDosSantos\\_tcc.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/16286/1/2016_DiegoMartinsDosSantos_tcc.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2018.

DUARTE, J. **De Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília**. 2009. Universidade de Brasília, 2009.

ECO, U. **Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1969.

FARIAS, E. **Retas Que se Prologam em Curvas: Tensões nos Usos do Contexto Metropolitano Brasiliense**. Brasília. 2016.

FARRET, R. O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. In: **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 25–36.

FERNANDES, E. La construcción del “Derecho a la ciudad” en Brasil. In: **La Ciudad y el Derecho**. Bogotá: Editorial U. de Los Andes, 2007. p. 494–518.

FLORENTINO, R. **Indo para o jogo: política de mobilidade urbana nas cidades sedes da copa do mundo - Brasília e São Paulo**. 2016. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2016.

FRANCO, S. As formas concretas da segregação residencial em Brasília. In: **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010a. p. 117–142.

\_\_\_\_\_. A gestão urbanística do espaço habitado: o objeto e o método no caso do Distrito Federal. In: **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010b. p. 163–164.

GANEM, R. S.; CAVALCANTES, S. R.; OLIVEIRA, T. A. De; SILVA, G. T. da. Ordenamento territorial e plano diretor: o caso do Distrito Federal. **Cadernos ASLEGIS**, v. 34, p. 79–98, 2008.

GIANNINI, H. **La “reflexión” cotidiana. hacia una arqueología de la experiencia.** 2º ed.. 253  
Santiago: Ediciones UDP, 2013.

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

GLASS, R. **London: Aspects of Change.** 1º ed. Londres: McGibbon and Kee, 1964.

GONÇALVES, F. **O mercado imobiliário e a política habitacional do distrito federal.** 2017. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

GOULART, M. **O horizonte de Brasília: a definição da zona de entorno e a gestão compartilhada do Conjunto Urbanístico de Brasília.** 2016. Escola Nacional de Administração Pública, 2016.

HAMNETT, C. The Blind Men and the Elephant: The Explanation of Gentrification. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 16, n. 2, p. 173–189, 1991.

HANSON, J.; HILLIER, B. **The Social Logic of Space.** 1º ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. **Social Register**, Buenos Aires: CLACSO, 2006, n. Enero, p. 99–130, 2006a.

\_\_\_\_\_. **The Limits to capital.** Londres: Verso, 2006b.

\_\_\_\_\_. **Ciudades rebeldes. del derecho de la ciudad a la revolución urbana.** Madrid: Akal S.A., 2012.

HOLANDA, F. de. **O espaço de exceção.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Brasília - cidade moderna, cidade eterna.** Brasília: FAU UnB, 2010a.

\_\_\_\_\_. Sociological Architecture. A Particular Way Of Looking At Places. **The Journal of Space Syntax**, v. 1, n. December, p. 337–355, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Dez mandamentos da arquitetura.** Brasília: FRBH, 2013.

\_\_\_\_\_. Brasília: utopia ou segregação à brasileira? **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2016. Disponível em: <[www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3217](http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3217)>. Acesso em: 27 abr. 2016.

HOLANDA, F. de; MEDEIROS, V.; RIBEIRO, R. Brasilia, Brazil: Economic and Social Costs of Dispersion. In: 44th ISOCARP Congress, Dalian. **Anais...** Dalian: 2008.

HOLANDA, F. de; PAULA, R. de. Zonas Especiais de Interesse Social nos vazios de Brasília. **Oculum Ensaios**, v. 15, n. 2, p. 209, 2018.

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

HOYT, H. **One Hundred Years of Land Values in Chicago.** Chicago: University of Chicago Press, 1933.

\_\_\_\_\_. The Pattern of Movement of Residential Rental Neighborhoods. In: **The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities**. Washington: Federal Housing Administration, 1939. p. 114–122.

JANOSCHKA, M. Gentrificação, deslocamento, desposição: processos urbanos claves en América Latina. **Revista INVI**, v. 31, n. 88, p. 27–71, 2016.

JANOSCHKA, M.; SEQUERA, J. Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista. In: **Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina**. Madrid: Catarata, 2014. p. 82–104.

\_\_\_\_\_. Gentrification in Latin America: Addressing the Politics and Geographies of Displacement. **Urban Geography**, v. 37, n. 8, p. 1175–1194, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/02723638.2015.1103995>>.

JANOSCHKA, M.; SEQUERA, J.; SALINAS, L. Gentrification in Spain and Latin America - a Critical Dialogue. **International Journal of Urban and Regional Research**, p. 1-32, 8 ago. 2013. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1468-2427.12030>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

JATOBÁ, S. Crescimento urbano na metrópole de Brasília: potencial e limitações. In: **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 307–340.

\_\_\_\_\_. Brasília: até que ponto se fragmentou a utopia modernizante. In: **Território e sociedade: as múltiplas faces de Brasília metropolitana**. Bristol: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 183–196.

KOHLSDORF, M. E. Brasília entre a preservação e o crescimento. In: RIBAS, O. (Ed.). **Visões de Brasília: patrimônio, preservação & desenvolvimento**. 1º ed. Brasília: IAB, 2005. p. 120.

LAKATOS, I. **The Methodology of Scientific Research Programmes. Philosophical Papers**. vol. I. 1º ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

LARA, H. **Brasília, uma cidade centenária**: Texto para discussão. Brasília: CODEPLAN, 2016.

LAURIANO, W. **Gentrificação: estratégias de enobrecimento do solo urbano. Dos tijolos de barro no subúrbio paulistano aos blocos de Brasília**. 2013. Universidade de Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Gentrificação da cidade modernista: Brasília. **Cadernos das Metrôpoles**, v. 17, n. 33, p. 155–178, 2015.

LEES, L. **The Emancipatory City? Paradoxes and possibilities**. London: SAGE Publications, 2004.

LEES, L.; SHIN, H. B.; LÓPEZ, E. Conclusion: Global Gentrifications. In: **Global Gentrifications. Uneven Development and Displacement**. Bristol: Policy Press, 2015. p. 441–452.

\_\_\_\_\_. **Planetary Gentrification**. Cambridge, UK: Polity Press, 2016.

LEES, L.; SLATER, T.; WYLY, E. **Gentrification**. New York: Routledge, 2008.

\_\_\_\_\_. **The Gentrification Reader**. New York: Routledge, 2010.

LEFEBVRE, H. **El derecho a la ciudad**. 1º ed. Barcelona: Ediciones Península, 1969.

LEITE, R. P. Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares na Manguetown. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, p. 115–172, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n49/a08v1749.pdf>>. Acesso em: 11 maio. 2014.

\_\_\_\_\_. **Contra-usos da cidade lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea**. 2º ed. Campinas, SP: Editora UNICAMP, 2007.

LEY, D. Reply: The Rent Gap Revisited. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 77, n. 3, p. 465–468, 1987.

\_\_\_\_\_. Gentrification and the Politics of the New Middle Class. **Environment and Planning D: Society and Space**, n. 12, p. 53–74, 1994.

LIMA NETO, V. C. **Mercado Imobiliário e Política Urbana no Distrito Federal: Um índice de Preços de Imóveis para o Distrito Federal**. Textos para Discussão IPEA. Brasília: IPEA, 2015.

LÓPEZ-MORALES, E. Gentrification in the Global South. **City**, v. 19, n. 4, p. 564–573, 2015.

LÓPEZ, E. Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del pericentro sur poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005. **Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XII, n. 1138–9788, p. 1–19, 2008.

\_\_\_\_\_. **Urban Entrepreneurialism and Creative Destruction: A Case-study of the Urban Renewal Strategy in the Peri-centre of Santiago de Chile, 1990-2005**. 2009. University College London, 2009.

\_\_\_\_\_. **Gentrificación y desplazamiento en América Latina: tres factores causales concatenados**. Santiago: Contested Cities. 2015.

\_\_\_\_\_. Acerca de una gentrificación “planetaria”, políticamente útil. **Revista INVI**, v. 31, n. 88, p. 217–240, 2016.

LÓPEZ, E.; GASIC, I.; MEZA, D. Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. **Revista INVI**, v. 27, p. 75–114, 2012.

LÓPEZ, E.; SHIN, H. B.; LEES, L. Latin American Gentrifications. **Urban Geography**, v. 37, n. 8, p. 91–108, 2016.

MARCUSE, H. A responsabilidade da ciência. **Scientiae Studia**, v. 7, n. 1, p. 159–164, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ss/v7n1/v7n1a08.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

MARCUSE, P. Gentrification, Abandonment, and Displacement: Connections, Causes, and Policy Responses in New York City. **Jornal of Urban and Contemporary Law**, v. 28, n. 195, p. 195–239, 1985. Disponível em: <[http://openscholarship.wustl.edu/law\\_urbanlaw](http://openscholarship.wustl.edu/law_urbanlaw)>. Acesso em: 9 abr. 2018.



\_\_\_\_\_. Gentrification, Social Justice and Personal Ethics. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 39, n. 6, p. 1263–1269, 2016. 256

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. p. 5–22.

MÁRQUEZ, F. **Patrimônio. Contranarrativas urbanas. Santiago, Buenos aires y Brasília**. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2019.

MARTINS, R. Povos do Planalto Central e adjacências nos séculos XVII, XVIII e XIX. In: Anais do 2º Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica, Tiradentes, MG. **Anais...** Tiradentes, MG: 2014. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0BxeU6XTjAJ2ccDIHM2RUR2xvX2s/edit>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. v. I  
MEDEIROS, V. **Urbis brasiliae: o labirinto das cidades brasileiras**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013.

MELLO, C. de; ROCHA, M. da; REIS, T. A efetividade do instrumento ZEIS vazias na inserção da Habitação de Interesse Social na cidade planejada: o caso de Brasília. **Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo**, n. 27, p. 205–222, 2020.

MENDES, L. Manifesto anti-gentrificação redux. **Marx e o Marxismo - Revista do NIEP-Marx**, v. 5, n. 9, p. 322–337, 2017. Disponível em: <[https://www.academia.edu/34446414/Mendes\\_L.\\_2017\\_Manifesto\\_anti-gentrificacao\\_redux\\_Revista\\_do\\_Niep\\_Marx\\_e\\_Marxismo\\_vol.\\_5\\_n.o\\_9\\_pp.322-337](https://www.academia.edu/34446414/Mendes_L._2017_Manifesto_anti-gentrificacao_redux_Revista_do_Niep_Marx_e_Marxismo_vol._5_n.o_9_pp.322-337)>. Acesso em: 23 fev. 2018.

MOURA, C. P. de. **Condomínios no Brasil Central: expansão urbana e antropologia**. 1º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

NASCIMENTO, W. **Discussão e aprovação do PDOT 2009: acordos e controvérsias da governança urbana no DF**. 2017. UnB, 2017.

NETTO, V. M.; SABOYA, R. T.; VARGAS, J. C.; CARVALHO, T. **Efeitos da arquitetura: os impactos da urbanização contemporânea no Brasil**. Brasília: FRBH, 2017.

NOGALES, A. M.; BARROSO, L.; JATOBÁ, S.; CRUZ, R.; MATHIEU, M.; PAVIANI, A. **Território e sociedade: as múltiplas faces da Brasília metropolitana**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

OLIVEIRA, R. A. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. 2008a. Universidade de São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, T. Marcas do processo de formação do espaço urbano de Brasília pela ótica da erradicação de favelas. **Universitas Humanas**, v. 5, n. 1, p. 49–76, 2008b. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/universitashumanas/article/view/876>>.

PAVIANI, A. Geografia urbana do Distrito Federal: evolução. **Espaço e Geografia**, v. 10, n. 1, p. 1–22, 2007.

\_\_\_\_\_. **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Brasília, a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização**. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010b. 257

\_\_\_\_\_. Área Metropolitana de Brasília a integrar: o desafio do desemprego e da descentralização de atividades. In: **Território e sociedade: as múltiplas faces de Brasília metropolitana**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 47–58.

PAVIANI, A. (org.). **A conquista da cidade. movimentos urbanos em Brasília**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. **Brasília: moradia e exclusão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília, Brasil: Editora UnB, 2010c.

PESCATORI, C. Cidade compacta e cidade dispersa: ponderações sobre o projeto do Alphaville Brasília. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n. 2, p. 40–62, 2015.

\_\_\_\_\_. O Núcleo Urbano Alphaville Brasília e a ampliação da cidade mercadoria na RIDE-DF. In: XVII ENANPUR, São Paulo. **Anais...** São Paulo: 2017.

POPPER, K. R. **Conjeturas y refutaciones. el desarrollo del conocimiento científico**. 3 ed. ed. Barcelona: Editorial Paidós, 1991.

PORTA, P. (org.). **Política de preservação do patrimônio cultural no Brasil: diretrizes, linhas de ação e resultados**. Brasília: IPHAN/Monumenta, 2012.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, E.; MAGALHÃES, C. H.; PESCATORI, C. Urbanização violenta: dinâmicas da segregação socioespacial em Brasília. In: Anais XVIII ENANPUR 2019, Natal, Brasil. **Anais...** Natal, Brasil: 2019.

RIBEIRO, L. C. **Integração dos municípios brasileiros à dinâmica da metropolização**. 1º ed. Rio de Janeiro, Brasil: Letra Capital, 2014.

RIBEIRO, M. **De Plano Piloto a metrópole: entraves e desafios da política habitacional de Brasília**. 2015. Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

RIBEIRO, R.; TENÓRIO, G.; HOLANDA, F. de. **Brasília: transformações na ordem urbana**. 1º ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo, Brasil: Boitempo Editorial, 2015.

ROY, A. Who's Afraid of Postcolonial Theory? **International Journal of Urban and Regional Research**, 2015.

RUXANDRA, A.; LUBINSKI, O. Not Exotic Enough? Implications of the Duality of Cuban Foodways on the Tourist Market. **MASKA**, v. 24, n. 4, p. 119–129, 2014.

SABBAG, J. **Brasília, 50 anos: do urbanismo moderno ao planejamento estratégico**. 2012. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SANTOS, C. R. **Brasília: do projeto hegeliano ao espaço da acumulação**. São Paulo: FFLCH, 2013. 258

SANTOS, M. Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teórico e metodológico da geografia. p. 28, 1988.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4º ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 3º ed. São Paulo, Brasil: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. 1. ed. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. **Expulsiones**. 1º ed. Madrid: Katz editores, 2015.

SAVAGE, M. The Politics of Elective Belonging. **Housing, Theory and Society**, v. 27, n. 2, p. 115–161, 2010.

SCHVARSBURG, B. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. In: **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 253–279.

\_\_\_\_\_. Políticas de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e de desenvolvimento territorial e urbano da área metropolitana de Brasília: a indissociabilidade necessária e a ausência como desafio de inovação. In: 9º Seminário Docomomo Brasil, Brasília. **Anais...** Brasília: 2011.

\_\_\_\_\_. A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília. **Cadernos MetrÓpole**, v. 19, n. 38, p. 313–334, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3813>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Consistência do planejamento e da gestão urbana na área metropolitana de Brasília. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 11, p. 1–13, 2019a.

\_\_\_\_\_. Dependência e autonomia na Área Metropolitana de Brasília. In: **TerritÓrio e sociedade: as múltiplas faces de Brasília metropolitana**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019b. p. 91–108.

SERRANO, A. **A implantação do centro metropolitano de Brasília – Distrito Federal e as transformações do espaço intraurbano**. 2014. Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/16023>>.

SHIN, H. B. Studying Global Gentrifications. In: HARRISON, J.; HOYLER, M. (Ed.). **Doing Global Urban Research**. London: SAGE Publications, 2018. p. 138–152.

SHIN, H. B.; LÓPEZ, E. Beyond Anglo-American Gentrification Theory. In: **The Handbook of Gentrification Studies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. p. 13–25.

SLATER, T. Gentrification of the City. **The New Blackwell Companion to the City**, p. 571–585, 2011.

SMITH, N. Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People. **Journal of the American Planning Association**, v. 45, p. 538–548, 1979.

\_\_\_\_\_. Gentrification and the Rent Gap. **Annals of the Association of the American Geographers**, v. 77, p. 462–465, 1987. 259

\_\_\_\_\_. **The New Urban Frontier**. 1º ed. New York: Routledge, 1996.

\_\_\_\_\_. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: **De volta à cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. 1º ed. São Paulo: Editora Annablume, 2006. p. 59–88.

\_\_\_\_\_. **La nueva frontera urbana. ciudad revanchista y gentrificação**. 1. ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2012.

SOJA, E. **Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones**. 1º ed. Madrid: Traficante de sueños, 2008.

SOMEKH, B.; LEWIN, C. **Teoria e métodos de pesquisa social**. Petrópolis, RJ, Brasil: Editora Vozes, 2015.

SOUSA, L. **Crescimento do mercado imobiliário no Distrito Federal na última década: razões dessa expansão**. 2011. Universidade de Brasília, 2011.

VIERO, B. Brasília como centro político. In: **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 37–60.

WHITAKER, J. S. **Produzir casas ou construir cidades? desafios para um novo brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. 1º ed. São Paulo: Editora FUPAM, 2012.

YIN, R. K. Case Study Reserach - Design and Methods. **Clinical Research**, v. 2, p. 8–13, 2006.

ZECHIN, P. **Sobre a dimensão espacial da desigualdade socioeconômica urbana: um estudo sobre cinco cidades brasileiras**. 2014. Universidade de Brasília, 2014.

ZUK, M.; BIERBAUM, A. H.; CHAPPLE, K.; GORSKA, K.; LOUKAITOU-SIDERIS, A.; ONG, P.; THOMAS, T. **Gentrification, Displacement and the Role of Public Investment: A Literature Review** Community Development Investment Center. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <file:///C:/Users/shiel/AppData/Roaming/Zotero/Zotero/Profiles/6vsmahgs.default/zotero/storage/URR5DXSQ/gentrification-displacement-role-of-public-investment.html>. Acesso em: 3 fev. 2017.

ZUKIN, S. Gentrification: Culture and Capital in the Urban Core. **Annual Review of Sociology**, n. 13, p. 129–147, 1987.

**GLOSSÁRIO DE CONCEITOS**

- *Apartheid* cordial: conceito proposto pela jornalista e ativista Alexandra Loras, para quem, no Brasil, dentro do racismo estrutural que integra a organização econômica e política da sociedade, existe uma segregação sutil e sofisticada, onde não precisa haver placas ou muros para naturalizar a dominação sobre a população negra. Na cidade, essa apartação manifesta-se na exclusão espacial determinada pela valorização imobiliária das áreas bem localizadas, que separa a população segundo a condição financeira, o que encontra estreita relação com a condição racial. Sem leis de segregação, a apartação socioespacial é feita pelo mercado, que conserva os privilégios e a desigualdade. No caso de Brasília, a ideia de um *apartheid* social foi levantada por Cristovam Buarque nos anos 1990, no livro “O que é apartação”.

- Área Metropolitana de Brasília (AMB): delimitação da metrópole brasiliense especificada pela CODEPLAN em 2014, que reconheceu o DF e os 12 municípios do Entorno goiano (Águas Lindas, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio e Valparaíso) como uma unidade urbana de aglomeração, integração e complementariedade territorial.

- Capital espacial: o conceito surge da denominação de capital cultural de Bourdieu (BOURDIEU, 1990) e da reinterpretação de Lévy (LÉVY, 2000), que reconheceu a natureza política do espaço urbano. O capital espacial é definido como o conjunto de recursos acumulados por um ator social, os quais lhe permitem utilizar estrategicamente a dimensão espacial e tirar vantagens na sociedade. É um bem social acumulável e utilizável para produzir outros bens sociais. Para Lévy (2000), o capital espacial é um recurso fundamentado na capacidade de manipular a dimensão espacial de um bem, seja material ou imaterial, e de valorizá-lo em outro tipo de recurso. Um exemplo da utilização do capital espacial é o aproveitamento financeiro que as pessoas podem dar à sua localização espacial na cidade.

- Desigualdade combinada: referência conceitual introduzida por Schvarsberg (2017) para explicar a desigualdade existente no processo de desenvolvimento e metropolização de Brasília. A origem do conceito está na “lei de desenvolvimento desigual e combinado” de León Trotsky, que explica como países do capitalismo periférico podem conviver simultaneamente com aspectos primitivos (atraso) e avançados (modernidade) dentro do processo de desenvolvimento econômico. Para Schvarsberg (2017), esta contradição do capitalismo também possui uma dimensão urbana e seria reconhecível na metrópole brasiliense, onde há uma convivência entre

uma periferia de urbanização precária e uma centralidade de urbanização moderna. Para o Observatório das Metrôpoles, a ordem urbana desigual e combinada é resultado do padrão brasileiro de desenvolvimento, que se expressa nas metrôpoles por meio do pacto de dominação social, da estrutura social dualizada, da autosegregação e do modelo híbrido de reprodução social.

- Deslocamento: na teoria da gentrificação, o deslocamento descreve o processo pelo qual a população de menor renda abandona os centros urbanos em direção às periferias, abrindo espaço para a chegada de população de maior renda. Esse processo é forçado pelo aumento dos custos de vida no local. O deslocamento ou expulsão por gentrificação acontece quando forças externas (econômicas, políticas, simbólicas e psicológicas) dificultam a vida cotidiana, impossibilitando a permanência no local, o que acaba restringindo as alternativas de moradia adequada para população pobre (MARCUSE, 1985).

- Direito à cidade: conceito incorporado por Henri Lefebvre no final dos anos 1960 (LEFEBVRE, 1969) e reinterpretado por David Harvey nos anos 2000 (HARVEY, 2008). O direito à cidade, é um direito à vida urbana, um direito a definir os rumos e os ritmos da cidade segundo os desejos de seus habitantes. O direito à cidade fundamenta-se na ideia de que, na cidade, enquanto produção cultural e coletiva da uma sociedade em um momento histórico determinado, deve primar seu valor de uso por sobre o valor de troca. Assim, a cidade como espaço público e político é um lugar de solidariedade, onde os desejos dos habitantes deveriam ser correspondidos, mas, devido às forças envolvidas na sua produção, encontra-se em constante conflito social e de classe. Harvey (2012) ampliou a interpretação do conceito, e considerou que o direito à cidade não é apenas o direito a usufruir da cidade, mas também é o direito a imaginar, reconstruir e transformar a cidade e a vida urbana segundo os anseios das pessoas em detrimento da reprodução do capital.

- Ecologia urbana: a teoria da Ecologia Urbana ou Ecologia Humana foi definida por Robert E. Park, em 1915, como a ciência que estuda a ordem e as características dos agrupamentos humanos (PARK, 1999). A teoria surgiu na Escola Sociológica da Universidade de Chicago, em 1900, a partir dos estudos de Park e Louis Wirth, que analisaram a estrutura sociológica da cidade. Os autores interpretaram a organização social da cidade como algo similar a o que aconteceu nas espécies vegetais e animais em suas relações com o território. A Ecologia Urbana descreve a cidade como produto da natureza humana e como um laboratório do comportamento coletivo. Para a teoria, por uma parte, a cidade é um território relativamente grande, denso e habitado por indivíduos socialmente heterogêneos. Por outra, a estrutura da cidade poderia ser

explicada a partir da estrutura física, da organização social e como um conjunto de ideias e atitudes. 262

- Filtragem residencial: conceito proposto por Homer Hoyt (HOYT, 1939), descrevia o processo de esvaziamento dos centros urbanos das cidades norte-americanas. Para Hoyt (1939), o comportamento da população de alta e média renda e sua capacidade para escolher sua localização (moradia) seria fundamental na configuração socioespacial da cidade. Os movimentos das elites em direção aos subúrbios seriam seguidos pelas classes médias: esse movimento teria desocupado os centros urbanos, levando à deterioração e à diminuição dos preços dos imóveis, o que permitiria a chegada da população de menor renda. Esse conceito foi importante para a perspectiva do consumo, que explica a gentrificação como um processo de filtragem para cima, ou seja, a volta das elites aos centros urbanos.

- Gentrificação: conceito proposto pela socióloga Ruth Glass no anos 1960 (GLASS, 1964) para descrever as transformações urbanas que levavam ao aburguesamento dos bairros proletários de Londres. Atualmente, a gentrificação é entendida como um fenômeno planetário; uma forma particular de produção do espaço que promove transformações na paisagem urbana em espaços centrais e pericentrais das cidades. Essas transformações provocam a substituição dos residentes e usuários de menor renda, os que são substituídos por outros maior poder aquisitivo.

- Gentrificação simbólica: são os processos de gentrificação associados à reapropriação de patrimônio cultural por parte de novos grupos de usuários ou residentes atraídos por políticas de incentivo ao consumo. A gentrificação simbólica explica como diferentes aspectos imateriais de um espaço se organizam política, econômica e socialmente para configurar uma estratégia de deslocamento. Na América Latina, a gentrificação simbólica foi estudada em centros históricos de diversas cidades. O aumento do turismo e do controle social em áreas patrimoniais revitalizadas aumentaram os conflitos étnico-raciais e de classe. No Brasil destacam os casos de Salvador, Recife e Fortaleza. Nos casos latino-americanos, a gentrificação simbólica está relacionada com políticas neoliberais que transformam o patrimônio cultural para serem usufruídos por turistas e novas classes médias. As políticas públicas que facilitam o processo, muitas vezes, são desenvolvidas em cooperação com órgãos internacionais como UNESCO ou Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A gentrificação simbólica acontece principalmente no espaço público dos centros patrimoniais, onde os projetos de revitalização facilitam a expulsão e a exclusão da população pobre que se apropria desses espaços enquanto estão deteriorados ou “desvalorizados”.

- Patrimônio cultural da humanidade: é um reconhecimento outorgado pela UNESCO,

desde 1972, para monumentos, conjuntos ou locais de interesse que possuem um “valor universal excepcional”. O Plano Piloto de Brasília, projeto urbano de Lucio Costa, com monumentos arquitetônicos projetados por Oscar Niemeyer, foi incluído na Lista Mundial de Sítios Patrimoniais (*List of World Heritage Sites*), em 1987, como exemplo singular, integro e autêntico do urbanismo moderno do século XX.

- Pericentro: conceito específico relacionado às cidades latino-americanas, utilizado para definir o espaço imediato de maior desenvolvimento urbano que rodeia a área central das cidades, excluído o centro de negócios (*Central Business District - CBD*). O conceito de pericentro surge dos modelos de estruturação das metrópoles elaborados pela Escola Sociológica de Chicago. O pericentro faz menção ao anel perimetral que circunda a área central das metrópoles. Nas cidades norte-americanas, é entendido como o espaço intermediário entre o centro de negócios e os subúrbios. Na América Latina, o pericentro compreende uma macrozona ao redor do centro. No caso de Brasília, onde o espaço central é definido pelo interior da EPCT, o pericentro corresponderia ao espaço circundante a essa via.

- Produção do espaço: tese desenvolvida por Henri Lefebvre nos anos 1970 que trata da produção do espaço, principalmente o espaço urbano como espaço social. Por um lado, a principal hipótese de Lefebvre é que: é no espaço e pelo espaço que acontece a reprodução das relações de produção no capitalismo. Por outro, a principal contradição seria que: embora exista a capacidade de transformar o espaço em escala planetária, o espaço encontra-se fragmentado pela propriedade privada e seus proprietários. Espaço e sociedade estão em constante retroalimentação. O autor reivindica o espaço como sendo mais importante que o tempo no processo de produção, e como único elemento indivisível entre processo e objeto. Entre os agentes que participam na produção do espaço, Lefebvre destaca aos arquitetos-urbanistas, os promotores imobiliários, o sistema financeiro e as autoridades políticas-administrativas (LEFEBVRE, 1974).

- Renovação urbana: a renovação urbana, também chamada de revitalização urbana, é uma estratégia global de incorporação de negócios imobiliários na reforma ou requalificação de áreas em processo de deterioramento, com o objetivo de revalorizar e repovoar certos espaços das cidades. As políticas de renovação urbana surgiram nos anos 1980 com o neoliberalismo, quando cidades como Nova Iorque, Paris, Londres e Barcelona começaram a competir pela captação de capitais e investimentos. As prefeituras flexibilizaram suas legislações, adotaram o planejamento estratégico ou *marketing* urbano, com o objetivo de permitir altos lucros aos empreendedores. As políticas urbanas de renovação de área centrais passam a ter um caráter elitista,



renovando o tecido urbano e social. Contrários às políticas de revitalização urbana 264  
estão os projetos de reabilitação urbana, que se caracterizam por recuperar áreas e edificações deterioradas, que privilegiam aspectos sociais, respeitando a dimensão local e incentivando a permanência dos moradores originais. A reabilitação urbana inspira-se no “modelo de Bolonha”, que recuperou a parte antiga da cidade com projetos de habitação de interesse social em edifícios históricos.

- Segregação residencial: a segregação residencial ou segregação socioespacial é a distância física entre classes sociais nas cidades. Corresponde à proximidade ou à distância social da localização da população na cidade, segundo sua renda e a valorização imobiliária. A segregação residencial das cidades latino-americanas caracterizava-se por uma ampla periferia homogênea de baixa renda e um centro expandido de alta renda, algo que se tornou mais complexo nos anos 1980, com o surgimento dos condomínios privados de alta renda nos subúrbios.

- Sul global: o sul global, também chamado de países dependentes, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, são as nações que se inserem nas relações globais entre centro e periferia impostas pelos países mais industrializados e dominadas por corporações multinacionais, mercados de commodities ou outros meios pelos quais os países desenvolvidos ou do norte global exercem seus interesses no exterior (LÓPEZ, 2009).

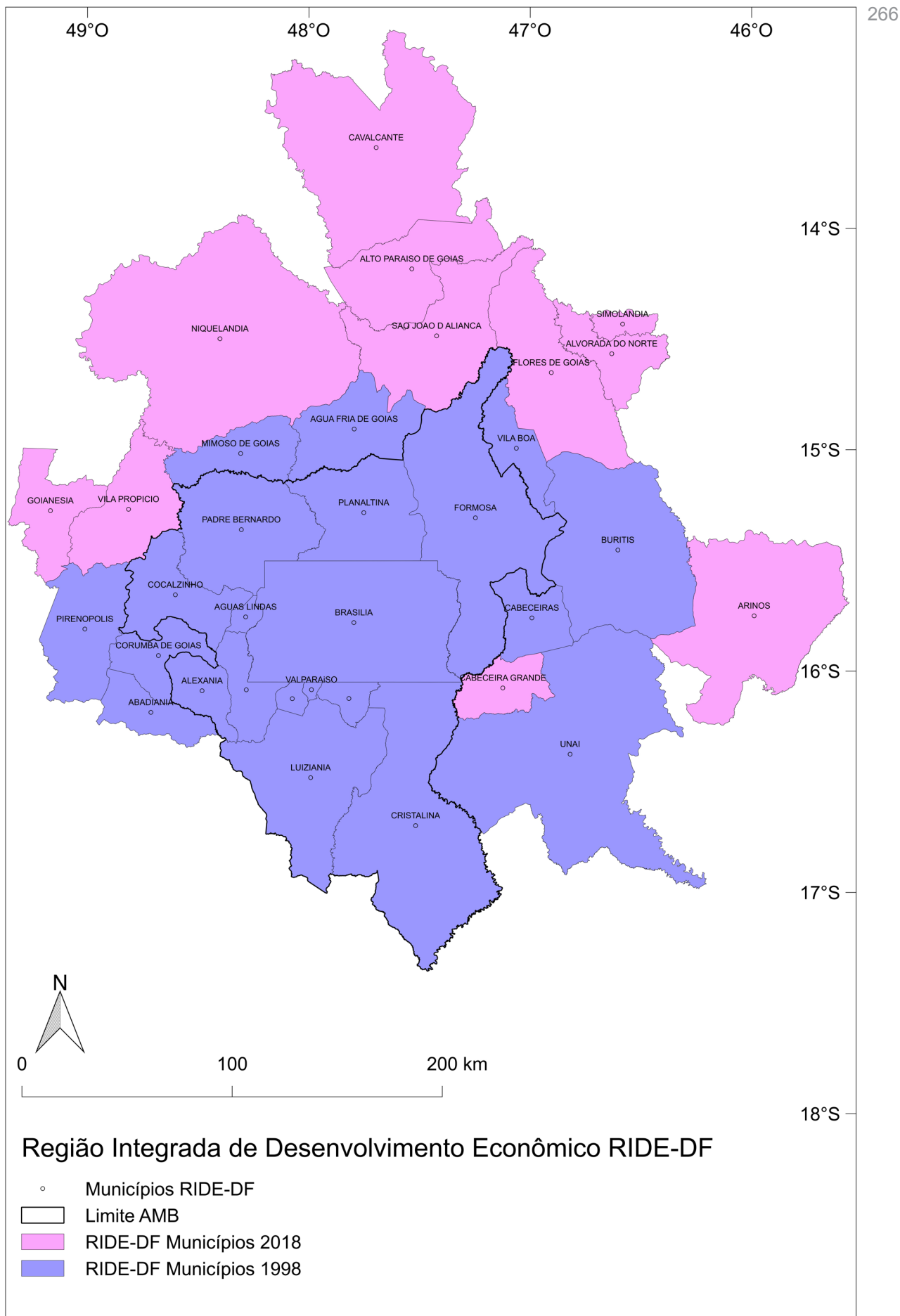
## ANÁLISE VARIÁVEIS

As figuras 1 a 5 apresentam mapas com informações da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF). A figura 1 apresenta um mapa com os limites da RIDE-DF: indicam-se os municípios delimitados por lei em 1998 e os novos municípios incorporados em 2018. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), figuras 2 e 3, mede o desenvolvimento dos municípios brasileiros a partir de três dimensões: saúde, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, quanto maior o número, mais alto o desenvolvimento humano; no mapa, quanto mais azul a cor, maior o desenvolvimento do setor censitário. O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) mede o nível de exclusão ou de acesso que a população tem a três ativos: infraestrutura urbana, capital humano e renda-trabalho. Quanto mais próximo de 1, maior o grau de vulnerabilidade ou falta de acesso; no mapa, a maior vulnerabilidade é representada com cores vermelhas. De 2000 para 2010, tanto o mapa de IDHM quanto o de IVS apresentaram melhoras, principalmente nos municípios mais periféricos da RIDE-DF, onde diminuíram as áreas com baixo IDHM e alto IVS. A comparação da manutenção das áreas centrais com altos índices de bem-estar, com as melhorias moderadas nas periferias, reflete as fortes desigualdades socioespaciais dentro da RIDE-DF.

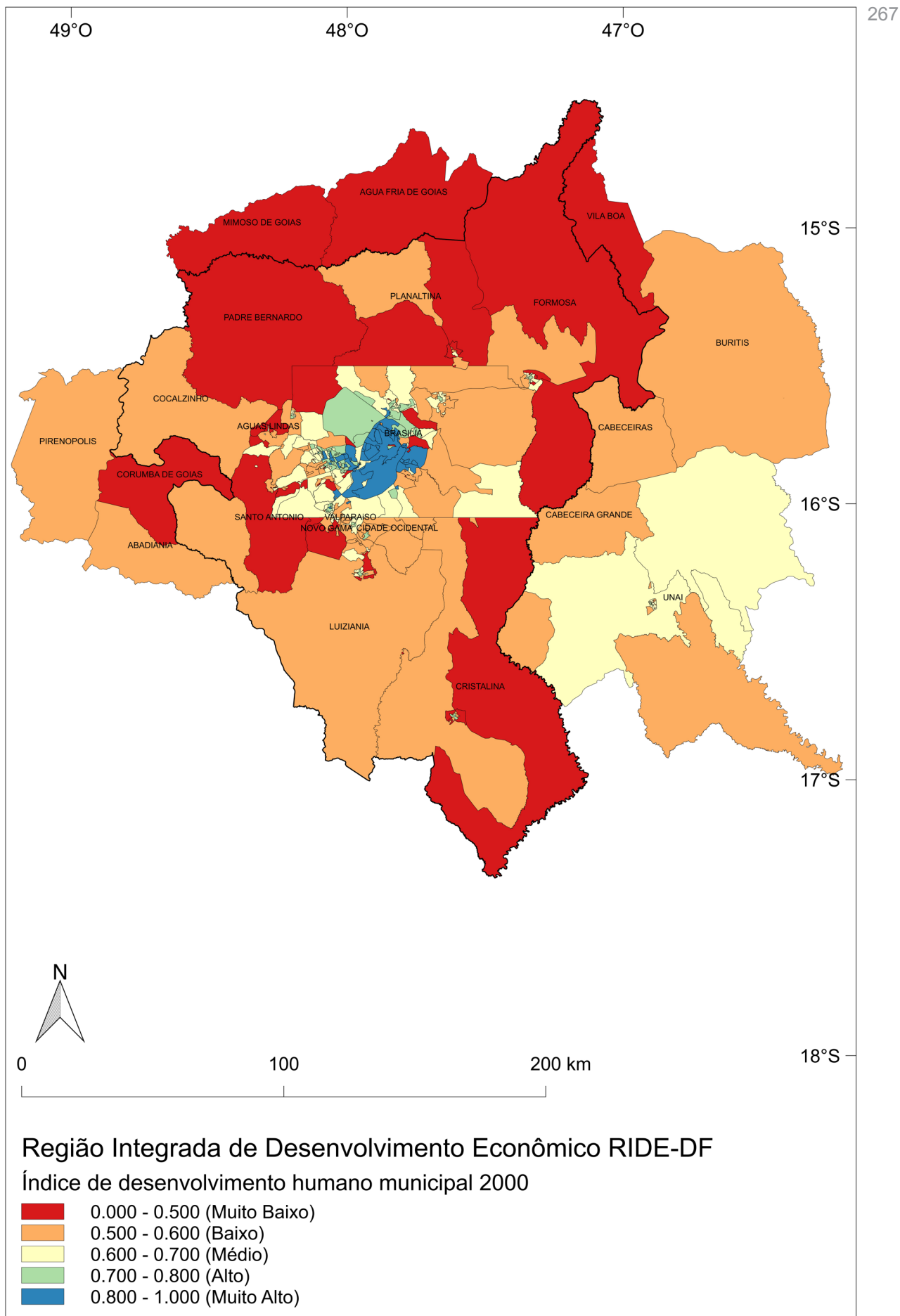
Nos mapas das áreas rurais e urbanas, nas figuras 6 e 7, as cores mais escuras indicam maior grau de urbanização e as mais claras, as áreas rurais. De 2000 para 2010, é possível observar a consolidação das áreas urbanas nos municípios do Entorno e o crescimento da mancha urbana no DF. No Entorno, Águas Lindas, Valparaíso e Novo Gama destacam-se principalmente pelo preenchimento de espaços vazios nas áreas pericentrais; Planaltina e Cidade Ocidental destacam-se pelo crescimento periférico das áreas urbanas. No DF, destaca-se o desenvolvimento de novas áreas urbanas, em setores correspondentes a Paranoá, Jardim Botânico e São Sebastião.

As figuras 8 e 9 mostram o percentual de domicílios segundo a condição de propriedade para cada setor censitário. Em cor azul, os domicílios próprios; em cor magenta, os domicílios alugados; e em cor laranja, os domicílios cedidos. De 2000 para 2010, na Área Metropolitana de Brasília (AMB) como um todo, houve um grande aumento dos domicílios que mudaram para condição de próprios e uma notória diminuição de domicílios cedidos. Os domicílios alugados continuaram dispersos pelo DF, porém se observa uma concentração maior de domicílio em condição de aluguel no centro da Ceilândia e o aparecimento um novo setor com aluguéis em Águas Claras.

Figura 1: mapa municípios RIDE-DF em 2018 e limites AMB.

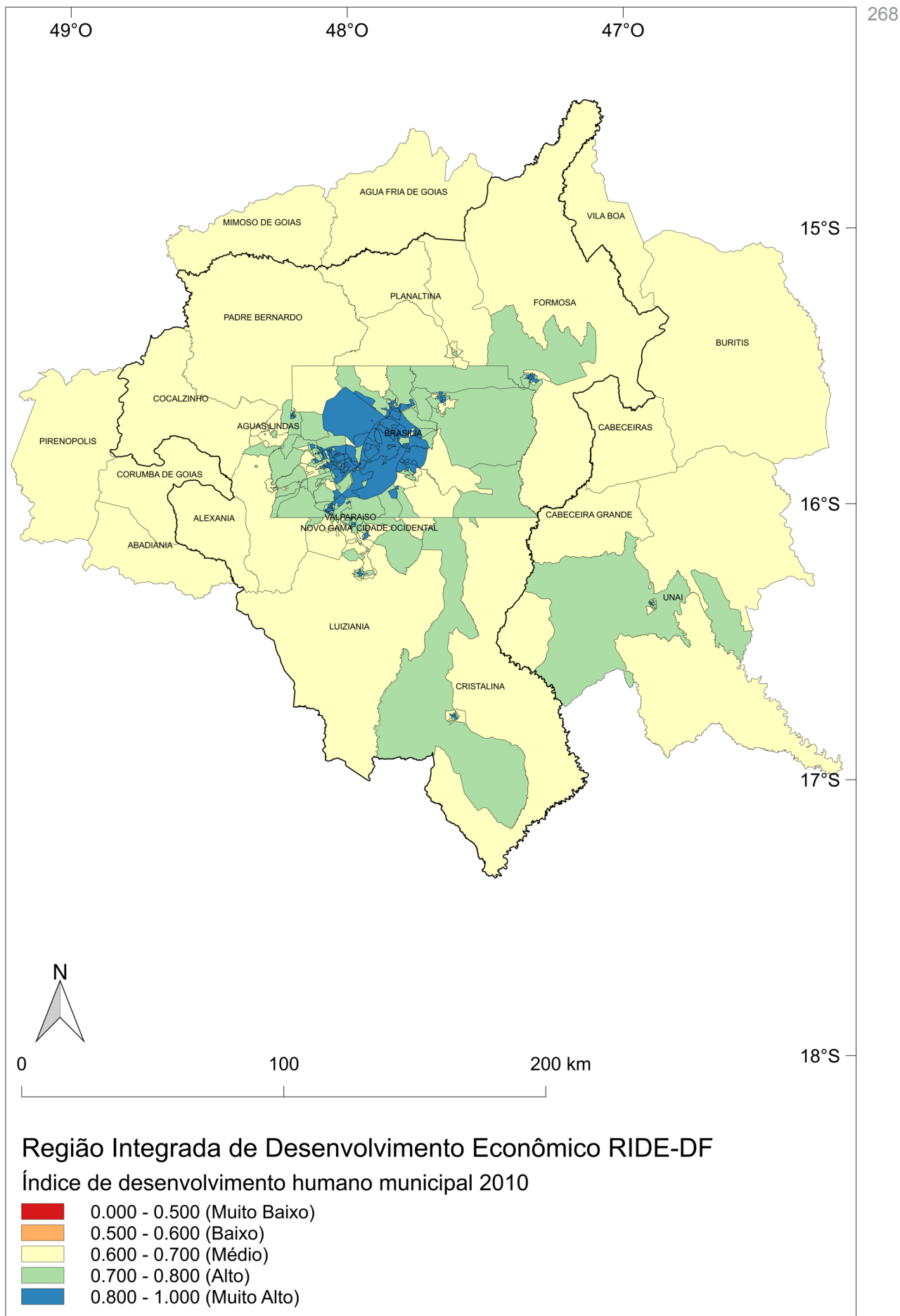


**Figura 2:** mapa índice desenvolvimento humano (IDHM) na RIDE-DF em 2000.



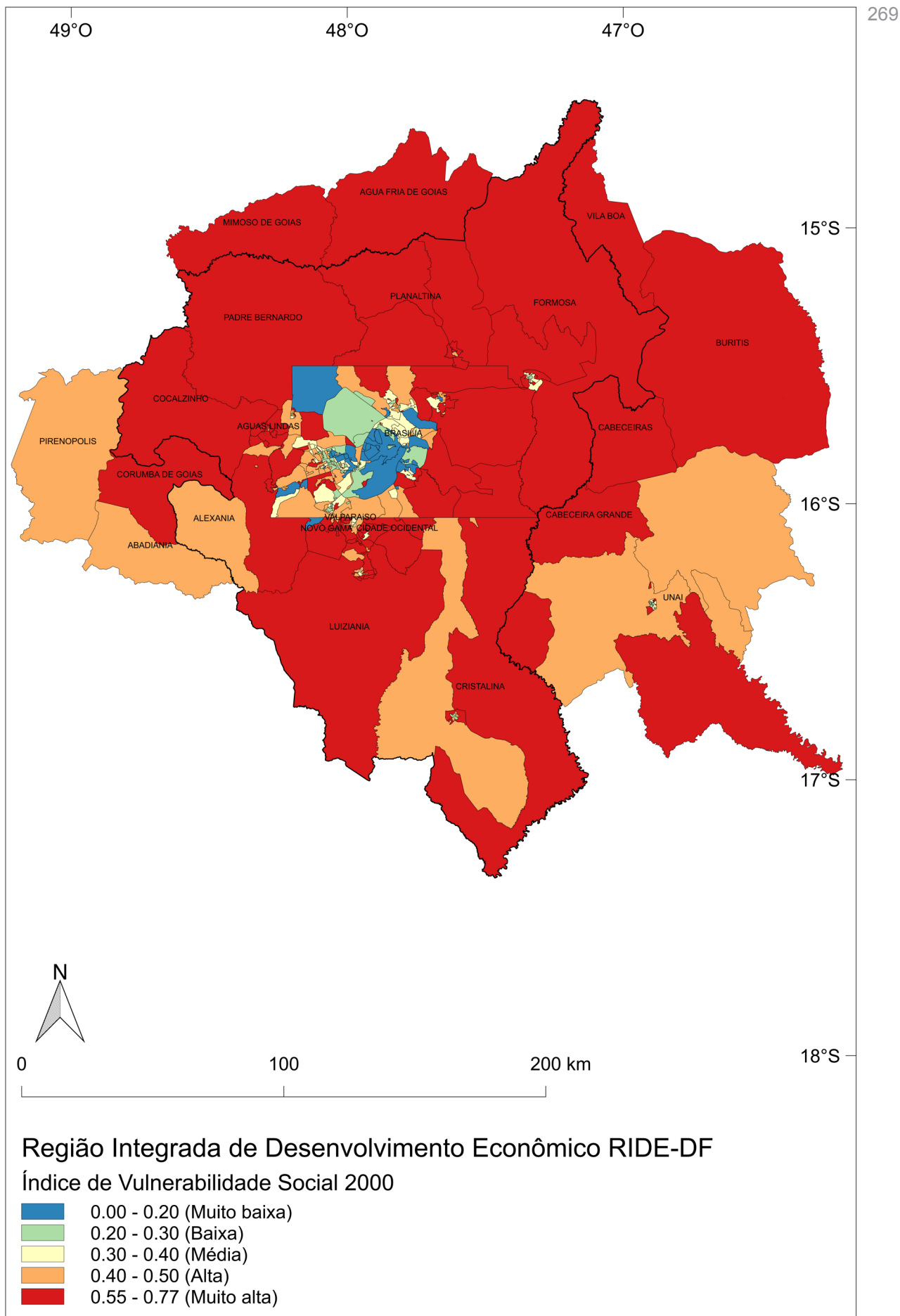
**Fonte:** elaboração própria com dados IPEA.

**Figura 3:** mapa índice desenvolvimento humano (IDHM) na RIDE-DF em 2010.

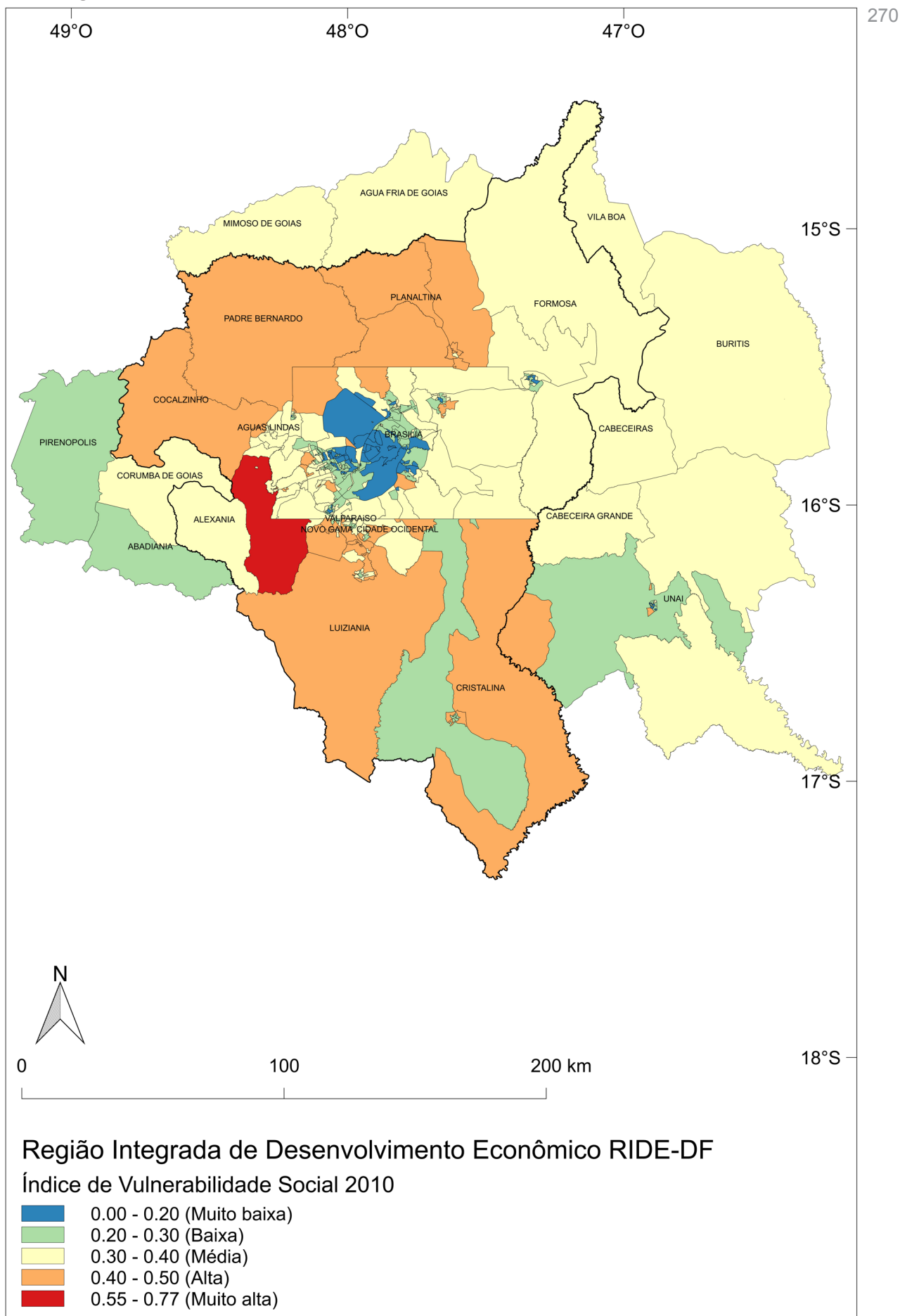


Fonte: elaboração própria com dados IPEA.

**Figura 4:** mapa índice de vulnerabilidade social (IVS) na RIDE-DF em 2000.

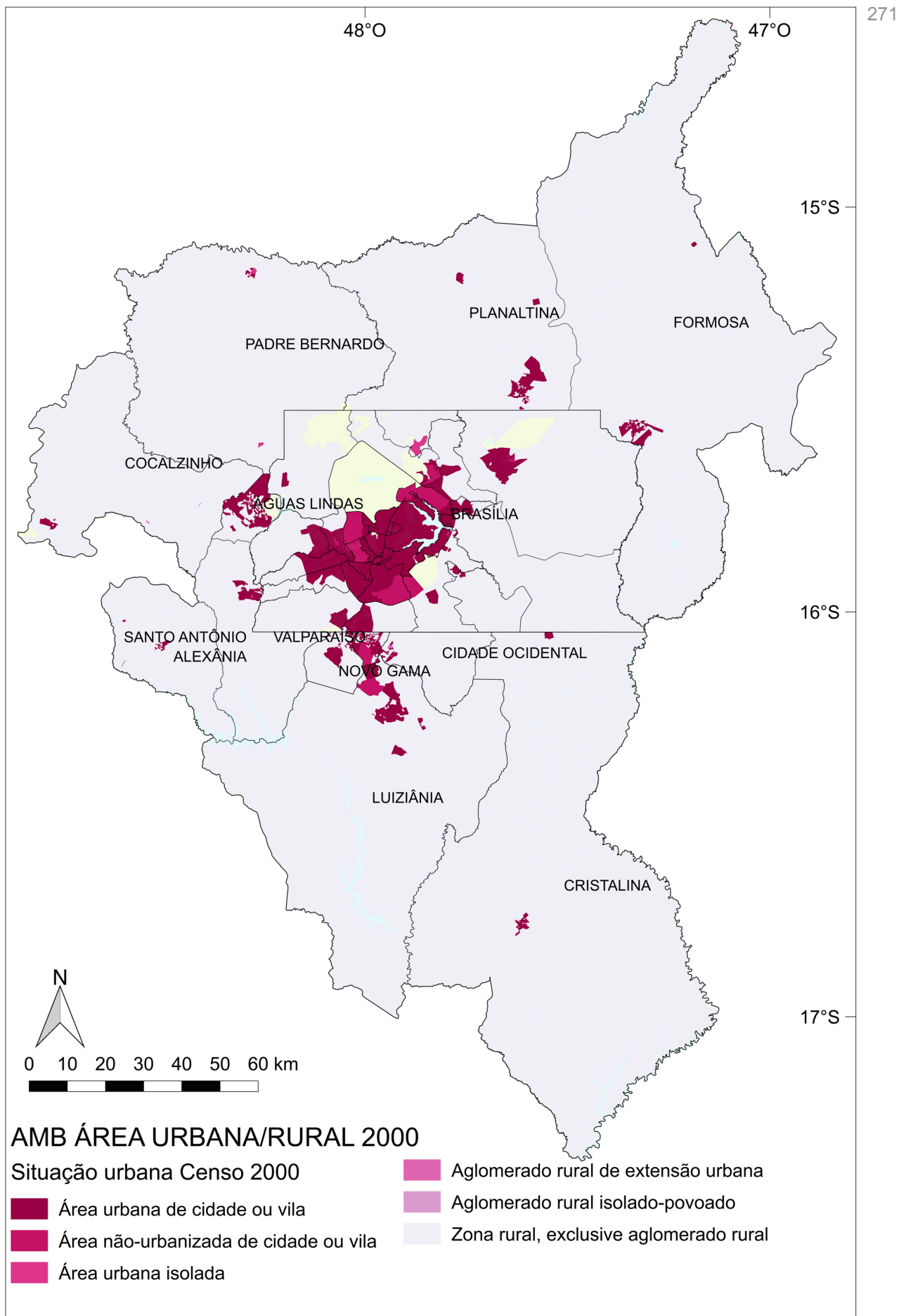


**Figura 5:** mapa índice de vulnerabilidade social (IVS) na RIDE-DF em 2010.



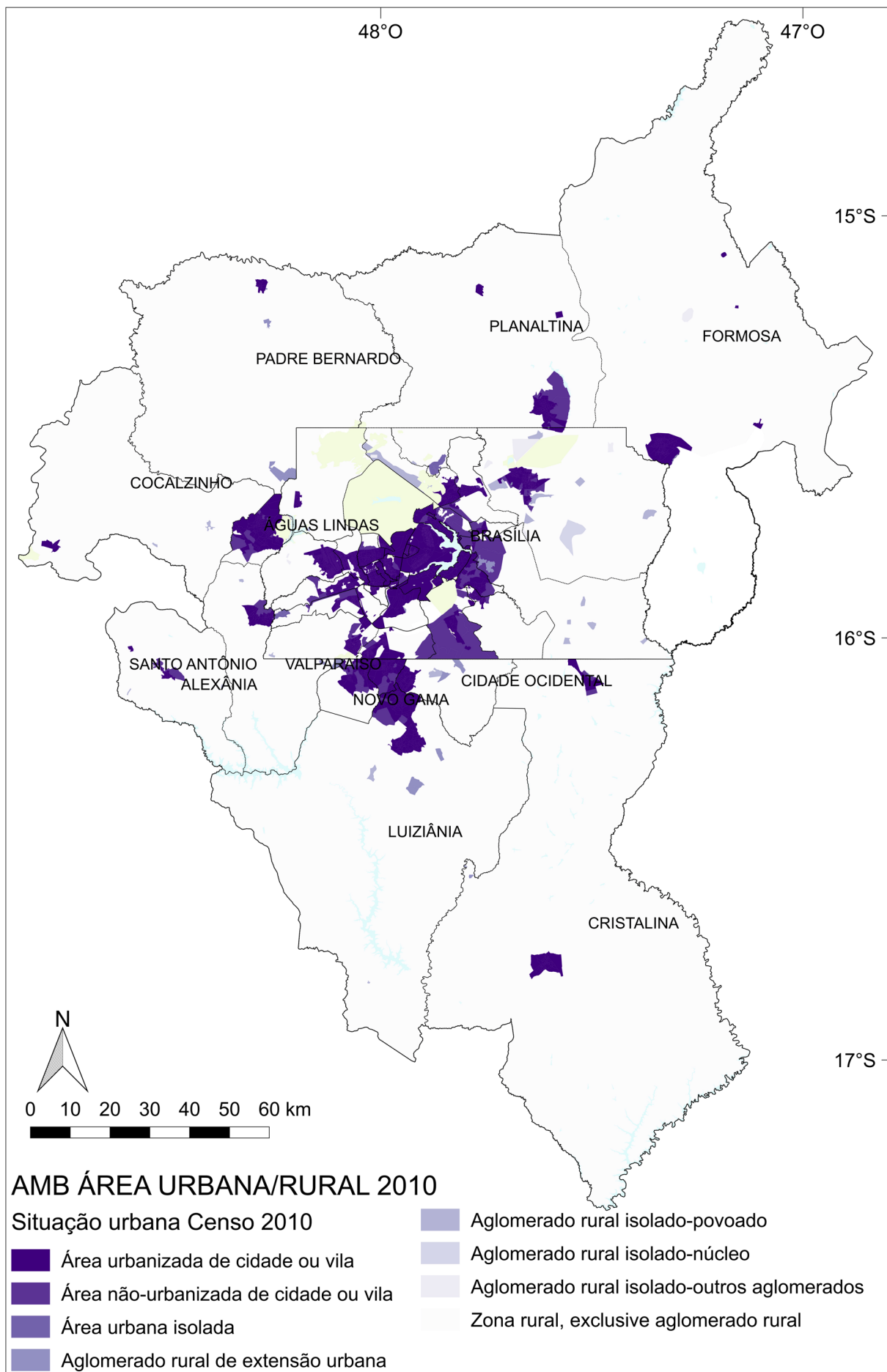
**Fonte:** elaboração própria com dados IPEA.

**Figura 6:** mapa áreas urbanas ou rurais na AMB em 2000.

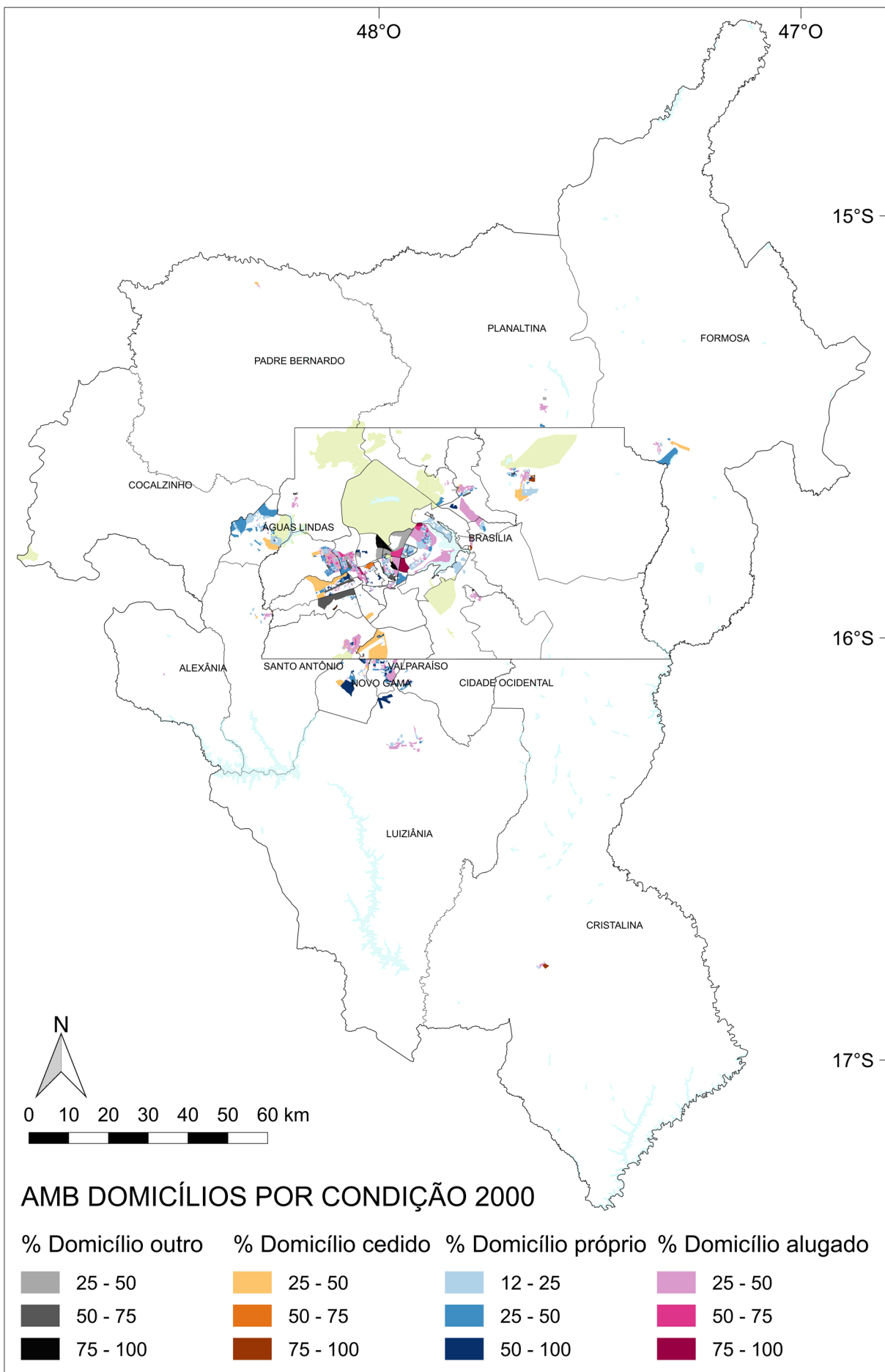




**Figura 7:** mapa áreas urbanas ou rurais na AMB em 2010.

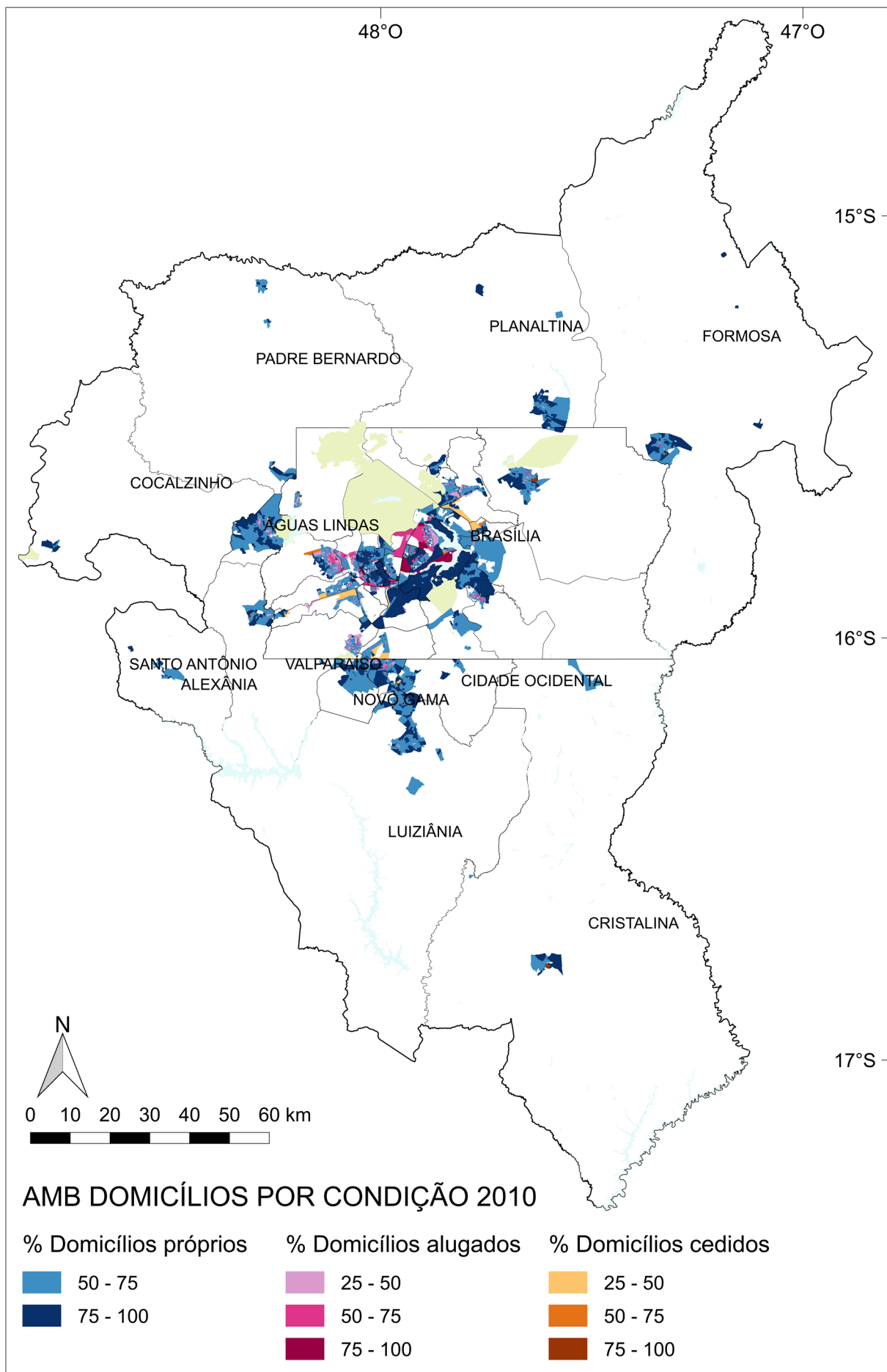


**Figura 8:** mapa de domicílios segundo condição de propriedade na AMB em 2000.



Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

**Figura 9:** mapa domicílios segundo condição de propriedade na AMB em 2010.



Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

As figuras 10 e 11 apresentam mapas com o número médio de moradores por domicílios nos setores censitários da AMB em 2000 e 2010. Quanto mais escuros os tons de vermelho, maior número de pessoas que moram nos domicílios. De 2000 para 2010, é possível observar a diminuição de setores com médias de 4 ou mais moradores por domicílios. Em 2010, por uma parte, o PPB concentra os setores censitários com menores médias de moradores por domicílio. Por outra, os domicílios com maior adensamento passaram a se concentrar em Santo Antônio, Valparaíso, Novo Gama e Planaltina-DF.

Os mapas das figuras 12 e 13 indicam a concentração de domicílios segundo a renda dos responsáveis nos setores censitários da AMB. Em cor purpura, domicílios com responsável de alta renda, acima de 10 salários mínimos; em cor rosa, rendas médias, entre 3 a 10 salários mínimos; e em cor laranja, responsáveis por domicílios com renda baixa, menor que 3 salários mínimos. De 2000 a 2010, não é possível observar grandes mudanças na estrutura de renda na AMB; mantendo-se uma estrutura de centro de alta renda, pericentro de renda média, e periferia de baixa renda. Com a manutenção da concentração da pobreza nas periferias, a principal mudança observa-se nos setores de renda média, que parecem ficar mais fragmentados nas RA pericentrais. As áreas de maior renda se expandem em direção ao Park Way e Riacho Fundo, ademais de ocupar áreas centrais de Guará, Águas Claras e Taguatinga.

O mapa da figura 14 exibe a média de anos de estudo cursados pelo responsável por domicílio no ano de 2000. As cores azuis indicam maior número de anos de estudo e as cores vermelhas indicam menos anos de educação formal. A distribuição da população segundo anos de estudos é evidente: quanto mais longe do centro, menor é a média de anos de ensino. Enquanto nas periferias a média de anos de estudo está entre 2 e 6 anos, na área central, o número vai de 12 a 15 anos. Em 2010, o censo do IBGE mudou a variável de educação, quantificando apenas a alfabetização da população; com isso, perdeu-se a média de anos de estudo. Por outro lado, no censo de 2010, foi incorporada a pergunta pela auto-declaração de raça ou cor da população com as seguintes classificações: branca, parda, preta, amarela, indígena. O Estatuto da Igualdade Racial, lei federal Nº 12.288 de 2010, reconhece como população negra o conjunto de pessoas autodeclaradas como pretas ou pardas segundo utilizado pelo IBGE.

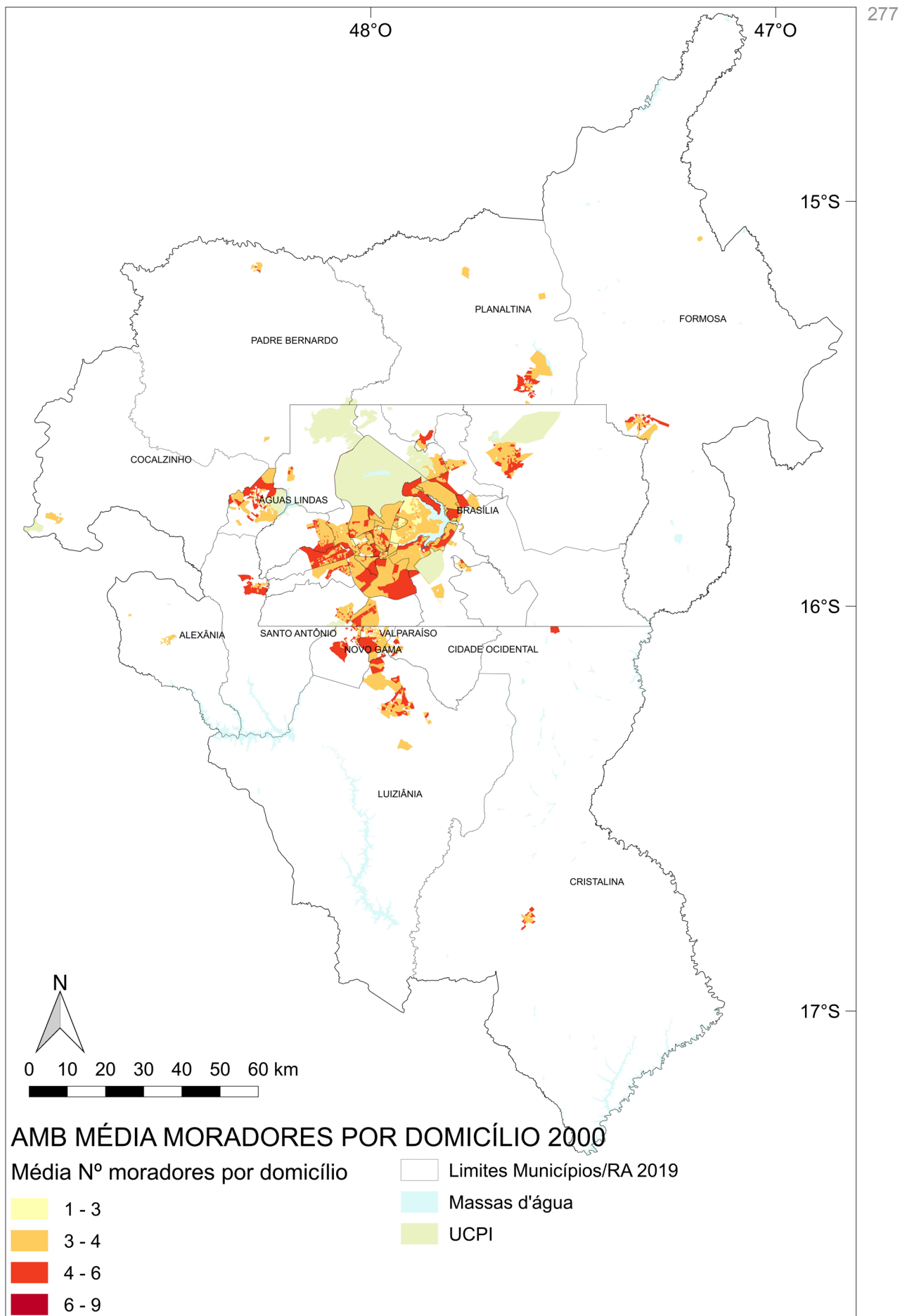
O mapa da figura 15 apresenta o percentual da população segundo auto-definição de raça ou cor no censo de 2010. O mapa indica as concentrações acima de 50% da população negra em cor vermelha ou branca em cor azul. A média da população negra em 2013, segundo dados da CODEPLAN, na AMB, era de 56,98%. Entretanto, o mapa da figura 15 evidencia como a população branca concentra-se na área central da AMB (PPB, Lago Sul, Lago Norte, Park Way, Águas Claras, Guará, SIA e grande parte de Taguatinga). Enquanto isso, a população negra, é predominante nas periferias

do DF (Ceilândia, Samambaia, Gama, Santa Maria e Planaltina) e em quase todo o Entorno. 276

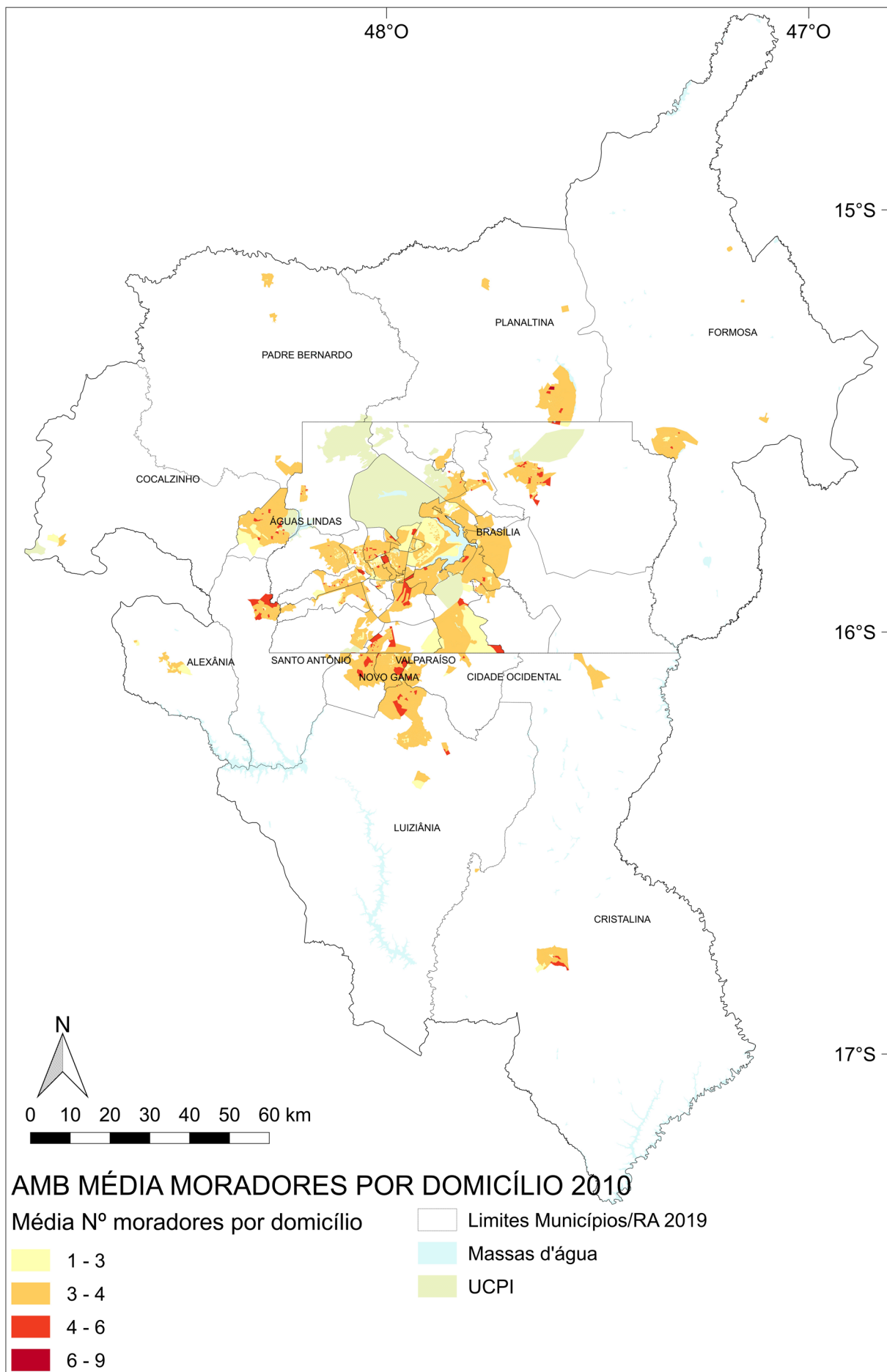
As figuras 16 e 17 apresentam os mapas com a distribuição da população segundo a renda (em reais e em salários mínimos) do responsável por domicílio na AMB, nos censo de 2000 e 2010. Em cores púrpuras, as rendas mais altas, e em cores laranjas, as mais baixa. De 2000 para 2010, parece acontecer um aprofundamento das desigualdades: na periferia as cores laranjas ficam mais fortes, indicando maior concentração de rendas menores que 1 salário mínimo; na área central há uma diminuição da áreas com rendas mais altas, acima de 30 salários mínimos. Contudo, as desigualdades de renda, entre centro e periferia, são visíveis e se mantêm durante o tempo - em 2010, com o empobrecimento da periferia, acontece uma definição maior de um pericentro de rendas médias, que vão de 3 a 10 salários mínimos.

As figuras 18 e 19 mostram os fluxos migratórios em direção ao DF, considerando-se os Estados de onde migraram mais de 10 mil pessoas. De 2000 para 2010, por uma parte, Goiás e Minas Gerais mantiveram-se como os Estados de onde migraram maior número de pessoas; por outra, houve uma diminuição no número de Estados de origem no Nordeste. Os mapas apresentados nas figuras 20 e 21 indicam a saída de pessoas do DF em direção aos municípios do Entorno. Entre 2000 e 2010, a distribuição dos fluxos migratórios se manteve homogênea, destacando-se os municípios de Águas Lindas, Luziânia, Valparaíso e Novo Gama como os que mais recebem migrantes do DF. Ao mesmo tempo, houve uma diminuição no número de pessoas que saíram do DF: em 2000 foram 86 mil pessoas indo morar nos municípios do Entorno, contra 63 mil no censo de 2010. Em 2010, o número de pessoas que sai do DF para morar nos 12 municípios do Entorno foi de 63.063, o dobro do número de pessoas que chegam ao DF vindo de todo o Estado de Goiás, correspondente a 32.941 pessoas.

**Figura 10:** mapa média de moradores por domicílio na AMB em 2000.

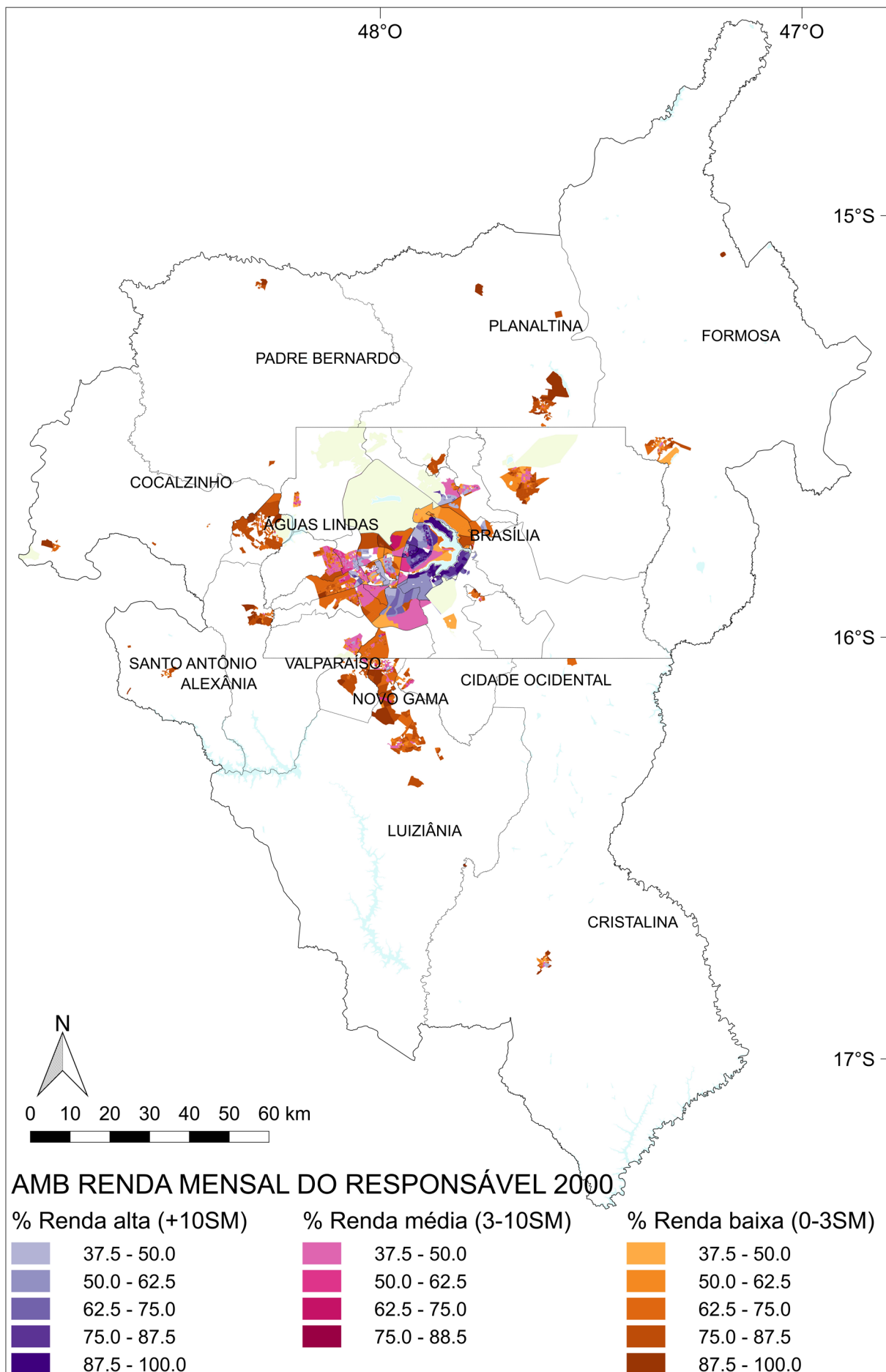


**Figura 11:** mapa média de moradores por domicílio na AMB em 2010.



Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

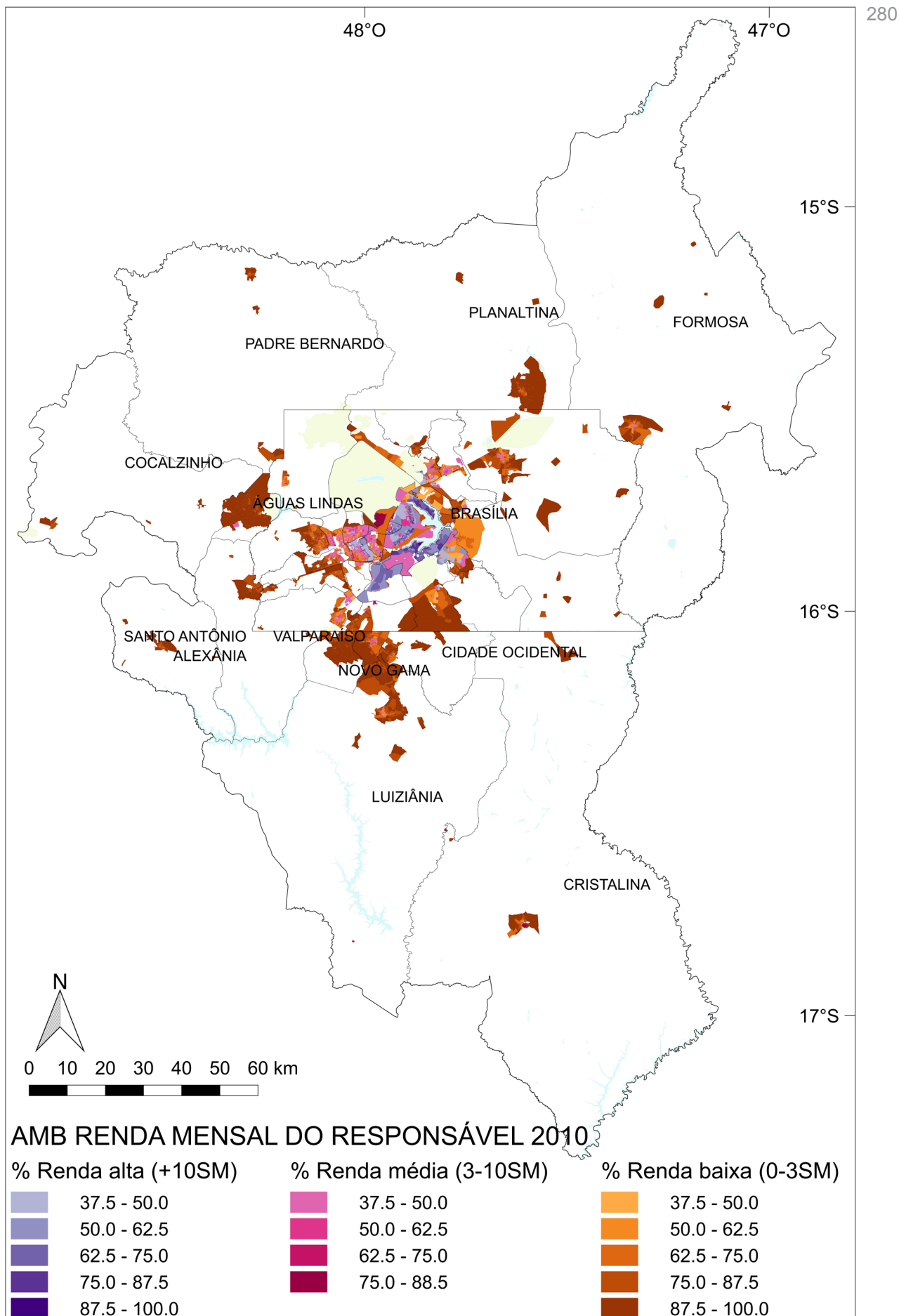
Figura 12: mapa renda mensal do responsável na AMB em 2000.



Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

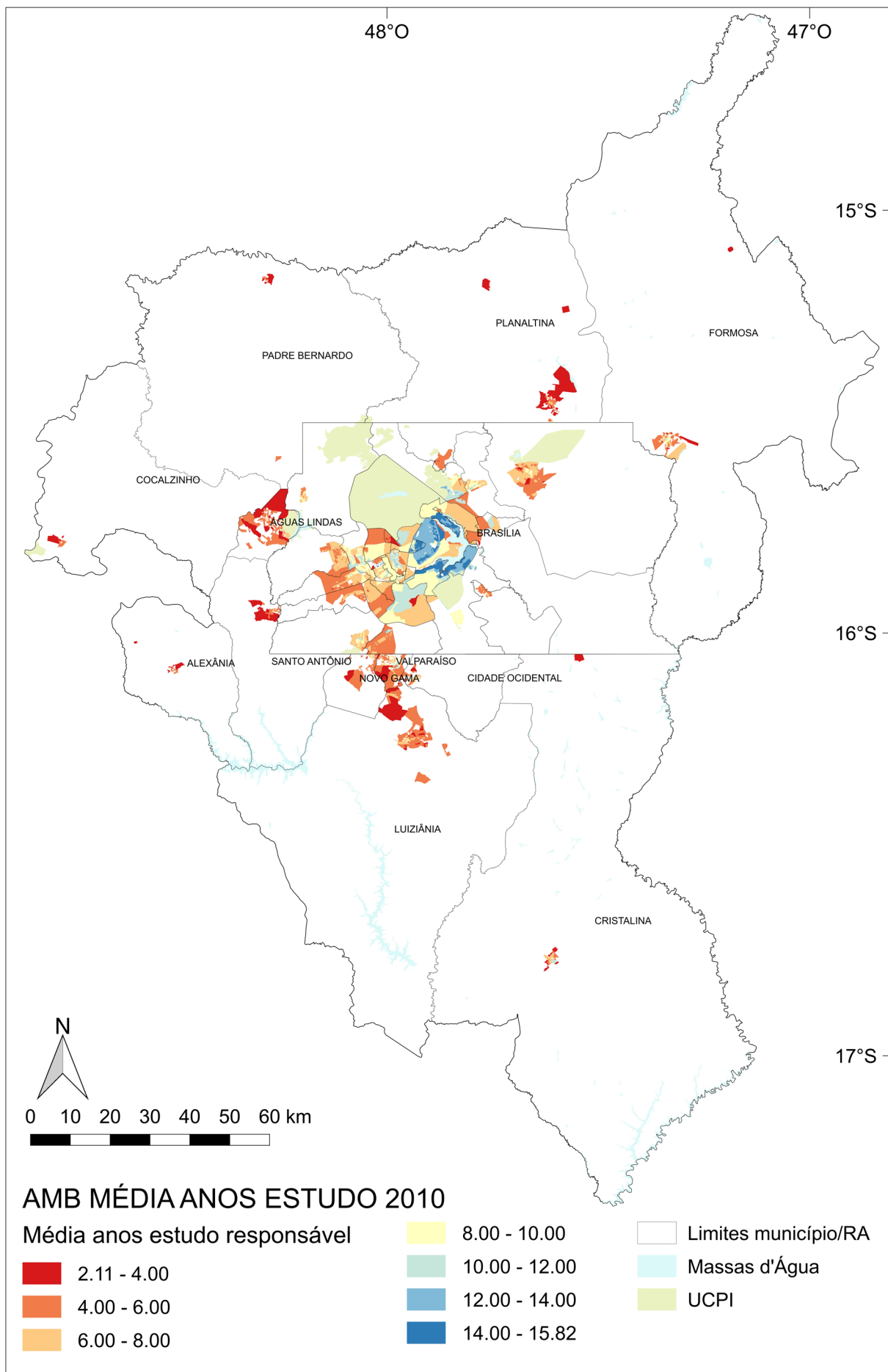


**Figura 13:** mapa renda mensal do responsável na AMB em 2010.



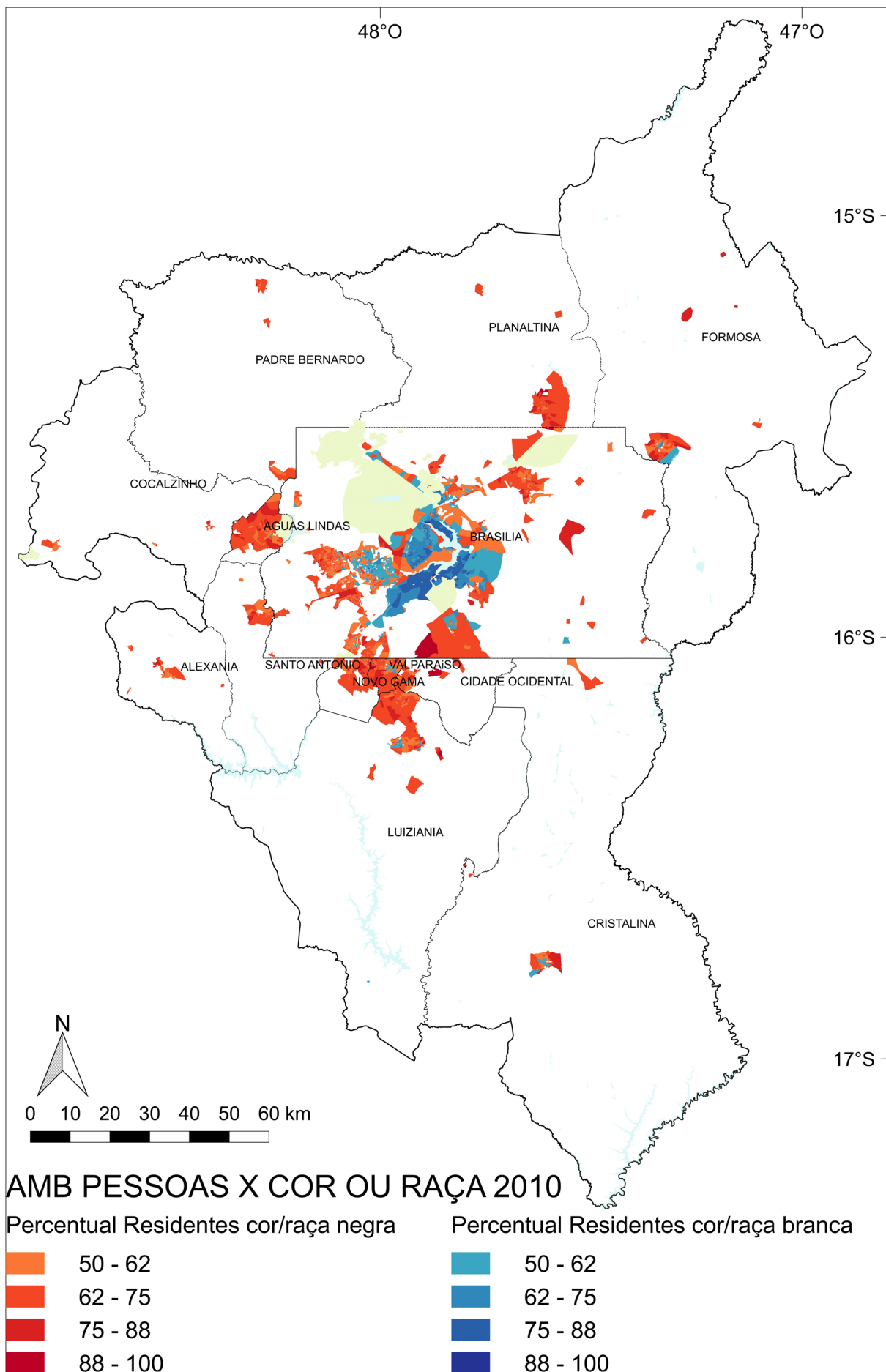
Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

**Figura 14:** mapa média de anos de estudo do responsável na AMB em 2000.



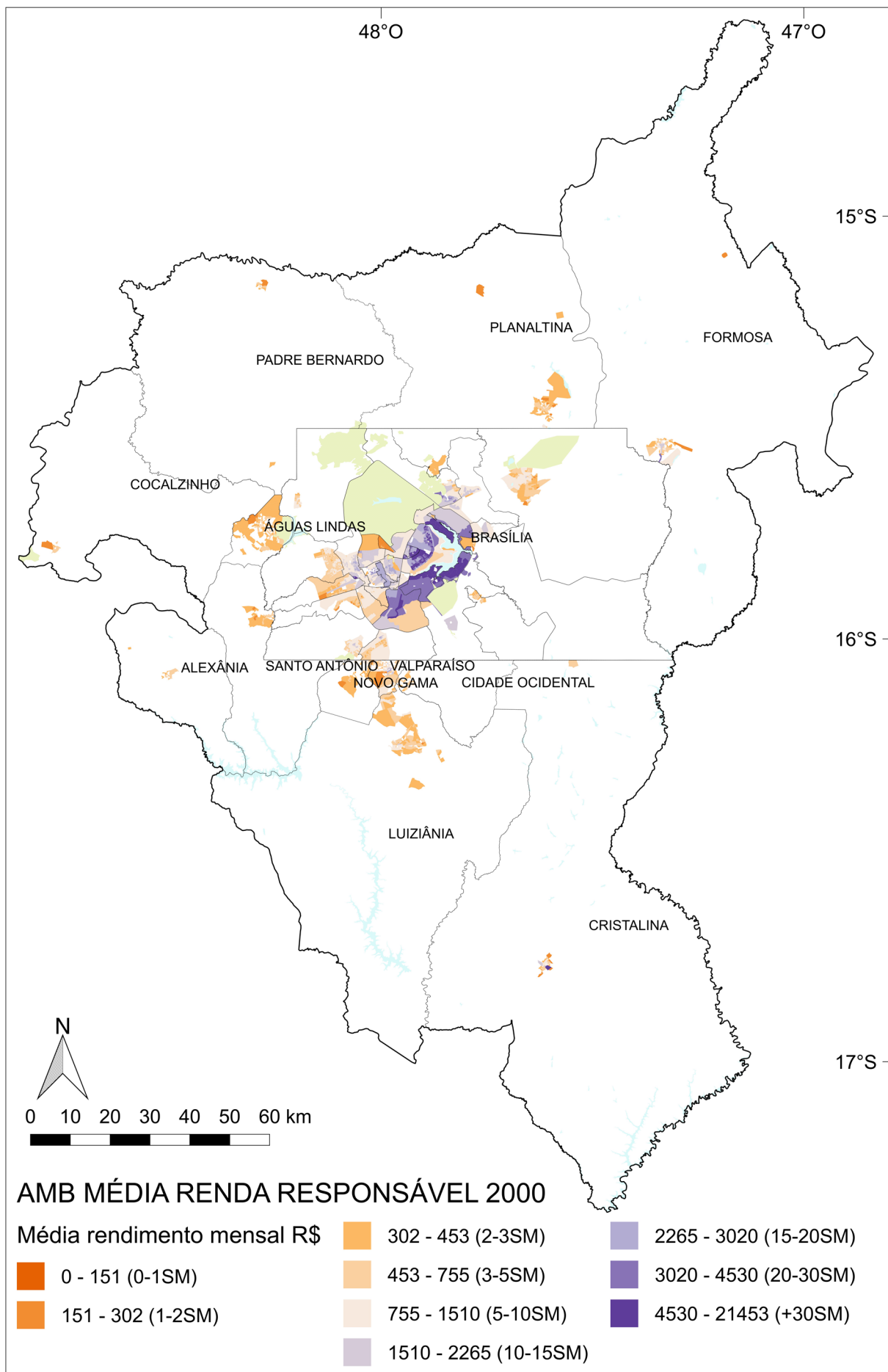
Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

**Figura 15:** mapa percentual da população segunda raça ou cor na AMB em 2010.



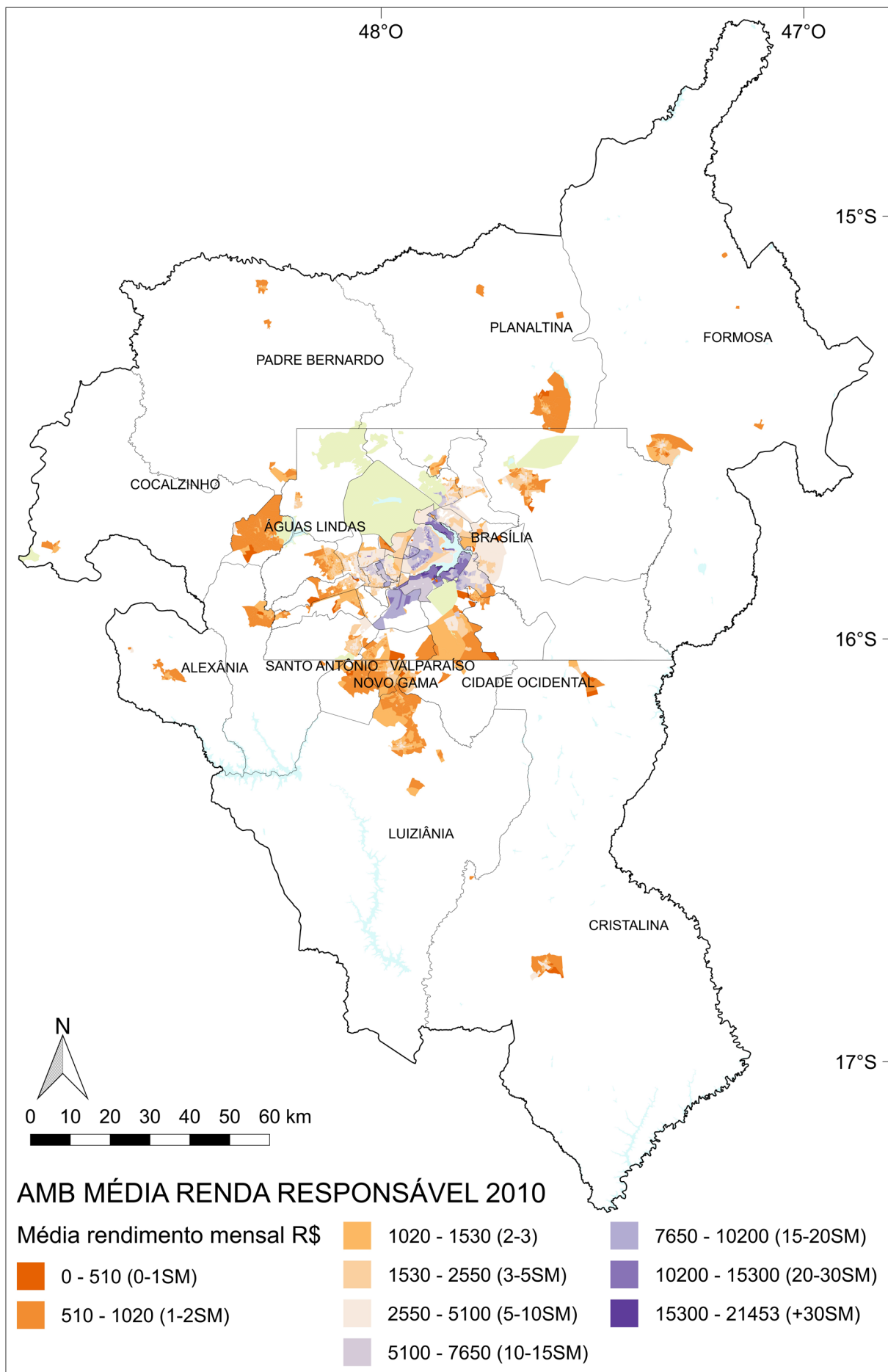
Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

**Figura 16:** mapa média da renda do responsável na AMB em 2000.



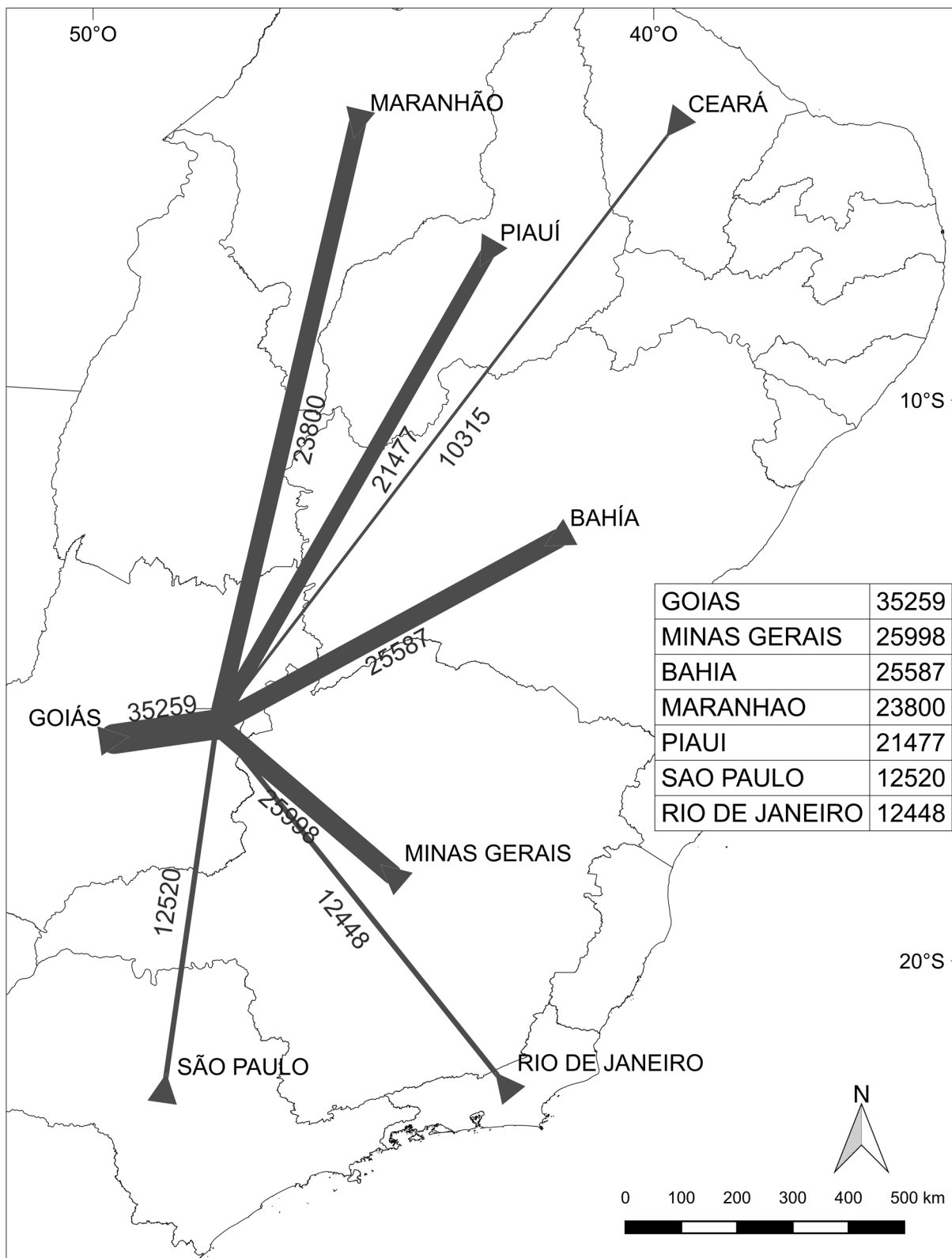
Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

**Figura 17:** mapa média da renda do responsável na AMB em 2010.



Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

**Figura 18:** mapa fluxos migratórios para o DF em 2000.

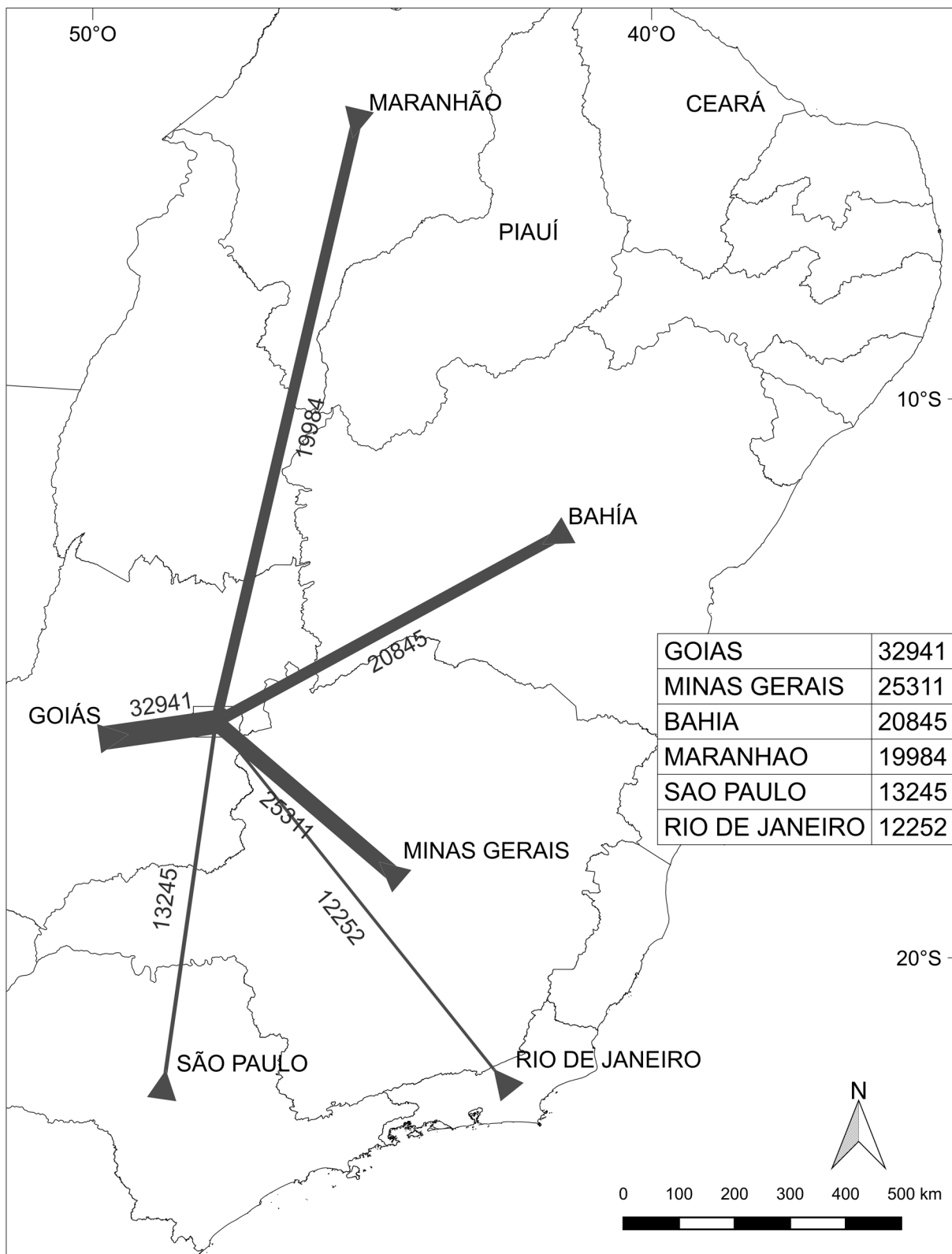


### PRINCIPAIS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O DF 2000

- ▶ Fluxos Migratórios para o DF acima de 10 mil pessoas
- Limites Unidades da Federação

**Fonte:** elaboração própria com dados IBGE.

**Figura 19:** mapa fluxos migratórios para o DF em 2010.

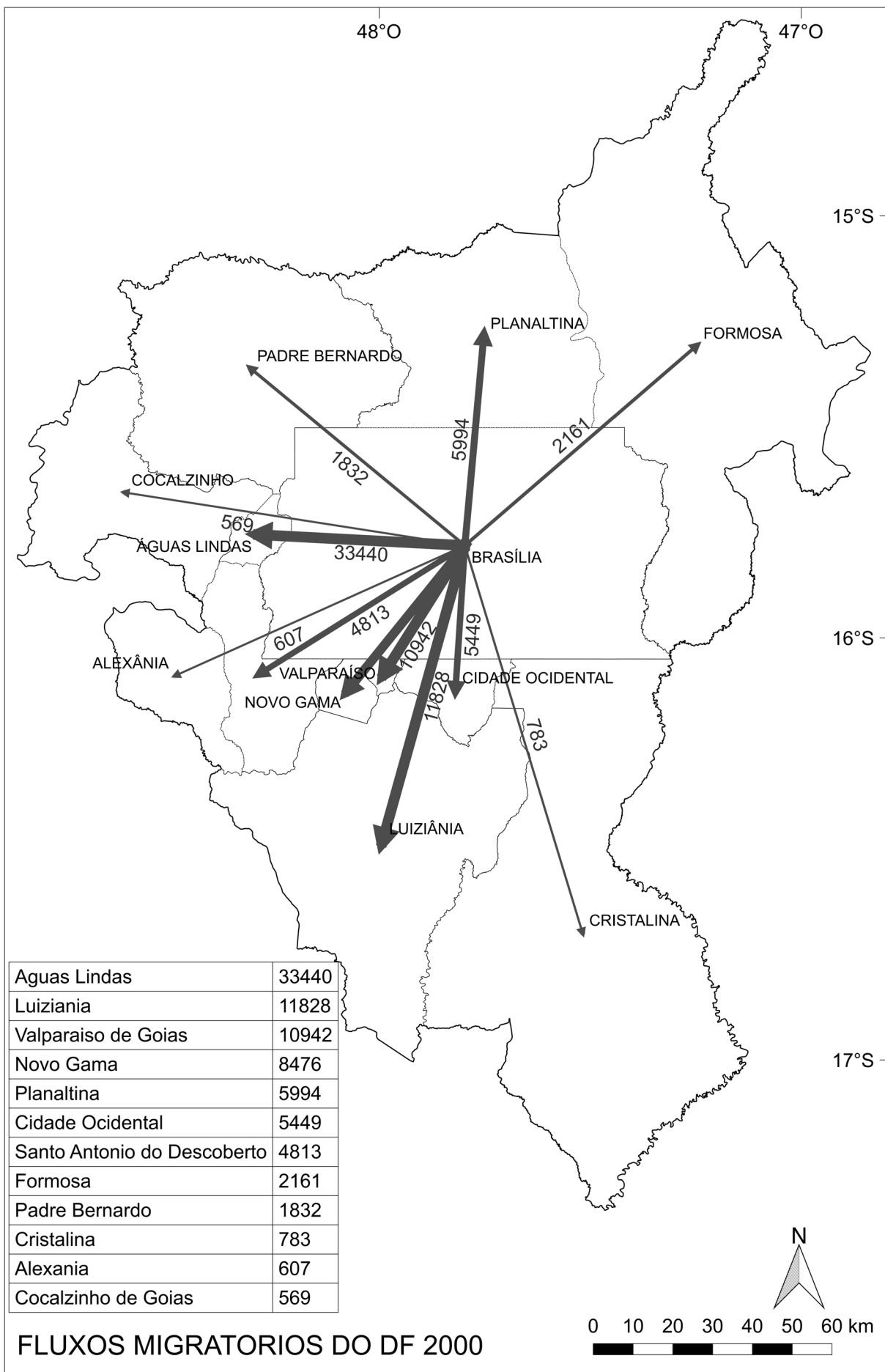


## PRINCIPAIS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O DF 2010

- ▶ Fluxos Migratórios para o DF acima de 10 mil pessoas
- Limites Unidades da Federação

**Fonte:** elaboração própria com dados IBGE.

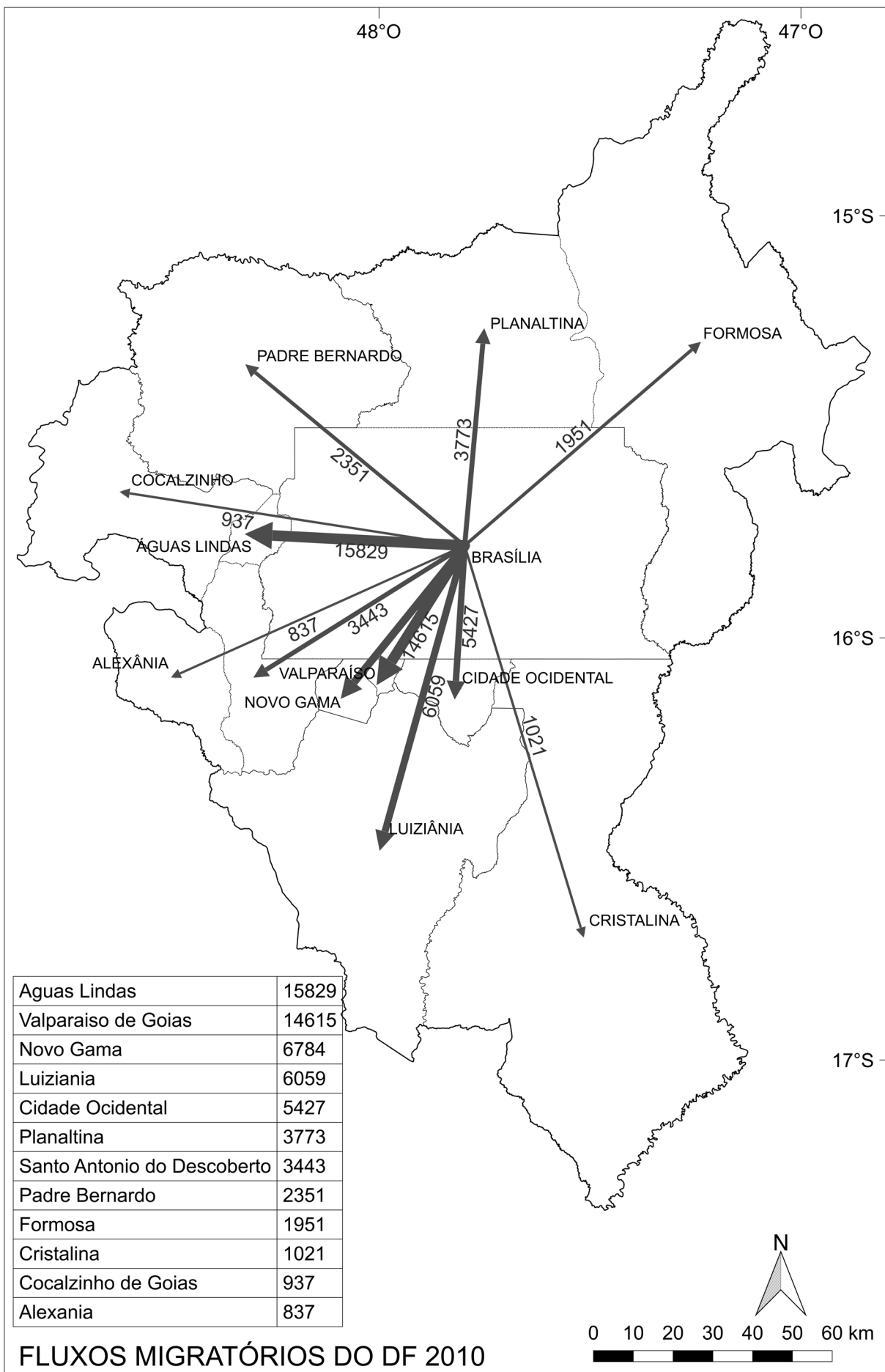
**Figura 20:** mapa fluxos migratórios do DF para o Entorno em 2000.



Fonte: elaboração própria com dados IBGE.



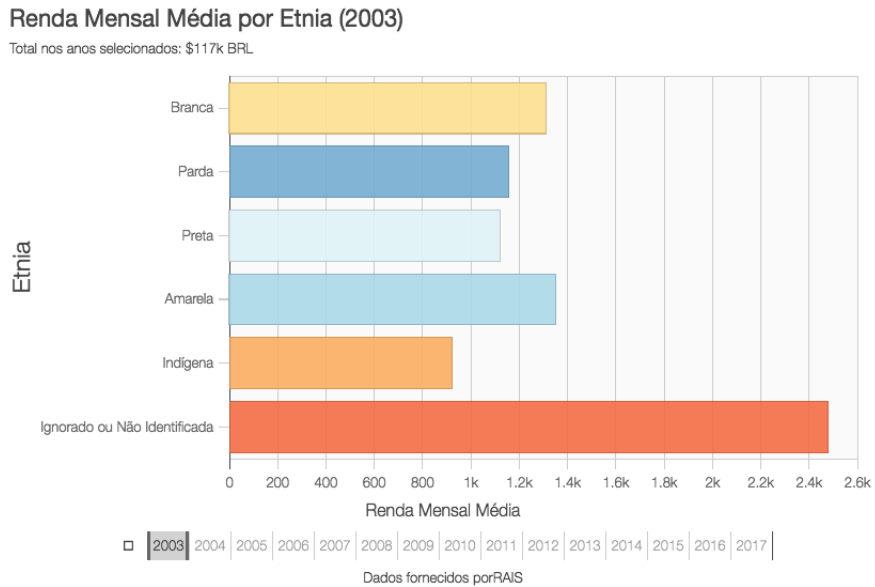
**Figura 21:** mapa fluxos migratórios do DF para o Entorno em 2010.



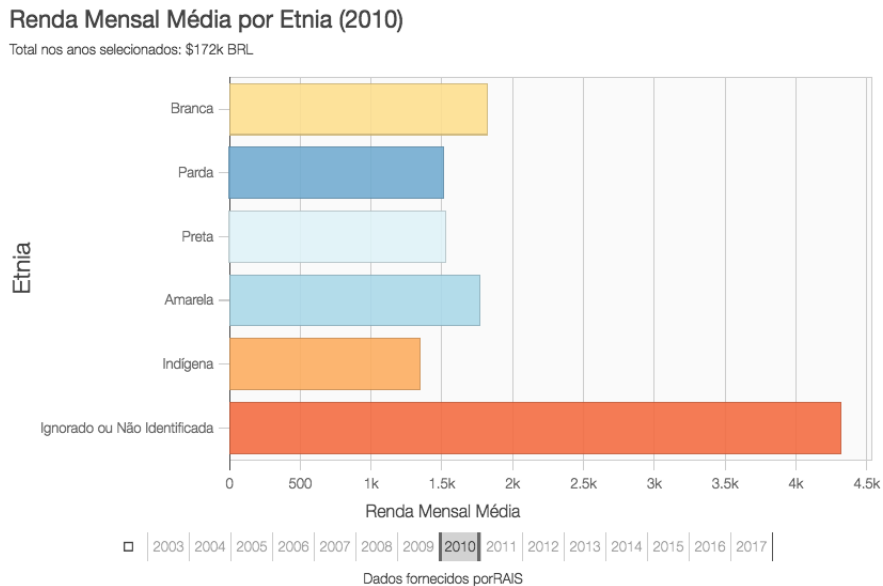
**FLUXOS MIGRATÓRIOS DO DF 2010**

Fonte: elaboração própria com dados IBGE.

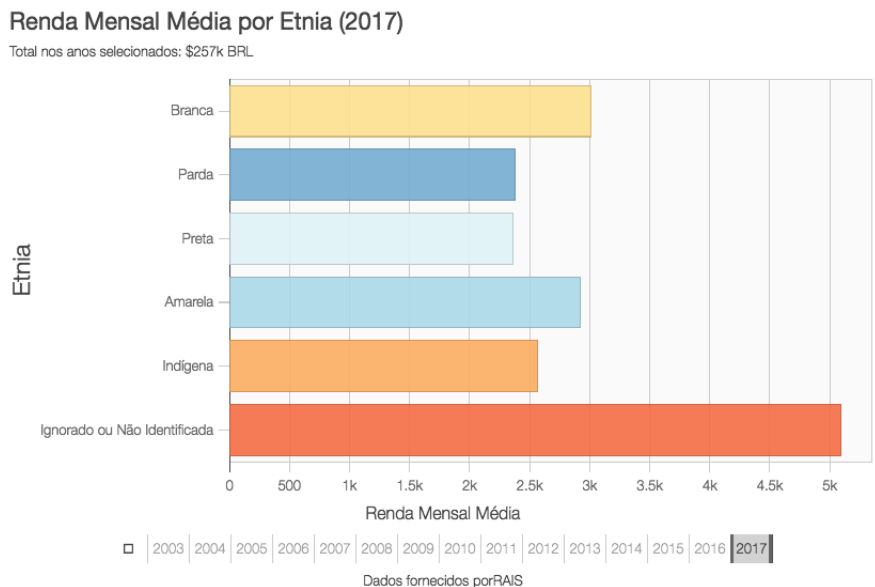
**Figura 22a:** gráfico renda média mensal por etnia no DF em 2003.



**Figura 22b:** gráfico renda média mensal por etnia no DF em 2010.



**Figura 22c:** gráfico renda média mensal por etnia no DF em 2017.



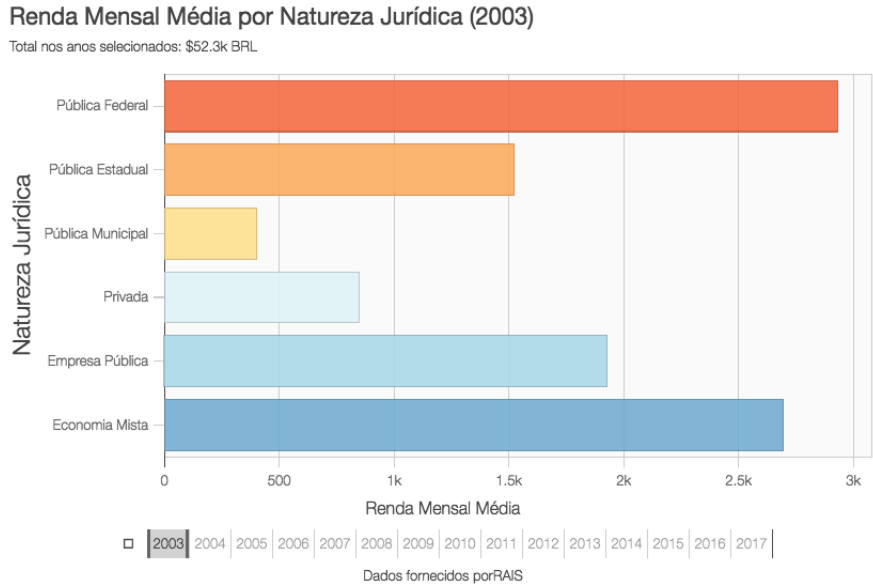
Os gráficos das figuras 22a, 22b e 22c apresentam a evolução da renda média mensal da população do DF segundo a etnia, ou raça-cor, para os anos 2003, 2010 e 2017. Destaca-se nos gráficos como brancos ganham mais que pretos e pardos e como essa diferença aumentou como tempo. Em 2003, brancos tinham uma média de rendimentos de R\$ 1.300,00, enquanto pessoas autodeclaradas pretas ganhavam em média R\$ 1.100,00 e pardas, R\$ 1.150,00. Em 2017, a renda média das pessoas brancas passou para R\$ 3.000,00, mas a de pessoas pretas e pardas ficou em R\$ 2.300,00.

As figuras 23a, 23b e 23c mostram os gráficos da renda média mensal da população do DF segundo a natureza jurídica do lugar de trabalho para 2003, 2010 e 2017. É importante destacar a inversão que existe nos maiores salários, que em 2003 estavam nos empregos públicos a nível federal e em 2010 passam a concentrar-se nas empresas de economia mista e nas empresas públicas.

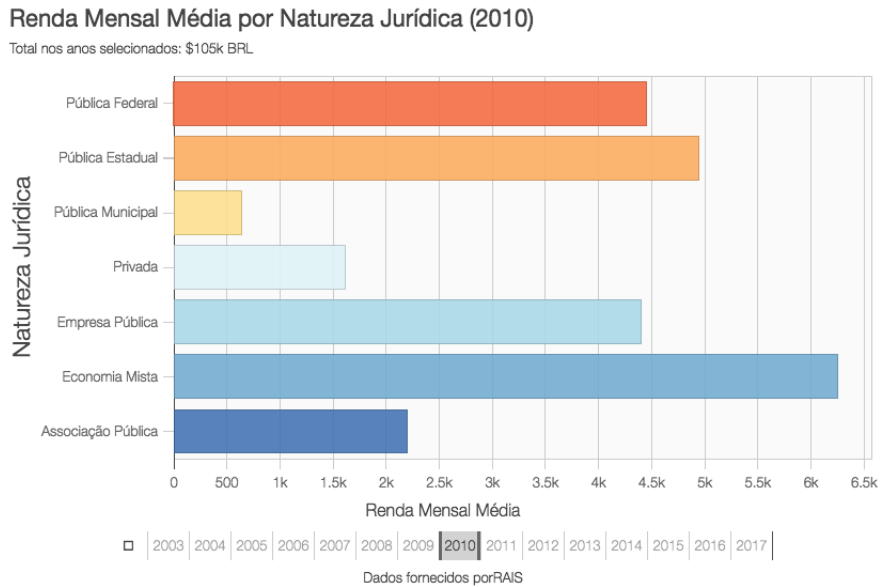
As figuras 24a, 24b e 24c apresentam os gráficos com a quantidade empregos segundo a natureza jurídica do lugar de trabalho em 2003, 2010 e 2017. Os dados contradizem a visão de que no DF predominam os empregos públicos. Desde 2003 até 2017, manteve-se o setor privado como o principal empregador no DF, passando de aproximadamente 400 mil empregos em 2003, para 660 mil empregos em 2017. Os empregos públicos em órgãos federais passou de 260 mil em 2003 para 365 mil em 2017, enquanto os empregos em nível estadual mantiveram-se em pouco mais de 100 mil postos de trabalho.

Nas figuras 25a, 25b e 25c apresentam-se os gráficos da renda mensal média segundo o grau de escolaridade dos trabalhadores no DF em 2003, 2010 e 2017. Pessoas com ensino superior completo mantiveram os maiores salários, passando de uma média de pouco menos de R\$ 4 mil em 2003 para pouco mais de R\$ 8 mil em 2017. De 2003 para 2017, por uma parte, aumentou a diferença entre a renda média dos empregos com ensino superior completo e dos empregos com menor escolaridade. Por outra parte, diminuiu a diferença da renda média entre os empregos com menor escolaridade, como ensino médio incompleto, fundamental completo e incompleto e para pessoas não alfabetizadas; bem como a renda média de pessoas não alfabetizadas e com ensino fundamental incompleto passou a ser um pouco maior que em empregos com ensino fundamental completo ou médio incompleto.

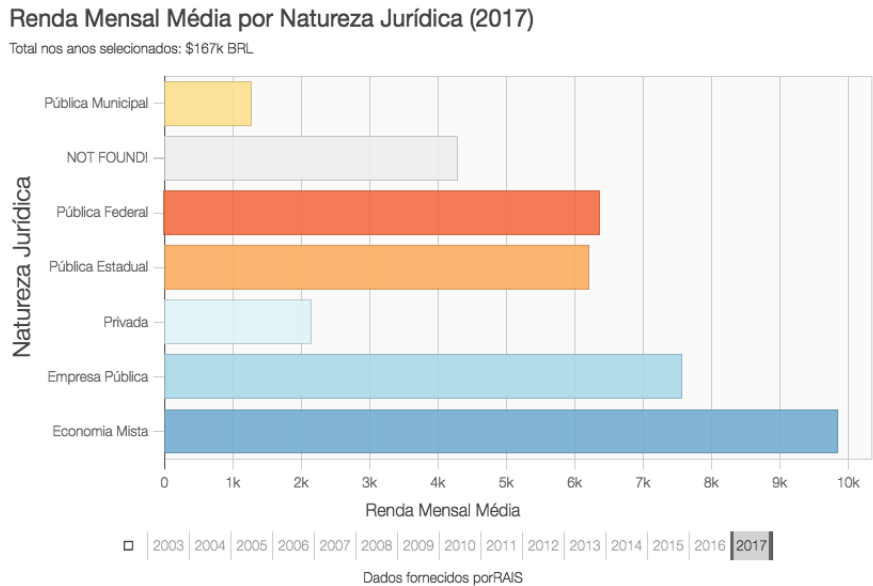
**Figura 23a:** gráfico renda média mensal por natureza jurídica no DF em 2003.



**Figura 23b:** gráfico renda média mensal por natureza jurídica no DF em 2010.

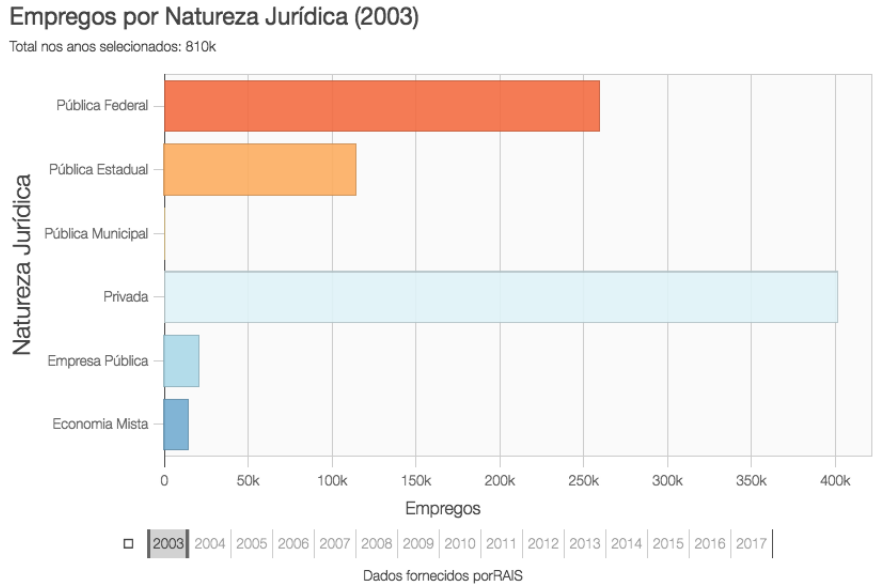


**Figura 23c:** gráfico renda média mensal por natureza jurídica no DF em 2017.

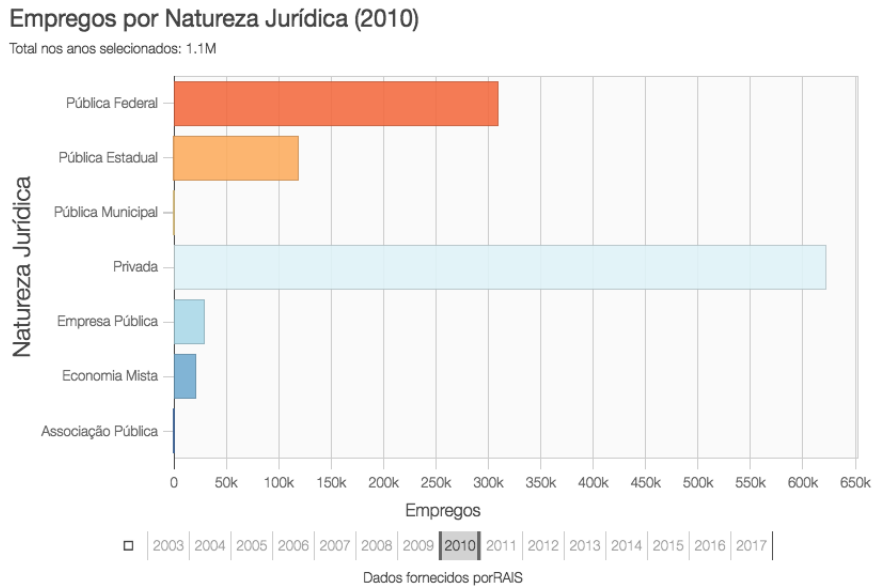


Fonte: dataviva.info

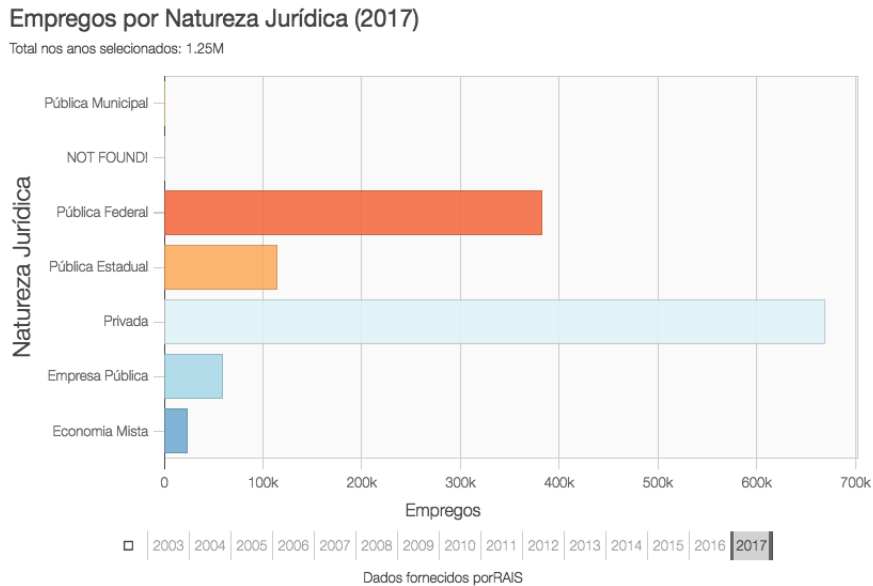
**Figura 24a:** gráfico quantidade de empregos por natureza jurídica no DF em 2003.



**Figura 24b:** gráfico quantidade de empregos por natureza jurídica no DF em 2010.

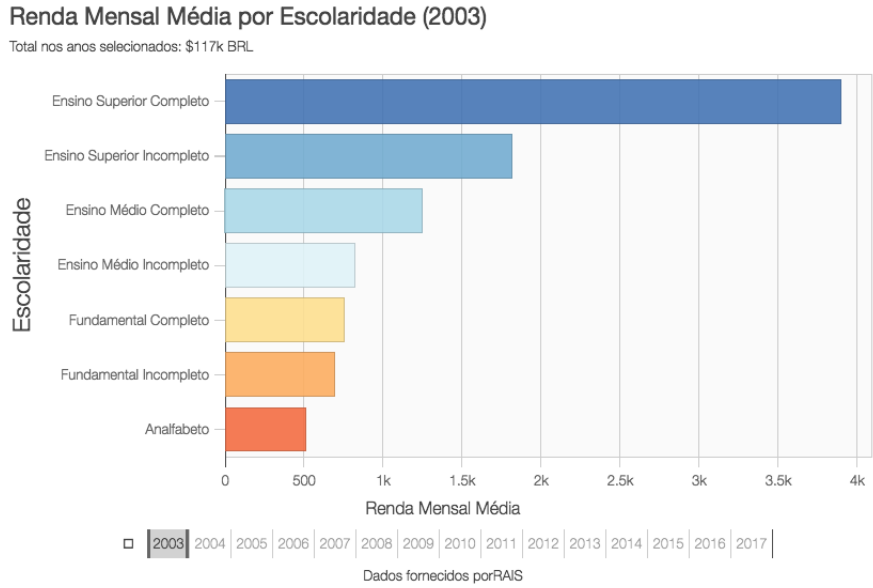


**Figura 24c:** gráfico quantidade de empregos por natureza jurídica no DF em 2017.

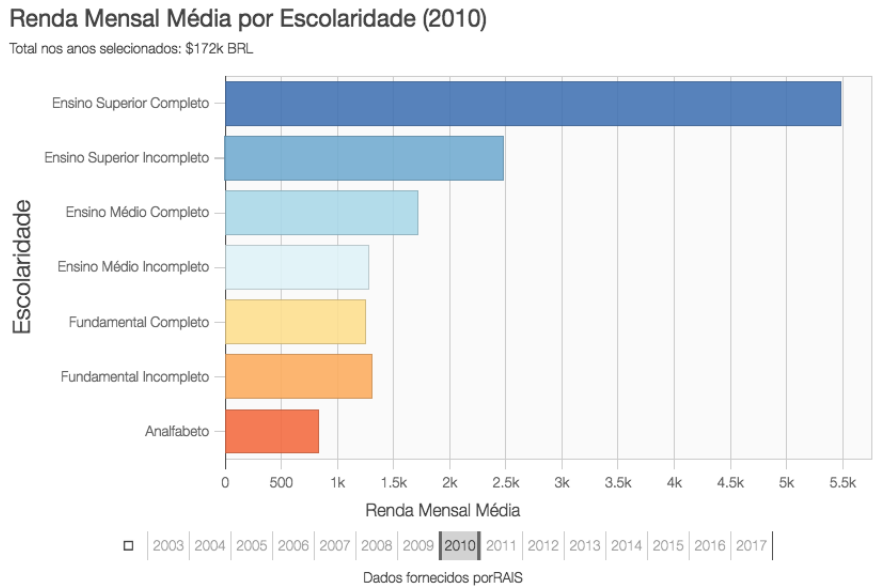


Fonte: dataviva.info

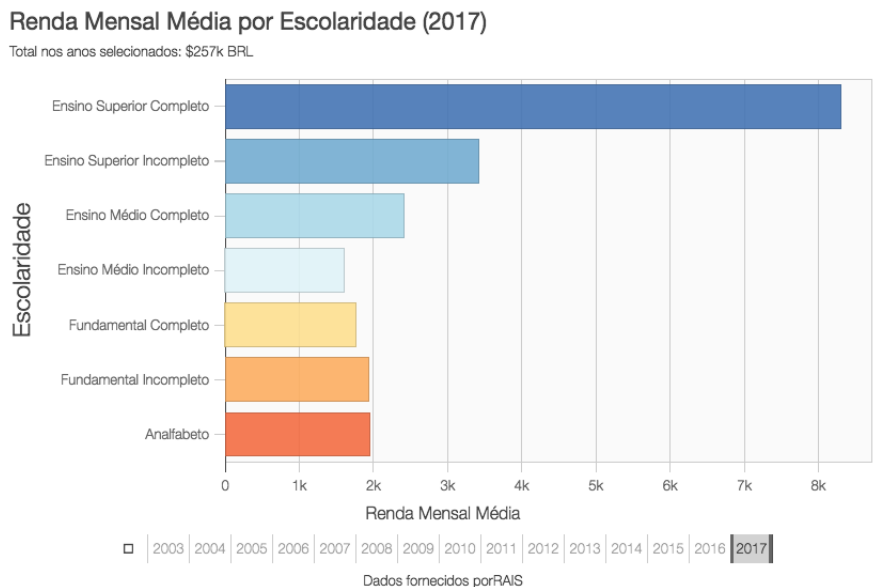
**Figura 25a:** gráfico renda média mensal por escolaridade no DF em 2003.



**Figura 25b:** gráfico renda média mensal por escolaridade no DF em 2010.



**Figura 25c:** gráfico renda média mensal por no escolaridade DF em 2017.

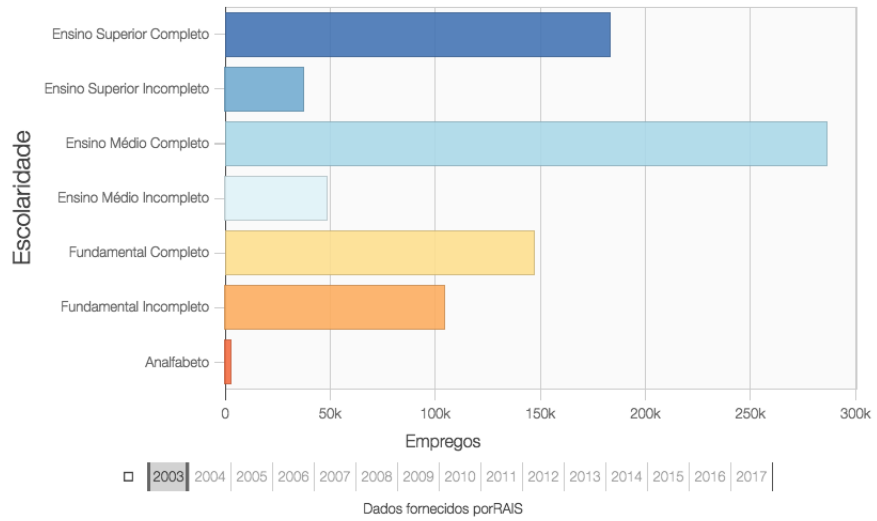


Fonte: dataviva.info

**Figura 26a:** gráfico quantidade de empregos por escolaridade no DF em 2003.

**Empregos por Escolaridade (2003)**

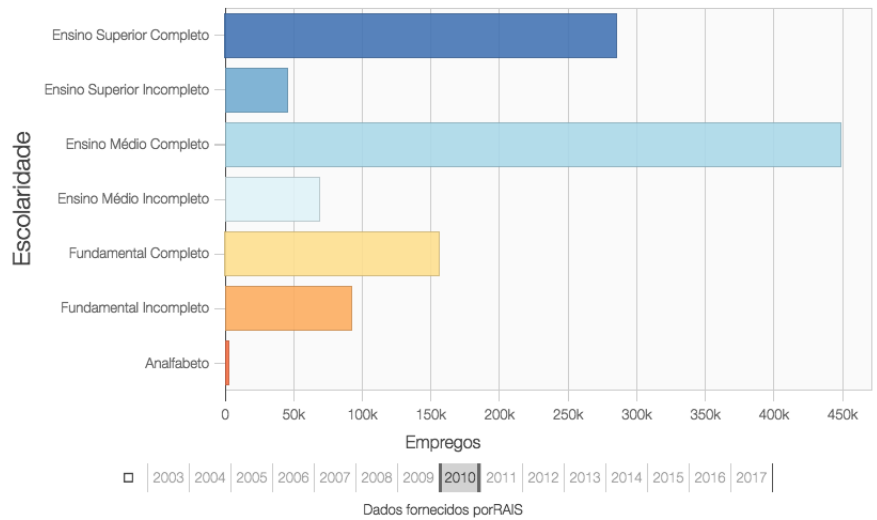
Total nos anos selecionados: 810k



**Figura 26b:** gráfico quantidade de empregos por escolaridade no DF em 2010.

**Empregos por Escolaridade (2010)**

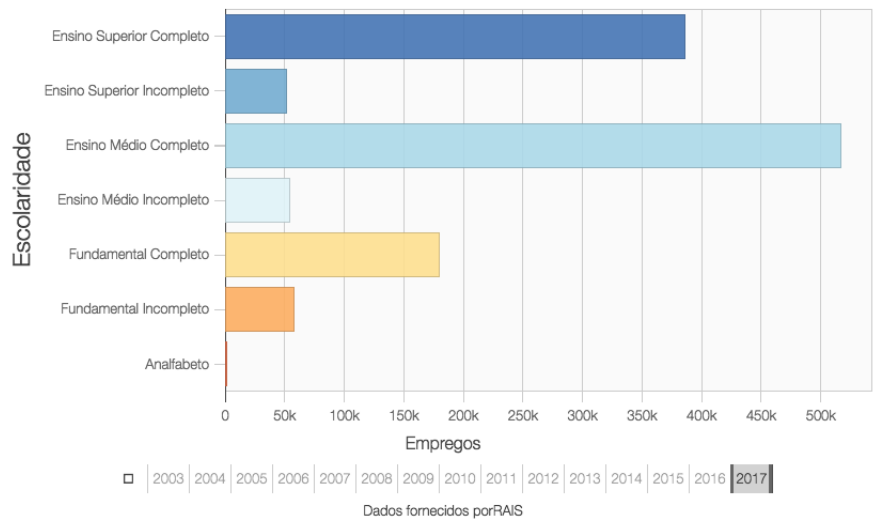
Total nos anos selecionados: 1.1M



**Figura 26c:** gráfico quantidade de empregos por escolaridade no DF em 2017.

**Empregos por Escolaridade (2017)**

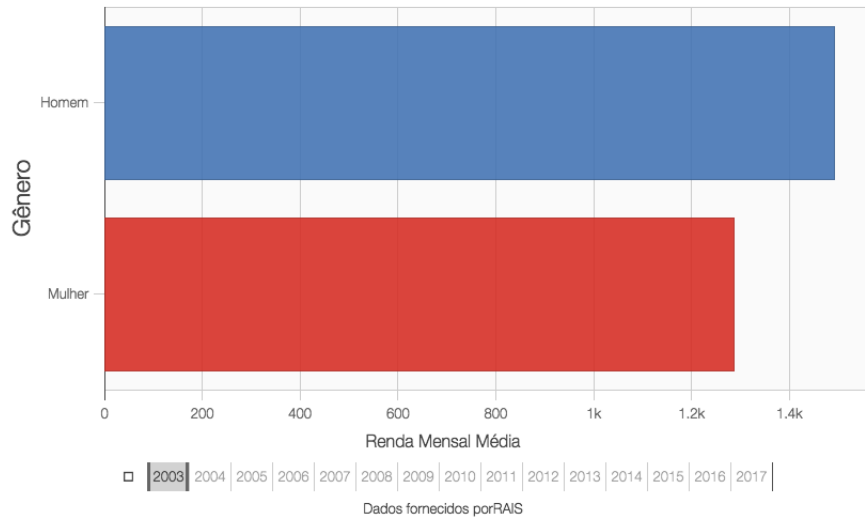
Total nos anos selecionados: 1.25M



**Figura 27a:** gráfico renda mensal média por gênero no DF em 2003.

**Renda Mensal Média por Gênero (2003)**

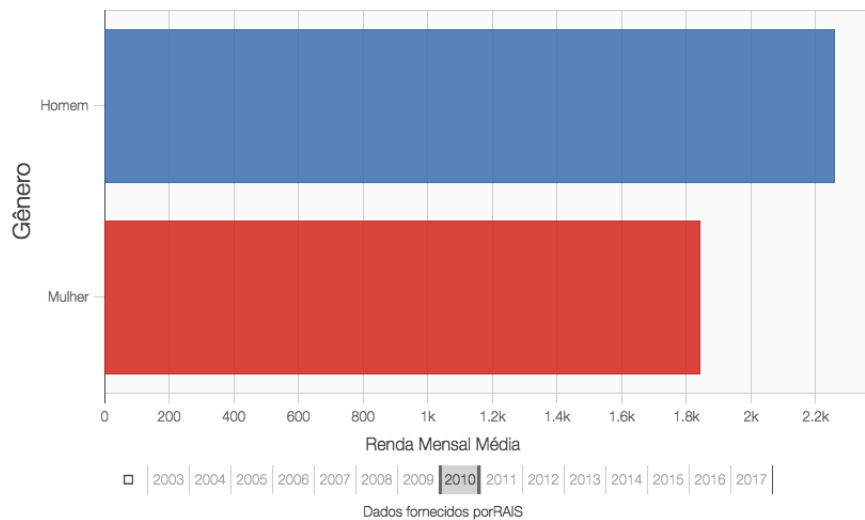
Total nos anos selecionados: \$117k BRL



**Figura 27b:** gráfico renda mensal média por gênero no DF em 2010.

**Renda Mensal Média por Gênero (2010)**

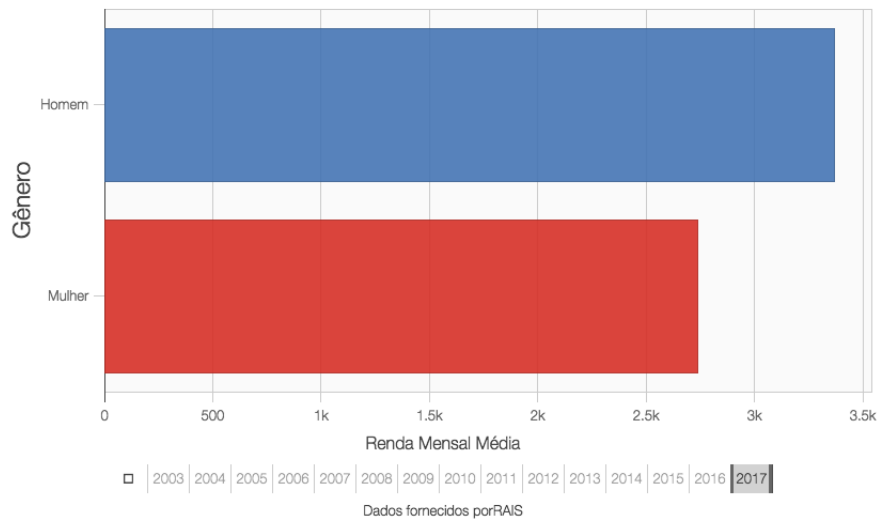
Total nos anos selecionados: \$172k BRL



**Figura 27c:** gráfico renda mensal média por gênero no DF em 2017.

**Renda Mensal Média por Gênero (2017)**

Total nos anos selecionados: \$257k BRL



Fonte: dataviva.info

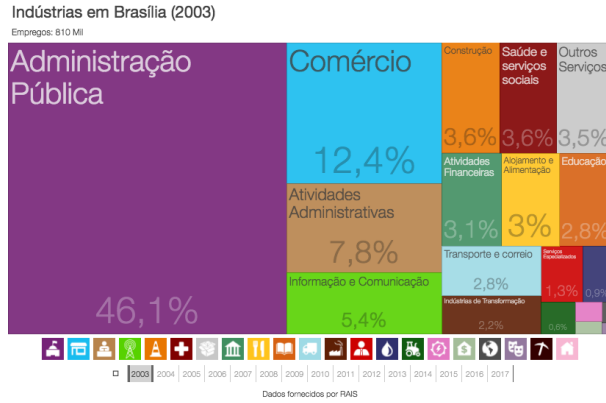


Os gráficos das figuras 26a, 26b e 26c indicam a quantidade de empregos ocupados no DF segundo o grau de escolaridade em 2003, 2010 e 2017. Observa-se que o número total de empregos formais no DF passou de 810 mil em 2003 para 1.25 milhões em 2017. A maior quantidade de empregos, manteve-se nas vagas com escolaridade de ensino médio completo, seguido pelos empregos com ensino superior completo. A principal mudança de 2003 para 2017 foi a diminuição dos empregos para pessoas com ensino fundamental incompleto, que caíram de aproximadamente 100 mil em 2003, para 50 mil em 2017.

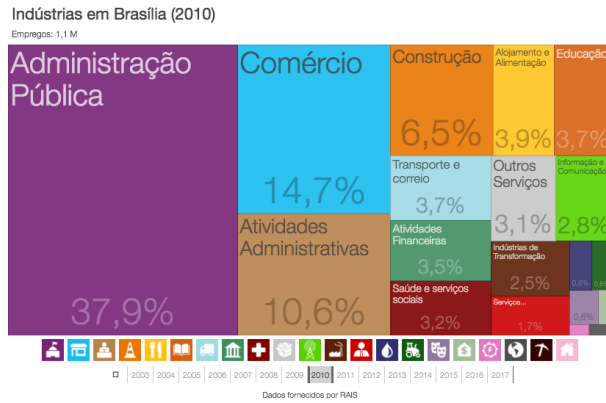
Os gráficos das figuras 27a, 27b e 27c mostram a diferença na renda média mensal segundo gênero no DF entre 2003 e 2017. Os gráficos evidenciam a desigualdade de renda entre homens e mulheres - homens continuam com maior renda média mensal em uma brecha que não diminuiu com o tempo: em 2003, a renda média de homens no DF era de R\$ 1.500,00, de mulheres, R\$ 1.300,00; em 2017, a renda média de homens passou para R\$ 3.300,00 enquanto a de mulheres ficou em R\$ 2.700,00.

Os gráficos das figuras 28a, 28b, 28c e 28d apresentam a evolução da distribuição das ocupações no DF desde 2003 a 2017. No DF, manteve-se ao longo do tempo a predominância das atividades do setor terciário, onde as ocupações na administração públicas, no comércio e em atividades administrativas sempre representaram mais que 50%. A administração pública teve uma diminuição na participação, passando de representar 46,1% dos empregos em 2003, para 37,9% em 2010 e 39% em 2017. O percentual de empregos no comércio oscilou de 12,4% em 2003, para um ápice de 14,7% em 2010 e cai para 12,8% em 2017. Atividades administrativas cresceram de 7,8% em 2003, para 11,1% em 2017. Os empregos na construção civil no DF passaram de representar 3,6% em 2003, para 6,5% em 2010 (provavelmente estimulados pelo PMCMV), voltando para 3,6 em 2017.

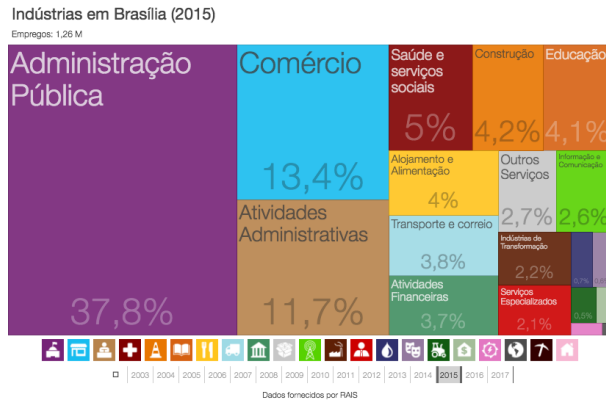
**Figura 28a:** gráfico percentual de empregos segundo atividade no DF em 2003.



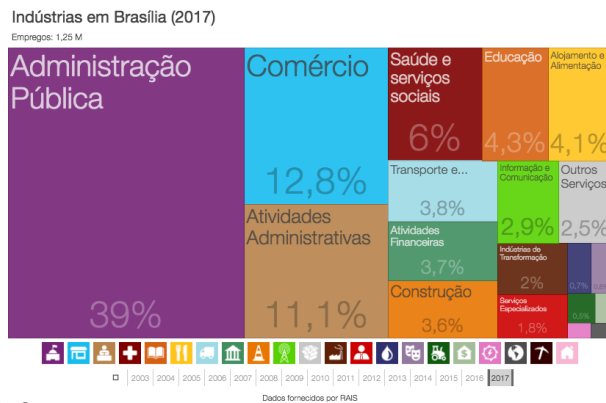
**Figura 28b:** gráfico percentual de empregos segundo atividade no DF em 2010.



**Figura 28c:** gráfico percentual de empregos segundo atividade no DF em 2015.



**Figura 28d:** gráfico percentual de empregos segundo atividade no DF em 2017.



Fonte: dataviva.info

Os dados dos mapas e gráficos a seguir foram obtidos das PDAD e PMAD realizadas pela CODEPLAN em 2013 e 2018. Até o momento do desenvolvimento deste trabalho, a CODEPLAN não disponibilizou os microdados correspondentes à PMAD de 2018. Por esse motivo, os mapas e gráficos de 2018 não incluem a informação dos municípios do Entorno.

As figuras 29a e 29b apresentam os mapas com o percentual de pessoas residentes segundo o ano de chegada à RA para os anos de 2013 e 2018. Em cor azul, estão representadas as RA ou município com maiores concentrações de residentes chegados antes do ano 2000, e em vermelho, os espaços com maior percentual de residentes chegados depois do ano 2010. Em 2013 e 2018, as áreas centrais e pericentrais do DF concentraram maior número de residentes novos, com exceção do Lago Sul e Núcleo Bandeirantes; enquanto nas periferias, com exceção de Águas Lindas e Valparaíso, existe maior concentração de residentes antigos.

Os gráficos das figuras 30 a e 30b indicam o percentual de moradores segundo o ano de chegada para toda a AMB em 2013 e para o DF em 2018. Em 2013 e 2018, entre as RA e municípios com maior percentual de população antiga (que chegou antes de 2000), estavam: Plano Piloto, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Lago Sul, Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Ceilândia, Candangolândia, Varjão, Luziânia, Santo Antônio, Planaltina de Goiás e Padre Bernardo. Em 2013 e 2018, entre as RA e município com maior percentual de população chegada recentemente (depois de 2010) estavam: Plano Piloto, Guará, Cruzeiro, Águas Claras, SIA, Itapoã, Jardim Botânico, Park Way, Sudoeste, Lago Norte e Valparaíso. Estes dados respondem à pergunta: quando chegaram as pessoas nos locais de residência? Em 2013, os números percentuais médios para a AMB como um todo indicavam que: 35% da população chegou antes de 2000, 33% entre 2000 e 2010, e 20% depois de 2010. Em 2018, os número médios para o DF mostram que: 19% chegou antes de 2000, 12% entre 2000 e 2010, 6% entre 2010 e 2014, e 12% depois de 2014.

O mapa da figura 31 apresenta os principais fluxos migratórios (mudança de moradia) entre as RA e municípios da AMB em 2013. As linhas do mapa indicam as mudanças do lugar de moradia anterior para o local de residência em 2013 - o mapa mostra apenas os fluxos acima do valor médio para RA ou município. Observa-se que predominam os fluxos do centro para a periferia, entre os quais se destacam: do PPB para o Lago Norte, Jardim Botânico e Park Way; de Ceilândia para Águas Lindas e Recanto das Emas; e do Gama para Novo Gama. A partir da tabela, é possível notar que Ceilândia, como a RA mais populosa, é também a principal RA de origem. Entre os principais fluxos migratórios, destacam-se: os movimentos de pessoas de Ceilândia para povoar Águas Lindas, Recanto das Emas e Riacho Fundo II, Samambaia, Vicente Pires e Estrutural; de Brazlândia para Padre Bernardo, Águas Lindas e Cocalzinho; e de Taguatinga em direção a Brazlândia e Núcleo Bandeirantes.

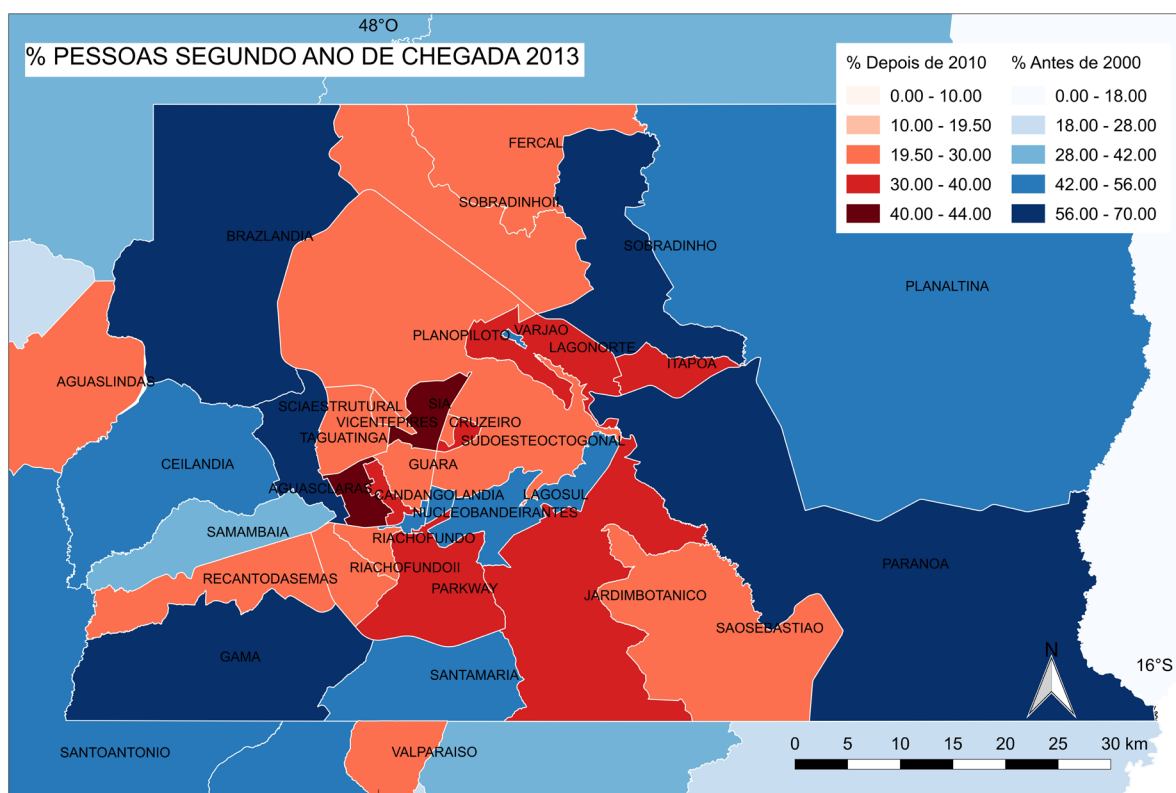
O gráfico da figura 32 responde a pergunta de onde vêm os moradores, e indica os percentuais de moradores de cada RA e município da AMB segundo a origem. Apresentam-se as 8 RA que tiveram maior participação como locais de origem em 2013. O gráfico indica com maior precisão de onde e para onde vão morar as pessoas; entre os fluxos destaca-se, por uma parte, as saídas do PPB para Lago Norte, Lago Sul, Sudoeste, Park Way e Jardim Botânico; e por outra parte, as saídas da Ceilândia para Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Valparaíso e Águas Lindas; Ademais das saídas de Taguatinga para Valparaíso, Planaltina de Goiás e Águas Claras; e finalmente do Gama para Novo Gama, Santa Maria e Valparaíso.

As figuras 33a e 33b apresentam os mapas com o percentual da população segundo o motivo de mudança para a atual residência na AMB em 2013 e no DF em 2018. Em azul, destacam-se as pessoas que mudaram por motivos de trabalho ou estudo; e em vermelho, as pessoas que mudaram por motivos de moradia. Em 2013, existe uma notória diferença entre o DF - onde predominam os motivos de trabalho-estudo - com os municípios do Entorno, onde a moradia é o motivo predominante. Em 2018, o DF apresenta maior diversidade de motivos, mas ocorre uma divisão entre a metade sudeste, onde predominam o motivo de trabalho-estudo, e a outra metade noroeste do DF, onde predomina o motivo por moradia; entre as RA com maior percentual de pessoas que mudaram de local por motivo de moradia estão: Fercal, PPB, Águas Claras, SIA, Estrutural, Brazlândia e Ceilândia.

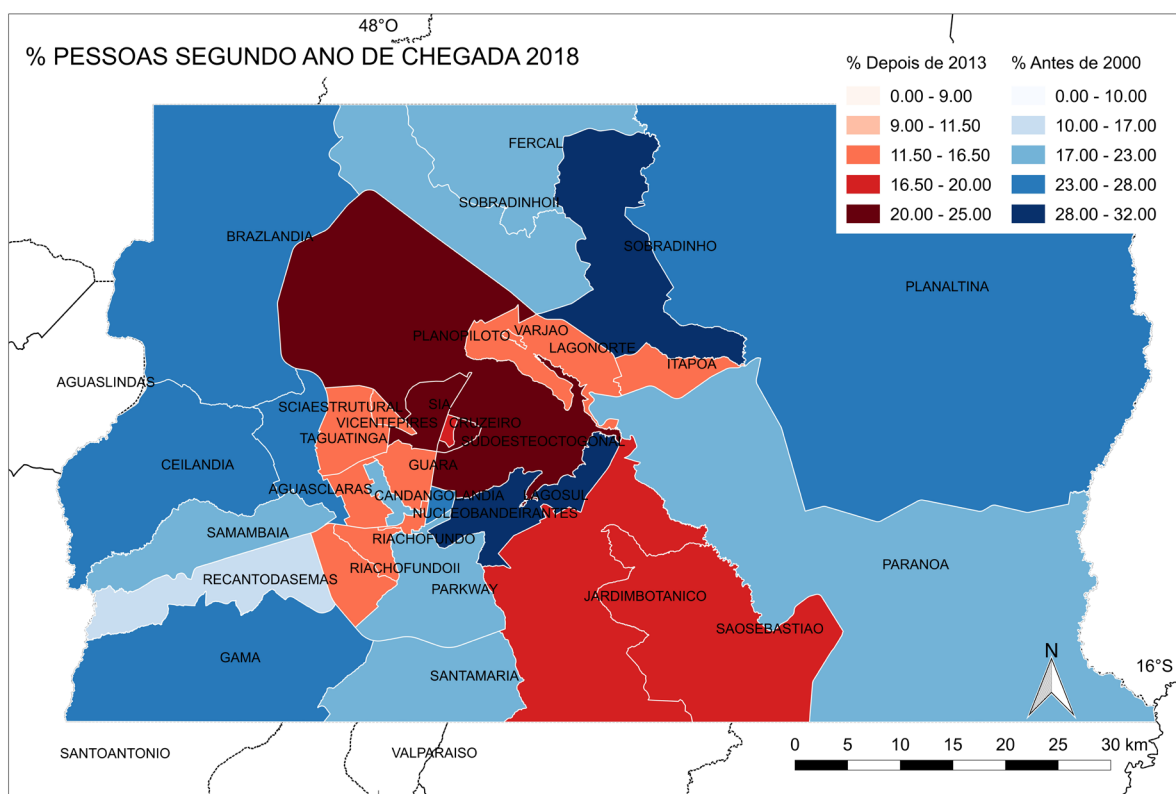
Nos gráficos das figuras 34a e 34b, é possível observar que a grande maioria das pessoas mudou-se por motivo de acompanhar um parente. Ademais, em 2013, as seguintes RA destacam-se por terem mais de 30% da população que mudou por motivo de trabalho ou estudo: o PPB, Cruzeiro, São Sebastião, Lago Norte e Sudoeste; em 2018, destacam-se com valores acima de 20%: o PPB, São Sebastião, Sudoeste, Varjão e SIA. Entre os maiores percentuais de pessoas que mudaram por motivo de moradia: em 2013, acima de 15%, estão Valparaíso, Novo Gama, Cidade Ocidental e Águas Lindas; em 2018, com valores acima de 5%, estão Fercal, SIA e Águas Claras.

As informações sobre o nível educacional disponíveis nos microdados e nos boletins da CODEPLAN para PDAD e PMAD 2013 e 2018 apresentam potenciais inconsistências; razão pela qual os dados do gráfico da figura 35 foram obtidos apenas dos boletins. As desigualdades entre RA e municípios são extremas. Em 2013, a média percentual de moradores com nível superior na AMB foi 13,11%, a média do DF foi de 16,81%, e a média do Entorno, 3,56%. Em 2018, os percentuais médios foram: 26,77% na AMB, 35,37% no DF e 4,84% no Entorno. Em 2018, o PPB, Lago Sul, Lago Norte, Águas Claras, Sudoeste, Park Way e Jardim Botânico, apresentavam o maior percentual de moradores com nível superior. Os maiores aumentos percentuais de 2013 para 2018 aconteceram em SCIA/Estrutural, Varjão, Fercal, Samambaia e Recanto das Emas.

**Figura 29a:** mapa percentual residentes segundo ano de chegada em 2013.



**Figura 29b:** mapa percentual residentes segundo ano de chegada em 2018.



**Fonte:** elaboração própria com dados CODEPLAN.

Figura 30a: gráfico percentual residentes segundo ano de chegada em 2013.

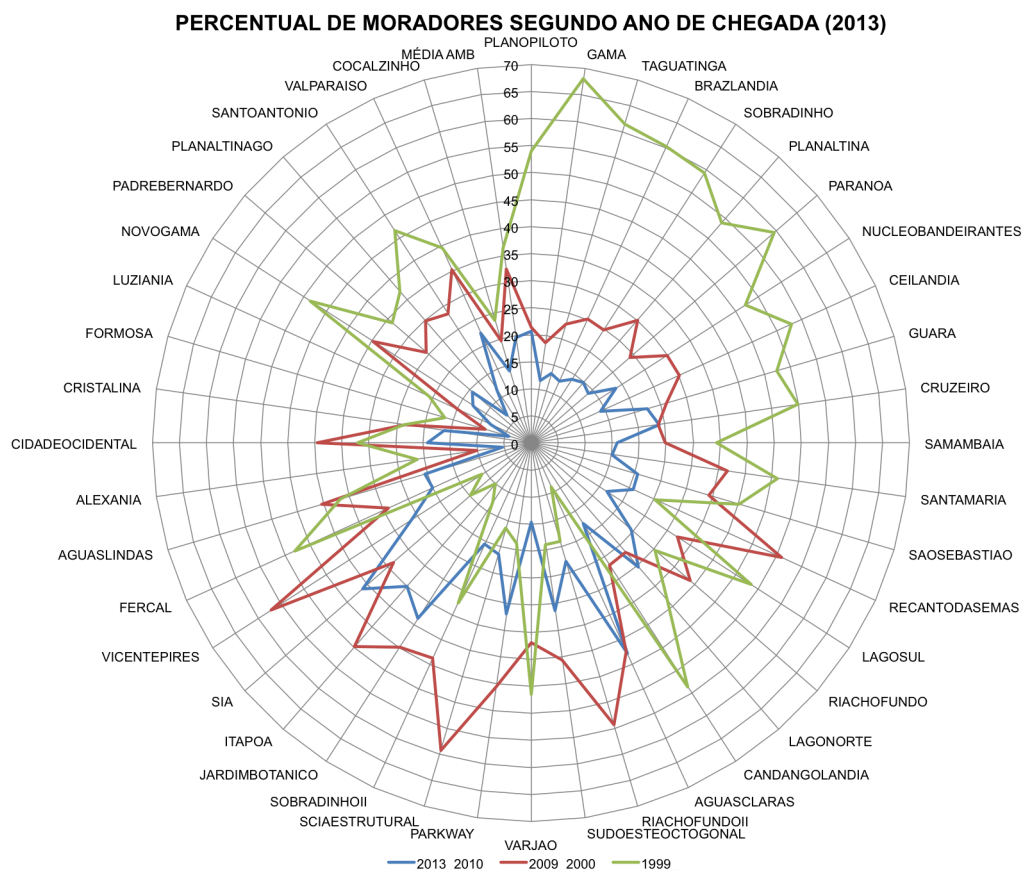
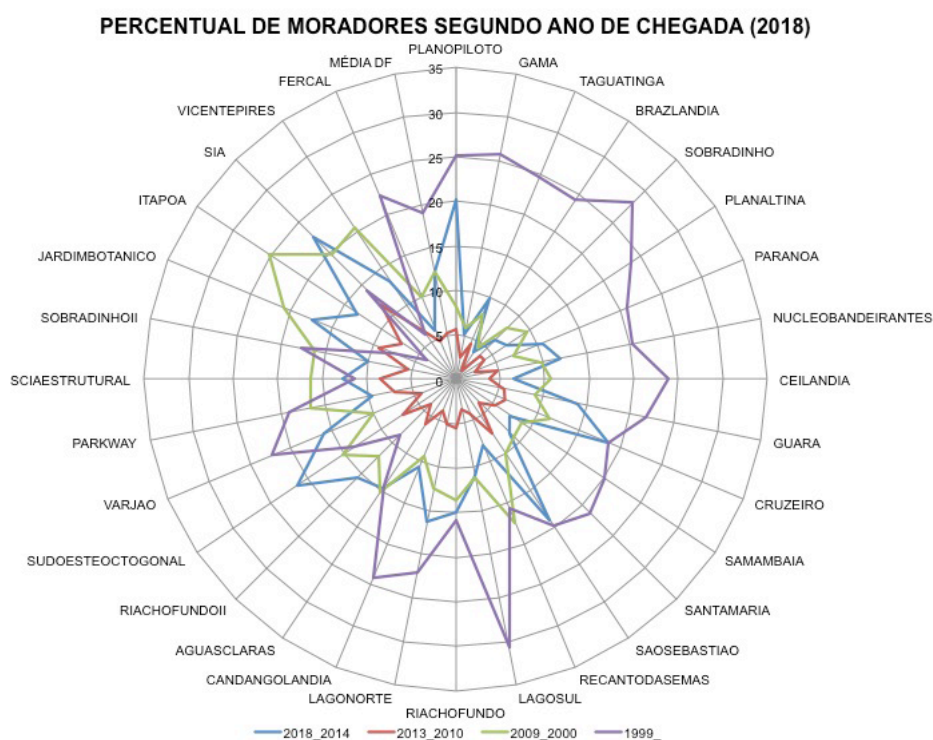


Figura 30b: gráfico percentual residentes segundo ano de chegada em 2018.



Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.

Figura 31: mapa fluxos migratórios dentro da AMB em 2013.

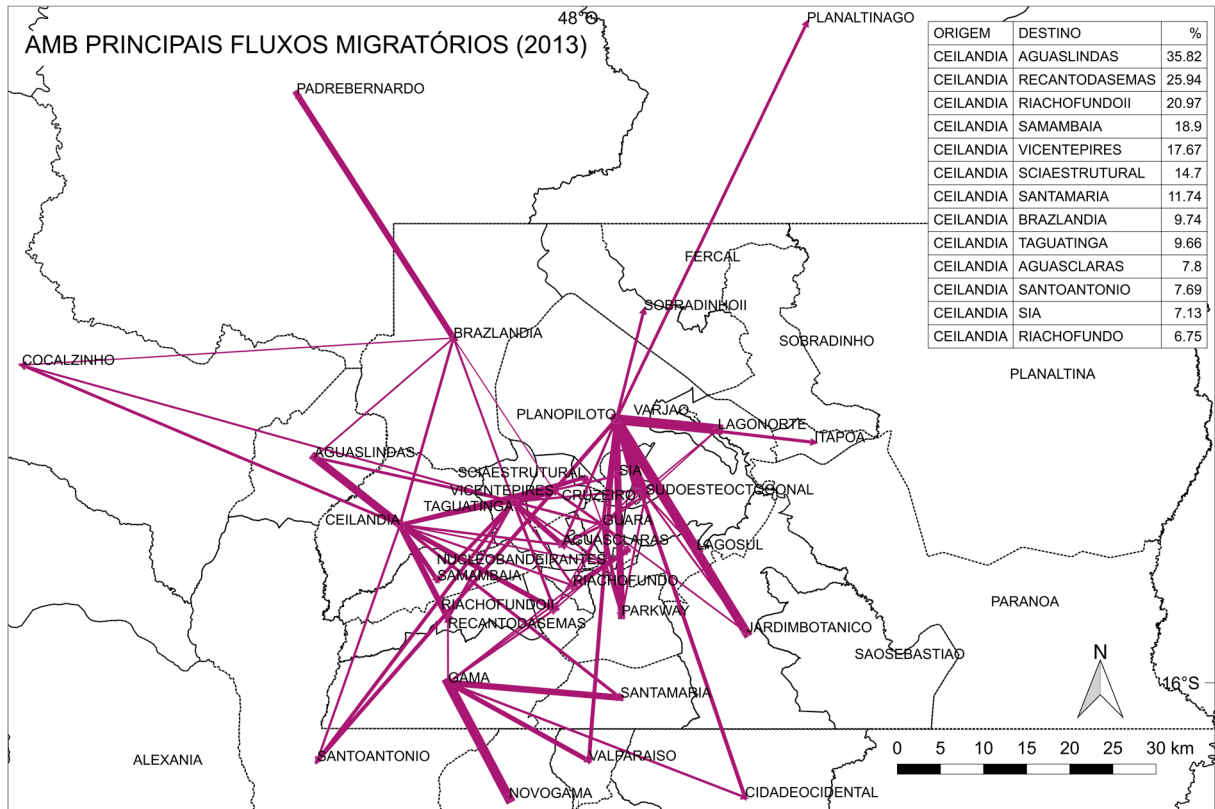
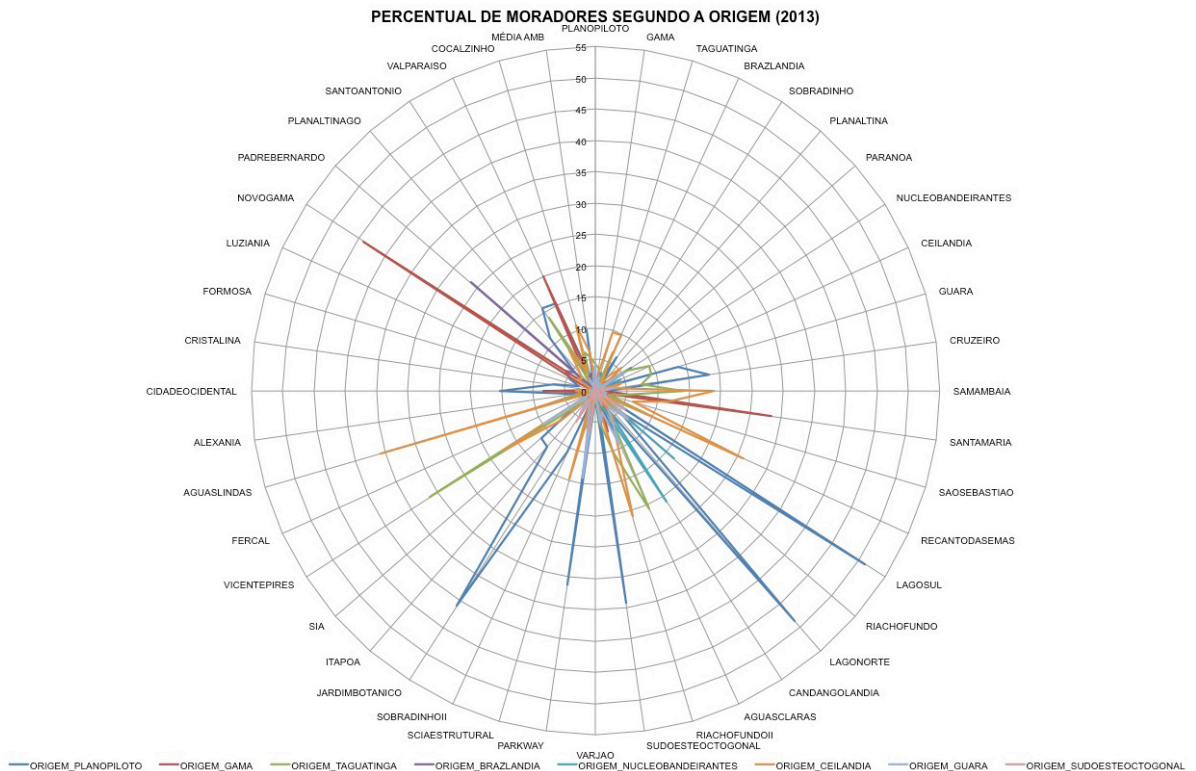
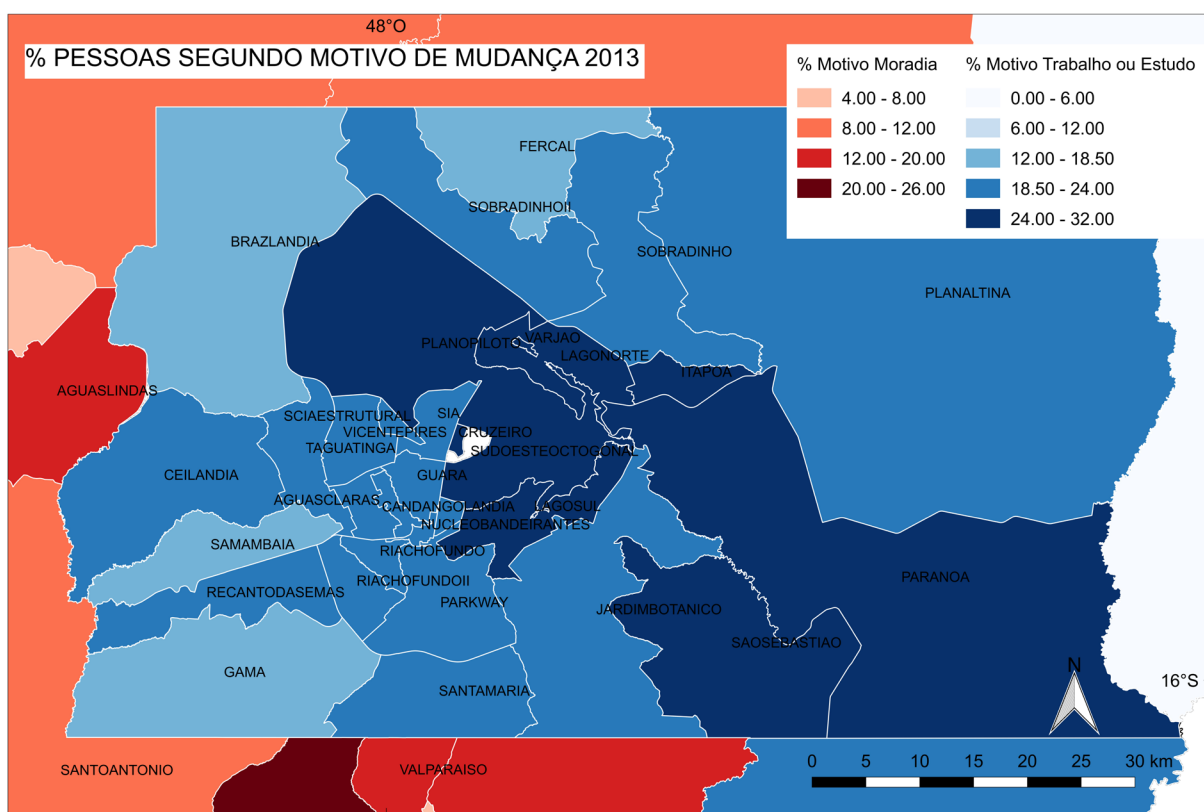


Figura 32: gráfico percentual de residentes segundo a origem na AMB em 2013.

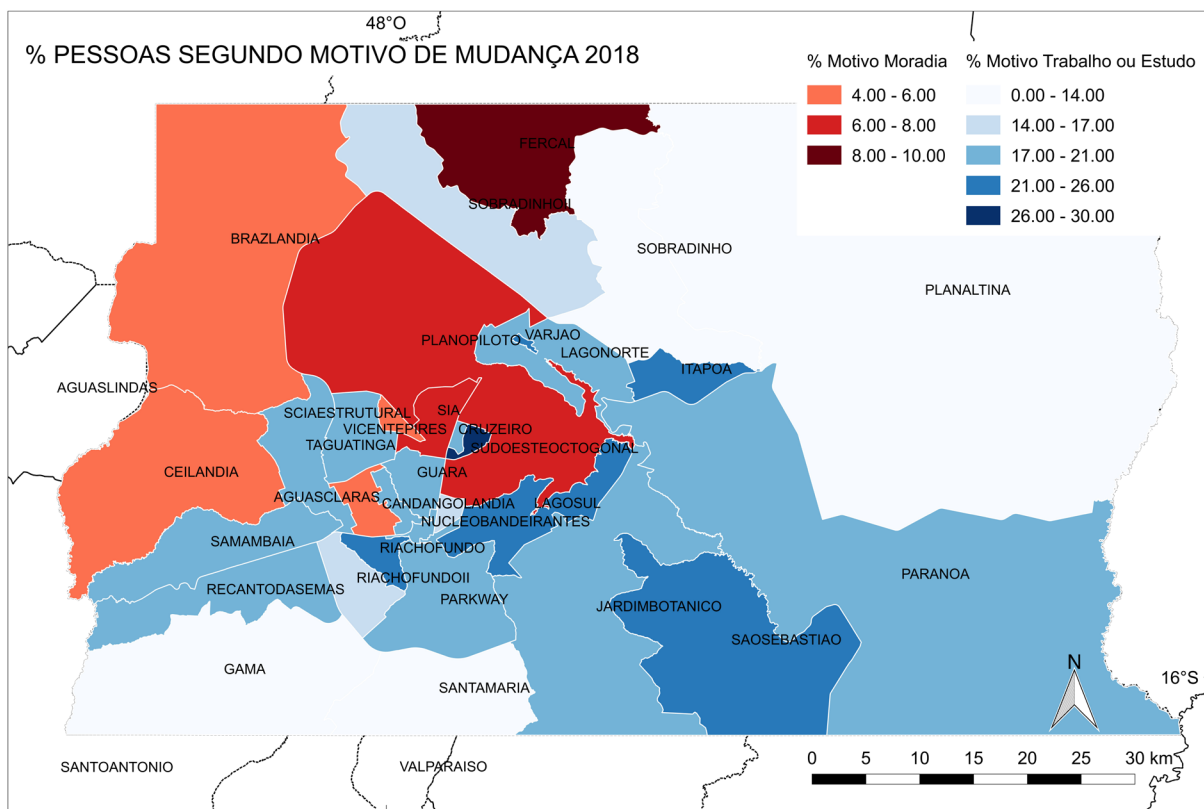


Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.

**Figura 33a:** mapa percentual residentes segundo motivo mudança na AMB em 2013. 303



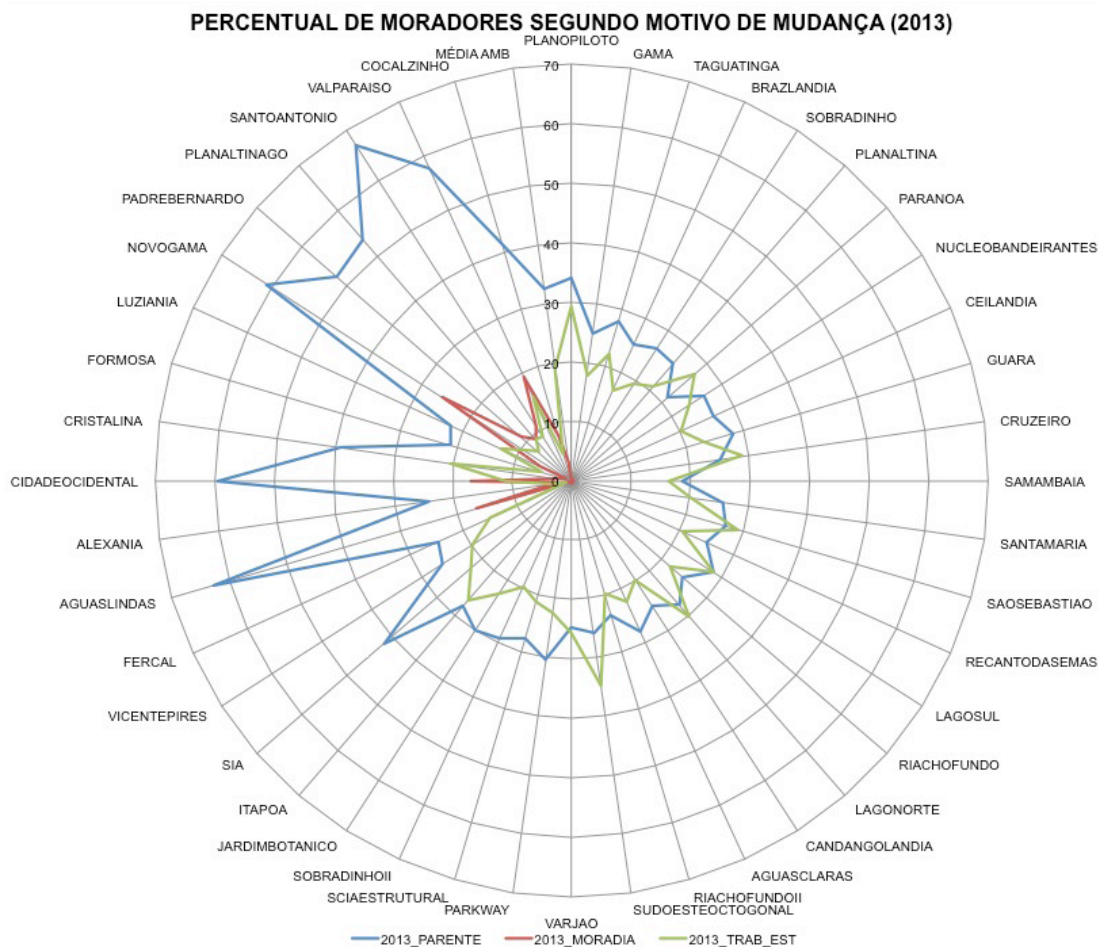
**Figura 33b:** mapa percentual residentes segundo motivo mudança no DF em 2018.



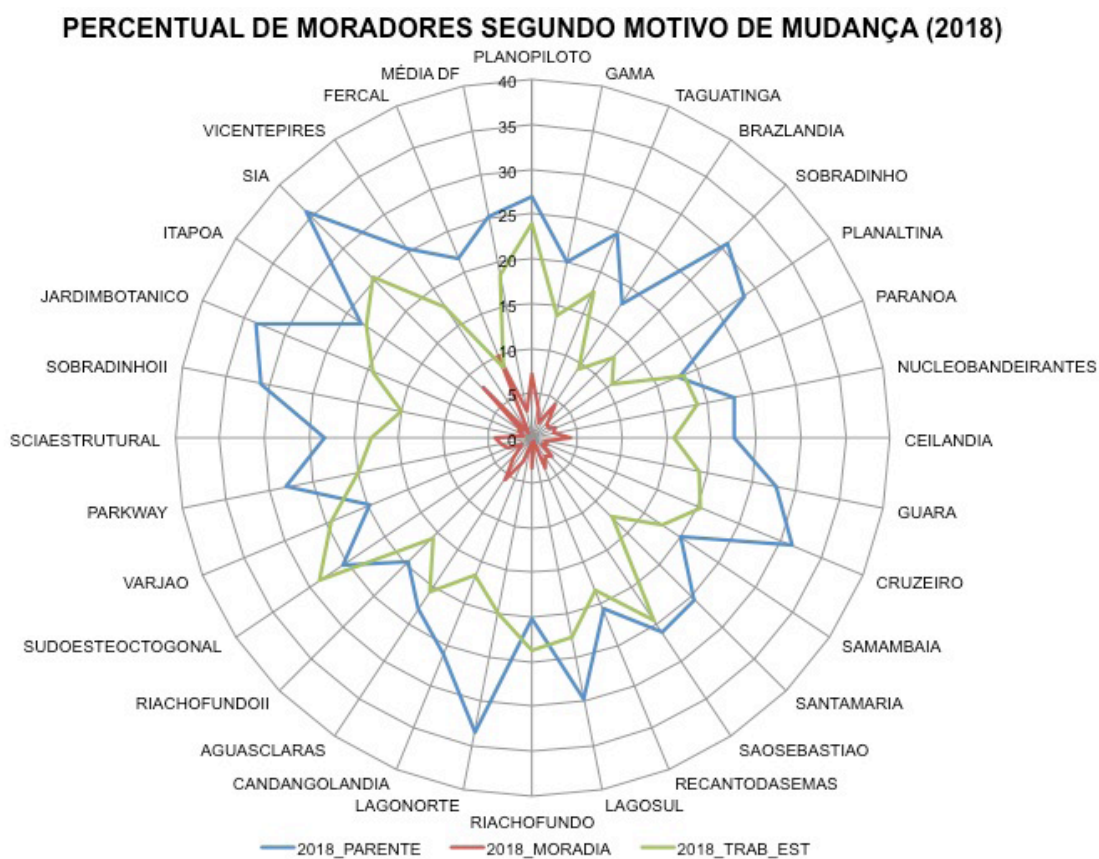
Fonte: elaboração própria com dado CODEPLAN.



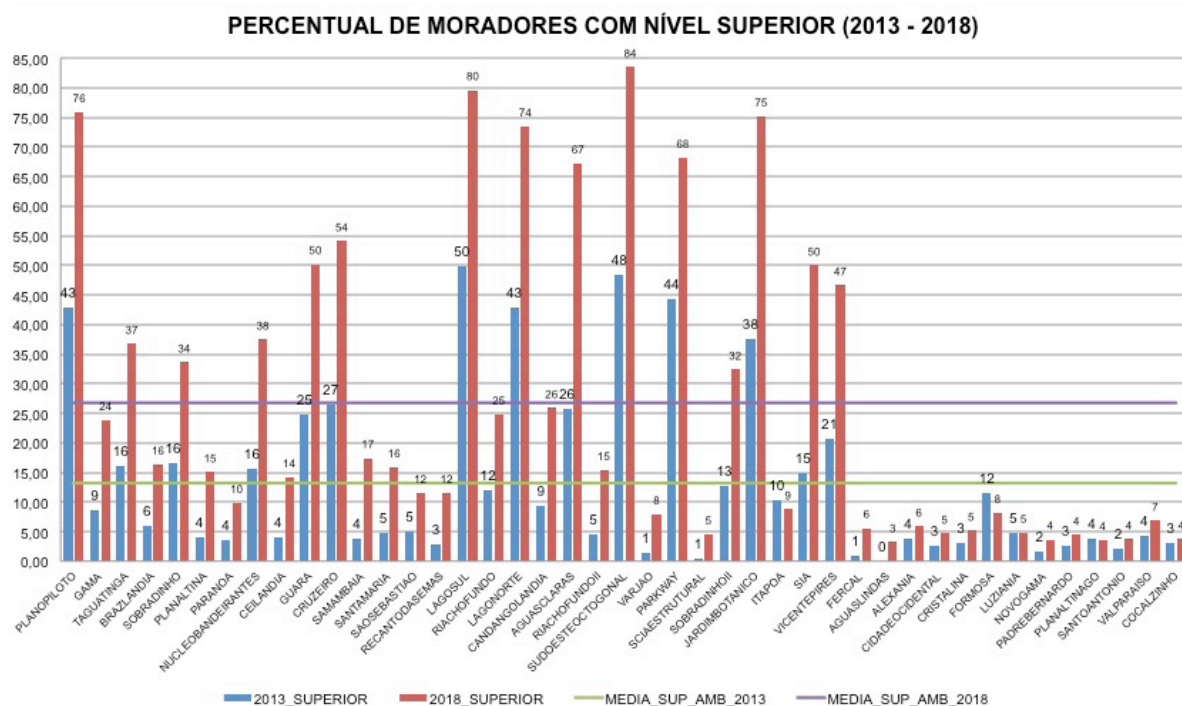
**Figura 34a:** gráfico percentual residentes segundo motivo mudança na AMB em 2013.



**Figura 34b:** gráfico percentual residentes segundo motivo mudança no DF em 2018.



Fonte: elaboração própria com dado CODEPLAN.



Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.

Os mapas das figuras 36a e 36b apresentam a distribuição da população segundo a posição que ocupam no seu trabalho, em 2013 para a AMB e em 2018 para o DF. Em cores azuis, os setores com predomínio de pessoas empregadoras; em verde, os autônomos; e em cores vermelhas, setores onde predominam os empregados. Em 2013 observa-se maiores percentuais de empregadores no Lago Norte, Lago Sul, Park Way, Jardim Botânico, Cruzeiro e SCIA/Estrutural. Em 2018, continuam com maior percentual de empregadores o Lago Sul, Park Way, Lago Norte e Taguatinga. Os maiores percentuais de trabalhadores autônomos localizam-se em área pericentrais do DF: em 2013, ocupavam São Sebastião, Paranoá, Varjão, Brazlândia, Taguatinga, Ceilândia, Águas Claras e Riacho Fundo. Em 2018, os autônomos concentravam-se em Águas Claras, Jardim Botânico, São Sebastião, Paranoá e Itapoã. Em 2013 e 2018, destacam-se como os setores com maior percentual de empregados: o PPB, SIA, Guará, Cruzeiro, Sudoeste. Em 2013, existia uma mistura maior entre a posição no trabalho e a posição na metrópole; em 2018, o DF parece estruturar-se em uma periferia de empregados, porém poucos com trabalho; um pericentro de autônomos; e um centro de empregadores ou empregados, com alto percentual de ocupação e com altas rendas.

O gráfico da figura 37b indica o percentual de moradores que são empregadores segundo RA e municípios em 2013 e 2018. A média de empregadores na AMB em 2013 foi de 0,54%, no DF em 2018 foi de 1,16%. Acima desses valores médios, encontram-se: PPB, Lago Sul, Lago Norte, Águas Claras, Sudoeste, Park Way, Vicente Pires e Formosa. O gráfico da figura 37b apresenta os valores percentuais dos moradores

que trabalham como autônomos. A média de autônomos em 2013 na AMB foi de 9,9%, já em 2018, no DF, a média foi de 9,48%. Entre os setores acima da média, destacam-se: Taguatinga, Paranoá, São Sebastião, Águas Claras, Varjão, Estrutural, Jardim Botânico, Vicente Pires, Cidade Ocidental, e Formosa.

As figuras 38a e 38b apresentam os mapas com os deslocamentos de casa ao trabalho na AMB em 2013 e no DF em 2018. Nas figuras, as linhas e setas representam os valores percentuais dos deslocamentos acima da média para cada RA ou município. Em 2013 na AMB e em 2018 no DF, destacam-se as centralidades do PPB e de Taguatinga como os principais polos concentradores de fluxos, ademais, observam-se sub-centralidades como Sobradinho, Águas Claras e Ceilândia.

Nos gráficos das figuras 39a e 39b indicam-se o percentual de moradores segundo o lugar de trabalho em 2013 para a AMB e em 2018 para o DF. O PPB é grande concentrador de empregos na AMB e no DF, no entanto, esses empregos são ocupados maioritariamente por pessoas que moram no próprio PPB, no Cruzeiro, Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste, Park Way ou no Jardim Botânico. Em 2013 e 2018, destacavam-se Formosa, Alexânia, Padre Bernardo, Cocalzinho, Taguatinga, São Sebastião, Fercal e Brazlândia como os setores com maior percentual de população que trabalhavam na mesma RA ou município

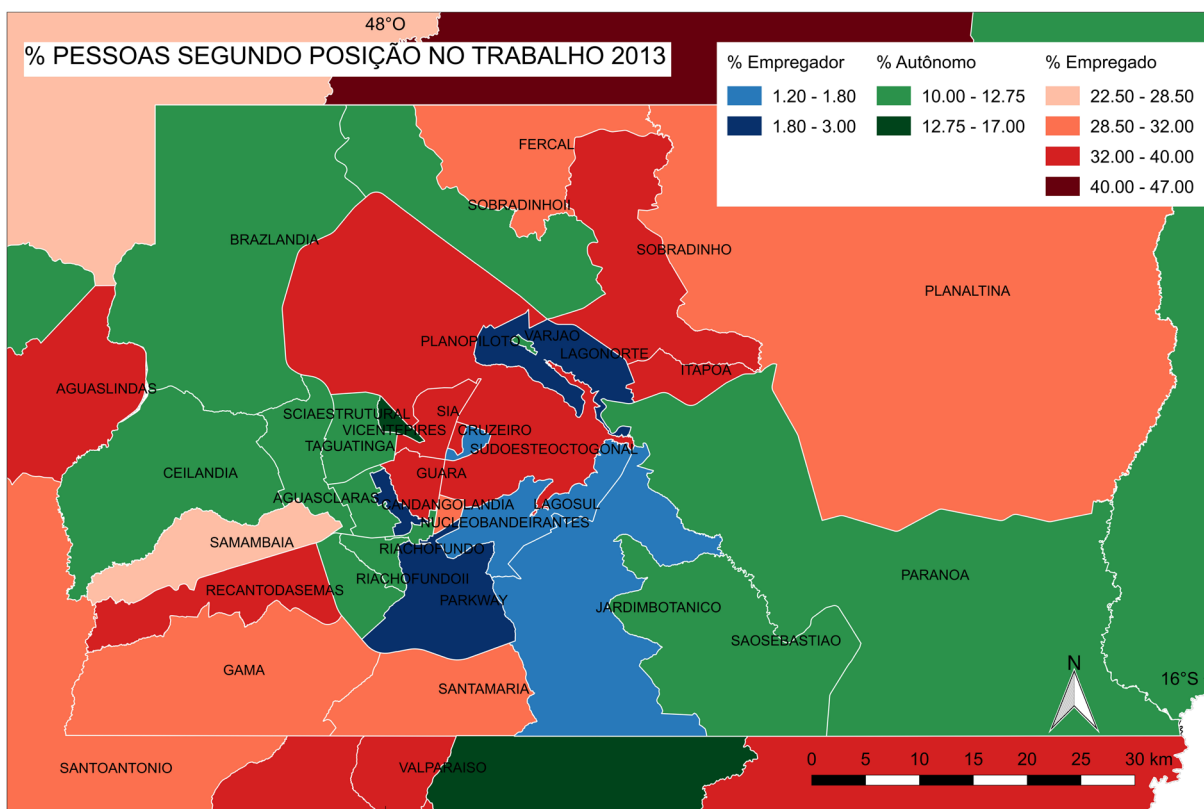
Os mapas das figuras 40 a e 40b representam as diferenças na renda média por pessoa na AMB para 2013 e no DF para 2018. O valor corresponde a renda *per capita* média mensal está classificado segundo o valor do salário mínimo corresponde ao ano. Em 2013, é possível observar que as RA com maiores rendas estão localizadas no Park Way, Águas Claras, Sudoeste, Lago Norte, Lago Sul, PPB, Jardim Botânico. Em 2018, continuam as mesmas RA com as maiores renda (acima de 4 salários mínimos), no entanto, mudou a ordem; com isso, o PPB aparece com a renda mais alta (acima de 6 salários mínimos por pessoa). Com os mapas é possível observar as desigualdades de renda entre RA e municípios, assim como reconhecer um centro expandido de alta renda, um pericentro de renda média (de 2 a 4 salários mínimos) e uma periferia com renda per capita inferior a 1 salário mínimo.

No gráfico 41a apresenta-se a renda média por pessoa para cada RA e município em 2013 e 2018. No gráfico, também é possível diferenciar três grupos de rendas. De alta renda: PBB, Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste, Park Way e Jardim Botânico; de média renda: Taguatinga, Sobradinho, Núcleo Bandeirantes, Guará, Cruzeiro, Águas Claras, Sobradinho II, SIA e Vicente Pires; as demais RA e todos os municípios do Entorno com rendas inferiores a R\$ 1.000,00. É interessante notar como o PPB, Lago Norte e Lago Sul foram as RA que aumentaram em maior medida a renda média por pessoa de 2013 a 2018. Também tiveram incrementos expressivos: Sobradinho, São Sebastião, Sobradinho II e SIA. Entre os que perderam renda, destacam-se: Gama, Riacho Fundo, Candangolândia, Riacho Fundo II, Itapoã.

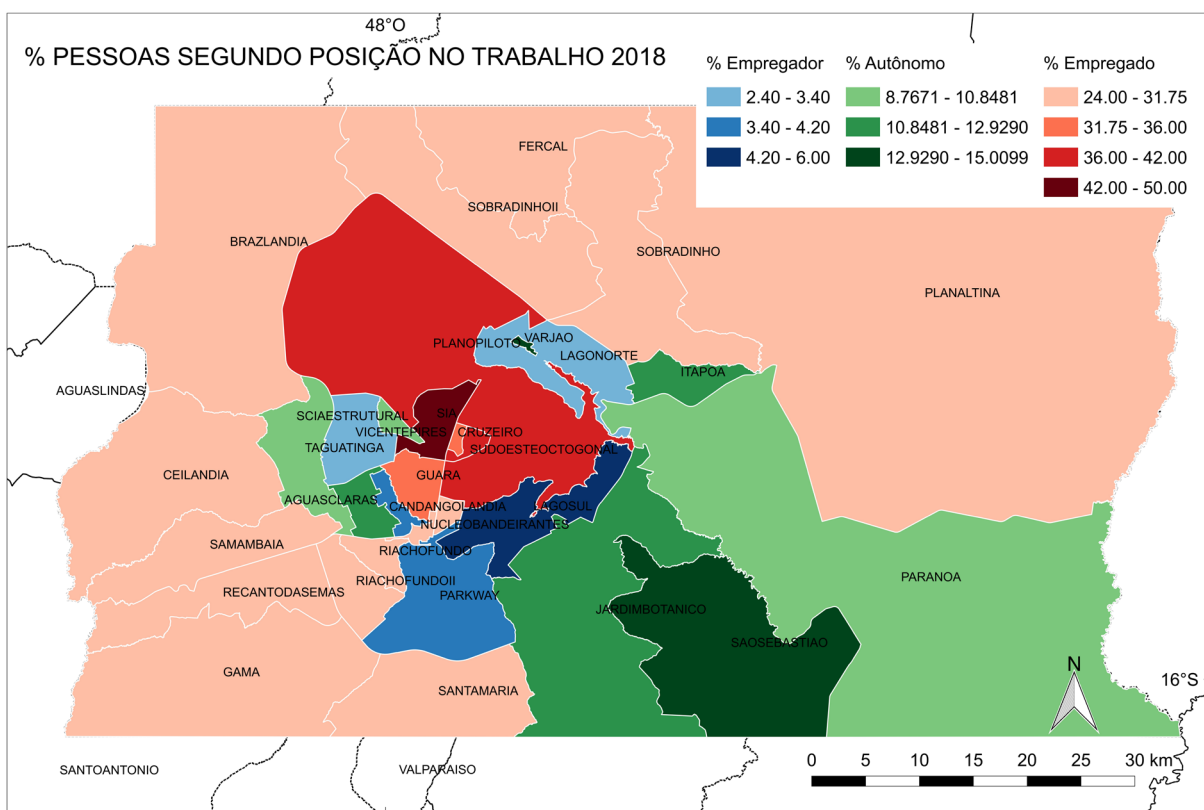
As figuras 41b e 41c apresentam gráficos ou diagramas de dispersão, que indicam uma potencial influência da renda média mensal por pessoa na distância entre a residência e o centro (Rodoviária do PPB). Em 2013 para a AMB, observa-se que as 6 RA (PPB, Lago Norte, Lago Sul, Sudoeste, Park Way) de maior renda e as 2 RA (Estrutural e Varjão) de baixa renda que estão próximas ao centro têm característica de *outlier*, apresentando valores atípicos. A linha de tendência indica um coeficiente de determinação ou  $R^2$  de 0,251, enquanto o coeficiente de correlação ou de *Pearson* é de -0,5011: isso indica uma correlação negativa moderada. Para 2018 na AMB, o diagrama de dispersão apresenta uma maior dispersão entre os diversos grupos, mas uma maior agrupação entre os setores de altas rendas; o coeficiente de correlação foi de -0,46 e  $R^2$  de 0,251, esses valores indicam uma correlação negativa fraca. O nível de correlação entre a distância ao centro e a renda dos moradores aumenta quando se considera apenas as RA do DF, em 2018, o coeficiente de correlação de -0,63 e  $R^2$  de 0,392.

As figuras 42a e 42b mostram os mapas com a quantidade de carros por domicílio na AMB em 2013 e no DF em 2018. A diferença na distribuição espacial do número de carros por domicílio coincide com mapas anteriores como o de renda, evidenciando novamente a forte desigualdade socioespacial. Nas RA centrais de alta renda, a média de carros chega a ser maior que dois carros por domicílio. Nas periferias e nas RA de menor renda, a média de carros por domicílio é menor que 1 carro a cada 2 domicílios. No gráfico da figura 42c é possível observar os grupos de RA e municípios com menores e maiores médias de carros por domicílio em 2013 e 2018. Primeiro estão Park Way e Lago Sul que tem mais de 2 carros por domicílio; depois vem Lago Norte e Jardim Botânico; e um terceiro grupo seria Vicente Pires, Sudoeste, PPB, Cruzeiro, Guará e Águas Claras. Com valores médios abaixo de 0,5 carros por domicílio estão: Varjão, Estrutural, Águas Lindas, Padre Bernardo e Santo Antônio. Destaca-se, ademais, a diminuição da média de 2013 para 2018 em Park Way, Jardim Botânico, PPB e Águas Claras. Entre os que aumentaram a média de carros estão Brazlândia, Planaltina, São Sebastião, Recanto das Emas e Sobradinho II.

**Figura 36a:** mapa percentual pessoas segundo posição no trabalho na AMB em 2013. 308



**Figura 36b:** mapa percentual pessoas segundo posição no trabalho no DF em 2018.



Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.

Figura 37a: gráfico percentual empregadores na AMB em 2013 e no DF em 2018.

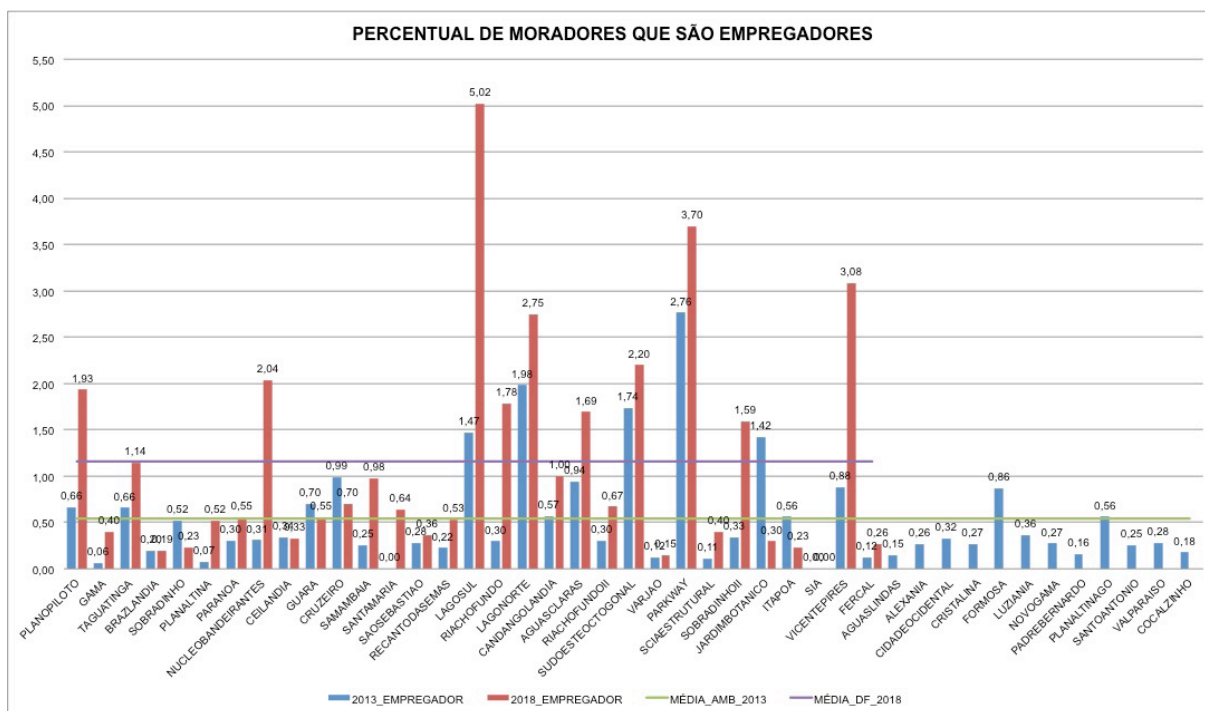
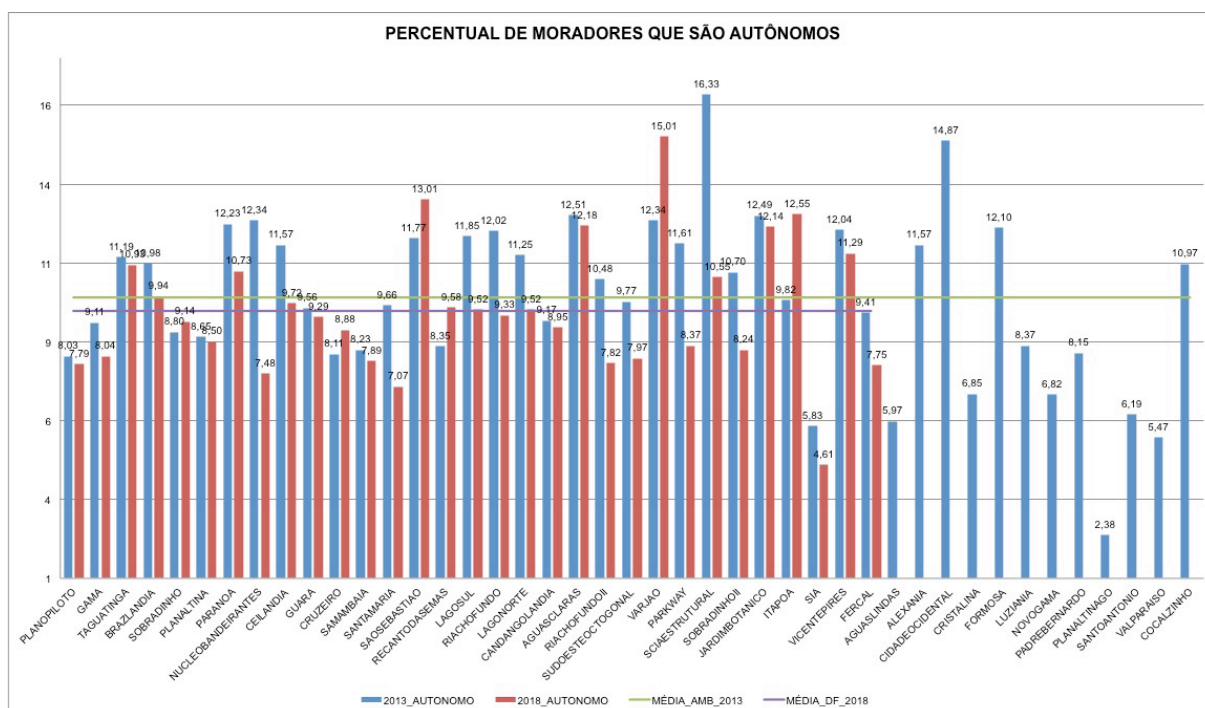
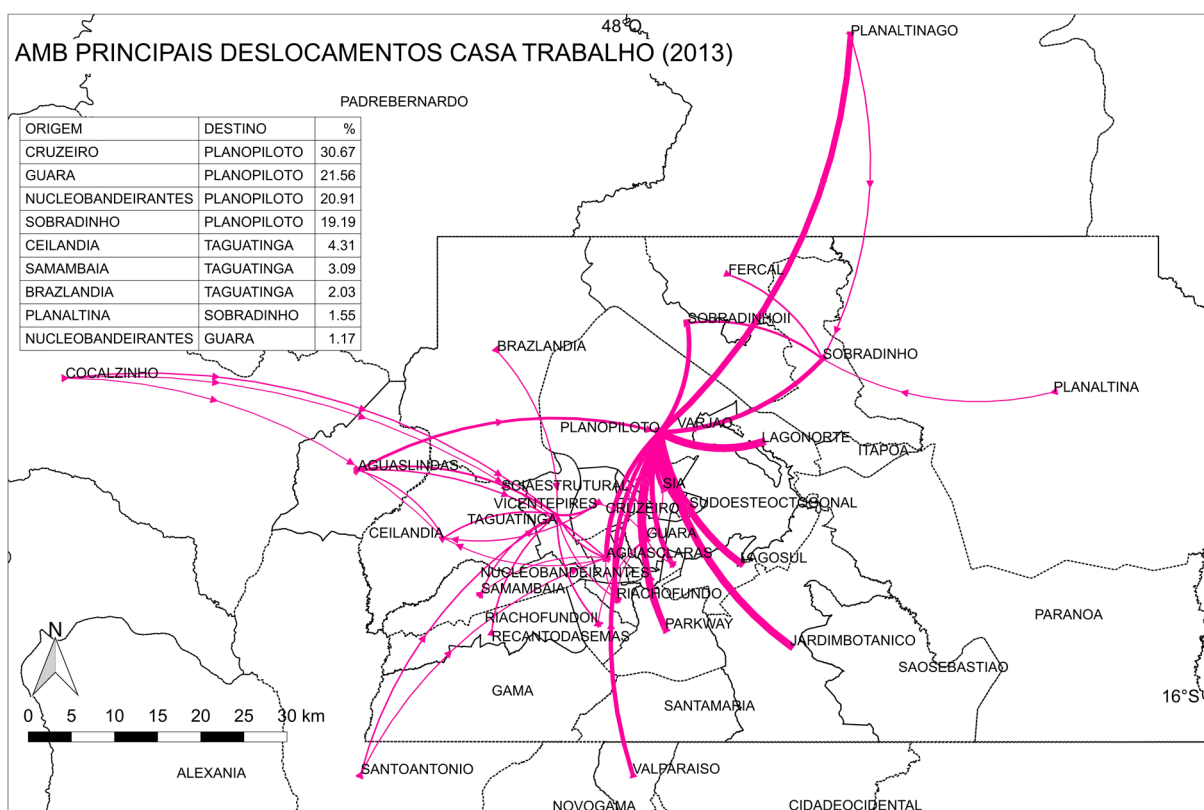


Figura 37b: gráfico percentual autônomos na AMB em 2013 e no DF em 2018.

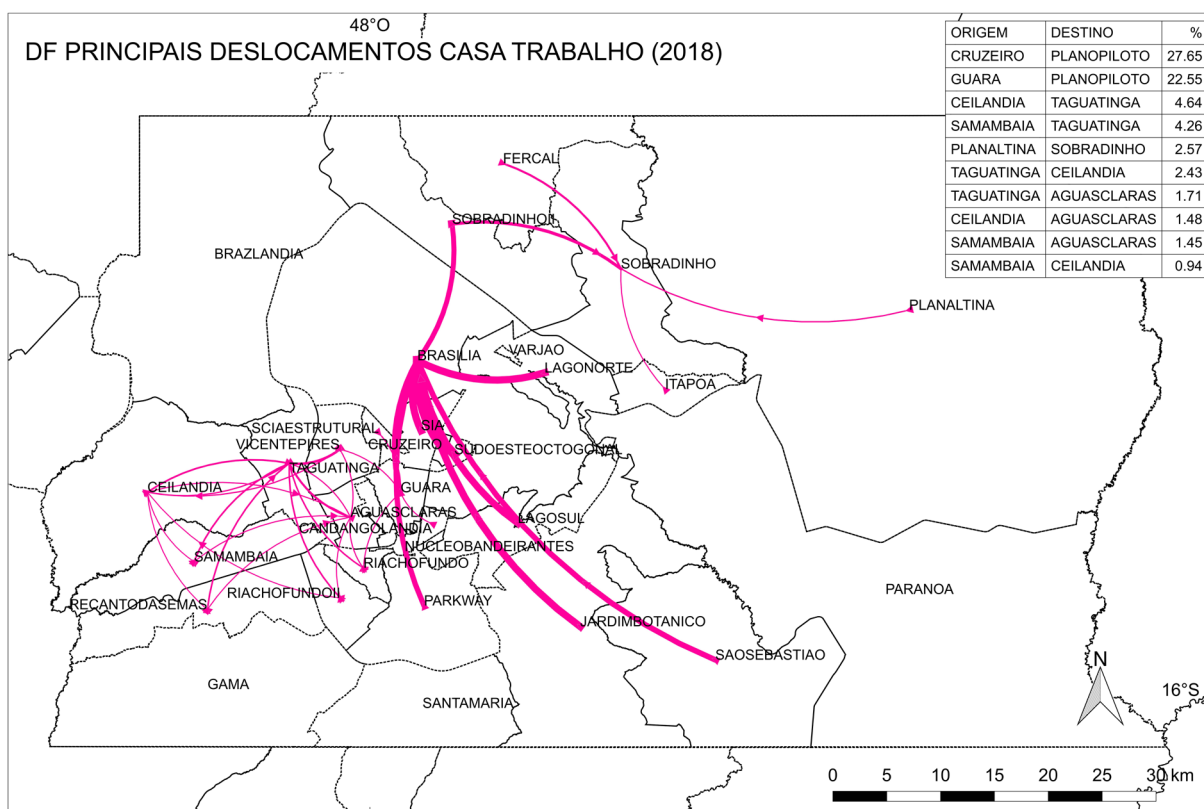


Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.

**Figura 38a:** mapa deslocamentos casa-trabalho na AMB em 2013.



**Figura 38b:** mapa deslocamentos casa-trabalho no DF em 2018.



Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.

Figura 39a: gráfico percentual moradores por lugar de trabalho na AMB em 2013.

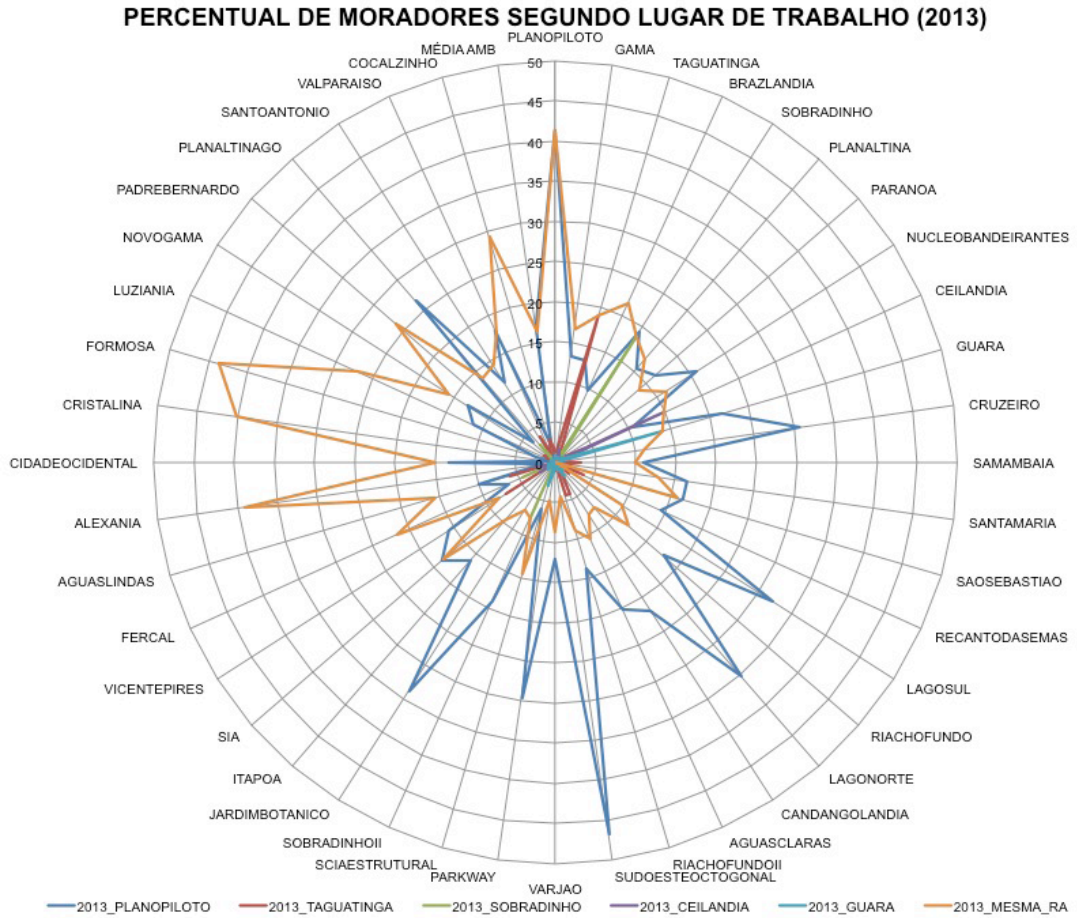
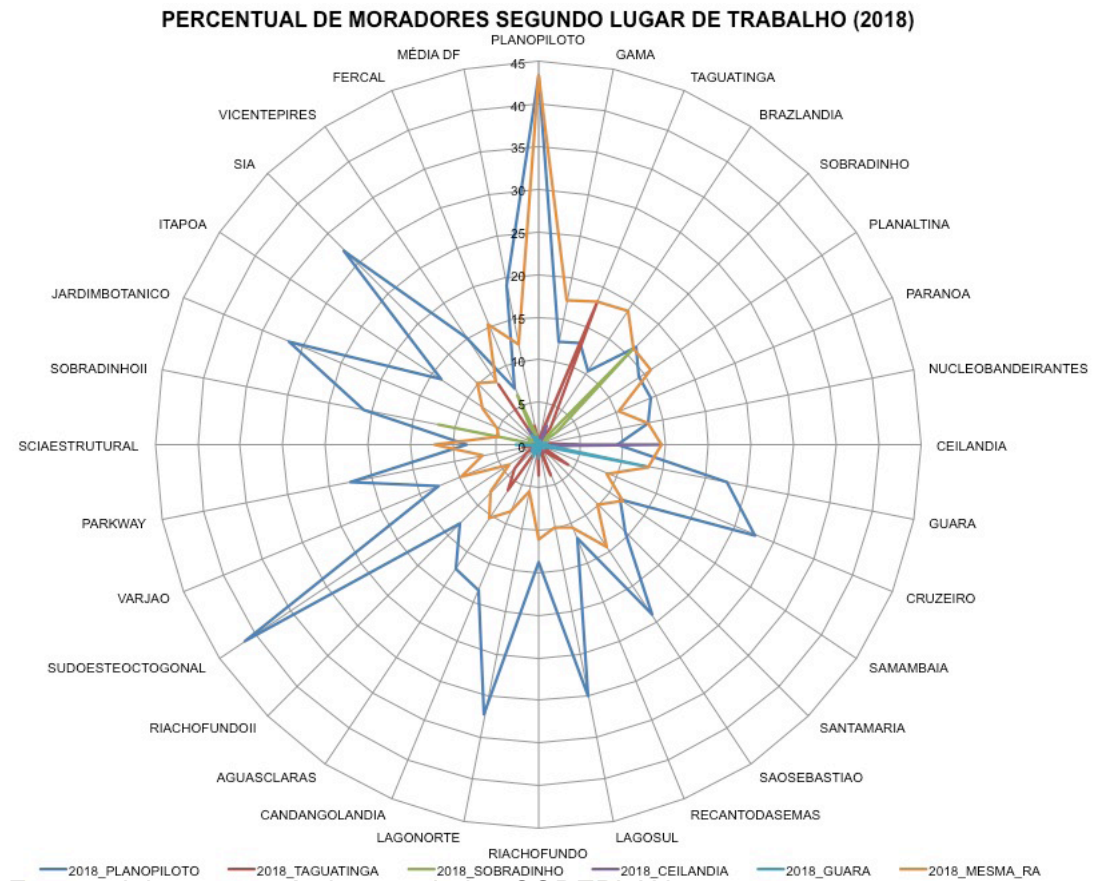


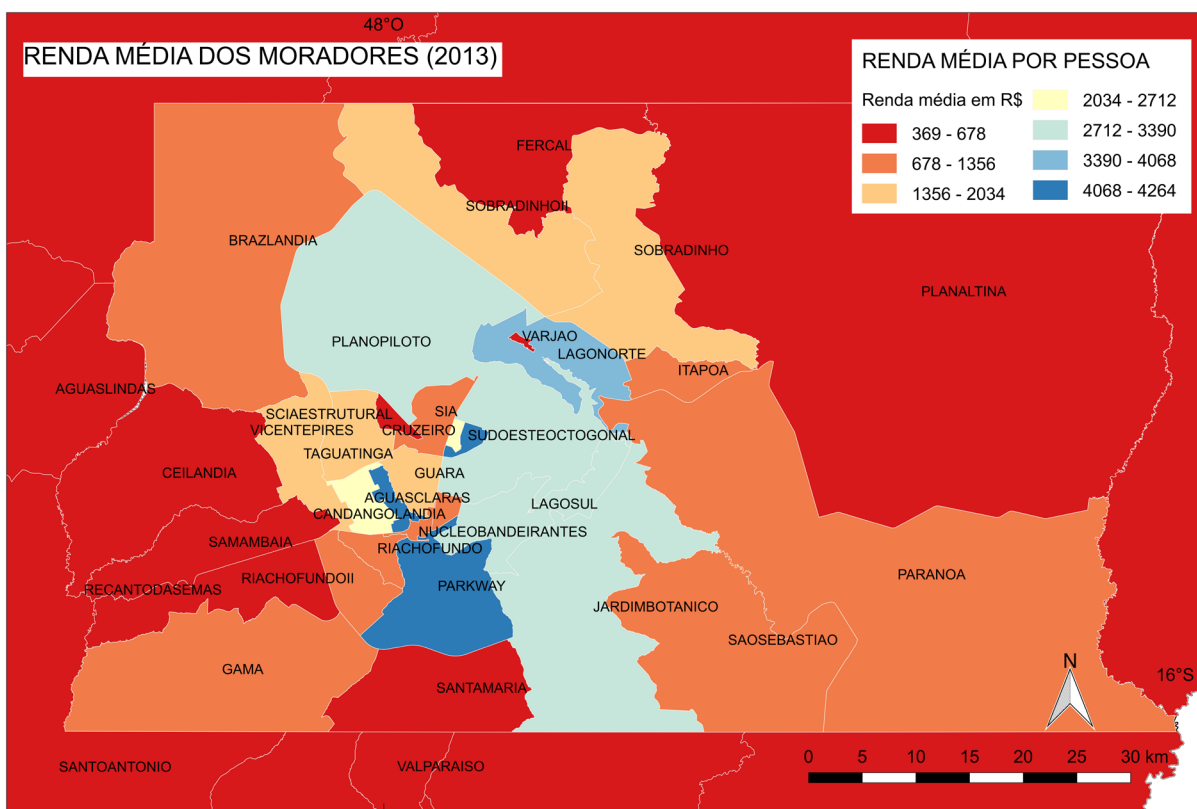
Figura 39b: gráfico percentual moradores por lugar de trabalho no DF em 2018.



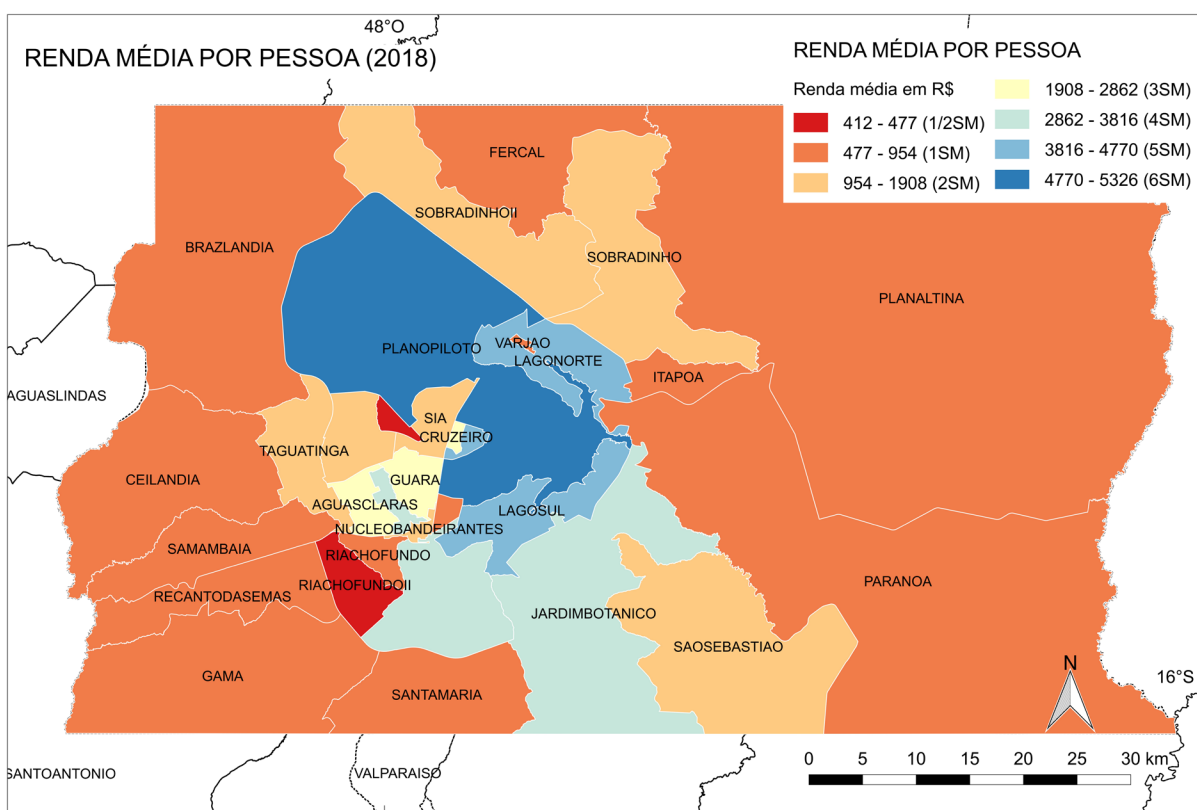
Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.



**Figura 40a:** mapa renda média por pessoas na AMB em 2013.

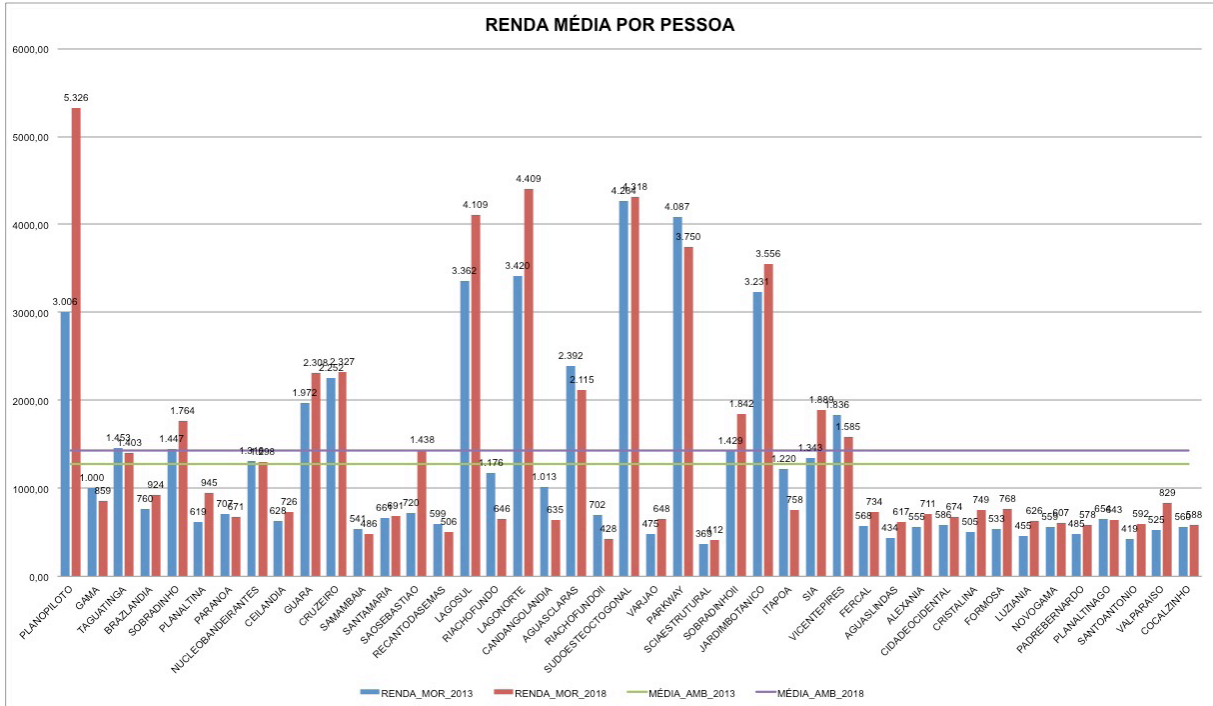


**Figura 40b:** mapa renda média por pessoas no DF em 2018.

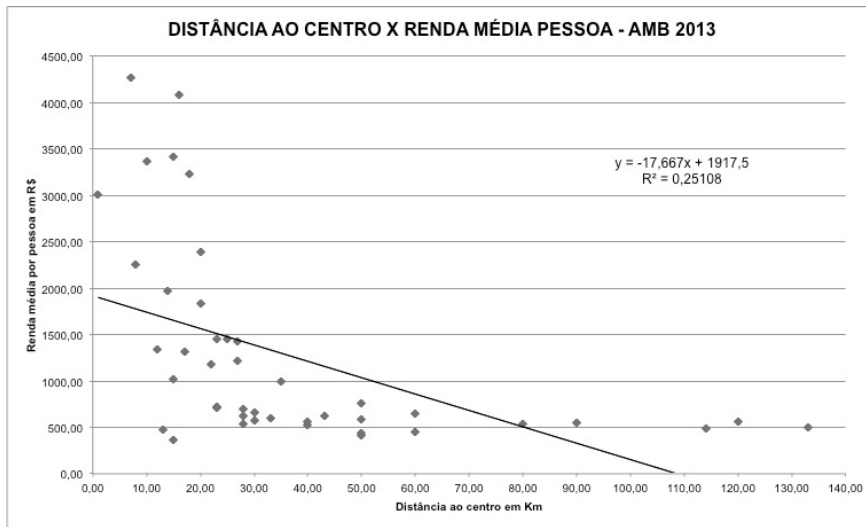


**Fonte:** elaboração própria com dados CODEPLAN.

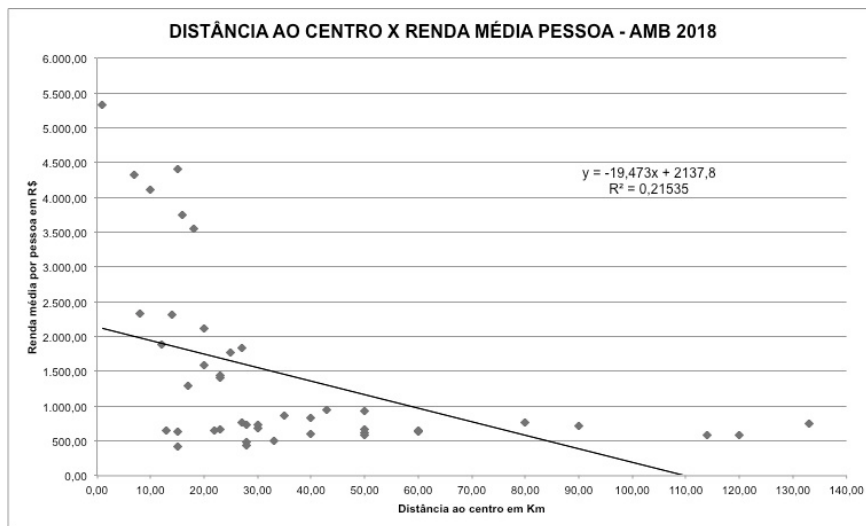
**Figura 41a:** gráfico renda média por pessoa na AMB em 2013 e no DF em 2018.



**Figura 41b:** gráfico correlação renda pessoa e distância ao centro na AMB em 2013.

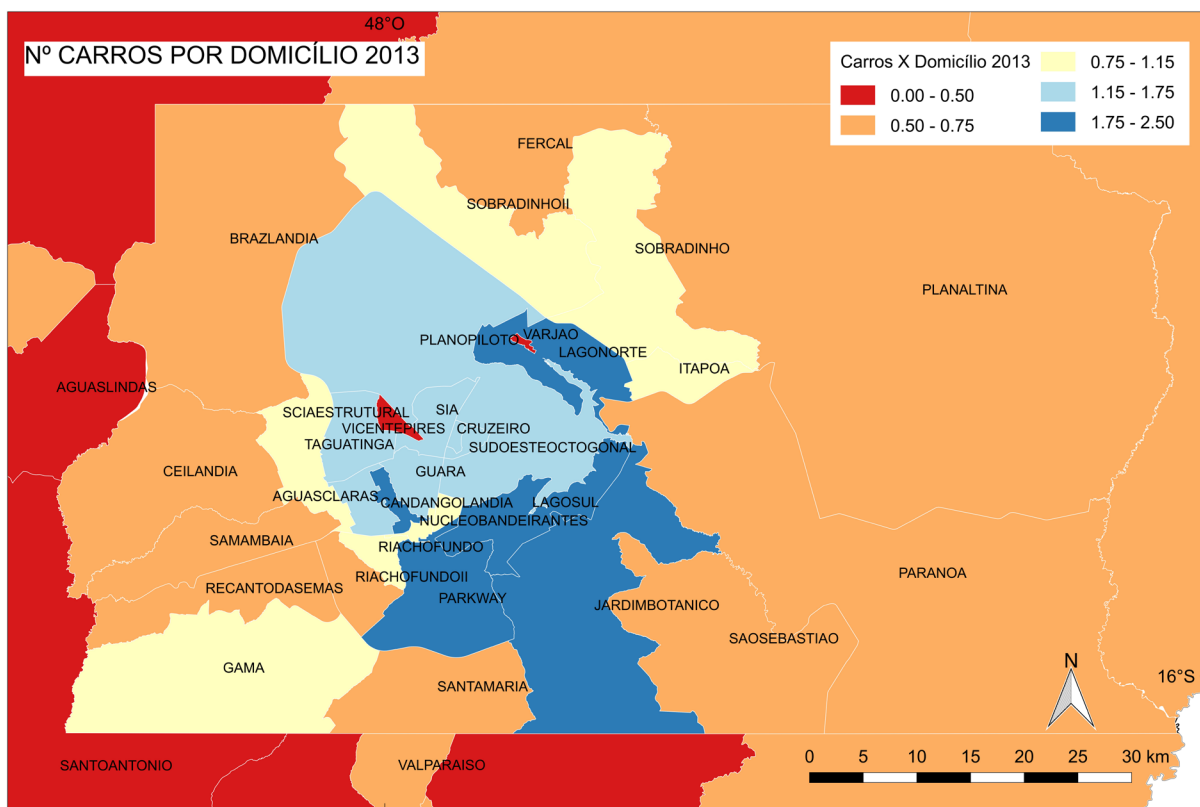


**Figura 41c:** gráfico correlação renda pessoa e distancia ao centro na AMB em 2018.

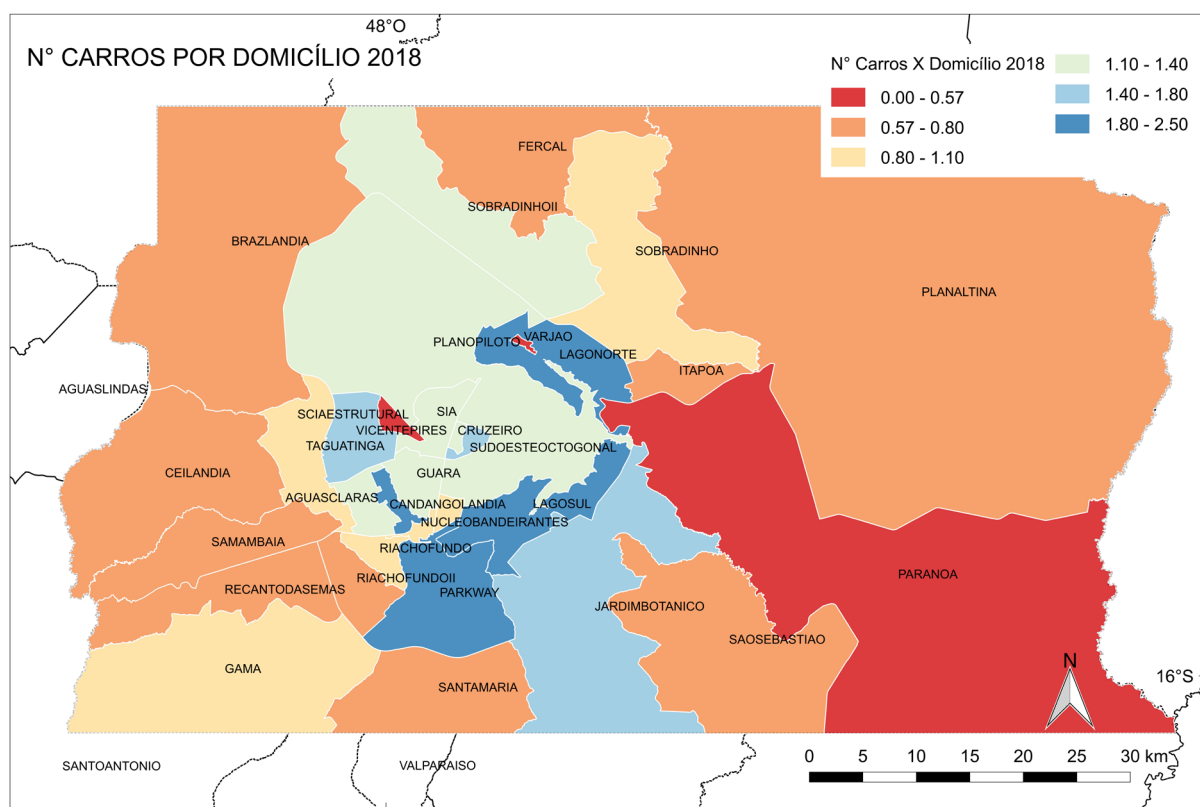


Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.

**Figura 42a:** mapa número de carros por domicílio na AMB em 2013.

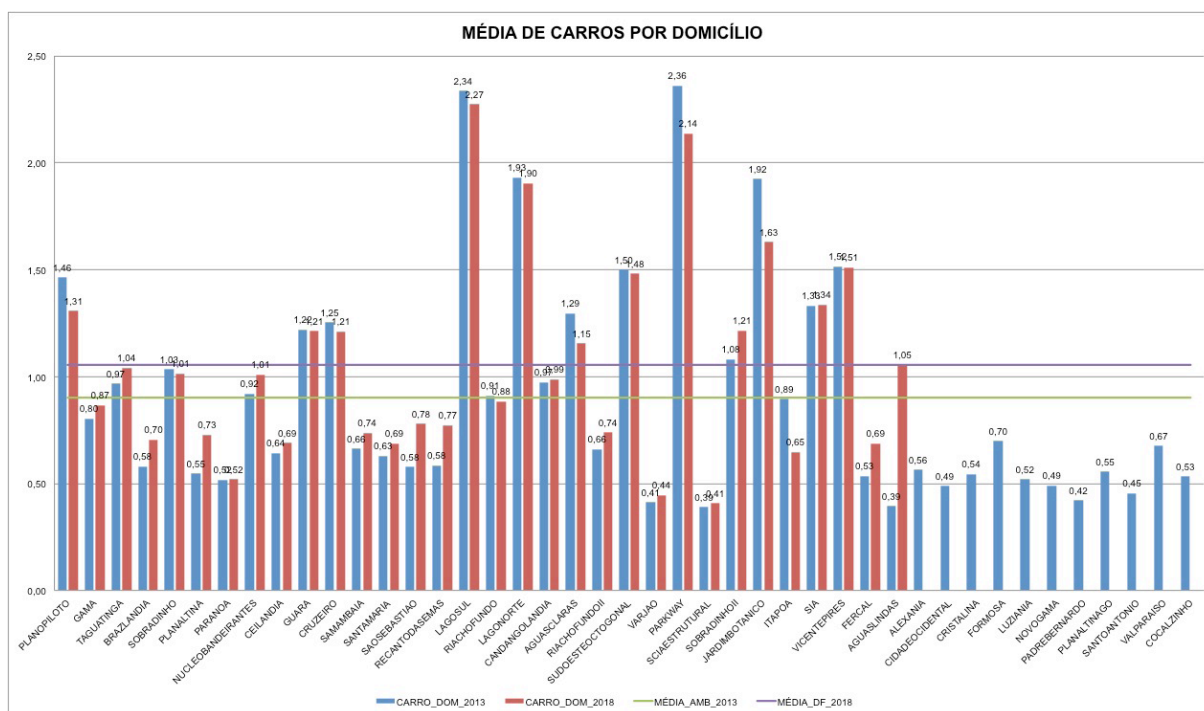


**Figura 42b:** mapa número de carros por domicílio no DF em 2018.



**Fonte:** elaboração própria com dados CODEPLAN.

**Figura 42c:** gráfico número de carros por domicílio na AMB em 2013 e DF em 2018.

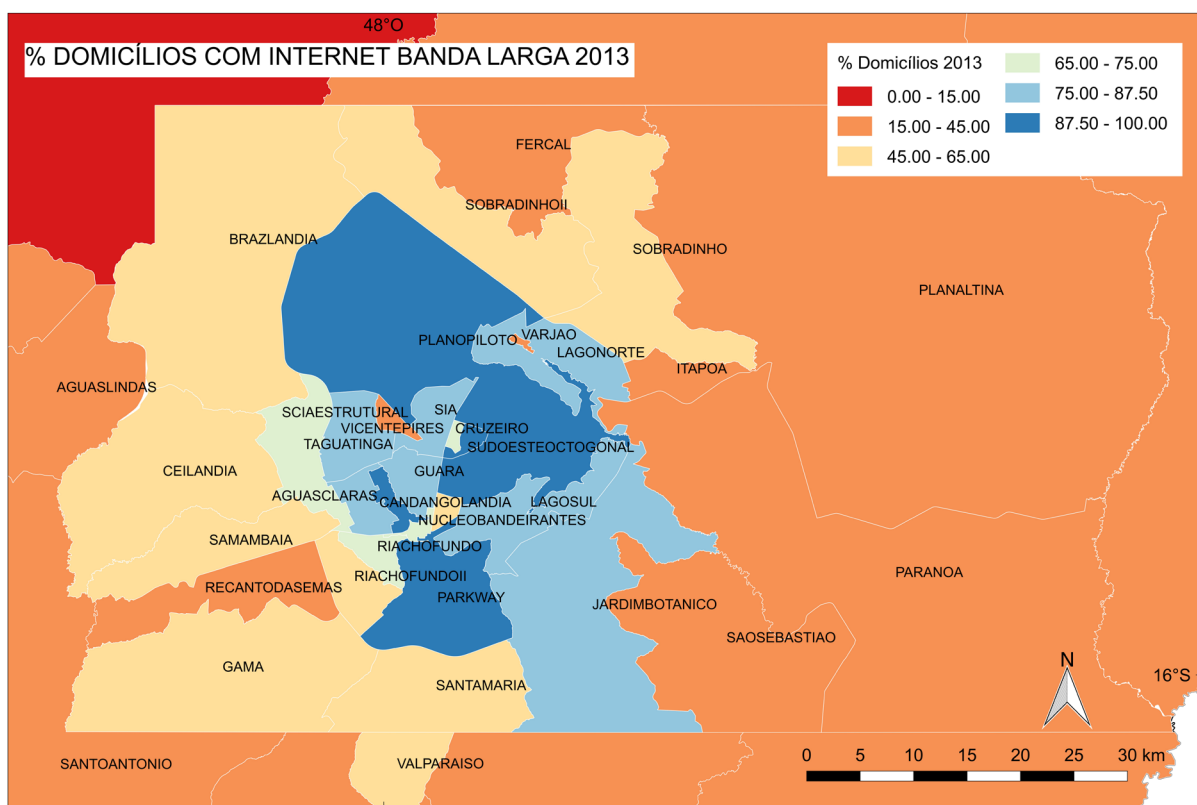


**Fonte:** elaboração própria com dados CODEPLAN.

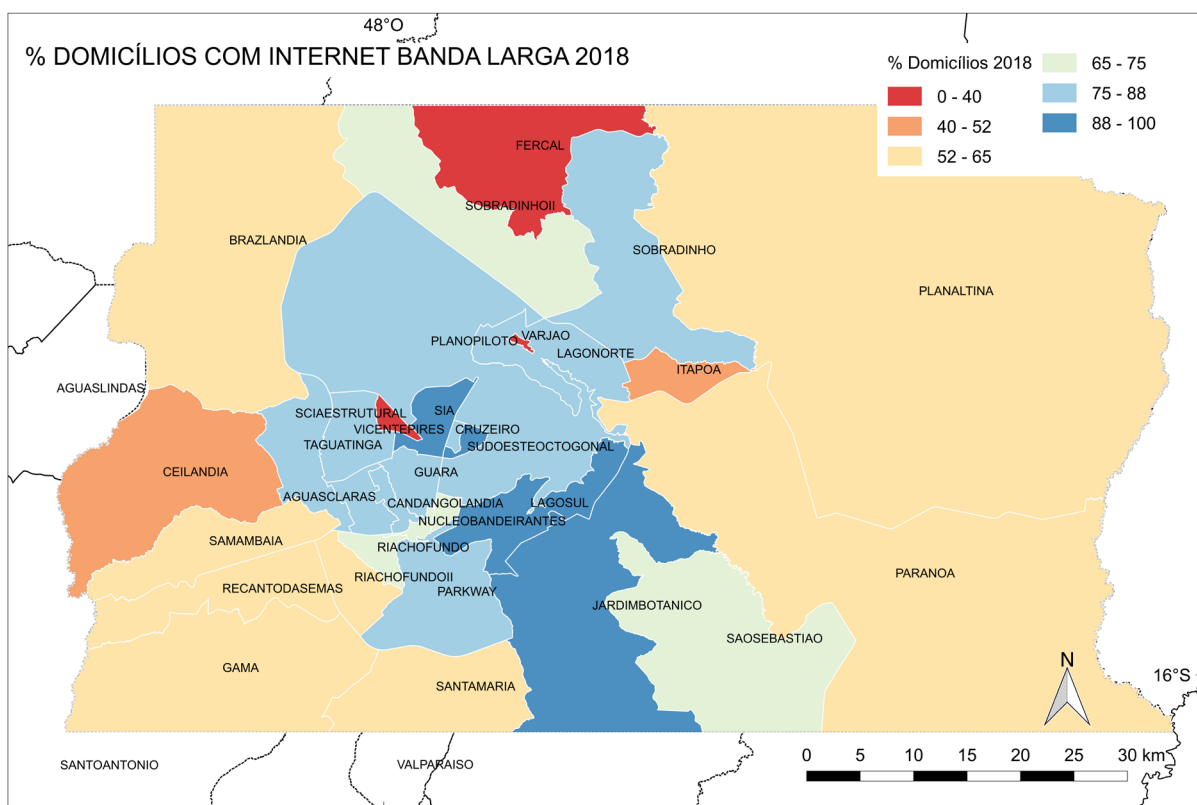
Os mapas das figuras 43a e 43b mostram os percentuais de domicílios que possuem internet banda larga nas RA e nos municípios da AMB e do DF em 2013 e 2018. Na AMB em 2013 é possível observar a falta de conectividade a internet nos domicílios dos municípios do Entorno. Em 2018, no DF, Fercal, Itapoã, Ceilândia e Estrutural são as RA com menor acesso a banda larga. No gráfico da figura 43c, destaca-se que, por uma parte, as RA de renda alta, como PPB e Park Way, experimentaram uma diminuição no percentual de domicílio com acesso a banda larga; por outra, tiveram forte aumento na conectividade: Sobradinho, Planaltina, Paranoá, São Sebastião, Recanto das Emas, Varjão, Sobradinho II, Jardim Botânico e SIA.

O gráfico da figura 44 apresenta o percentual da população das RA e municípios da AMB do sexo feminino em 2013 e 2018. A média da população feminina na AMB em 2013 foi de 51,97%, e em 2018, 51,16%. Entre as RA com maior percentual de população feminina estão: PPB, Taguatinga, Núcleo Bandeirantes, Guará e Cruzeiro. Pelo contrário, SIA e Estrutural são as RA com menor percentual de população feminina.

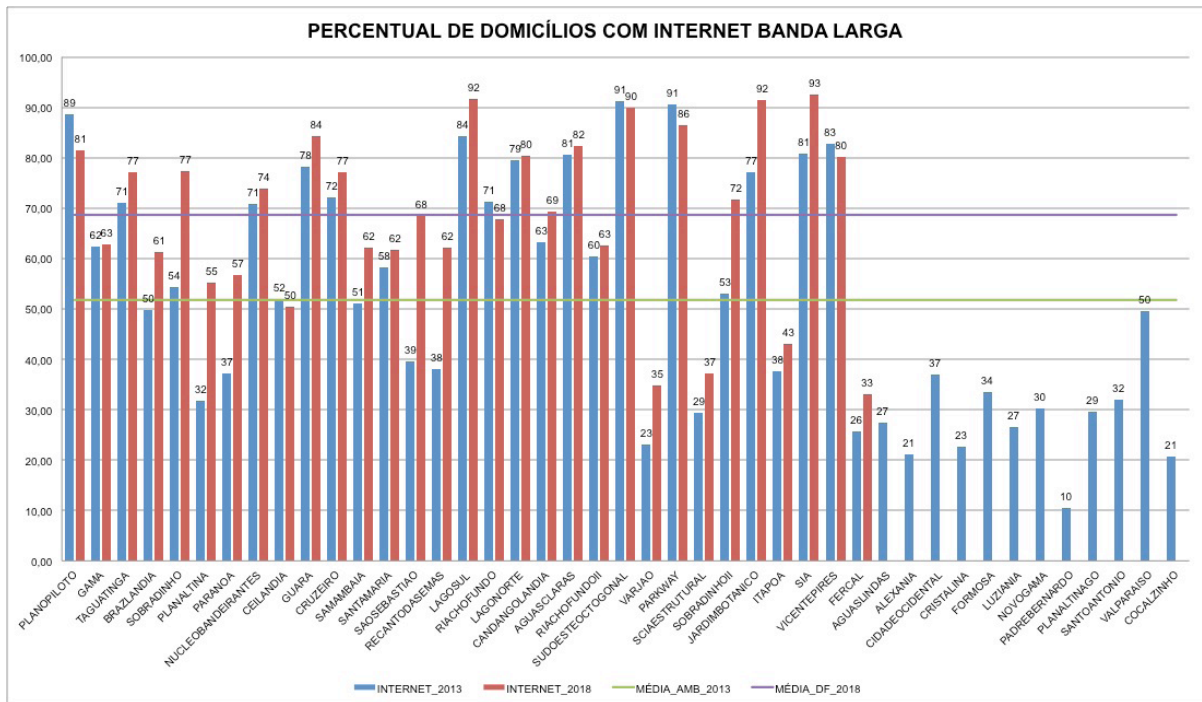
**Figura 43a:** mapa percentual domicílios com internet banda larga na AMB em 2013.



**Figura 43b:** mapa percentual domicílios com internet banda larga no DF em 2018.

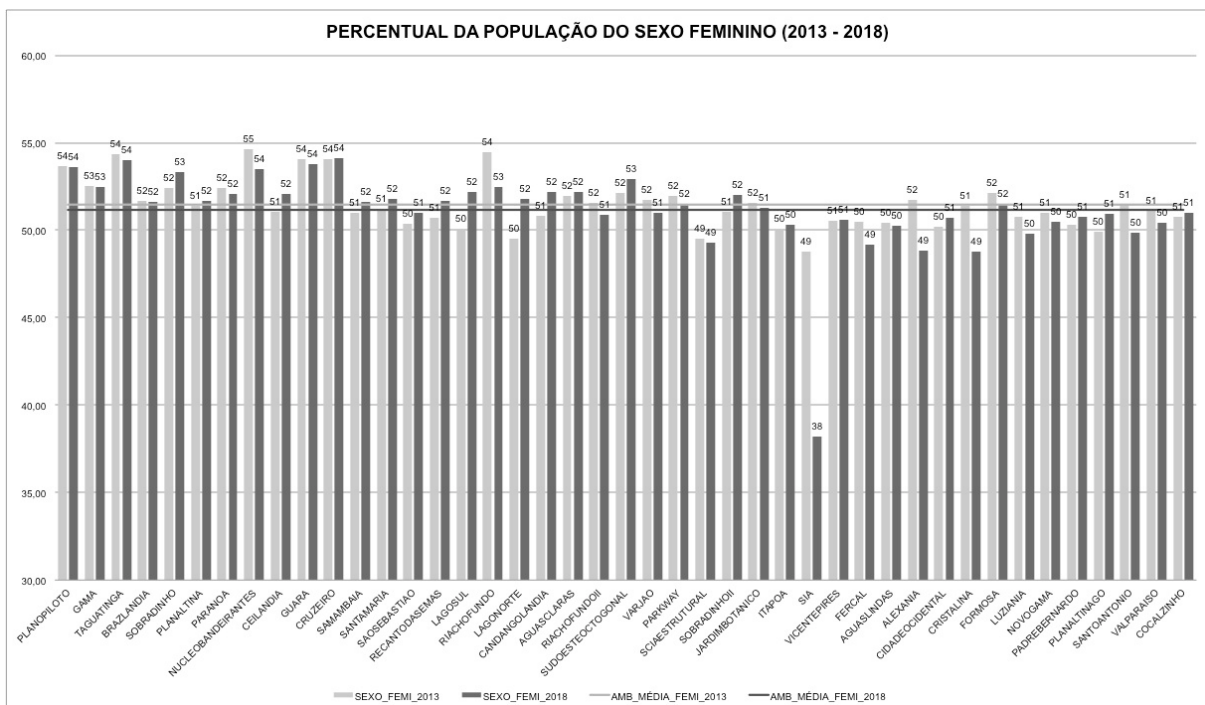


**Figura 43c:** Gráfico percentual domicílio com internet Banda Larga.



Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.

**Figura 44:** gráfico percentual população do sexo feminino na AMB em 2013 e 2018.



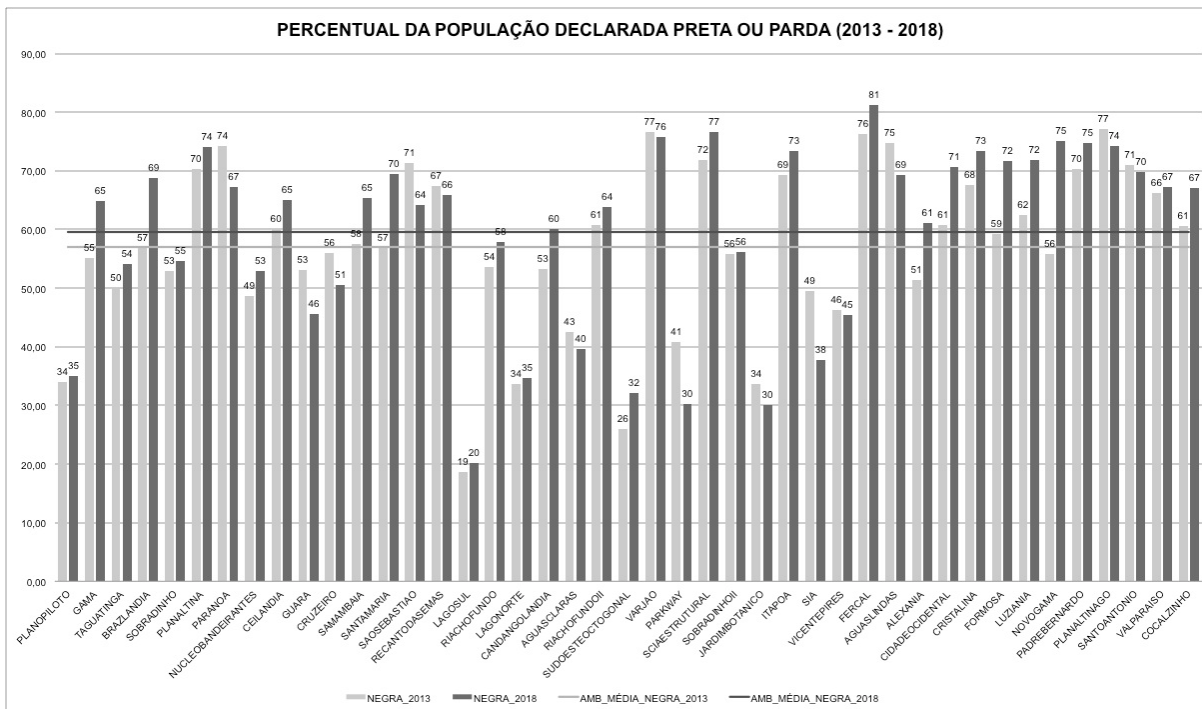
Fonte: elaboração própria com dados CODEPLAN.

A figura 45 mostra o gráfico com o percentual da população da AMB autodeclarada negra (preta ou parda) em 2013 e 2018. A média da população negra na AMB em 2013 era 56,98% e passou para 59,50% em 2018. Esse aumento foi maior nos municípios do Entorno: em 2013, 64,76% da população se autodeclarava negra, passando para 70,50% em 2018; já no DF, a população negra representava 53,96% em 2013 e passou para 55,24% em 2018. Entre as RA com maior percentual de população negra estão: Planaltina, Paranoá, Varjão, Estrutural, Itapoã, Fercal, e entre os municípios: Padre Bernardo, Planaltina-GO e Santo Antônio. Em oposição, as RA com menor população negra ou maior população branca estão: PPB, Lago Sul, Sudoeste, Park Way e Jardim Botânico. Entre os setores que tiveram maiores aumentos no percentual de população autodeclarada negra de 2013 para 2018 estão: Gama, Brazlândia, Santa Maria, Cidade Ocidental e Formosa. Entre os que apresentaram diminuição da população negra: Guará, Cruzeiro, SIA e Águas Lindas.

O gráfico de dispersão, na figura 46a, indica a potencial de correlação entre a distribuição da população autodeclarada negra e a distância ao centro para cada RA e município da AMB em 2018. A correlação entre o percentual da população negra e a distância ao centro teve um coeficiente de *Pearson* de 0,502 e um coeficiente de determinação de 0,252 ou significância de 25%, isso indica uma potencial correlação positiva moderada. Quando consideradas apenas as RA do DF em 2018, a correlação também é moderada, mas o coeficiente aumenta para 0,62 e a significância para 39%. No gráfico da figura 46a, o Lago Sul, que conta com uma população de maioria branca e baixo percentual de população negra, destaca-se como o ponto mais afastada da reta, com valores muito atípicos.

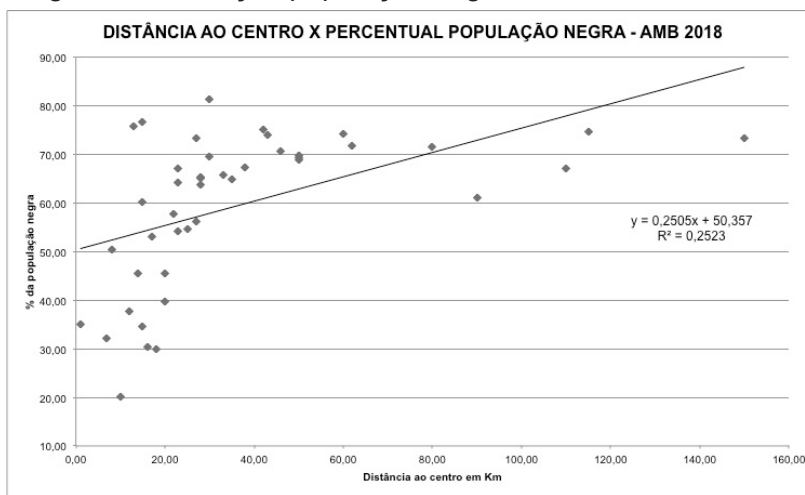
Na figura 46b, o gráfico de dispersão avalia a potencial correlação entre o percentual da população negra e a renda média mensal da população para cada RA e município da AMB em 2018. O gráfico indica uma correlação negativa forte, com um coeficiente de correlação de -0,883 e uma significância de 78%. Apresenta-se uma tendência de que quanto menor a renda média mensal por moradores nas RA e municípios da AMB, menor é o percentual de moradores que se autodeclararam pretos ou pardos. Nesta correlação, o valor mais discordante é apresentado pelo PPB, que com o maior nível de renda não apresenta o menor percentual de população negra.

**Figura 45:** gráfico percentual população negra na AMB em 2013 e 2018.

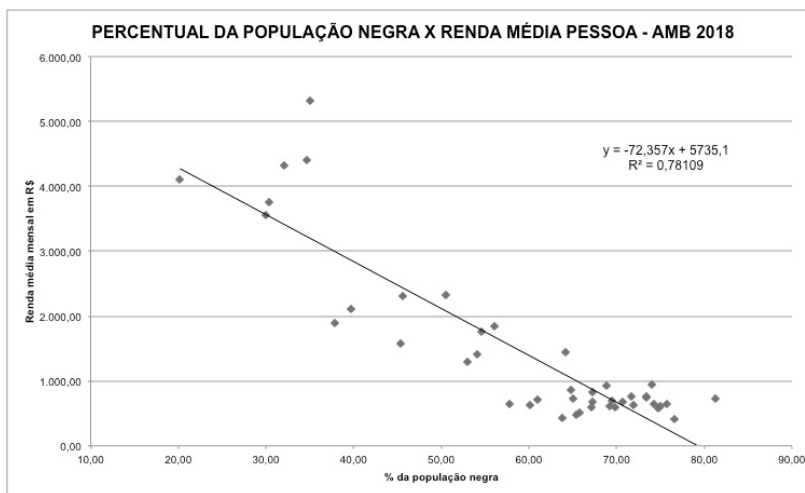


**Fonte:** elaboração própria com dados CODEPLAN.

**Figura 46a:** gráfico correlação população negra e distância ao centro na AMB 2018.



**Figura 46b:** gráfico correlação população negra e renda média na AMB em 2018.



**Fonte:** elaboração própria com dados CODEPLAN.



As figuras 47a e 47b apresentam os mapas com a distribuição do valor mediano de venda do m<sup>2</sup> construído, para apartamentos de 2 quartos, em 12 RA do DF em 2013 e 2018. As áreas centrais apresentam os maiores valores de imóveis, o PPB é o maior, com o m<sup>2</sup> acima de R\$ 8.0000,00, seguido pelo Cruzeiro e Guará, com valores entre R\$ 5,5 mil e R\$ 8 mil. Seguem os preços em Águas Claras entre R\$ 4,5 e R\$ 5,5. Entre R\$ 2 mil e R\$ 4,5 mil estão: Sobradinho, Ceilândia, Samambaia, Gama, Riacho Fundo e Taguatinga. Paranoá foi a RA com menor valor do m<sup>2</sup>, baixo R\$ 2 mil. Apesar de que não houve mudanças na distribuição espacial dos preços entre 2013 e 2018, houve variações nos preços segundo cada RA. Em média, nas 12 RA, o valor do m<sup>2</sup> aumentou 1,29%. Os maiores aumentos registraram-se em Paranoá (+33,65%), Guará (+13,31%) e Águas Claras (+6,67%). As maiores quedas no valores foi em Riacho Fundo (-15,52%), Taguatinga (-13,81%) e Cruzeiro (-7,12%).

Os mapas das figuras 48a e 48b apresentam a distribuição, no DF, das medianas do valor de aluguel para apartamentos de 2 quartos em 2013 e 2018. Em 2013, o PPB apresenta o maior valor, com alugueis acima de R\$ 1,5 mil. Depois estão os valores em Cruzeiro e Águas Claras, entre R\$ 1,2 e R\$ 1,5 mil; seguido pelo Guará com valores entre R\$ 1 mil e R\$ 1,2 mil. Com valores entre R\$ 500 e R\$ 1 mil estão: Riacho Fundo, Ceilândia, Samambaia, Taguatinga, Gama e Sobradinho. Abaixo de R\$ 500 está o Paranoá. Em 2018, PPB e Cruzeiro continuaram com os maiores preços. No entanto, houve algumas mudanças, a mais importante é que Ceilândia, Samambaia, Taguatinga e Núcleo Bandeirantes passaram a representar os menores valores de aluguéis. A média de valorização do preços de aluguel de apartamentos de 2 quartos nas RA analisadas foi de 6,99%. Os maiores aumentos foram em Gama (32%), Riacho Fundo (17%) e Sobradinho (11%); houve queda em Guará (-6,8%) e Ceilândia (-6,2%).

A figura 49a mostra a evolução desde 2010 até 2018 do preço do m<sup>2</sup> de apartamentos com 2 quartos em 9 RA do DF. Os preços representam os valores ofertados no mercado imobiliário formal e obtido dos Boletins da Conjuntura Imobiliária da SECOVI-DF, correspondentes (quando possível) aos meses de Outubro de cada ano. No gráfico da figura 49a, com valores para apartamentos de 2 quartos, é possível observar três agrupamentos de RA segundo o preço do m<sup>2</sup>. A área mais valorizada é o PPB, com valores que quase duplicam o segundo grupo - composto pelo Guará e Águas Claras - e quase triplicam o terceiro - Sobradinho, Ceilândia, Taguatinga, Núcleo Bandeirantes e Samambaia. Observa-se uma valorização constante até 2015, em que os valores estabilizam ou diminuem levemente.

Similar situação apresenta o gráfico da figura 49b, com os preços medianos do m<sup>2</sup> para apartamentos de 3 quartos. Sem embargo, neste caso o agrupamento das RA não é tão distanciado quanto na figura anterior. O PPB continua apresentando os maiores preços, seguido pelo Guará e, com menor valor, Águas Claras. Logo, viria Taguatinga e um último grupo com valores mais baixos: Gama, Núcleo Bandeirantes,

Samambaia e Ceilândia. Para os apartamentos de 3 quartos, após a queda de preços em 2015, houve um aumento na maioria das 9 RA. 321

A figura 49c indica a variação percentual do preço mediano, entre 2010 e 2018, de diversas tipologias de imóveis nas 9 RA estudadas. Observa-se que cada tipo de imóvel tem sua própria lógica de valorização. Os casas com 2 ou 3 quartos são os que mais valorizaram: 71% e 9% no PPB, 43% e 37% em Ceilândia, 31% e 39% em Samambaia e finalmente 19% e 42% em Taguatinga. Depois foram os apartamentos com 2 ou 3 quartos os que tiveram maiores valorizações: 29% e 27% em Águas Claras, 24% e 27% em Ceilândia, 11% e 35% em Gama, 19% e 34% no Guará, 33% e 33% em Núcleo Bandeirantes, 43% e 68% em Riacho Fundo, 22% e 25% em Samambaia, 17% e 15% em Sobradinho e 22% e 13% em Taguatinga.

O gráfico da figura 50a indica a renda média mensal por pessoa e o preço mediano do m<sup>2</sup> para apartamentos de 2 quartos em 9 RA organizadas segundo a distância ao centro. Com exceção do Paranoá, os valores de venda e da renda das pessoas seguem uma mesma tendência e distância; o valor do m<sup>2</sup> é aproximadamente o dobro do valor da renda mensal dos moradores. O gráfico da figura 50b apresenta a correlação entre o valor de venda do m<sup>2</sup> para apartamentos de 2 quartos e a distância ao centro das 9 RA analisadas. Com um coeficiente de correlação de -0,78 e um coeficiente de determinação de 0,61, existe uma correlação negativa forte entre o preço dos apartamentos e a distância ao centro. No caso da correlação entre a renda média mensal dos moradores e o preço de venda do m<sup>2</sup> para apartamentos de 2 quartos, observa-se um coeficiente de correlação de 0,907 e um coeficiente de determinação de 0,824. Isto indicaria uma correlação positiva muito forte; ou seja existe um forte potencial de que, quanto maior o valor do m<sup>2</sup>, maior a renda dos moradores.

A figura 51a apresenta o gráfico com o preço mediano de aluguel para apartamentos de 2 quartos e a renda média mensal por pessoa para 12 RA do DF em 2018. Diferente do gráfico da figura 50a, a diferença entre o valor da renda das pessoas e o valor do aluguel é menor, com exceção do PPB, onde a renda é mais do dobro do valor do aluguel. Riacho Fundo, Paranoá e Samambaia apresentam um valor de renda mensal menor que o valor mensal de um aluguel de 2 quartos. O gráfico de correlação da figura 51b, mostra a relação entre o preço de aluguel de um apartamento de 2 quartos e a distância ao centro para 12 RA do DF em 2018. Os coeficientes de correlação de -0,78 e de determinação de 0,61 indicam uma correlação negativa forte, o que significa que o preço do aluguel vai diminuindo conforme aumenta a distância ao centro. A correlação entre o valor do aluguel e a renda dos moradores, apresentada na figura 51c, indicou um coeficiente de correlação de 0,89 e um percentual de significância de 80%, indicando uma correlação positiva forte, isso significa que existe um forte potencial de que quanto maior seja o preço pago do aluguel, maior a renda per capita na RA.

Figura 47a: mapa mediana valor venda m<sup>2</sup> apartamentos 2 quartos no DF em 2013.

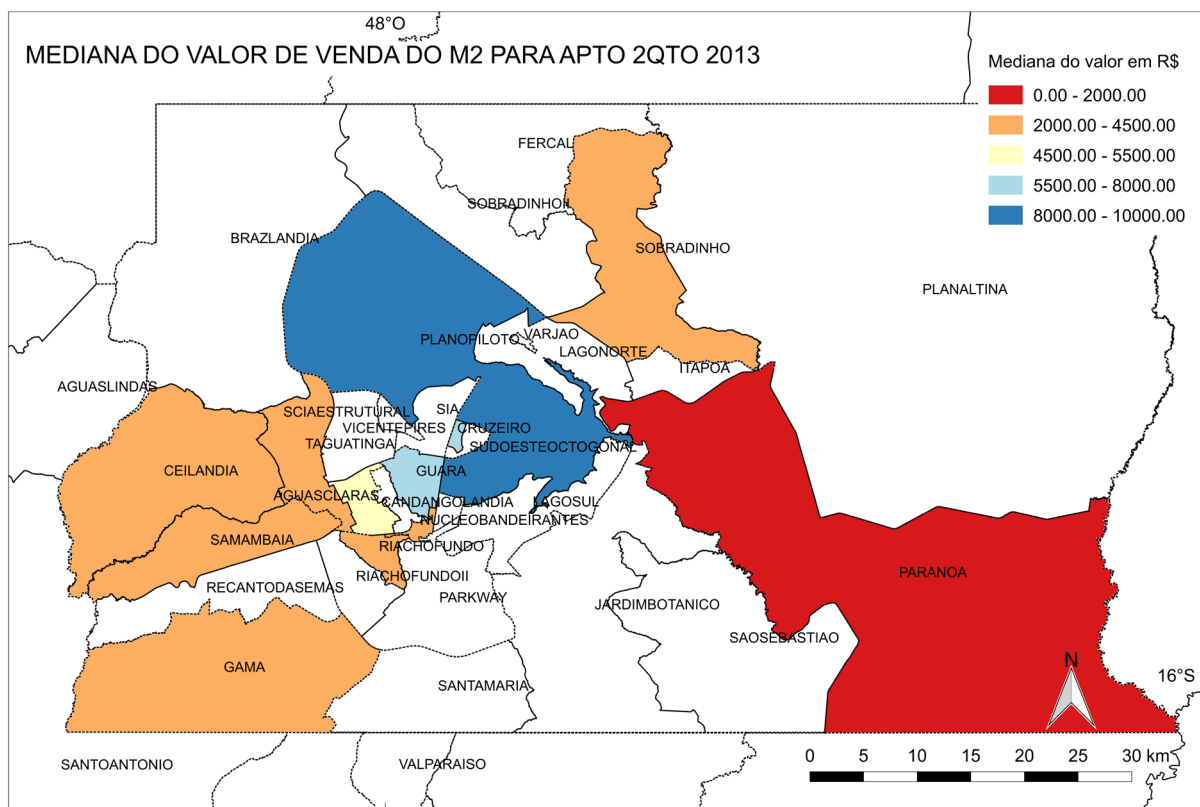
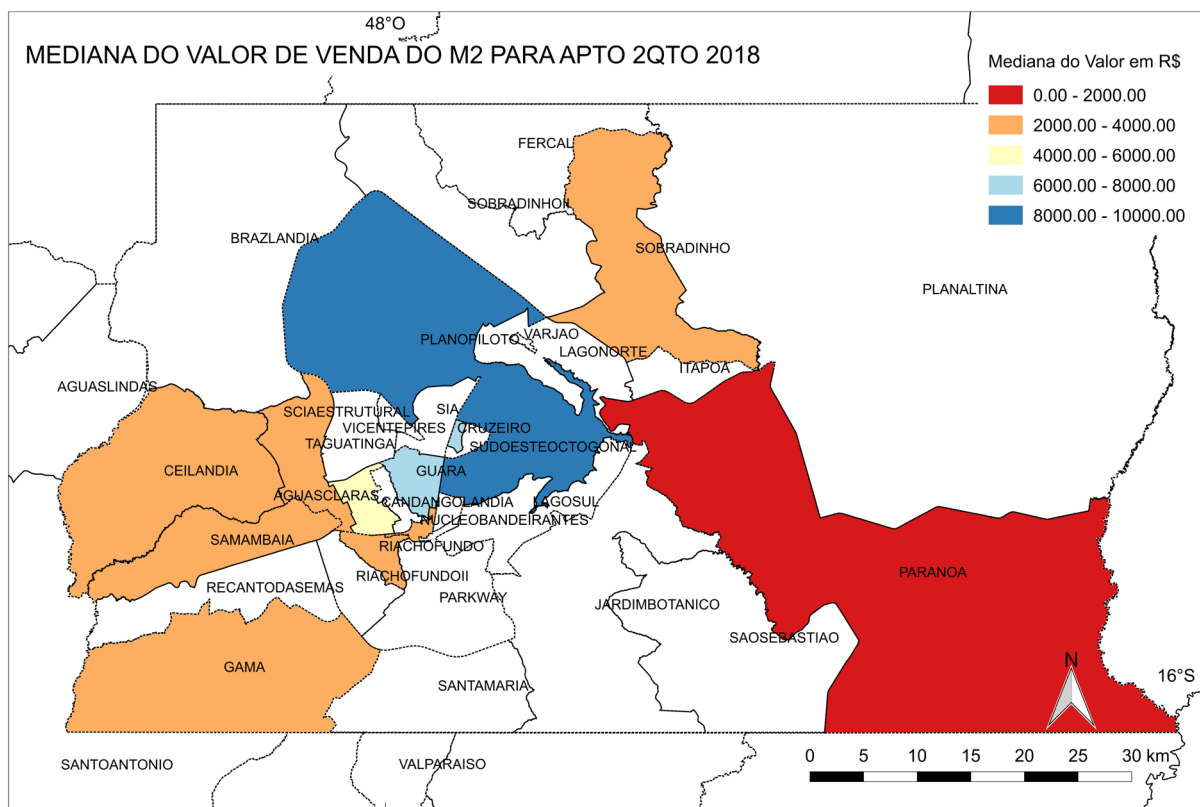
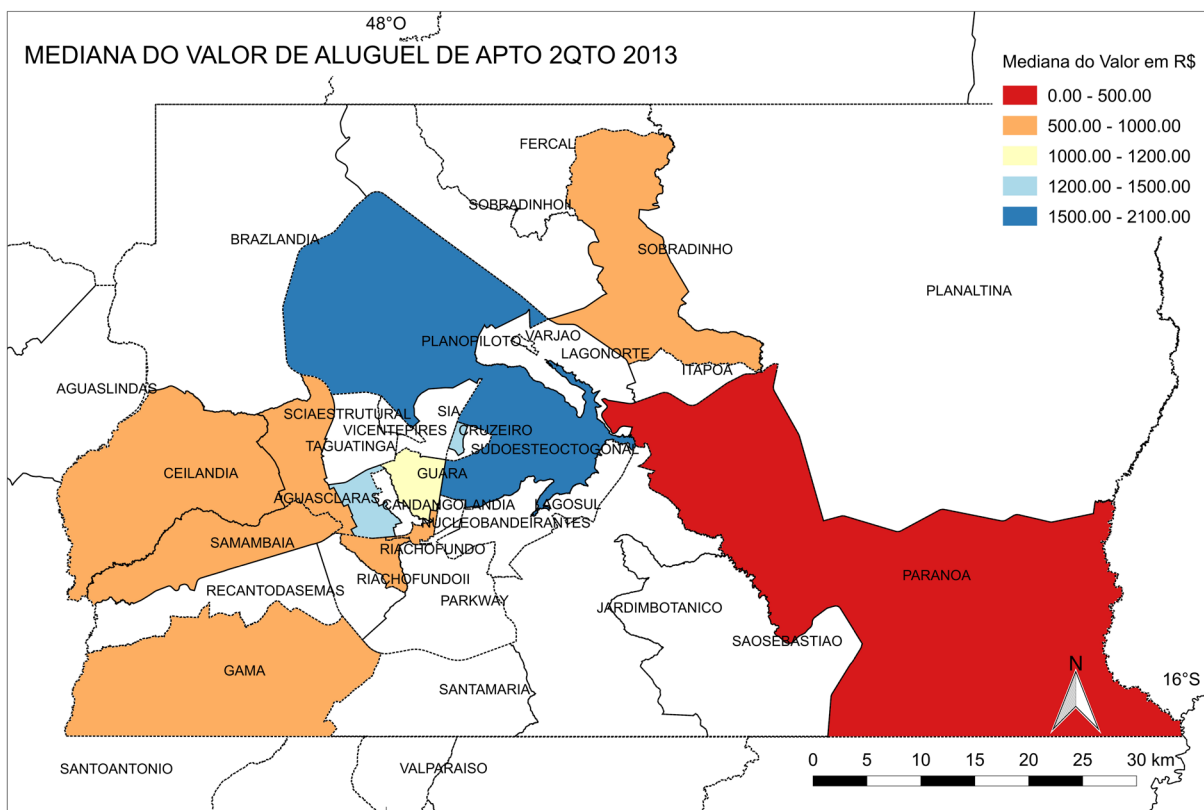


Figura 47b: mapa mediana valor venda m<sup>2</sup> apartamentos 2 quartos no DF em 2018.

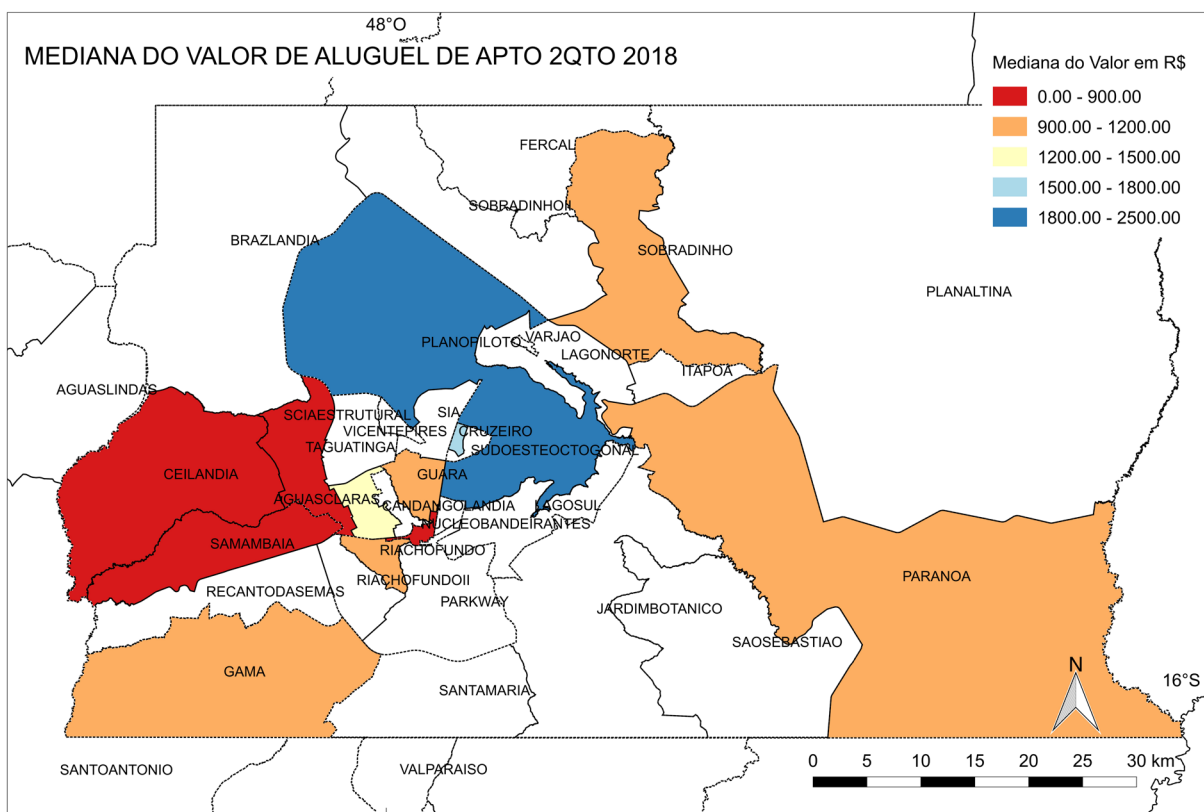


Fonte: elaboração própria com dados SECOVI-DF.

**Figura 48a:** mapa mediana valor aluguel apartamentos 2 quartos no DF em 2013.



**Figura 48b:** mapa mediana valor aluguel apartamentos 2 quartos no DF em 2018.



Fonte: elaboração própria com dados SECOVI-DF.

Figura 49a: gráfico evolução preço m<sup>2</sup> apartamento 2 quartos no DF de 2010 a 2018. 324

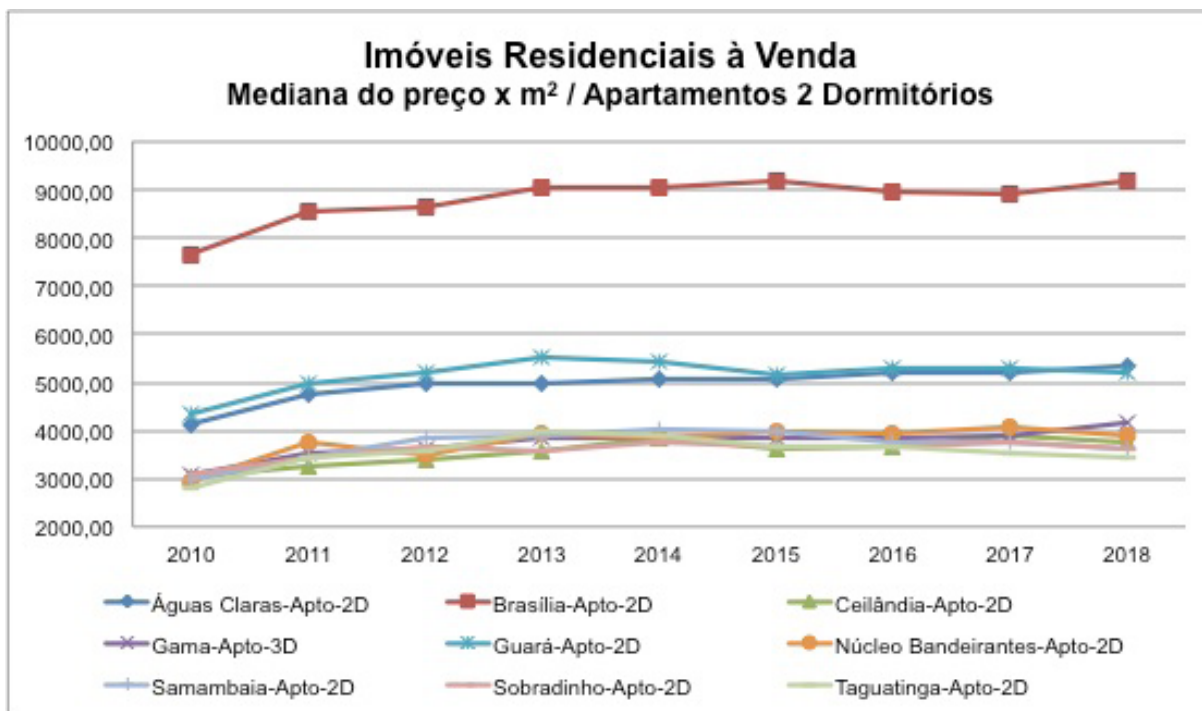


Figura 49b: gráfico evolução preço m<sup>2</sup> apartamento 3 quartos no DF de 2010 a 2018.

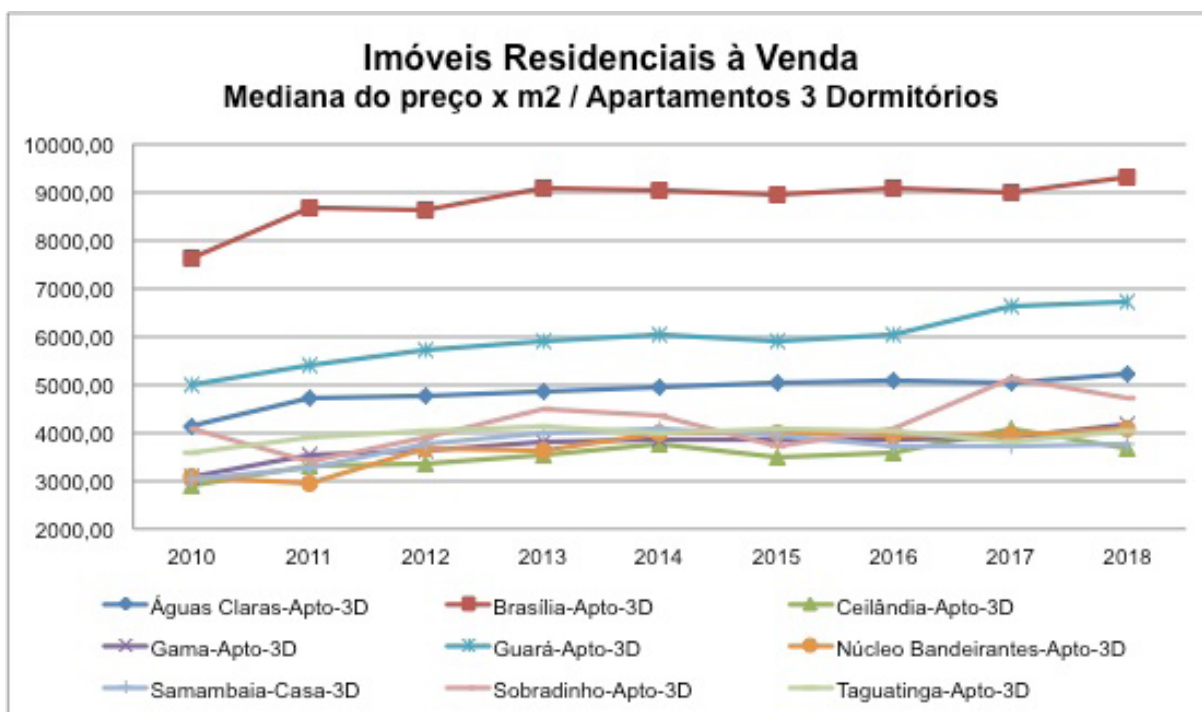
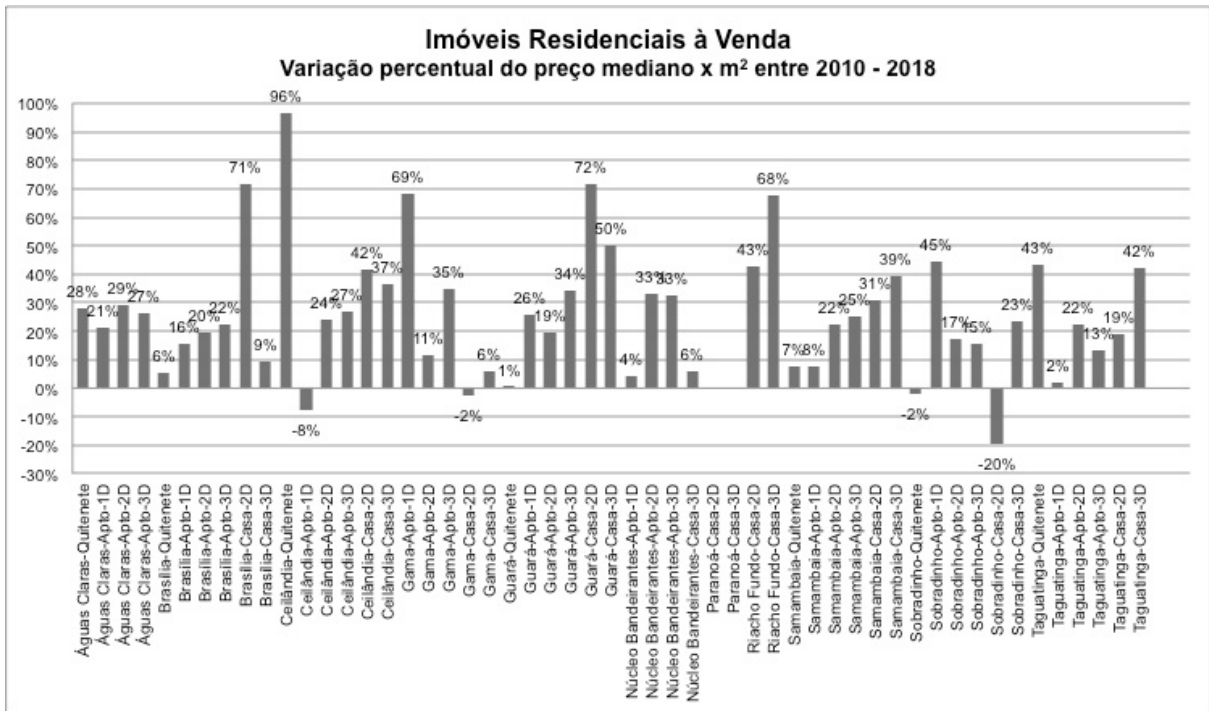


Figura 49c: gráfico variação percentual preço imóveis no DF entre 2010 e 2018.



Fonte: elaboração própria com dados SECOVI-DF.

Figura 50a: gráfico valor venda m<sup>2</sup> apartamentos e renda média por pessoa em 2018.

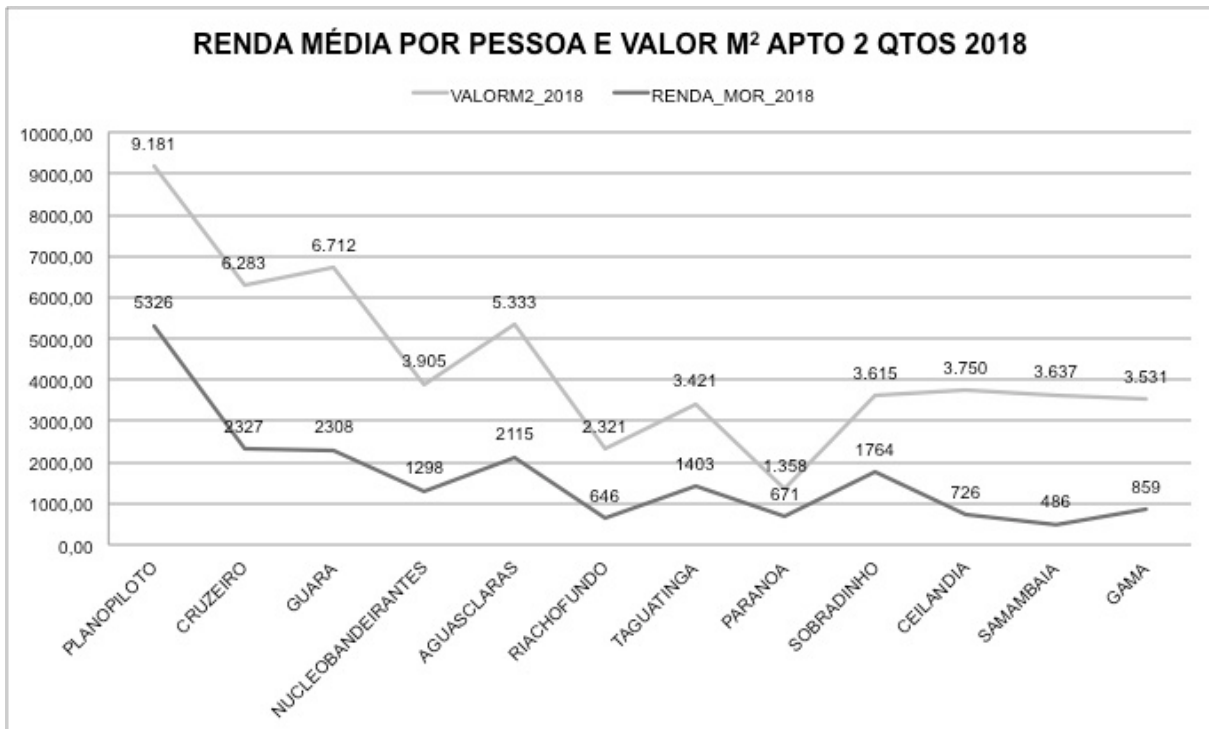


Figura 50b: gráfico correlação valor venda m<sup>2</sup> e distância ao centro no DF em 2018.

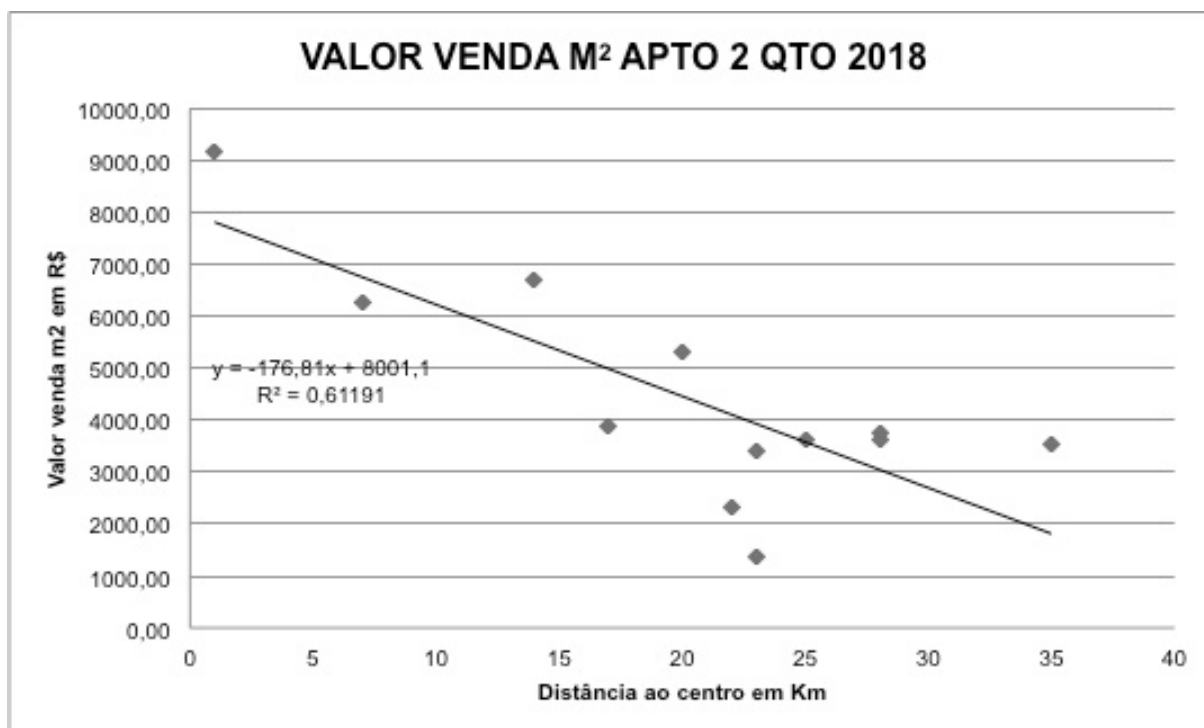
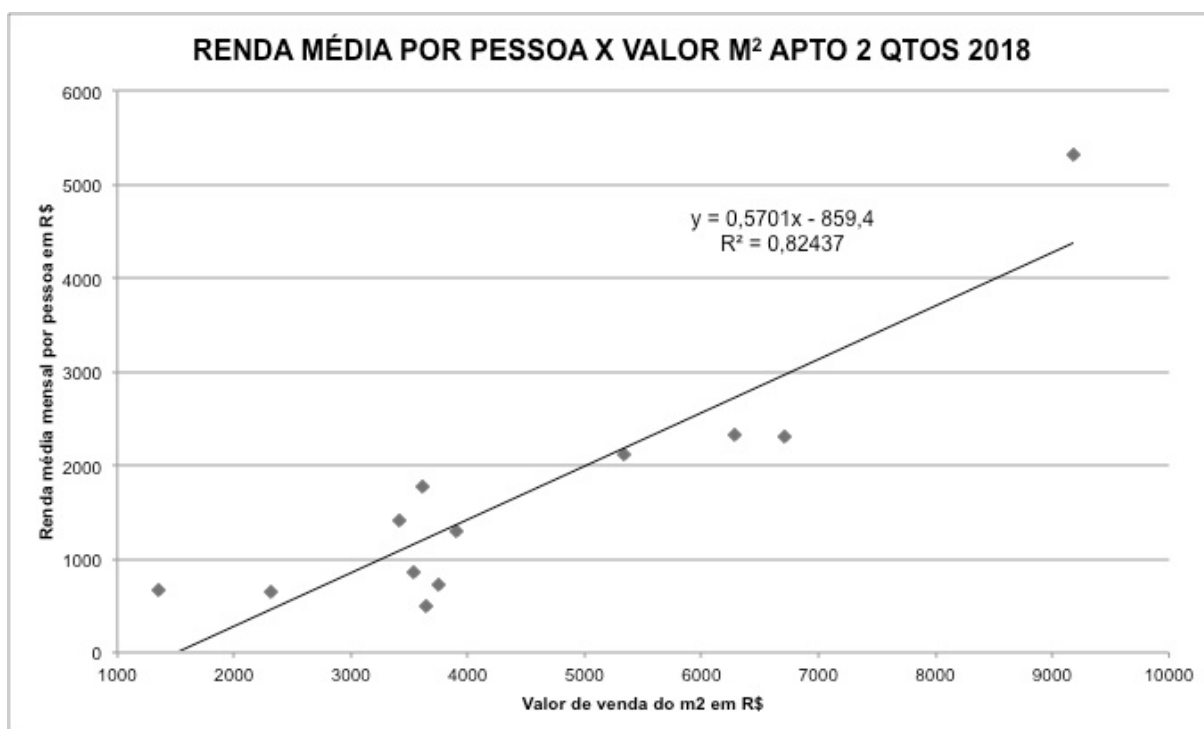
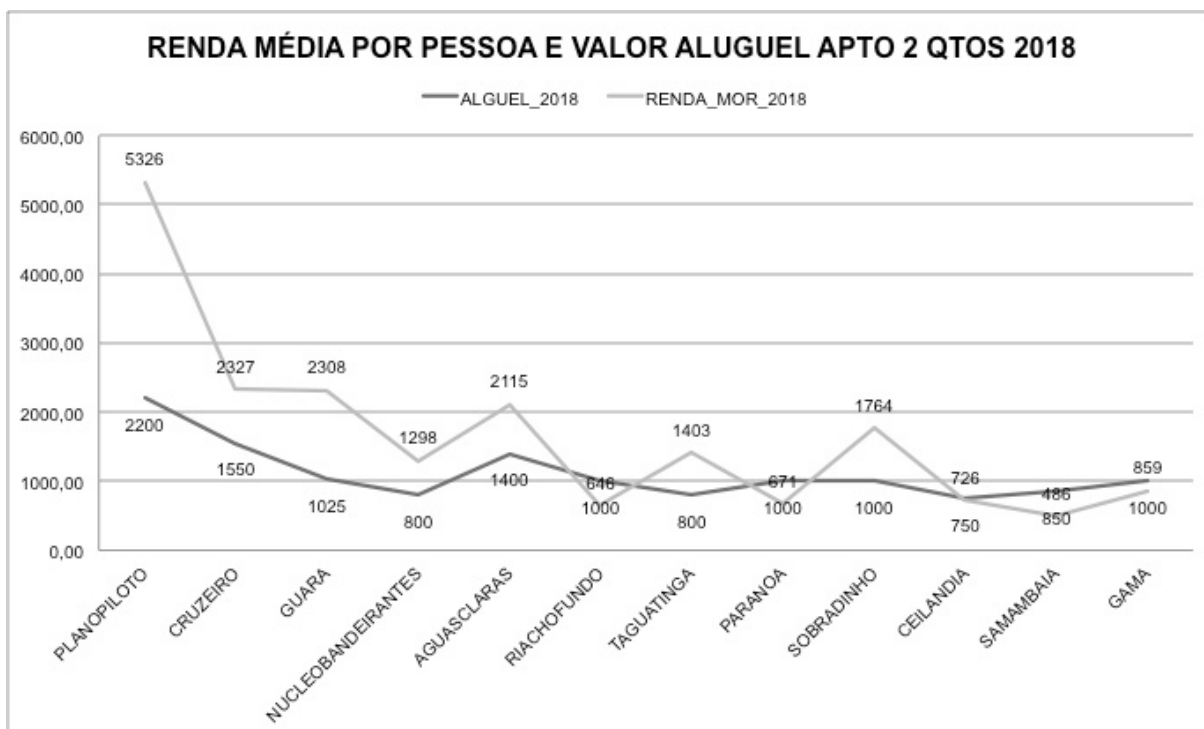


Figura 50c: gráfico correlação valor venda m<sup>2</sup> e renda média por pessoa em 2018.

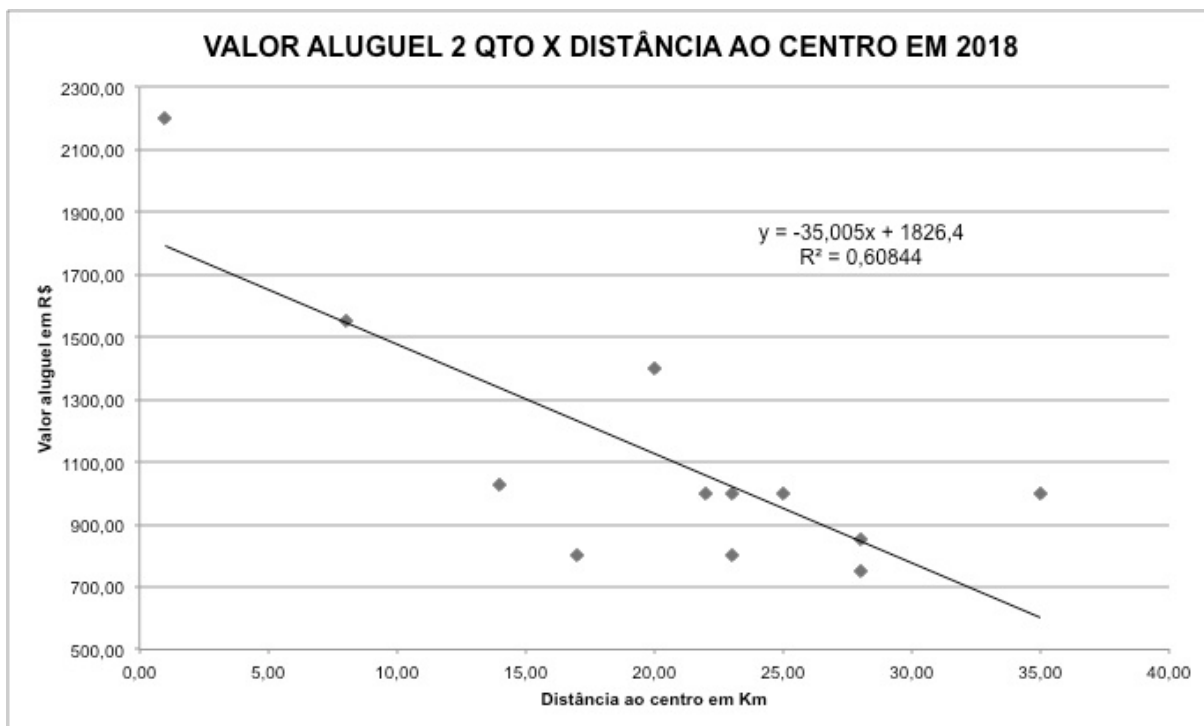


Fonte: elaboração própria com dados SECOVI-DF e CODEPLAN.

**Figura 51a:** gráfico valor aluguel apartamentos e renda média por pessoa em 2018.

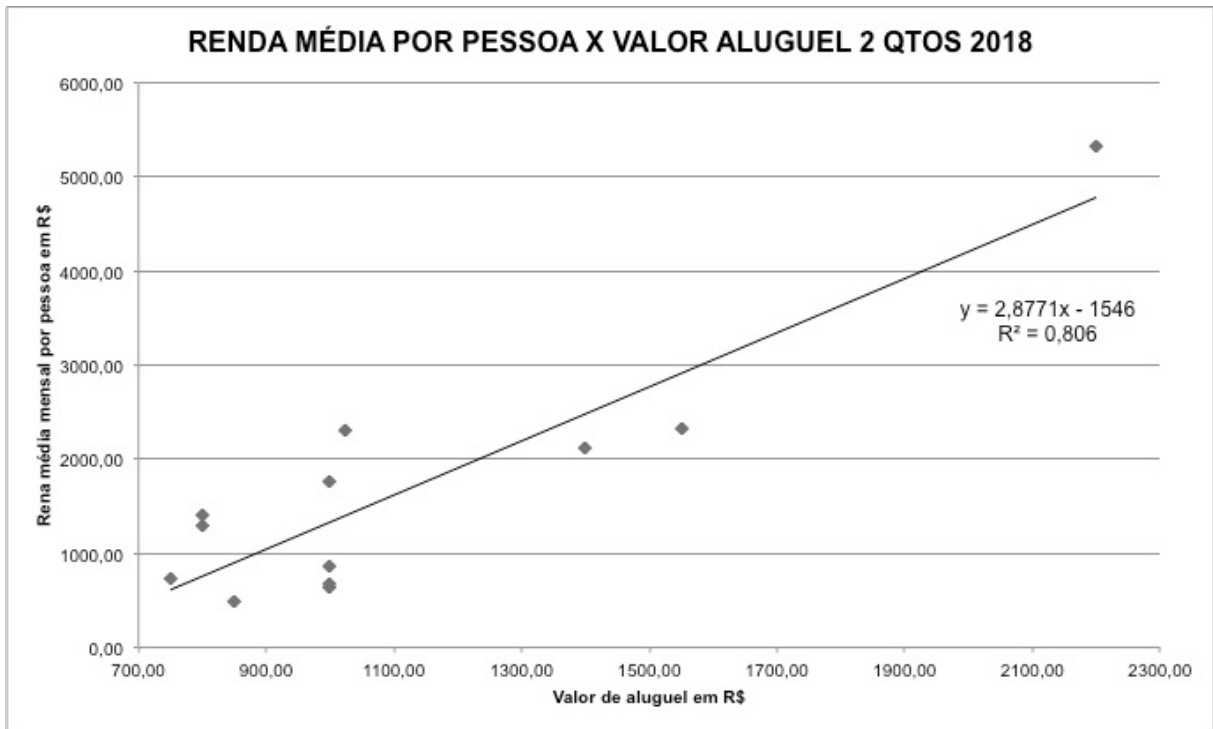


**Figura 51b:** gráfico correlação valor aluguel e distância ao centro no DF em 2018.





**Figura 52c:** gráfico correlação valor aluguel e renda média por pessoa em 2018.



**Fonte:** elaboração própria com dados SECOVI-DF e CODEPLAN.

