

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

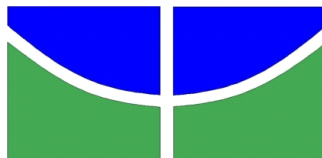
**Instituto de Ciências Humanas**

**Departamento de Geografia**

Denise de Sousa Severo

**PLANEJAMENTO URBANO NO DISTRITO FEDERAL: O CASO  
DE CEILÂNDIA.**

Brasília  
2014



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**Instituto de Ciências Humanas**

**Departamento de Geografia**

Denise de Sousa Severo

**PLANEJAMENTO URBANO NO DISTRITO FEDERAL: O CASO  
DE CEILÂNDIA.**

Monografia apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Everaldo Batista da Costa

Brasília  
2014

## FICHA CATALOGRÁFICA

SEVERO, Denise de Sousa. *Planejamento urbano no Distrito Federal: o caso de Ceilândia*. Distrito Federal, Brasília 27 de agosto de 2014. 73 f.  
Orientador: Everaldo Batista da Costa  
Monografia – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia.  
|IH/GEA/UnB|  
I. Planejamento Urbano. II. Ordenamento territorial. III. Expansão urbana. IV. Ceilândia

## CESSÃO DE DIREITOS

Autoria: Denise de Sousa Severo

Título: Planejamento urbano no Distrito Federal: o caso de Ceilândia.

Grau: Bacharel, 2014.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta monografia e, ainda, emprestar e/ou vender cópias, desde que destinadas a propósitos acadêmicos ou científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia pode ser reproduzida sem a devida autorização, por escrito, por ela mesma.

Denise de Sousa Severo

**PLANEJAMENTO URBANO NO DISTRITO FEDERAL: O CASO  
DE CEILÂNDIA.**

Monografia apresentada ao curso de Geografia da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Geografia.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Everaldo Batista da Costa (Orientador)  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marília Luiza Peluso  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof<sup>a</sup>. Ms. Luana Nunes Martins de Lima  
Doutoranda em Geografia - UnB

Brasília  
2014

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar aos meus pais, José Nilton Severo e Maria Marly de Sousa Severo, pelo apoio incondicional em todas as escolhas e caminhos que decido seguir na vida e por darem sempre seu melhor por mim. A minha irmã, Danielle pelos momentos maravilhosos da nossa infância.

Agradeço a Wibys, o companheiro de todas as horas por me incentivar a sempre buscar o melhor e ver o melhor das coisas.

Agradeço...

Aos amigos que fiz na UFPB. Em especial a Araly, Violeta e Diego, com quem compartilhei muitos momentos felizes, e até hoje somos um grupo.

Aos professores e colegas da UnB.

As amigas sempre presentes, Luciana, Stéfany e Bruna: muito obrigada!

Ao professor Everaldo, pela orientação desse trabalho e por ser sempre atencioso e paciente.

Ao Artur e o Henrique do Departamento de Geografia que sempre me atenderam com muito carinho.

## RESUMO

Brasília foi planejada desde a sua criação, e foi construída para ser a nova Capital Federal. Nesse momento de criação a capital foi vista como um lugar de esperança, por isso recebeu pessoas de outras regiões do Brasil, que viam na nova capital a possibilidade de uma vida melhor. Com a fixação dessa população no Distrito Federal, e a ocupação desordenada do território, surgiram as primeiras cidades satélites e com elas os primeiros planos de ordenamento territorial. Esse trabalho foi realizado com o objetivo de compreender, a partir dos planos de ordenamento territorial, a formação e desenvolvimento do território Distrito Federal, já que o crescimento desordenado das cidades acarretou em grandes mudanças no espaço. Nesta contextualização, o processo de formação e expansão de Ceilândia nos fornece um importante cenário para a compreensão da dinâmica urbana e territorial existente no Distrito Federal.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano; ordenamento territorial; expansão urbana; Ceilândia.

## **ABSTRACT**

Brasília was planned from its conception and built to be the new Brazilian federal capital city. At that time, the new capital was a place of hope; therefore it received lots of people from many regions of Brazil, looking for a better life. With the establishment of this population in the Federal District and the disorderly occupation of the territory, raised the first satellite cities, and, with them, the first spatial plans. This work has the purpose of understanding the formation and development of the Federal District from the spatial planning, once the disordered growth of the cities resulted in major urban changes. In this context, the process of generation and expansion of Ceilândia provides an important contribution to the understanding of the urban and territorial dynamics in the Federal District.

**Key-words:** Urban planning; spatial planning; urban expansion; Ceilândia.

**LISTA DE SIGLAS**

**ADE** – Área de Desenvolvimento Econômico  
**AE** – Área Econômica  
**APA** – Área de Proteção Ambiental  
**ARIE** – Área de Relevante Interesse Ecológico  
**ARINE** – Áreas de Regularização de Interesse Específico  
**ARIS** – Área de Regularização de Interesse Social  
**ARIS** – Áreas de Regularização de Interesse Social  
**CAUMA** – Conselho de Arquitetura e Urbanismo e Meio Ambiente  
**CEI** – Campanha de Erradicação das Invasões  
**CEI** – Comissão de Erradicação de Invasões  
**CLP** – Conselhos Locais de Planejamentos  
**CONPLAN** – Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal  
**DNOCS** – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca  
**EPCT** – Estrada Parque Contorno  
**EPIA** – Estrada Parque de Indústria e Abastecimento  
**GDF** – Governo do Distrito Federal  
**GEPLANS** – Gerências de Planejamento  
**IAPI** – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**LC** – Lei Complementar  
**PDAD** – Pesquisa Distrital Por Amostra De Domicílios  
**PDL** – Plano de Desenvolvimento Local  
**PDOT** – Plano Diretor de Ordenamento Territorial  
**PEOT** – Plano Estrutural de Organização Territorial  
**POT** – Plano de Ocupação Territorial  
**POUSO** – Plano de Ocupação e Uso do Solo  
**RA** – Região Administrativa  
**SEDHAB** – Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano  
**SEDUH** – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação  
**SEPLAN** – Secretária de Planejamento da Presidência da República



**SIA** – Setor de Indústria e Abastecimento

**SISPLAN** – Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal

**SITURB** – Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal

**UFRJ** – Universidade Federal do Rio de Janeiro

**UnB** – Universidade de Brasília

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**USP** – Universidade de São Paulo

**ZDM** – Zonas de Destinação Mista

**ZEIS** – Zonas Especiais de Interesse Social

**ZEU** – Zonas de Expansão Urbana

**ZIA** – Zonas de Interesse Ambiental

**ZOR** – Zonas de Ocupação Restrita

**ZRU** – Zonas Rurais

**ZUR** – Zonas Urbanas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>2. PLANEJAMENTO URBANO: PLANOS E USOS DO TERRITÓRIO</b> .....	<b>4</b>
2.2. Notas Teóricas .....	4
<b>3. CEILÂNDIA COMO ÁREA DE ESTUDO: TERRITÓRIO E SITUAÇÃO GEOGRÁFICA</b> .....	<b>9</b>
<b>3.1. A construção de Brasília: o Plano Piloto de Lúcio Costa e as iniciativas de planejamento</b> .....	<b>9</b>
3.1.1. Breve histórico do planejamento urbano no Distrito Federal .....	12
<b>3.2. A história de Ceilândia e a sua atual formação territorial no contexto do Distrito Federal</b> .....	<b>34</b>
3.2.1. Apresentação e breve histórico sobre a formação inicial de Ceilândia .....	34
3.2.2. Ceilândia e sua atual situação geográfica. ....	37
3.2.3. Ceilândia e os instrumentos de política de ordenamento territorial – PDOT/2009, LC nº 845/12 e PDL/RA IX: uma apresentação. ....	42
<b>4. CEILÂNDIA E SUA REALIDADE CONCRETA: A DINÂMICA DO ESPAÇO URBANO NO DISTRITO FEDERAL E NA RA IX</b> .....	<b>55</b>
<b>4.1. Vetores de crescimento urbano no Distrito Federal</b> .....	<b>55</b>
<b>4.2. O processo espacial da expansão urbana em Ceilândia</b> .....	<b>63</b>
4.2.1. De 1971 até 1975 .....	64
4.2.2. De 1975 até 1984 .....	65
4.2.3. De 1984 até 1994 .....	66
4.2.4. De 1994 até 2004 .....	68
4.2.5. De 2004 até 2014 .....	68
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>74</b>

**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1: Retângulo com localização dos limites das áreas indicadas pela Missão Cruls e pelo Relatório Belcher.	14
FIGURA 2: A criação do Plano Piloto	15
FIGURA 3: Proposta final do Plano Estrutural de Organização Territorial – 1977	18
FIGURA 4: Mapa do Zoneamento, POT – 1985	20
FIGURA 5: Brasília Revistada, 1987 – Áreas de expansão urbana	22
FIGURA 6: Mapa do Zoneamento, POUZO – 1990	23
FIGURA 7: Mapa do Zoneamento, PDOT – 1992	25
FIGURA 8: Mapa do Zoneamento, PDOT – 1997	28
FIGURA 9: Mapa do Zoneamento, PDOT – 2009	30
FIGURA 10: Mapa das Unidades de Planejamento, PDOT – 2009	32
FIGURAS 11: Transferência dos moradores	36
FIGURAS 12: Abastecimento de água, em 1971	36
FIGURA 13: Planta urbana de Ceilândia	39
FIGURA 14: Mapa do Zoneamento, PDOT – 2009	45
FIGURA 15: Centro urbano de Ceilândia	48
FIGURA 16: Corredor de Atividades/Anel Viário	48
FIGURA 17: Área de Dinamização Urbana – Ceilândia	52
FIGURA 18: Mapa dos vetores de expansão – 1996	58
FIGURA 19: Projeto de Ceilândia	64
FIGURA 20: Vista aérea de Ceilândia, Setores QNM e QNN 11/01/1974.	65
FIGURA 21: Setores de Ocupação de Ceilândia em 1984	66
FIGURA 22: Setores de Ocupação de Ceilândia em 1994	67
FIGURA 23: Setores de Ocupação de Ceilândia em 2004	68
FIGURA 24: Setores de Ocupação de Ceilândia em 2014	70

**LISTA DE TABELAS**

TABELA 01: População do Distrito Federal e do Brasil de 1960 a 2020

## INTRODUÇÃO

Sabemos que a configuração urbana de uma cidade é o resultado de diversas ações e processos que desenham sua ocupação ao longo do tempo. Assim esse trabalho compreende a análise do planejamento urbano, observado segundo sua atuação no território do Distrito Federal.

A constituição do Distrito Federal tem uma característica peculiar, já que Brasília foi planejada desde a sua criação, através dos traços de Lúcio Costa. Porém, como toda cidade, Brasília também conheceu os efeitos do processo de urbanização em seu território. O Distrito Federal se apresentava como uma grande oportunidade de recomeçar a vida, já que seria construída uma cidade que passava para as pessoas a ideia de que seria tudo diferente do seu lugar atual. Contudo, não foi isso que aconteceu, e a população, a maioria de trabalhadores, que por aqui ficaram, foram marginalizados e passaram a viver nas áreas periféricas do Plano Piloto. As cidades satélites, como foram chamadas as áreas periféricas, constituíam outras cidades bem diferentes da qual estava sendo construída.

Nesse momento, deu-se início a criação de inúmeros planos com o propósito de ordenar o crescimento do Distrito Federal, que não foi pensando junto com a construção de Brasília. Nascia uma cidade bem diferente da que foi planejada, era preciso pensar na Brasília real que exigia um planejamento que transcendesse seu plano original.

Sobre isso, Medeiros e Campos (2010, p. 143) explicam que,

[...] planejar a cidade é escolher alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados no futuro, configurando-se, portanto, em uma aposta no *vir-a-ser*, há que se pensar as diversas lógicas que impulsionam a dinâmica urbana: a lógica do mercado imobiliário, do Estado, do patrimônio histórico-cultural, ou até mesmo a lógica da necessidade [...].

Nesse contexto, percebemos a importância de explorar os planos de ordenamento territorial propostos para o Distrito Federal, já que a população crescia rapidamente, passando de 141.720 habitantes em 1960 para 1.203.333 habitantes em 1980, segundo dados do IBGE, em apenas vinte anos de sua criação. Isso fez o território do Distrito Federal ganhar a criação de mais cidades satélites.

Como o elemento norteador desse trabalho, focamos a atenção no ordenamento territorial do Distrito Federal, analisado por meio de suas divisões territoriais e expansões ao longo do tempo (1955 – 2009). Para uma melhor análise, tomamos como recorte espacial a Ceilândia<sup>1</sup>, em que se percebe ser bastante representativa para analisarmos o processo de formação e expansão de uma cidade, dentro do Distrito Federal, que também foi criada a partir de um projeto.

Para desenvolver esse trabalho, partimos da pesquisa bibliográfica em livros e trabalhos acadêmicos acerca do tema – planejamento urbano. A partir do levantamento bibliográfico, foram realizadas pesquisas complementares no site do Governo do Distrito Federal e no Arquivo Público do Distrito Federal, para obtermos informações históricas sobre o início de Brasília e formação do Distrito Federal, através de material bibliográfico, mapas e fotos antigas. Em seguida, foram examinados os planos de ordenamento territorial do DF, que foram levantados por meio de pesquisas feitas junto a SEDHAB e a CODEPLAN, para entender o contexto de sua atual formação territorial. Com objetivo de aproximar à teoria a realidade concreta do DF, foram realizadas visitas a Região Administrativa de Ceilândia, que pela observação direta, foi possível compreender a forma como a Região Administrativa IX foi se estruturando, à medida que recebia novas áreas.

Assim, através da análise dos planos, junto ao processo de formação do espaço urbano, esse trabalho tem como questão de pesquisa:

Qual a atuação dos planos de ordenamento territorial na formação do território do Distrito Federal?

Como objetivo geral, buscamos compreender as relações existentes entre os planos – PEOT, POT, POUSO e PDOT – e o ordenamento efetivo em Ceilândia – DF.

Também serão considerados como objetivos específicos: A) Explorar, introdutoriamente, os projetos urbanísticos e os planos de ordenamento territorial realizados no DF (1955 – 2009); B) Identificar as propostas presentes no atual plano de ordenamento, o PDOT/2009, sobre Ceilândia; C) Entender o processo de formação e expansão da RA IX Ceilândia – causas e consequências. O trabalho está sistematizado em três capítulos: 2.

---

<sup>1</sup> Que foi instituída como Região Administrativa IX pela Lei n.º 49/89 e o Decreto n.º 11.921/89, se desmembrando da Região Administrativa III - Taguatinga.

Planejamento urbano: planos e usos do território; 3. Ceilândia como área de estudo: território e situação geográfica e 4. Ceilândia e sua realidade concreta: a influência dos planos na dinâmica do espaço urbano no Distrito Federal e na RA IX.

## 2. PLANEJAMENTO URBANO: PLANOS E USOS DO TERRITÓRIO

### 2.2. Notas Teóricas

Para discutir o processo de (re) produção e ordenamento dos espaços, tomamos a cidade como escala de análise, por entender que esta se transforma a todo instante.

De início, é interessante destacar a contribuição de Henri Lefebvre que ressalta que,

A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estado etc.), com sua história. Portanto ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto (LEFEBVRE, 2001, p. 51).

Diante disso, podemos afirmar que algumas dessas transformações ocorreram em consequência da rapidez e da intensidade do processo de urbanização no país, especialmente na segunda metade do século XX. Tratava-se de um imenso movimento urbanizador.

A evolução das cidades, de pequenas aldeias em grandes aglomerados urbanos e até mesmo a construção de novas cidades, promoviam transformações importantes no uso do território brasileiro. Sobre isso, Santos (2008, p. 19) contribui dizendo que “por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada” Assim, para esta análise, o território será discutido com base no *território usado* como sinônimo de espaço geográfico. Mas não apenas como um conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. Aqui o território usado será entendido como fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas e do exercício da vida (SANTOS, 1999).

Nesse momento o processo de urbanização se apresentava como uma máquina de produzir favelas, facilitando o surgimento de imóveis ilegais (MARICATO, 2001). O que consequentemente exigia que se fosse implantada uma forma de intervenção.

É nesse contexto, na década de 1960 e início de 1970, o auge da atividade de planejamento<sup>2</sup> no Brasil, a partir da intervenção estatal no território.

---

<sup>2</sup> Buscando diferenciar *planejamento* de *gestão*, cabe citar Souza (2003) que esclarece que “planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos [...] *planejar* sempre remete ao futuro: planejar



A intervenção necessária para o ordenamento territorial foi denominada de planejamento urbano. De acordo com Deák (2004, p. 13), o planejamento urbano era entendido como o “conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção como na sua implementação”. Nesse contexto, o ordenamento territorial não poderia ser orientado pelo mercado imobiliário.

Por outro lado, Villaça (2004, p. 172) complementa o conceito de planejamento urbano, ao falar que o planejamento “tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente”. Para este autor, o diagnóstico técnico levaria à compreensão dos problemas urbanos, com uma visão de futuro levando em consideração os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos da cidade.

Analisando o planejamento urbano como uma forma de estruturação das cidades, este deveria integrá-las de modo a atender sua realidade, porém muitas vezes o planejamento proposto contraria a realidade local. Segundo nos relata Rodrigues, “o planejamento urbano tem como objetivo a cidade ideal, a ocupação harmônica e integrada das áreas urbanas, o progresso, o desenvolvimento das cidades. Raramente há ênfase à cidade real, à vida da população nas cidades” (RODRIGUES, 2008, p.111). Dessa forma, o planejamento estabelece uma cidade virtual, que muitas vezes não se relaciona com as condições reais de produção e expansão das cidades reais, ignorando boa parte da população. É preciso planejar pensando a partir da cidade real, pois o planejamento é um processo de ordenamento que integra vários aspectos – físicos, econômicos, políticos e sociais – e precisa ser elaborado visando o futuro e o desenvolvimento da cidade.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram produzidos inúmeros planos de desenvolvimento para todas as cidades brasileiras que passavam pelo processo de urbanização. Esses planos não tinham critérios específicos, por isso abrangiam todos os aspectos possíveis da vida da cidade, indo desde obras de infraestrutura física, renovação do

---

significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, *gestão* remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2003, p. 46).

desenho urbano, ordenação do solo, até mesmo sobre serviços de saúde e educação pública (DEÁK, 2004).

Nesse período as cidades não eram obrigadas, por lei, a terem um plano de desenvolvimento; um planejamento urbano. Porém, isso viria a mudar a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira, com a formação dos movimentos sociais urbanos que participaram da elaboração da Carta Magna de 1988, em que foi criado um capítulo específico sobre a política urbana – os Art. 182 e Art. 183.

Criavam-se então, pela primeira vez no Brasil, instrumentos e princípios urbanísticos para tratar da questão urbana e garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Entre os instrumentos propostos pela Constituição Federal/88, está o plano diretor, que se tornava obrigatório em cidades com mais de 20.000 habitantes<sup>3</sup>.

Posteriormente, como forma de regulamentar os instrumentos urbanísticos e assegurar a sua efetiva aplicação, dá-se início a um período de mais de uma década de elaborações e negociações de um projeto de lei complementar ao capítulo de política urbana da Constituição Federal/88. O Projeto de Lei nº 5.788/90, só foi aprovado em julho de 2001 como o nome de Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01.

#### O Estatuto da Cidade,

[...] estabelece normas de ordem públicas e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1).

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...] (art. 2).

O Estatuto entrou em vigência no mesmo ano, trabalhando com ferramentas para (re) definição da ordem urbanística. Isto é feito através do plano diretor, que tem a tarefa de articular as políticas públicas existentes em busca do melhor desenvolvimento da cidade. O Plano Diretor, instrumento de estudo desse trabalho, é o “coração” da política urbana e orienta a aplicação dos demais instrumentos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001). É definido

---

<sup>3</sup> Com a promulgação da Lei nº 10.257/01 – o Estatuto da Cidade há a ampliação dessa obrigatoriedade para outras categorias de cidades, a saber: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41).

constitucionalmente como um instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A ideia de planejamento urbano em vigência correspondia na elaboração de um projeto de cidade do futuro. Nas palavras de Villaça (2004),

*O planejamento urbano seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões. (VILLAÇA, 2004, p. 187, grifo nosso).*

O ponto de partida para elaboração dos planos era a definição de normas adequadas de organização do território, condizentes com os investimentos públicos e com a legislação de uso e ocupação do solo. O poder público na esfera municipal é o responsável pela implementação e execução do plano através de investimentos no sistema viário, no transporte público, na infraestrutura e na manutenção dos equipamentos, além de agir no controle do uso do solo por parte dos agentes privados e o mercado imobiliário. O plano diretor deve ser aprovado por lei e deve contar com ampla participação social, por meio de audiências públicas e debates. A lei deve ser revisada, pelo menos, a cada dez anos. Além disso, suas diretrizes e prioridades devem fazer parte das leis orçamentárias do município.

O Distrito Federal, no contexto do plano diretor, é entendido como município, assim “os instrumentos que compõem o planejamento governamental – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social e o PDOT – deverão guardar compatibilidade entre si” (Governo do Distrito Federal/GDF, 2009, Art. 5º). Além desses, os planos setoriais dos órgãos do GDF deverão estar de acordo com o PDOT.

Desde a ideia inicial da implantação de Brasília, que seu território é objeto de planejamento. Mais especificamente, a partir do surgimento “precoce” das cidades satélites, devido ao grande número de invasões que se formaram nos espaços vazios do Plano Piloto, que é dado início a criação dos planos de ordenamento territorial do Distrito Federal. Desta forma, a periodização dos planos, apresentada no capítulo seguinte, nos permitirá fazer uma

análise sobre a formação do território do Distrito Federal, buscando entender a forma como seu espaço foi estruturado e ocupado ao longo do tempo. Com o foco em Ceilândia, faz-se necessário também, conhecer a atual situação geográfica da RA com objetivo de compreender sua formação territorial, que será discutida em capítulos posteriores.

### **3. CEILÂNDIA COMO ÁREA DE ESTUDO: TERRITÓRIO E SITUAÇÃO GEOGRÁFICA**

Nesse capítulo abordaremos a formação do território do Distrito Federal, a partir da construção de Brasília e suas cidades satélites, juntamente com os planos propostos para o efetivo planejamento territorial. Em seguida, partiremos para a análise mais específica de Ceilândia compreendendo a sua atual situação geográfica, com base em alguns elementos fundamentais para a compreensão do território, tais como acessibilidade, localização e mobilidade.

#### **3.1. A construção de Brasília: o Plano Piloto de Lúcio Costa e as iniciativas de planejamento.**

Mudar a capital do Brasil para o interior era um sonho antigo e já se apresentava de forma legal na primeira Constituição Republicana de 1891. O seu artigo terceiro confirma a reserva de uma área para a instalação da futura capital.

Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891).

Diante deste artigo, muitos debates foram realizados até que se fosse mantida a mudança da capital para o interior do país, como indica a Constituição Republicana de 1946 em seu artigo 4º- “A Capital da União será transferida para o planalto central do País” (CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 18 DE SETEMBRO DE 1946). A partir de então, várias comissões, ao longo dos anos, foram organizadas para que se delimitasse o sítio da nova capital, na região Centro - Oeste. A área destinada à construção de Brasília foi delimitada por um quadrilátero de 5.814 quilômetros quadrados, a partir da Missão Cruls e do Relatório Belcher.

É interessante verificar que a ideia de construir Brasília – a nova capital – não era inovadora. Porém, só durante a campanha a presidência da república por Juscelino Kubitschek, que tal sonho foi apresentado de fato como uma proposta a ser cumprida.

Em 1955, já eleito, Juscelino Kubitschek (JK) estabeleceu seu plano de metas com diretrizes que visavam o avanço industrial e a modernização do país, entre elas a construção de Brasília, que foi classificada como “meta-síntese” de seu governo, sendo uma obra símbolo da modernidade. Em 19 de setembro de 1956, o Congresso Nacional autorizou o governo a instituir a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), e assim instituída, tratou-se de mobilizar a sociedade em torno da efetivação do projeto. Neste mesmo mês, a Novacap lança o concurso nacional para escolha do projeto urbanístico da nova capital, o qual teve 26 projetos inscritos. O resultado foi homologado em 1957 e teve como vencedor o arquiteto Lúcio Costa com o projeto conhecido pelo nome de Plano Piloto.

O anúncio da transferência da capital para Brasília foi feito por Juscelino Kubitschek ainda em 1956; em decorrência, a construção da nova capital foi iniciada neste mesmo ano. Na ocasião, JK fixou o dia 21 de abril de 1960 como data da inauguração da capital. Nesta perspectiva, ele encontrou oposição de todos os lados, porém junto com seus aliados soube reagir e legitimar a construção da cidade, rodeada de ideologias e planos utópicos que iam desde o seu desenho (organização) até os seus elementos arquitetônicos que, segundo os planejadores, evitaria a discriminação social (HOLSTON, 1993).

O grande movimento social advindo das obras para a construção de Brasília foi responsável pelo intenso fluxo migratório vindo de todo país, principalmente do Norte e do Nordeste. Como bem afirma Georgete Medleg Rodrigues “a nova cidade estava sendo construída pelas mãos de todos, independentemente de classes sociais [...]” (MEDLEG RODRIGUES, 1990, p. 18). Eram famílias que vinham atraídas pela oferta de trabalho e que no início moravam nos alojamentos das construtoras, mas como a leva de imigrantes só aumentava, estas famílias foram se instalando em habitações provisórias ao redor do canteiro de obras. O que não era esperado, pois se imaginava que esta população deixasse a cidade após o término da construção. A cidade construída precisava ser inaugurada vazia e pronta pra receber os que de fato deveriam habitá-la. Assim, “negando aos operários da construção direitos a residência, pretendia evitar que o Brasil por eles representado fincasse raízes na

cidade inaugural” (HOLSTON, 1993, p. 200). Por outro lado, a população que estava na cidade buscou seu direito de morar no Distrito Federal através de mobilizações políticas e conflitos diretos com o Estado, o que o forçou a reconhecer a esta população o direito a cidade. No entanto, em áreas afastadas, na periferia da nova capital.

O projeto de urbanização de Lúcio Costa ficou conhecido pelo nome de Plano Piloto, o qual abrigaria cerca de quinhentas mil pessoas no máximo, e caso esse limite fosse ultrapassado que se construíssem *ciudades satélites* ordenadas, projetadas e arquitetonicamente definidas, porém separadas do núcleo central denominado de Plano Piloto. Ao passo que no ano da inauguração da cidade, o Distrito Federal já contava com uma população de 141.742 habitantes<sup>4</sup>, constatou-se que o Plano Piloto não conseguiria abrigar a população que ainda estava por vir, e para a qual a cidade teria sido construída, os funcionários públicos vindos do Rio de Janeiro. O espaço do Plano Piloto era finito, de forma que os ex-operários, em sua maioria foram removidos para assentamentos, destituídos de infraestrutura básica, na periferia da cidade.

A criação das cidades satélites era prevista, por Lúcio Costa, para um futuro considerado distante na época, como aponta o Relatório do Plano Piloto de Brasília: “o tamanho da cidade é limitado: seu crescimento após 20 anos se fará (a) pelas penínsulas e (b) por cidades satélites” (COSTA, 1991). A este respeito, é importante observar que passados os 20 anos de indicação, em 1980 a população do Distrito Federal já era de mais um milhão habitantes – 1.203.333 habitantes (IBGE - Censo Demográfico).

Neste contexto que surgem às primeiras *ciudades satélites* – Cidade Livre (1956) que hoje é o Núcleo Bandeirante (1961), Taguatinga (1958), Sobradinho (1960), Guará (1966) e Ceilândia (1969), como uma forma de erradicar as “invasões” que eram constantes. Além disso, essas cidades se tornaram centros polarizadores de toda comunidade que trabalhava nas obras da nova capital brasileira (VASCONCELOS, 1988). As cidades-satélites foram criadas pela urgência imposta pelas invasões, devido ao grande contingente populacional que estava na região por consequência da construção da nova capital. População esta, que foi exaltada como heroína durante a construção da cidade e negligenciada no processo de crescimento do

---

<sup>4</sup> Fonte: IBGE - Censo Demográfico.

Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=1286&z=t&o=25&i=P>> Acesso em: 09/09/13.

país. Sobre isso, Holston (1993) diz que Brasília foi construída e habitada por outro tipo de sociedade, ou seja, por uma sociedade diferente da que se imaginava criar.

Brasília foi inaugurada em 21 de abril de 1960, estando com sua estrutura urbana já estabelecida por meio do traçado inovador, proposto por Lúcio Costa, a partir do cruzamento de dois eixos perpendiculares – eixo monumental (o corpo do avião) e o eixo rodoviário/residencial (as asas), formando o sinal da cruz.

### 3.1.1. Breve histórico do planejamento urbano no Distrito Federal

Tendo em vista que o Plano Piloto de Lúcio Costa, em 1957, foi a origem da ocupação territorial da nova capital e, conseqüentemente, do Distrito Federal, tomamos este documento como um importante instrumento de planejamento urbano. A partir de então, com a intenção de conter o crescimento da cidade e conceber uma política de criação e ordenação de núcleos urbanos periféricos no Distrito Federal, buscou-se a implementação dos Planos Diretores que são instrumentos básicos da política territorial e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das localidades urbanas.

Pretendia-se constituir em Brasília um aglomerado urbano peculiar e distinto de todos os demais, pois, tinha-se um espaço “vazio” que seria possível ser organizado em busca de não se cometer os problemas que vinham sendo detectados em outros aglomerados urbanos. Porém, no processo de urbanização de Brasília, o planejamento só começa a aparecer na década de 70, exceto, quando falamos do Plano Piloto de Lúcio Costa – 1957, como sendo a origem da ocupação territorial.

Em vista disso, é elementar retroceder no tempo em busca de um aparato histórico sobre os momentos iniciais do planejamento urbano e dos planos de estratégia de uso e ocupação do solo no Distrito Federal. Isto foi feito com base nos seguintes documentos: *Gestão de uso do solo e disfunções do crescimento urbano; instrumentos de planejamento e gestão urbana: Brasília e Rio de Janeiro* / IPEA, USP, UnB, UFRJ, 2001 e *As Regiões Administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011* / Graciete Guerra da Costa, 2011. Apresenta-se, de maneira sucinta, o que chamaremos de aparato histórico sobre o processo de



aplicação dos instrumentos de planejamento do uso e ocupação do solo, com a finalidade de observar a configuração urbana e sua consolidação, ou seja, entender a dinâmica dos processos de ocupação, com enfoque nos planos de ordenamento territorial em Brasília.

Com a finalidade maior voltada ao ordenamento da ocupação territorial, fez-se necessário uma categorização dos instrumentos de gestão – planos, leis e programas, em três situações:

- Instrumentos preventivos;
- Instrumentos corretivos;
- Instrumentos ativos de caráter preventivo ou corretivo.

De 1955 a 1973, época de criação e consolidação inicial de Brasília, marcada pelo desbravamento do território e inserção de cidades, este foi um período em que se destacaram os instrumentos de caráter preventivo como: O *Relatório Belcher (1955)*, o qual tinha como objetivo realizar levantamentos físicos da área de 52 mil quilômetros quadrados previamente definida, para implantação da área onde seria construída Brasília (Fig. 1).

Com base na topografia, nos tipos de solo e na drenagem buscou-se definir o sítio do Distrito Federal. Para isto, foram selecionados cinco sítios prováveis para local da construção: Castanho, Verde, Vermelho, Amarelo e Azul na escala 1: 25.000 (Ver Fig.1). Após vários estudos para se confirmar a escolha da área de implantação do Distrito Federal, o sítio que apresentou as melhores condições foi o sítio Castanho com área de 5.814 quilômetros quadrados, que ocupava terras de três municípios do Estado de Goiás – Luziânia, Planaltina e Formosa, abrangendo 108 fazendas que foram desapropriadas para a construção da nova capital.

Iniciada as obras da nova capital, em 1956, alguns núcleos pré-existent e os acampamentos da Candangolândia e do Paranoá receberam muitas famílias vindas de várias partes do país a procura de melhores condições de vida e trabalho. Com a intensa migração, foram criadas habitações provisórias próximas aos espaços da obra que, imaginava-se estar ali apenas no período da construção. Porém, não foi isso que aconteceu e os assentamentos urbanos não oficiais foram se instalando às margens da obra. A dinâmica do planejamento territorial no Distrito Federal surge com a implementação do projeto de Lúcio Costa que a

partir de então, começam a se desenvolver planos voltados a ações de planejamento e ocupação.

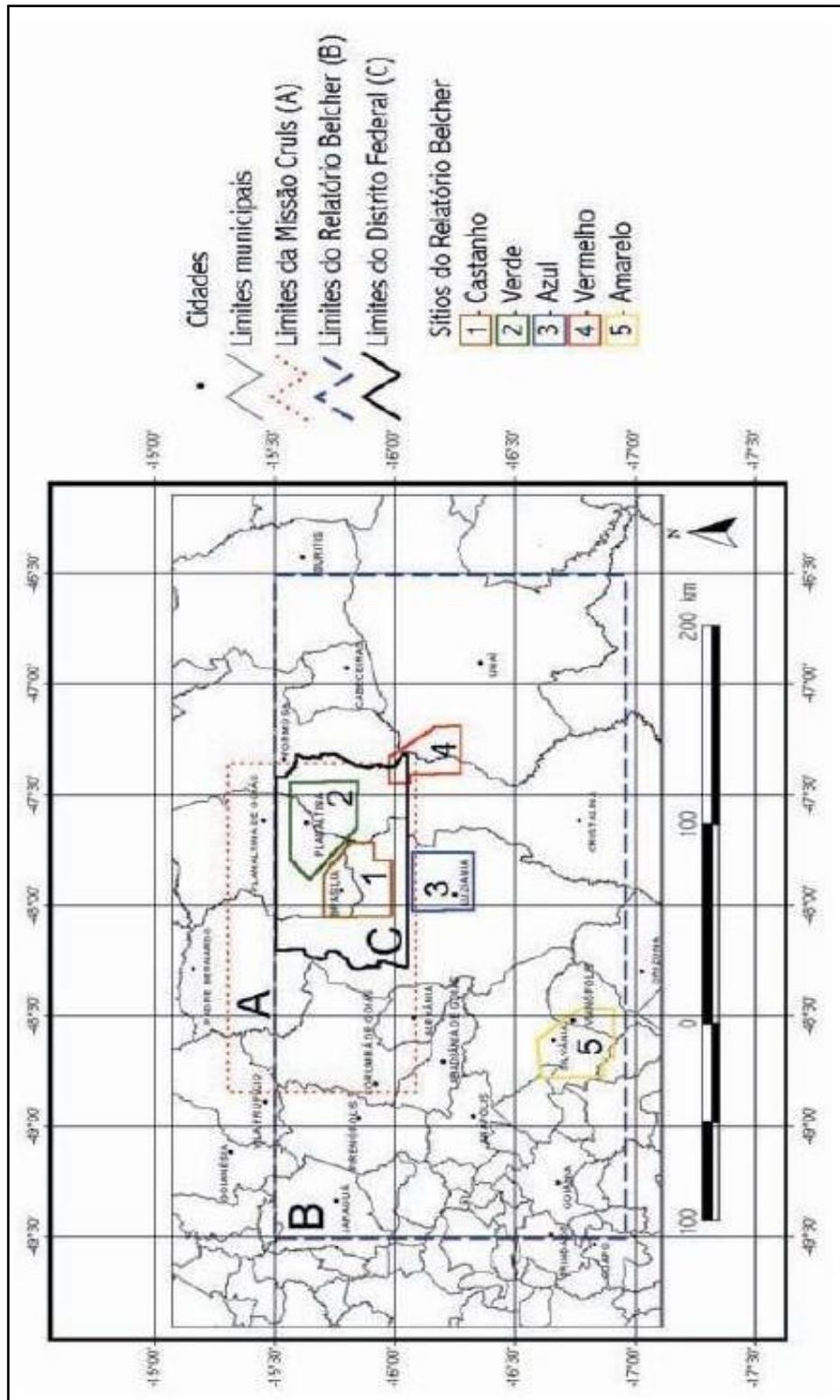
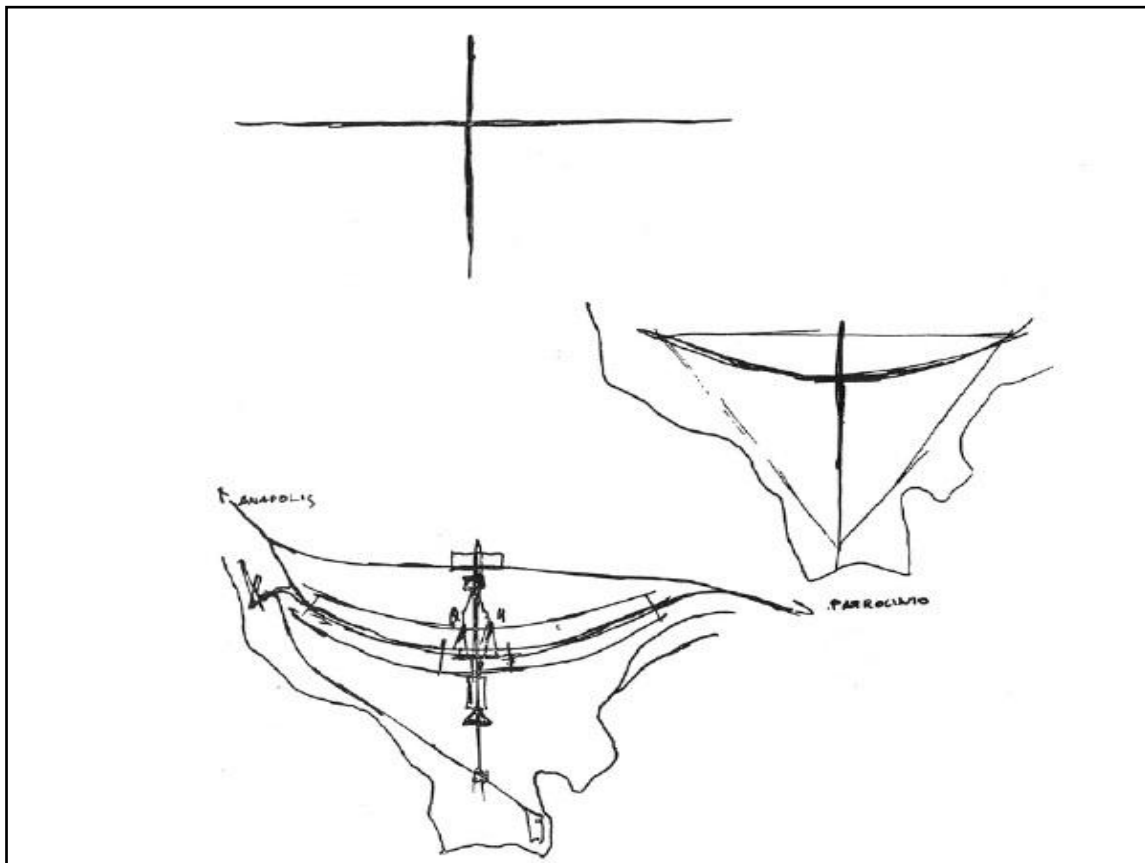


Figura 1: Retângulo com localização dos limites das áreas indicadas pela Missão Cruls e pelo Relatório Belcher. Fonte : CODEPLAN, 2001 *apud* GUERRA COSTA, 2011.

O *Plano Piloto de Lúcio Costa (1957)* é mais um instrumento de caráter preventivo que teve como objetivo definir o projeto urbanístico da capital do Brasil, tendo como princípios – ser a sede administrativa do país e ser pólo de desenvolvimento regional<sup>5</sup>.

O primeiro passo, para a escolha do então plano urbanístico foi à realização de um concurso organizado pela Novacap que teve como proposta vencedora a apresentada pelo arquiteto Lúcio Costa. O projeto do plano urbanístico proposto por Lúcio Costa para a nova capital originou-se da moderna técnica rodoviária, que faz parecer o desenho de um avião, que se fez a partir do cruzamento de dois eixos perpendiculares, de tal forma que o corpo do avião corresponderia ao eixo monumental (para os centros de poder) e as asas abrigariam o eixo residencial (para as habitações coletivas) (Fig. 2).



**Figura 2: A criação do Plano Piloto.**

Fonte: COSTA, Lúcio. *Relatório do Plano Piloto*. Brasília, 1991.

<sup>5</sup> Para avaliação do papel de Brasília na estratégia da interiorização e articulação regional nacional, ver: COSTA, Everaldo; STEINKE, Valdir. *Brasília meta-síntese do poder no controle e articulação do território nacional*. Anais do XIII Geocrítica, El control del espacio y los espacios de control. Barcelona, Espanha, 2014.

Segundo este plano, a cidade que estava sendo construída teria capacidade de abrigar no máximo 500 mil pessoas, as quais seriam os funcionários públicos vindos para trabalhar na nova capital. Entretanto, a população que estava na cidade, cerca de 70 mil trabalhadores, os verdadeiros construtores de Brasília foram excluídos do Plano Piloto, formando acampamentos distribuídos pela cidade.

Como recurso e de forma emergencial para abrigar a população de migrante que veio para trabalhar nas obras de Brasília, Lúcio Costa e a Novacap já consideravam a existência das cidades satélites. Porém, acreditava-se que estes deixariam a cidade após a inauguração, mas não foi isso que aconteceu e já em 1958, surge Taguatinga por meio da transferência das famílias que moravam na Vila Sarah Kubitschek que seria desapropriada, pois a área seria inundada pelo Lago Paranoá. Logo após a inauguração, ainda em 1960, a cidade de Sobradinho foi criada para abrigar moradores do DNOCS, juntamente com o Gama, que abrigaria os moradores dos acampamentos Paranoá e Vila Planalto. Já em 1961, há a consolidação do Núcleo Bandeirante, antiga Cidade Livre.

A criação das cidades satélites já era algo que se imaginava acontecer. Logo, em 1964, a Lei nº 4.545, modifica a estrutura do Distrito Federal dividindo-o em Regiões Administrativas para fins de descentralização, sendo esta a primeira divisão administrativa do Distrito Federal. Seguindo uma numeração sequencial: 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, a *criação das Regiões Administrativas (1964)*, é mais um instrumento preventivo no processo de uso e gestão do solo.

Neste período, a não previsão de permanência dos trabalhadores levou o governo a criar cada vez mais cidades satélites para atender a demanda de migrantes que se instalaram em assentamentos ao redor do Plano Piloto. Como instrumento corretivo, estes migrantes foram paulatinamente erradicados para as cidades satélites afastadas do Plano Piloto gerando um território disperso e segregador, como é o caso do Guará criado em 1966 e Ceilândia criada em 1971, a partir da Comissão de Erradicação de Invasões (CEI), composta por representantes de órgãos do Governo do Distrito Federal, para abrigar os moradores das “invasões” do IAPI, das Vilas Tenório, Esperança, Bernardo Sayão e Colombo, dos morros do Querosene e do Urubu e Curral das Águas e Placa das Mercedes. Ceilândia, por apresentar

esse quadro particular de criação, será área de estudo desse trabalho, a partir da análise de sua formação inicial e sua estruturação recente, em tópicos posteriores.

Diante de tal processo de criação de novas cidades satélites, o período compreendido entre 1974 – 1987 é caracterizado pela ênfase dada ao planejamento normativo estatal. De modo que, precisava-se ordenar a ocupação desenfreada que acontecia no Distrito Federal e assim, estabelecer um instrumento de planejamento preventivo.

Seguindo nesta perspectiva, daremos início à criação dos planos de uso e ocupação do solo no Distrito Federal, inseridos no contexto de regular os usos e as ocupações futuras e as já existentes.

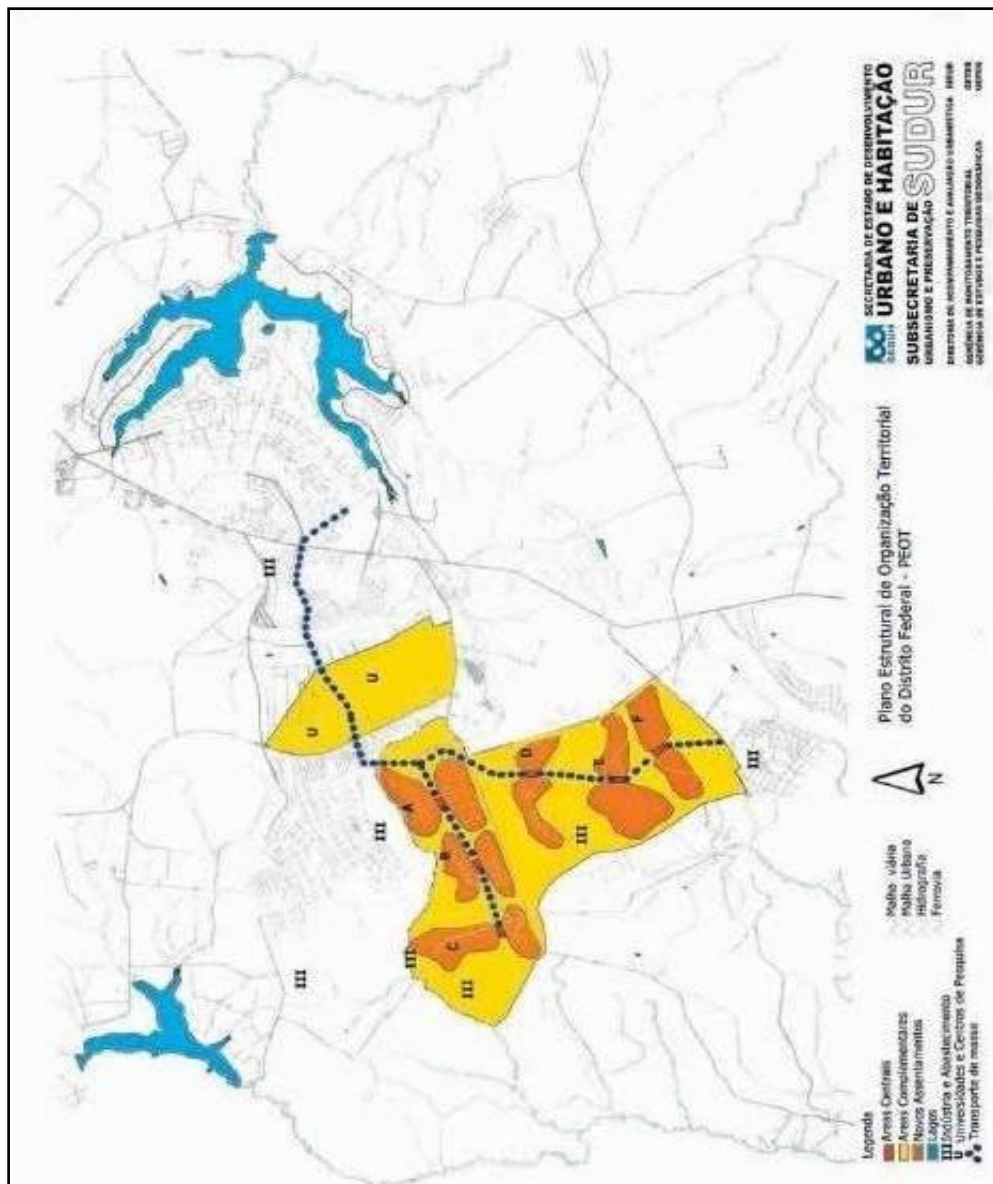
Em 1978, foi elaborado o *Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal – PEOT*, aprovado pelo Decreto nº 4.049 de 10/01/78. O PEOT foi realizado mediante um convênio entre a Secretária de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e o Governo do Distrito Federal (GDF), com a finalidade de propor uma estratégia de ocupação territorial para o Distrito Federal, estabelecendo diretrizes para o zoneamento das áreas de expansão urbana em relação ao trabalho, à habitação, ao transporte e ao lazer, descentralizando o Plano Piloto e mantendo a preservação do projeto original. Neste sentido, o critério adotado para o ordenamento territorial foi o de localizar as cidades satélites fora da Bacia do Lago Paranoá com o discurso de preservar suas características naturais. No entendimento de Jatobá (2010) a característica do planejamento urbano adotada pelo Distrito Federal, até a década de 1970, foi baseada na dispersão urbana, entendida como a expansão horizontalizada e não compacta do tecido urbano.

No PEOT (1978), foram indicadas áreas propícias à expansão urbana seguindo a direção oeste do núcleo do aglomerado – áreas adjacentes a Taguatinga/Ceilândia e ao longo da BR- 060 – tentando adequar o uso do solo às condições favoráveis para implementação dos serviços de infraestrutura urbana como abastecimento de água, rede de esgoto e vias de acesso e transportes (Fig. 3). Segundo Guerra Costa (2011, p. 31)

[...] a finalidade principal do PEOT era propor uma ocupação equilibrada do DF, determinando alternativas para as áreas de expansão urbana, a fim de eliminar gradativamente a estrutura polinucleada e construir um tecido

urbano que minimizasse os custos do transporte urbano, da mobilidade e da infraestrutura.

Nesse sentido, as áreas de ocupação urbana propostas pelo plano, foram pensadas para serem implantadas ao longo das próximas décadas, e não de forma imediata. Apresentavam-se apenas os eixos de expansão urbana. Por isso, o PEOT passou a ser um documento de referência para todos os planos de ocupação territorial seguintes.



**Figura 3: Proposta final do Plano Estrutural de Organização Territorial – 1978.**

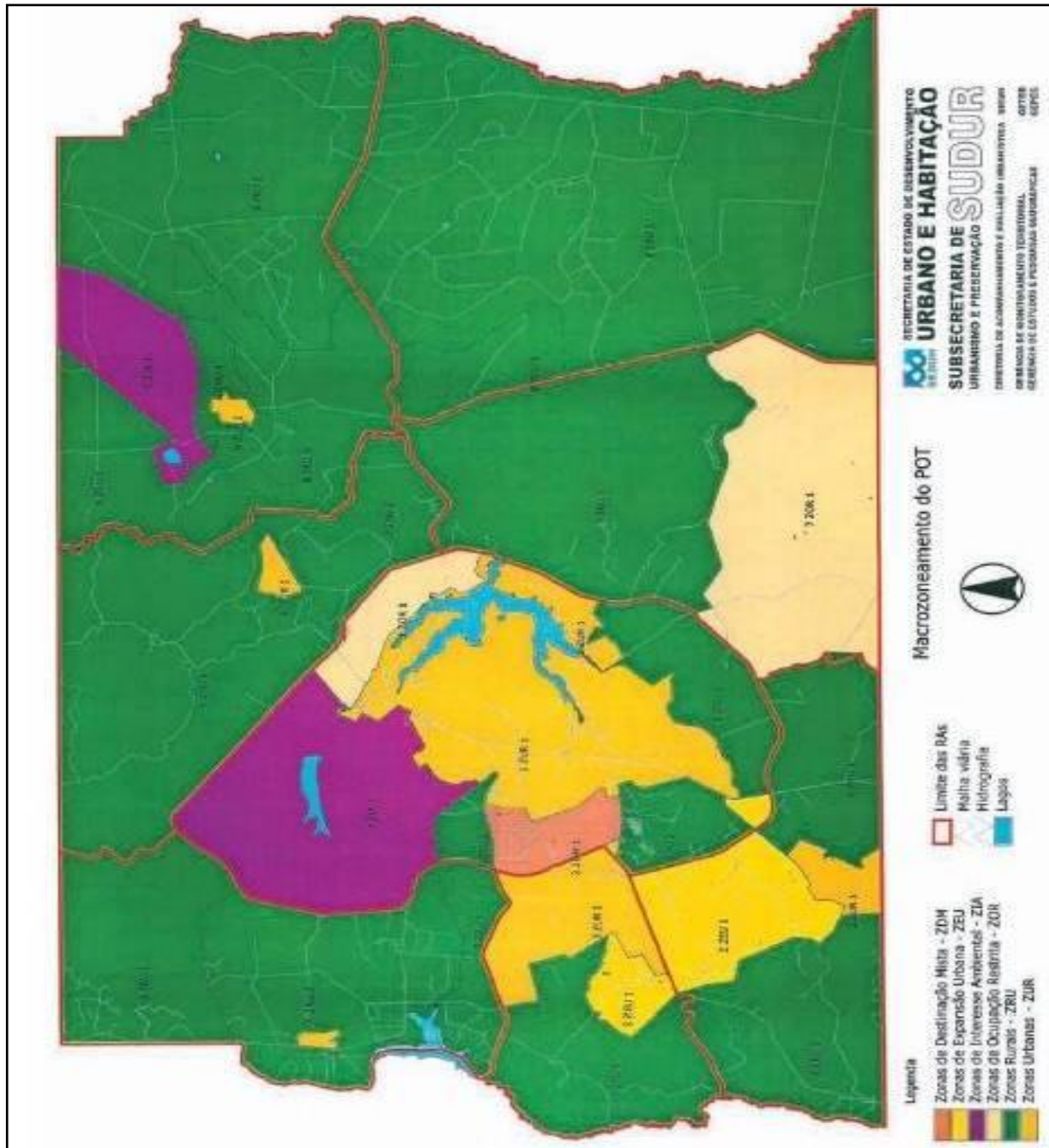
Fonte: SEDHAB *apud* GUERRA COSTA, 2011. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d

Avançando com o planejamento, o *Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal – POT* de 1985, foi o segundo plano de ocupação territorial elaborado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, com propostas a consolidar a área de expansão apresentada no PEOT/78. O POT/85 visava realizar um zoneamento de usos e ocupações<sup>6</sup> para o território, segundo as seguintes destinações: Zonas de Destinação Mista – ZDM, Zonas de Expansão Urbana – ZEU, Zonas de Interesse Ambiental – ZIA e Zonas de Ocupação Restrita – ZOR, Zonas Rurais – ZRU e Zonas Urbanas – ZUR (Fig.4).

Tal plano propôs uma organização mais eficiente e potencializadora da qualidade de vida no processo de urbanização, a partir de uma política voltada à oferta de novas áreas habitacionais, porém o plano não foi homologado.

---

<sup>6</sup> “Entende-se por zoneamento de usos e ocupações (ou tipos de uso e formas de ocupação) a delimitação de trechos do território onde certos usos e ocupações deverão ou não ocorrer de forma exclusiva, predominante ou restrita” (Governo do Distrito Federal, 1985).



**Figura 4: Mapa do Zoneamento, POT – 1985.**

Fonte: SEDHAB *apud* GUERRA COSTA, 2011. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

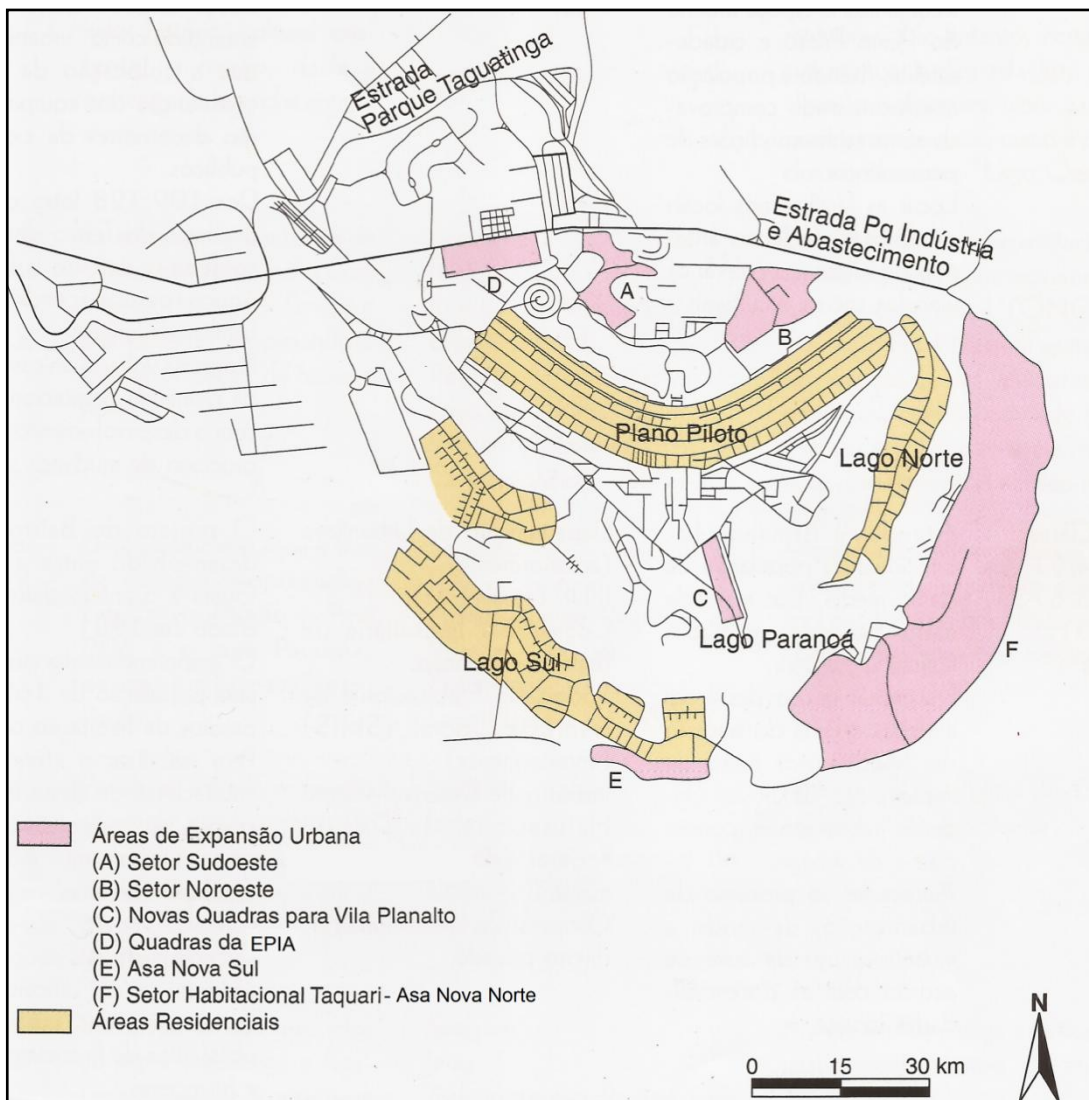
Em 1987, mais um documento é elaborado com o objetivo de definir novas áreas residenciais, o *Brasília Revisitada 1985-87: Contemplação, Preservação, Adensamento e Expansão* que se constitui em um conjunto de intenções para ocupação de áreas no Plano Piloto, Lago Norte, Lago Sul e ao longo dos principais eixos rodoviários entre Brasília e as



idades satélites. Este documento, por indicar eixos de expansão, é considerado uma complementação do relatório de Lúcio Costa – “Brasília 57-85: do plano piloto ao Plano Piloto”, no qual próprio Lúcio Costa propõe seis novas áreas de habitação na Bacia do Paranoá (Fig. 5):

- Área A – Bairro Oeste Sul (Sudoeste): composto por blocos econômicos, com três pavimentos e pilotis, superquadras com seis andares e um pequeno centro de bairro, com dois pavimentos e sem pilotis;
- Área B – Bairro Oeste Norte (Noroeste): com concepções urbanísticas semelhantes ao do Bairro Oeste Sul;
- Área C – Quadras da Vila Planalto: pequenos blocos de quatro pavimentos e pilotis;
- Área D – Centros Comerciais Consolidados na Estrada Parque Indústria Abastecimento (EPIA): com quatro ou três pavimentos e pilotis;
- Área E – Asa Nova Sul: ocupação linear com blocos sobre pilotis e com quatro pavimentos e cercada por área arborizada;
- Área F – Asa Nova Norte (Setor Habitacional do Taquari): blocos econômicos de casas geminadas de baixo custo para atender à população de menor renda, blocos de quatro pavimentos sobre pilotis e lotes individuais (fixação da já existente Vila Paranoá).

Para as áreas das mansões, o Setor de Mansões Park Way, se propôs a construção de condomínios com até seis residências cada um.



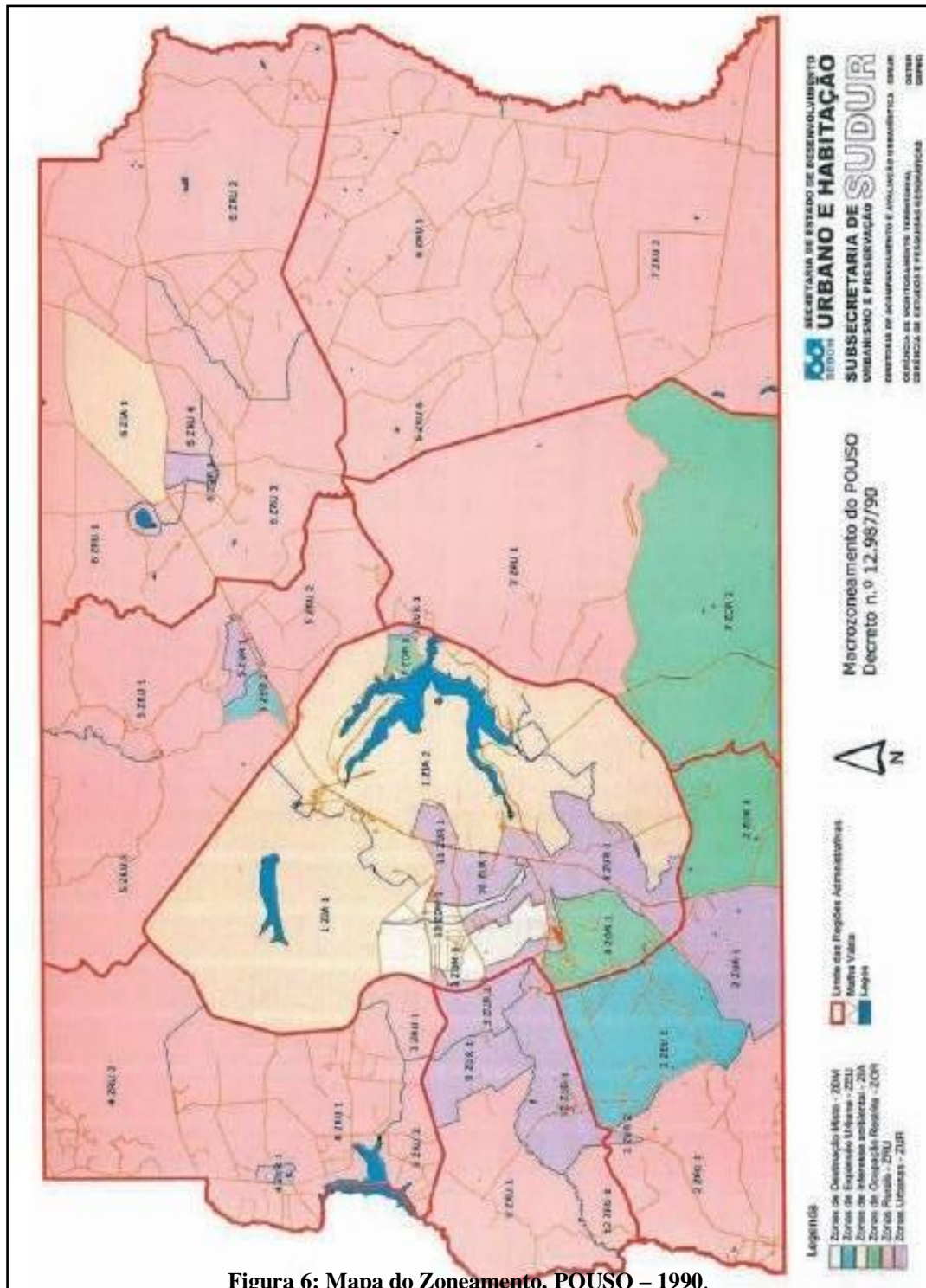
**Figura 5: Brasília Revisitada, 1987 – Áreas de expansão urbana.**

Fonte: IPEA, 2001.

O Brasília Revisitada 1985-87: Contemplação, Preservação, Adensamento e Expansão, foi apresentado ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo e Meio Ambiente – CAUMA em 1987, que o aprovou e o transformou no Decreto nº 10.829/87. Esse documento foi importante para a inscrição de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela UNESCO, em dezembro de 1987.

Posteriormente a mais uma proposta de expansão urbana, propõe-se mais um instrumento normativo de macrozoneamento balizado em duas grandes categorias. O *Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO*, foi aprovado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo e Meio Ambiente – CAUMA em 1986, porém só foi homologado em 1990.

O POUZO objetivava delimitar o Distrito Federal em Solo Rural e Solo Urbano, sendo que este último foi subcategorizado em condições diferenciadas de uso e ocupação do solo que variam desde o parcelamento tipicamente urbano até a definição de áreas de proteção e preservação ecológica, como se segue: Zonas Urbanas – ZUR, Zonas de Expansão Urbana – ZEU, Zonas de Destinação Mista – ZDM, Zonas de Ocupação Restrita – ZOR, Zonas de Interesse Ambiental – ZIA e Zonas Rurais – ZRU (Fig. 6).



**Figura 6: Mapa do Zonamento, POUZO – 1990.**

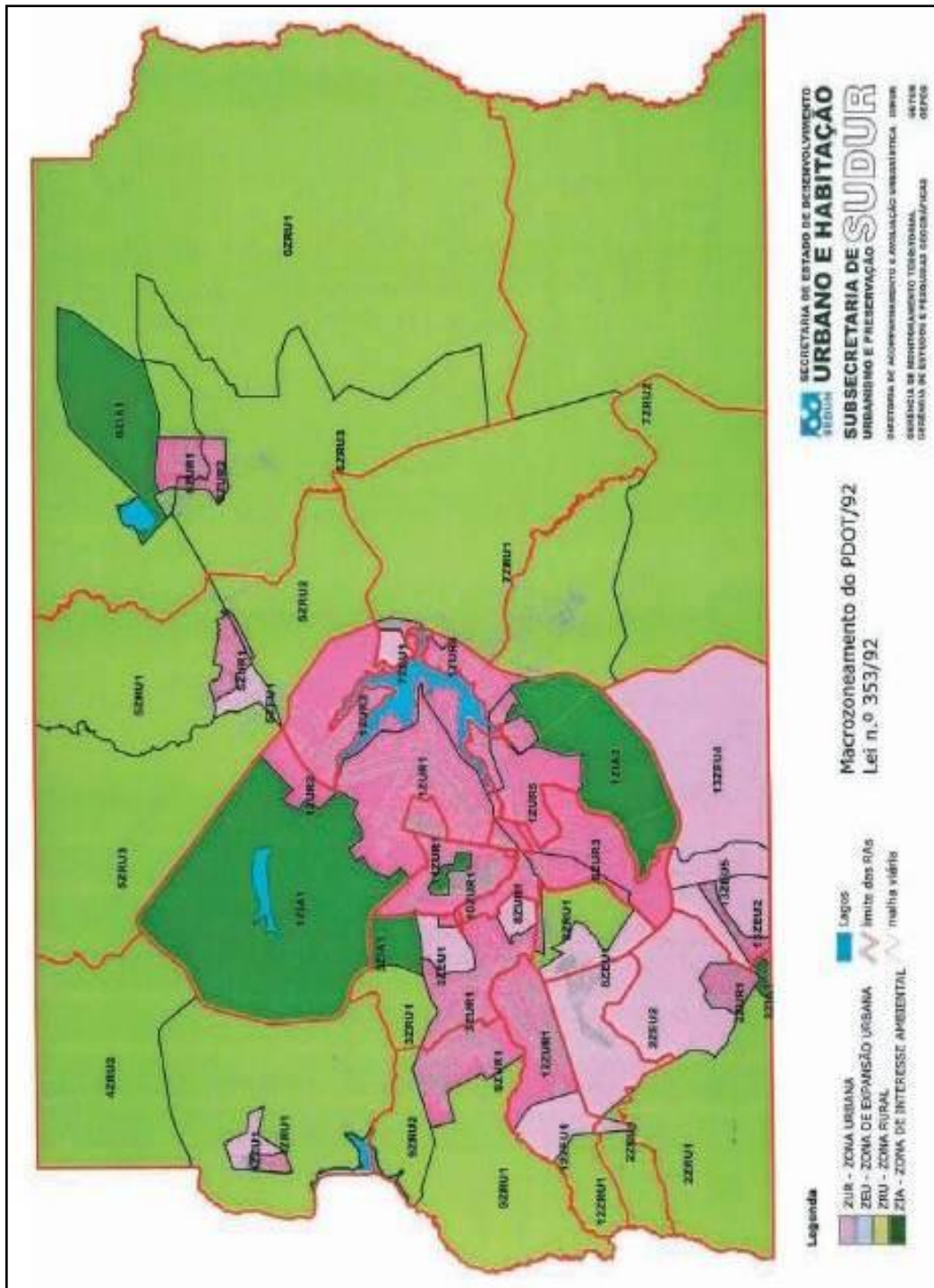
Fonte: SEDHAB *apud* GUERRA COSTA, 2011. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

A partir da promulgação da constituição de 1988 e, mais tarde, da regulamentação do seu artigo 182, que atribui aos municípios com mais de 20 mil habitantes a obrigatoriedade de definir suas políticas de desenvolvimento urbano e social, tem-se a implementação do chamado plano diretor que é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Em decorrência disto, cria-se, pela Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001, o Estatuto das Cidades, que é uma ferramenta técnico-legal que reforça o papel do plano diretor na gestão das cidades, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais e o bem-estar de seus habitantes. Esta lei só foi empregada na atualização do plano diretor de 2009.

Com as primeiras eleições no Distrito Federal, em 1990 e no ano seguinte o primeiro mandato do Poder Legislativo, foi elaborada a Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada apenas em 1993, na qual, incentiva a elaboração dos planos diretores e outros instrumentos de política urbana. Nesse contexto, atendendo aos preceitos legais da Constituição Federal, criou-se em 1992, um documento único de orientação da ocupação do solo, o *Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT*, que contemplou as zonas urbanas e rurais baseado em estudos demográficos, socioeconômicos e ambientais.

O que se propôs no PDOT/92 foi à correção das distorções detectadas nas poligonais que delimitam cada zona do macrozoneamento (Fig. 7), a partir da consolidação das propostas registradas no PEOT, Brasília Revisitada e POUISO, reforçando a estrutura polinucleada e a bipolaridade dos dois pólos urbanos mais importantes: Plano Piloto e Taguatinga.

O cenário proposto para tal integra três grandes aglomerados urbanos existentes: Brasília – e as cidades da Bacia do Paranoá, Taguatinga – com seu aglomerado formando por Ceilândia e Samambaia, e o Gama – com seu entorno imediato, de modo que eles se estruturam em dois eixos. Segundo o PDOT/92, esses eixos se reestruturarão ao longo do transporte de massa com áreas habitacionais e atividades. Conforme o mapa produto desse documento é possível observar que o vetor de crescimento é acentuado nas proximidades das áreas que são atendidas pelo transporte de massa, ou seja, a linha do metrô, com eixo estruturador que atende o Plano Piloto, Guará, Águas Claras, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Com isso o PDOT/92, anunciava uma conurbação urbana em formação entre essas mesmas Regiões Administrativas.



**Figura 7: Mapa do Zoneamento, PDOT – 1992.**

Fonte: SEDHAB *apud* GUERRA COSTA, 2011. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

Além disso, este documento instituiu o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN, o Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal – SITURB e o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal –

CONPLAN, medidas que contribuíram para o crescimento dos estudos complementares. Estabeleceu, ainda, à necessidade de se criar Planos Diretores Locais, para que cada Região Administrativa tenha suas diretrizes de uso e ocupação do solo, através da criação das Gerências de Planejamento – GEPLANS e dos Conselhos Locais de Planejamento – CLPs, buscando assim, a descentralização do planejamento urbano.

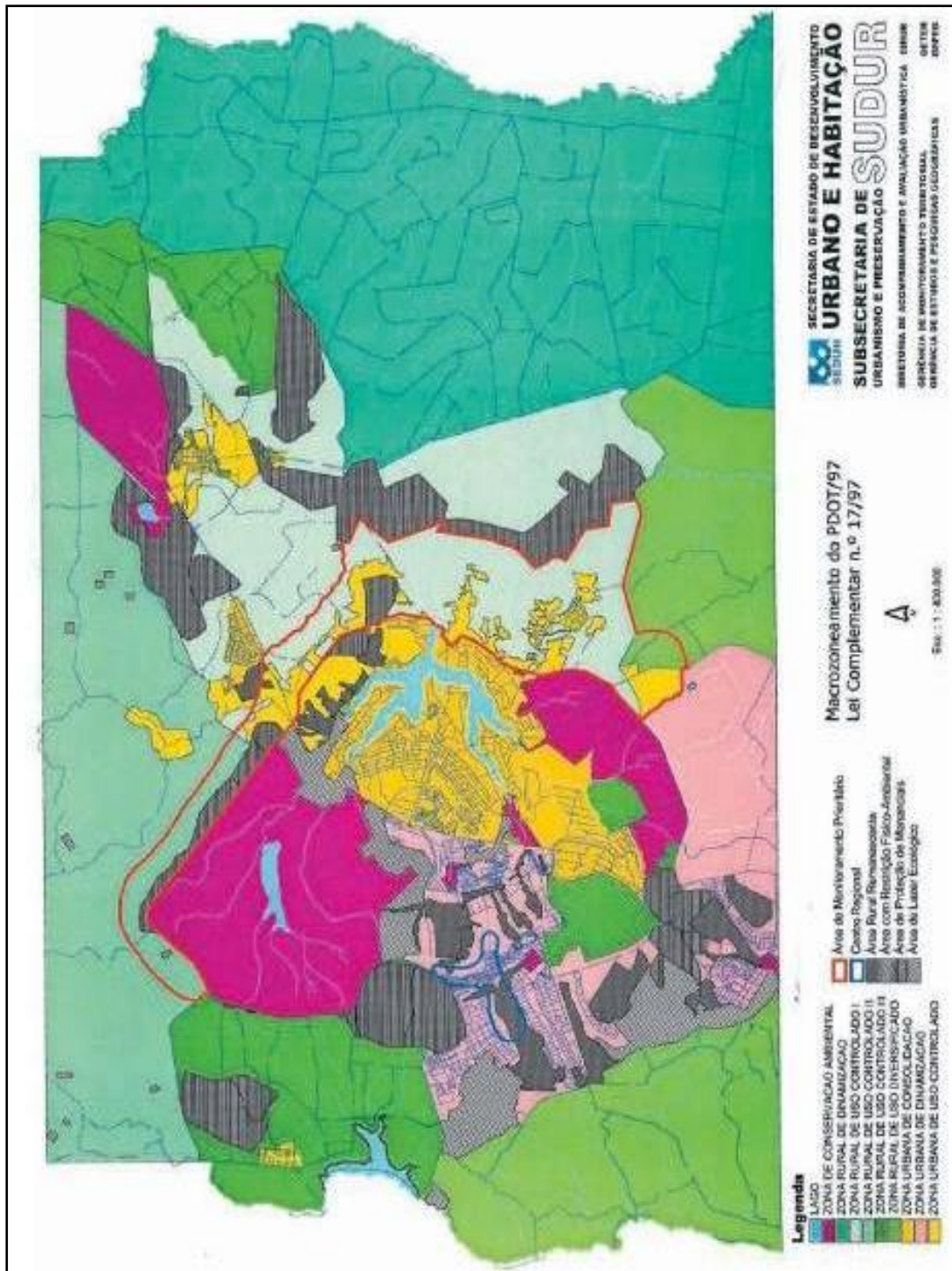
Com a promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal em 1993, foram estabelecidos também o alcance temporal e o prazo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Assim, em 1995, o Governo do Distrito Federal iniciou os trabalhos referentes à revisão do PDOT/92, resultando na edição da Lei Complementar n.º 17, de 28 de janeiro de 1997, que aprova o novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

*O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/1997* confirmou o eixo oeste/sudeste como eixo de ocupação prioritária, considerando ser esta uma área de menor grau de restrições ambientais, e reconheceu, ainda, o vetor nordeste/sudeste a ser fiscalizado e controlado na área de maior concentração de parcelamentos, contrariando todas as diretrizes anteriores propostas para ocupação do Distrito Federal.

Contudo, a principal estratégia de ordenamento territorial proposta pelo PDOT/97, era a de reforçar a autonomia e a centralidade de cada uma das cidades do Distrito Federal, como o propósito de romper com a concentração de atividades e empregos no Plano Piloto, transformando essas cidades em centros urbanos dinâmicos. Para isso, este documento propõe a criação de um Centro Regional entre as cidades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, de modo a compartilhar com o Plano Piloto as funções administrativas distritais. Além disso, o PDOT/97, iniciou a flexibilização de usos e atividades para as Regiões Administrativas localizadas fora do perímetro de preservação do Plano Piloto, por meio da criação de áreas destinadas a programas de desenvolvimento econômico.

O macrozoneamento apresentado no PDOT/97 estabeleceu mais uma divisão no território do Distrito Federal. Para a definição, foram adotadas as áreas que possuíam as mesmas características e vocação do uso e ocupação do solo. O mapa produzido no PDOT/97 indicou três grandes categorias de zonas, a saber – as urbanas; as rurais e as de conservação ambiental; assim subdivididas (Fig. 8):

- Zona Urbana de Uso Controlado;
- Zona Urbana de Consolidação;
- Zona Urbana de Dinamização;
- Zona Rural de Dinamização;
- Zona Rural de Uso Controlado;
- Zona Rural de Uso Diversificado;
- Zona de Conservação Ambiental.



**Figura 8: Mapa do Zoneamento, PDOT – 1997.**

Fonte: SEDHAB *apud* GUERRA COSTA, 2011. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

Em 2009, é realizada mais uma atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e sua adequação às diretrizes e aos instrumentos citados no

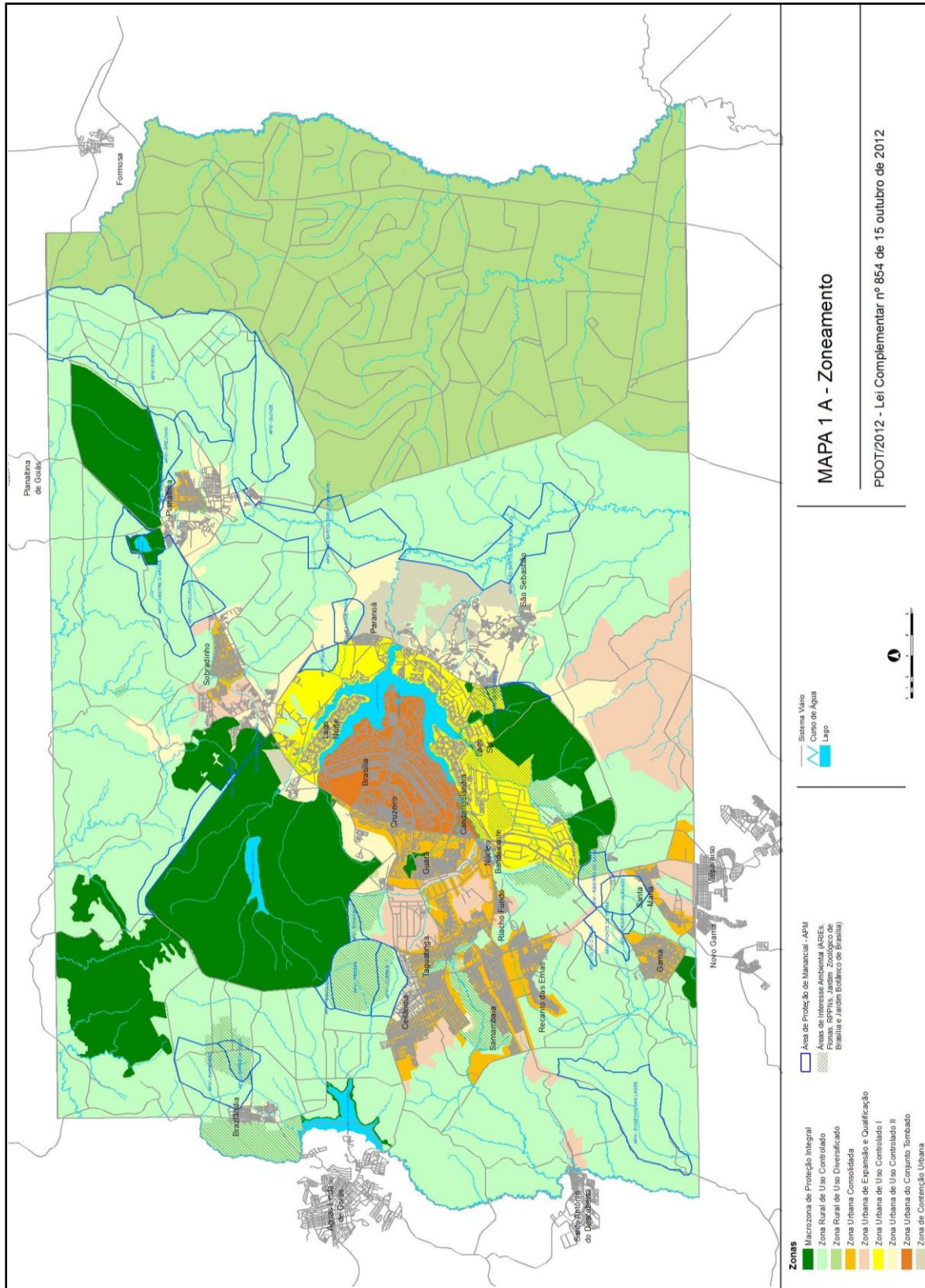


Estatuto das Cidades, incorporando diretrizes ambientais e setoriais no Distrito Federal, definindo as relações entre os espaços urbanos, rurais e naturais (ambientais).

A nova proposta do *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/2009* buscou abordar o planejamento e a gestão do território mediante estratégias de intervenção como a dinamização das áreas urbanas, a revitalização e a preservação do conjunto urbanísticos do Plano Piloto de Brasília, a ampliação da estrutura viária, a oferta de áreas habitacionais, a regularização fundiária (áreas de regularização de interesse social e áreas de regularização de interesse específico), a implantação de polos multifuncionais e a integração ambiental do território.

Visando também a necessidade de ajuste do uso e ocupação do solo em zonas rurais e em áreas sujeitas a diretrizes especiais de ocupação, o PDOT/2009 apresenta mais um macrozoneamento do território do Distrito Federal, dividindo-o de acordo com as características das áreas, em (Fig. 9):

- Macrozona Urbana:
  - I – Zona Urbana do Conjunto Tombado;
  - II – Zona Urbana de Uso Controlado I;
  - III – Zona Urbana de Uso Controlado II;
  - IV – Zona Urbana Consolidada;
  - V – Zona Urbana de Expansão e Qualificação;
  - VI – Zona de Contenção Urbana.
- Macrozona Rural:
  - I – Zona Rural de Uso Diversificado;
  - II – Zona Rural de Uso Controlado.
- Macrozona de Proteção Integral



**Figura 9: Mapa do Zoneamento, PDOT – 2009.**

Fonte: SEDHAB. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

Com o novo PDOT/2009, os Planos Diretores Locais onde estavam às diretrizes de ocupação para cada Região Administrativa deixaram de existir passando seu conteúdo a ser tratado pelo próprio PDOT. Até 2009 apenas as Regiões Administrativas de Taguatinga, Candangolândia, Sobradinho, Ceilândia, Samambaia, Gama e Guará, possuíam este documento. Devido a esta mudança no planejamento local, com a revogação dos PDLs, o PDOT/2009 propõe a formação de Unidades de Planejamento, com o propósito de regionalizar o território do Distrito Federal a partir da união de Regiões Administrativas que possuem características similares e algum grau de dependência em relação à infraestrutura viária, como também a equipamentos e serviços urbanos. As Unidades de Planejamento Territorial indicadas pelo plano, para fins de ordenamento e gestão do território, obedece a seguinte composição (Fig. 10):

**I – Unidade de Planejamento Territorial Central:** Brasília – RA I; Cruzeiro – RA XI; Candangolândia – RA XIX e Sudoeste/Octogonal – RA XXII, coincide com os limites da área tombada.

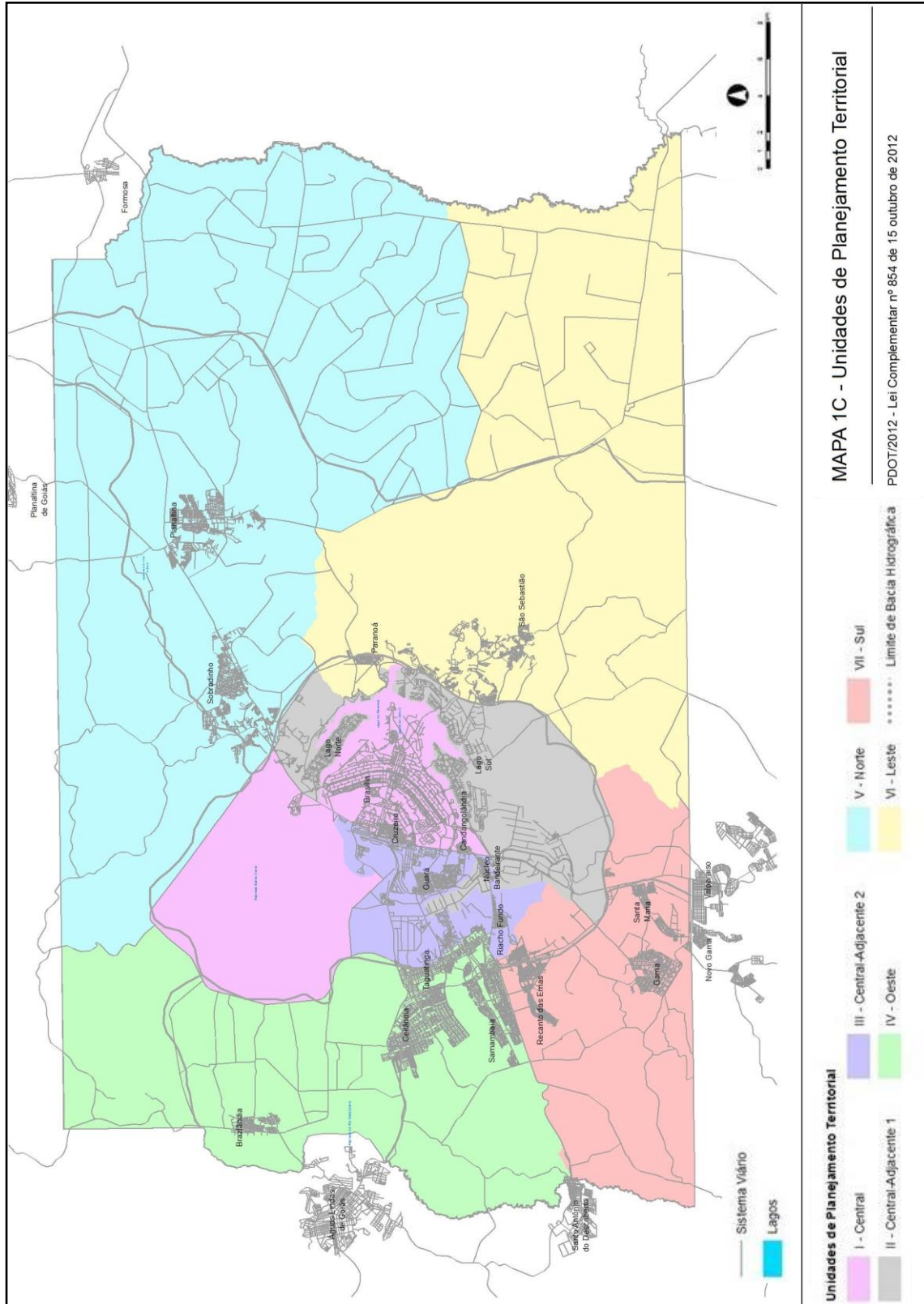
**II – Unidade de Planejamento Territorial Central-Adjacente 1:** Lago Sul – RA XVI; Lago Norte – RA XVIII; Varjão – RA XXIII; Park Way – RA XXVI; e **III – Unidade de Planejamento Territorial Central-Adjacente 2:** SIA – RA XXIX; SCIA – RA XXV; Núcleo Bandeirante – RA VIII; Riacho Fundo – RA XVII; Guará – RA X; Águas Claras – RA XX e Vicente Pires – RA XXX, correspondem as Regiões Administrativas localizados no entorno da área tombada.

**IV – Unidade de Planejamento Territorial Oeste:** Taguatinga – RA III; Ceilândia – RA IX; Samambaia – RA XII e Brazlândia – RA IV, corresponde ao conjunto de Regiões Administrativas localizadas ao longo da área mais populosa.

**V – Unidade de Planejamento Territorial Norte:** Sobradinho – RA V; Sobradinho II – RA XXVI e Planaltina – RA VI;

**VI – Unidade de Planejamento Territorial Leste:** Paranoá – RA VII; São Sebastião – RA XIV; Jardim Botânico – RA XXVII e Itapoã – RA XXVIII, corresponde à área composta por Regiões Administrativas com grande presença de parcelamentos irregulares.

**VII – Unidade de Planejamento Territorial Sul:** Recanto das Emas – RA XV; Riacho Fundo II – RA XXI; Gama – RA II e Santa Maria – RA XIII, corresponde as Regiões Administrativas inseridas ao longo do vetor de crescimento.



**Figura 10: Mapa das Unidades de Planejamento, PDOT – 2009.**

Fonte: SEDHAB. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

Com base nas Unidades de Planejamento Territorial foram propostos estudos específicos para cada Região Administrativa, bem como a elaboração de Planos de Desenvolvimento Locais, denominados de PDL a partir da extinção dos Planos Diretores Locais. Os Planos de Desenvolvimento Locais versam sobre a definição e planejamento de obras públicas, como urbanização, pavimentação, alterações viárias, etc., a serem realizadas nas cidades do Distrito Federal.

Ao passo que o PDOT/2009 se estruturava enquanto instrumento de planejamento territorial, foram questionados alguns de seus dispositivos considerados pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios como inconstitucionais. Assim, dois anos após ser aprovado pela Lei Complementar nº 803/2009, tornou-se necessário fazer uma atualização tendo em vista que 60 dos 1.668 dispositivos constantes na lei foram julgados inconstitucionais. Com isso, em 2011 se iniciaram as propostas de atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, a partir da Lei Complementar nº 17/2011, que antes de chegar ao plenário da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o texto passou por audiências públicas e comissões. O texto final foi aprovado em outubro de 2012 pela Lei Complementar nº 854/2012, com atualizações importantes para a estruturação do território.

A partir desse panorama, centrado na formação e estruturação do território do Distrito Federal, seguiremos nossa análise em uma escala menor. Buscaremos, através de Ceilândia, uma das cidades satélites criadas para abrigar os habitantes das invasões, entender o processo de formação e expansão de um núcleo urbano que surgiu às pressas, como um recurso para erradicar as favelas existentes no Plano Piloto, sem nenhum planejamento prévio.

Nesse sentido, apresentaremos um breve histórico sobre a formação inicial de Ceilândia e sua atual situação geográfica, frente às demais Regiões Administrativas do Distrito Federal.

### **3.2. A história de Ceilândia e a sua atual formação territorial no contexto do Distrito Federal.**

#### 3.2.1. Apresentação e breve histórico sobre a formação inicial de Ceilândia

A incitação que Brasília despertava em todo país na década de 60, ano de sua construção, trouxe, para as terras da nova capital federal, uma grande leva de migrantes em busca de melhores condições de vida e trabalho. Devido ao alto contingente populacional que se instalava na cidade, visto que em 1970, Brasília já contava com uma população de quase 100 mil pessoas, que viviam de forma subumana em “favelas<sup>7</sup>” próximas a área central de Brasília – o Plano Piloto. Esses núcleos de ocupação cresciam de forma desordenada e sem a mínima infraestrutura.

Sobre o surgimento das “favelas” ou “invasões” em Brasília, Lopes (2001) diz que estas resultam de um conjunto de fatores tais como – o não planejamento de moradias para os candangos que vieram construir Brasília; o baixo nível de renda da população migrante que não lhe permitia a aquisição ou construção da casa própria e o constante fluxo migratório para o Distrito Federal. Entre os núcleos que abrigavam esse grande número de migrantes, destacam-se a chamada “Invasão” da Vila IAPI e outras como as Vilas Tenório, Esperança, Bernardo Sayão e Colombo, os Morros do Urubu e Querosene, Placa das Mercedes e outros pequenos aglomerados, eram 15 mil barracos que davam as redondezas do Plano Piloto um aspecto de favela, como é possível observar na fala de uma pioneira,

“[...] lá não dava mais para ficar, todo mundo que vinha dos outros estados só corriam para Vila do IAPI e por isso que o governo estava preocupado [...] a condição lá era subumana, não tinha água encanada, tinha um córrego lá embaixo que a gente ia pegar água para lavar roupa, para tudo [...]” (Depoimento de Antônia Alves da Silva – Pioneira, ArPDF, Cad. Pesq. 10, p. 27).

Diante dessa realidade, Hélio Prates, na época governador do Distrito Federal, com a iniciativa de sua esposa Vera Prates que lançou a Campanha de Erradicação das Invasões – a

---

<sup>7</sup> “A favela é o resultado da carência de habitação à altura dos recursos das populações migrantes que deixam o meio rural em busca de melhores condições de vida nas grandes cidades. O migrante chega ao meio urbano sem renda e sem profissionalização e em consequência passa a viver de subemprego, sem condições econômicas para obter habitação condigna [...] construindo míseros abrigos [...] na periferia das grandes cidades” (LOPES, 2001, p. 22).

CEI, deu início a um processo de remoção das famílias das áreas invadidas para as cidades-satélites formadas em áreas periféricas distantes do Plano Piloto local com forte atração, pela oportunidade de trabalho. Em 1971, são realizadas as primeiras remoções da Invasão IAPI para o local onde seria iniciada a criação de uma nova cidade que se chamaria Ceilândia – com uma área de 20 quilômetros quadrados a oeste do Plano Piloto e próximo a já existente cidade de Taguatinga, como capacidade para 17 mil lotes cada um medindo 10x25 metros. Sobre isso Adirson Vasconcelos, em sua obra *As cidades satélites de Brasília*, relata que:

Nove meses foram necessários para a gestação de um plano e um projeto prevendo não só o processo de remoção, mas também, toda a estrutura e implantação dos 17 mil lotes previstos, com equipamentos comunitário essenciais, envolvendo desde asfalto aos serviços de água, luz, escolas, hospital etc. Para o assentamento da população foi eleita uma área de 20 quilômetros quadrados ao norte e em continuidade a cidade-satélite de Taguatinga (VASCONCELOS, 1988, p. 62).

A concepção de Ceilândia foi considerada como inovadora, por se tratar de um projeto de erradicação de favelas. Tal feito tinha como propósito maior o de integrar a população marginalizada a um modelo de comunidade organizada, assegurando-lhes melhores condições de vida e bem estar social. Porém, não foi isso que aconteceu, segundo os pioneiros em seus relatos, a vida que se tinha no início da cidade era precária, e vários foram os problemas encontrados.

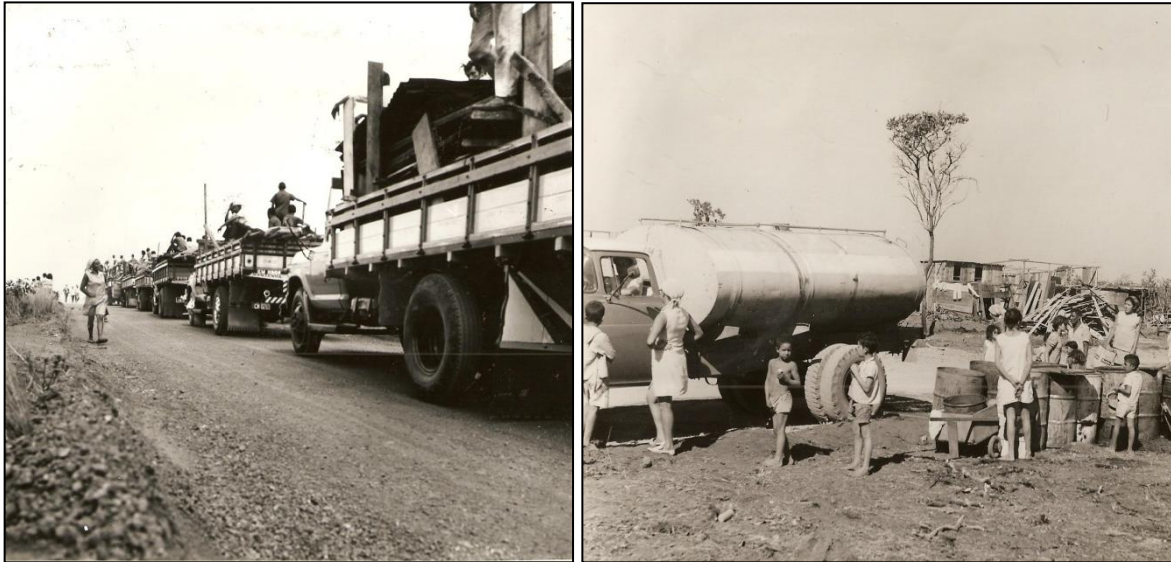
“[...] a falta de água, esse era o maior terror de Ceilândia, as ruas escuras e a falta de asfalto, esgoto e uma série de outros benefícios que não tinham chegado ainda à cidade, então a gente tinha que sair, esse trabalho era feito pela CAESB, pela Secretaria de Serviços Sociais, pela Fundação [...] a gente tinha que correr atrás de caminhões pipa para encher esses chafarizes, para encher tambor, filas e mais filas” (Depoimento de Eliezer M. Ribeiro – Pioneiro, ArPDF, Cad. Pesq. 10, p. 30).

“[...] o transporte era bem precário [...] nós ficamos anos e anos aqui em Ceilândia sem asfalto, sem água, sem luz” (Depoimento de Albino A. Maneiro – Pioneiro, ArPDF, Cad. Pesq. 10, p. 25).

“[...] vinham os caminhões carregar a mudança para cá para o cerrado, que era um cerrado aqui” (Depoimento de Ana Maria de Jesus – Pioneira, ArPDF, Cad. Pesq. 10, p. 326).

O processo de início da remoção das famílias foi bastante criticado na época. Diante desses depoimentos é possível perceber que, de fato, a área escolhida para abrigar essas famílias ainda não contava com nenhum tipo de infraestrutura. As figuras 11/12 representam bem esse momento, ao observamos como foram feitas as mudanças, e como era feito o

abastecimento de água, antes da instalação de uma torneira pública no meio da cidade, em 1972.



**Figuras 11 e 12: Transferência dos moradores e o abastecimento de água, em 1971.**

Fonte: Acervo da Administração Regional de Ceilândia.

Nesse momento de chegada, os mudancistas eram orientados por topógrafos e carpinteiros que indicavam os lotes, a erguer as habitações provisórias no fundo dos lotes, deixando a parte da frente para a futura construção de alvenaria e o local das fossas. Os barracos eram feitos de restos de madeira, folhas de zinco e Duratex. As primeiras construções de alvenaria foram erguidas ainda em 1971.

A cidade satélite de Ceilândia está erguida em terras da antiga Fazenda Guariroba, terras vizinhas da Fazenda Taguatinga, que pertencia à jurisdição de Luziânia - Goiás. As terras eram de posse particular, das famílias Roriz, Meireles e Queiróz, que cederam suas terras para implantação da futura capital, passando o domínio das terras a União.

Com o início das remoções em 27 de março de 1971, esta é considerada a data de fundação da cidade de Ceilândia, que teve como área inicial cerca de 20 quilômetros quadrados que depois foi ampliada para 231,96 quilômetros quadrados, pelo Decreto n.º 2.842, de 10 de agosto de 1988. O projeto urbanístico da cidade é de Ney Gabriel de Souza, que segundo Maria de Lourdes Abadia,



[...] ele tem a forma de um barril, ele começou como Brasília, duas linhas retas que se cruzam com o sinal da cruz, o mesmo traço e [...] o mesmo sentido da de Brasília, cada quadra de Ceilândia, ele era dividido em quadra, cada quadra em conjuntos [...] e se não me falha ainda a memória parece que ela vai de A à P [...] e cada quadra tem, acho que são 16 conjuntos, nas entrequadras tem o ponto, o abrigo do ônibus, tem o estacionamento, comércio, a igreja, a escola, a praça [...] (Pioneira – ArPDF, cad. pesq. 10, p. 39).

Ceilândia sempre contou com um grande número de habitantes, seu crescimento demográfico aumentou rapidamente desde o início de sua formação. Em 1971, eram 100 mil habitantes, dez anos depois, em 1981, a cidade já tinha 300 mil moradores e na época era o maior aglomerado humano de Brasília (VASCONCELOS, 1936, p. 87).

### 3.2.2. Ceilândia e sua atual situação geográfica.

Atualmente, Ceilândia possui uma área urbana de 29,10 km<sup>2</sup> e segundo os dados da Pesquisa Distrital Por Amostra De Domicílios – PDAD/2013, a população urbana estimada é de 449.592 habitantes enquanto que no ano de 2011 era de 404.287, apresentando uma Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual, entre as duas PDADs 2011-2013, de 5,45% ao ano.

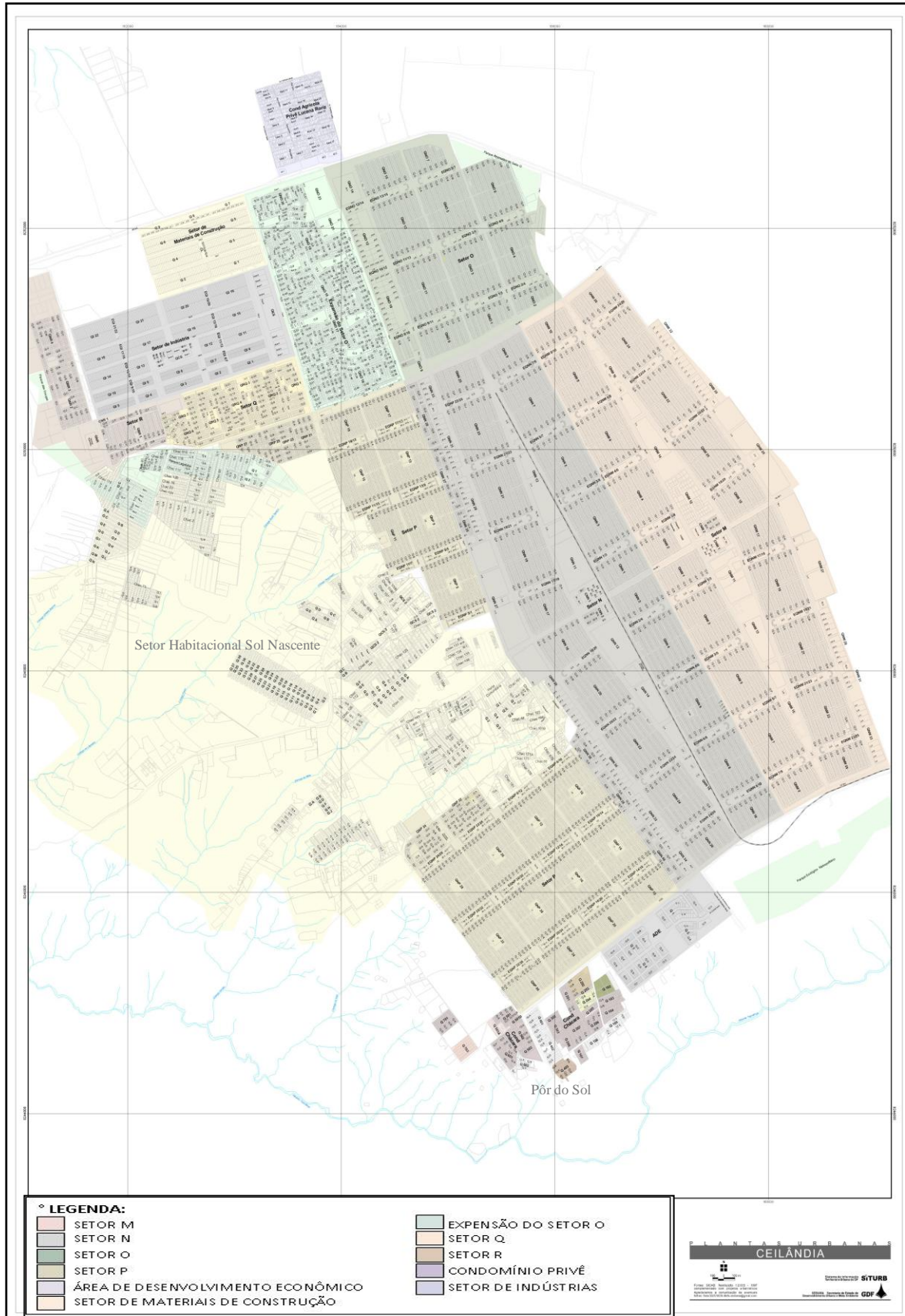
Ceilândia que é a Região Administrativa mais populosa do Distrito Federal está subdividida nos seguintes setores: Ceilândia Centro, Ceilândia Sul, Ceilândia Norte, P Sul, P Norte, Setor O, Expansão do Setor O, QNQ, QNR, Setores de Indústria e de Materiais de Construção, Condomínio Privê, e os condomínios Pôr do Sol e Sol Nascente, que estão em fase de regularização (Fig. 13). No contexto regional, Ceilândia faz fronteira com o Estado de Goiás e com três Regiões Administrativas do Distrito Federal – Taguatinga, Samambaia e Brazlândia, com as quais tem grande eixo de ligação, e está situada a 26 quilômetros da Região Administrativa I – Brasília.

Essa cidade configura um importante centro urbano no território do Distrito Federal. Com base nos dados da PDAD/2013, que apresenta informações de natureza socioeconômica sobre as famílias residentes na RA, e que é de grande importância para o planejamento

governamental, é possível se fazer uma análise da atual *situação geográfica*<sup>8</sup> de Ceilândia. Levando em consideração a *situação geográfica* a partir da relação centro-periferia, alguns atributos são importantes para esta análise, como acessibilidade, localização e mobilidade, aspectos que caracterizam uma situação (COSTA, 2011).

---

<sup>8</sup> Com relação ao termo *situação geográfica*, vale notar a contribuição de Mayer (1975), que relata que os geógrafos dão, tradicionalmente ênfase à consideração das correlações espaciais, dentro da cidade e entres as cidades, bem como às interações entre as cidades e suas respectivas áreas externas que afetam o tamanho, o espaçamento e as características inerentes às cidades, e da mesma forma diferenciam sítio e situação. *Sítio* refere-se à área ocupada pela cidade. [...] *Situação* por outro lado refere-se à localização relativa de uma cidade e suas interações, no que tange às áreas externas afetadas pela localização (MAYER, 1975, p. 81). Para esta análise, trataremos da *situação geográfica* considerando a questão da localização e das referências de articulação e imbricação centro-periferia, caracterizando o território intraurbano em sua totalidade (COSTA, 2011).



**Figura 13: Planta urbana de Ceilândia**  
 Fonte: SEDHAB. Mapas Sicad. Brasília s/d.

Entendendo a *situação geográfica* de uma cidade a partir de sua relação com o seu entorno, é possível, através dos dados da pesquisa, perceber a articulação existente entre Ceilândia e as Regiões Administrativas mais próximas e/ou mais distantes. Segundo os dados, Ceilândia vem conquistando sua autonomia até mesmo nos índices de ocupação/trabalho, tendo 36,88% dos trabalhadores com emprego na própria RA, seguido de Brasília/Plano Piloto com 28,21% e Taguatinga com 10,95%, neste quesito as outras Regiões Administrativas empregam cerca de 10% dos moradores da Ceilândia com algum tipo de atividade remunerada. As atividades que mais empregam na Ceilândia são: o Setor Terciário que envolve 91,46%, sendo 29,91% no Comércio, 26,89% nos Serviços Gerais e 9,26% nos Serviços Públicos (Governo Federal e Governo do Distrito Federal). O setor “Transporte e Armazenagem” responde por 5,47% e na construção civil estão 7,13%. Com relação à condição econômica, a renda domiciliar per capita, convertida em salários mínimos (SM), apresentou leve decréscimo entre 2011 (1,18 SM) e 2013(1,06 SM). A renda per capita média mensal da população é baixa R\$718,40, ainda um pouco inferior a um salário mínimo. Já a renda domiciliar média mensal é de R\$ 2.509,22.

Sendo uma área geradora de grande tráfego, tanto de pessoas que saem da RA IX diariamente para outras RAs, como de pessoas de outras RAs próximas que vão para Ceilândia, esses deslocamentos acontecem a partir de um extenso sistema de transporte que liga a RA IX a outras regiões vizinhas e ao Plano Piloto. Este sistema é composto por rodovias expressas e ferrovias (metrô). A RA conta com linhas de ônibus de ligação direta com a maioria das RAs circunvizinhas e com o Plano Piloto, além de uma linha de metrô que atravessa a cidade.

Ceilândia é bem servida de equipamentos e serviços públicos<sup>9</sup> ou comunitários. Em outros quesitos a “dependência” de outras RAs é bem menor, como se pode perceber nos índices referentes à utilização dos equipamentos de saúde, nos quais 87,55% dos moradores da Ceilândia afirmam usar os equipamentos da própria RA, seguido de 6,15% que utilizam os serviços em Taguatinga e 4,91% em Brasília/Plano Piloto. E educação, de modo que do total

---

<sup>9</sup> Equipamentos e Serviços Públicos em Ceilândia:

- Educação: 53 Escolas Classe; 17 Centros de Ensino Fundamental; 16 Centros de Ensino Médio; 07 Escolas Conveniadas; 44 escolas particulares; 1 Centro Interescolar de Línguas (CILC); Centro de Educação Profissionalizante (CEP); SESI; SESC; Campus da UnB; e mais 12 faculdades privadas.

- Saúde: 1 Hospital Regional (HRC), 12 postos de saúde; 3 hospitais particulares e diversas clínicas particulares.

Fonte: Governo do Distrito Federal – Administração Regional de Ceilândia.

de estudantes da Ceilândia (131.933), 83,84% estudam na própria Região Administrativa, 10,70% em Taguatinga e 3,49% em Brasília/Plano Piloto. Em relação ao grau de instrução, a população de Ceilândia concentra-se na categoria dos que têm o nível fundamental incompleto, 38,11% e ensino médio completo 21,98%. Os que concluíram o curso superior, incluindo especialização e mestrado, somam 4,70%.

A pesquisa mostra ainda que Ceilândia apresenta quase total independência em relação às atividades comerciais, à medida que as compras realizadas na própria RA referentes à alimentação, serviços pessoais e em geral, roupas/calçados e eletrodoméstico representam 95% a 98%. Nos quesitos cultura/lazer, a maioria das atividades, também é realizadas na própria Região Administrativa, 71%, 13% são em Taguatinga, seguida de Brasília/Plano Piloto, 8%.

Fazendo alusão às características geográficas de um lugar, resultante das relações com outros lugares, nesta pesquisa, é possível entender a *situação geográfica* de Ceilândia, foco desse estudo, levando em conta sua (in) dependência socioeconômica e estrutural de outras Regiões Administrativas. Essa que é uma região que representa um potencial vetor de crescimento, junto com outras RAs (Taguatinga – RA III; Samambaia – RA XII e Brazlândia – RA IV) que compõem o eixo oeste, caracterizado pelo alto índice de densidade e por ser grande pólo de migração, ainda hoje é uma área que possui uma dinâmica de expansão intensa e por vezes desorganizada, não conseguindo suprir sua população de infraestrutura e serviços.

Após esse breve conhecimento sobre a RA em estudo, podemos inferir que Ceilândia, mesmo com o bom desenvolvimento socioeconômico apresentado na pesquisa, teve um início difícil de segregação e esquecimento que deixou marcas no seu território. A partir desse conhecimento, apontaremos por meio do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT – Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009; Atualizações – Lei Complementar nº 845 de 15 de outubro de 2012 e Plano Diretor Local – PDL – Lei Complementar nº 314 de 01 de setembro de 2000, a aplicação desses instrumentos básicos de ordenação, na dinâmica do território de Ceilândia.

### 3.2.3. Ceilândia e os instrumentos de política de ordenamento territorial – PDOT/2009, LC nº 845/12 e PDL/RA IX: uma apresentação.

A ocupação territorial do Distrito Federal, desde o seu início, foi acompanhada por diversos planos e estratégias de organização do território. A começar da mudança da capital do país, a primeira das várias intervenções estatais no território, até o modo como a cidade foi estruturada através de uma ocupação polinucleada na forma de núcleos separados denominados de cidades-satélites. Atualmente o Distrito Federal conta com 31 Regiões Administrativas. Sobre isso Silveira nos relata que,

Brasília nasceu como um grande empreendimento governamental, onde a ação estatal foi tida como soberana, e, nesse caso, a presença do Estado foi muito forte, pois este atuava como planejador, promotor, construtor, financiador e proprietário do solo urbano e rural [...].

O planejamento territorial, sempre esteve presente desde a sua construção até os dias de hoje.

Vimos no início do capítulo, o quanto a periodização do planejamento no Distrito Federal foi importante para compreendermos a formação do território tal qual ele é hoje. Pretendo fazer uma análise do planejamento na/da RA IX Ceilândia, nos propomos a apresentar nesse tópico o plano de ordenamento vigente, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal/PDOT – Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, juntamente com as atualizações propostas pela Lei Complementar nº 845 de 15 de outubro de 2012. Em uma escala local, se faz necessário, apresentar também o Plano Diretor Local<sup>10</sup> de Ceilândia – Lei Complementar nº 314 de 01 de setembro de 2000, por oferecer melhor detalhe do planejamento na/da RA.

Em 2009, o Governo do Distrito Federal, através da Câmara Legislativa do Distrito Federal, sanciona a Lei Complementar nº 803. Esta é mais uma revisão do PDOT do Distrito Federal a título de adequação às diretrizes e aos instrumentos de ordenamento territorial constantes no Estatuto das Cidades e na Lei Orgânica do Distrito Federal. A revisão teve

---

<sup>10</sup> Apenas sete Regiões Administrativas possuem Plano Diretor Local aprovado por Lei Complementar (LC) distrital – LC n.º 56/1997 – Sobradinho; LC n.º 90/1998 – Taguatinga; LC n.º 97/1998 – Candangolândia; LC n.º 314/2000 – Ceilândia; LC n.º 370/2001 - Samambaia; LC n.º 728/2006 - Gama e LC n.º 733/2006 - Guará.

início em 2007, dez anos após a homologação do último PDOT em 1997, por meio do projeto de Lei nº 46/2007 que passou dois anos em tramitação até ser aprovado em 2009 sob fortes críticas a vários artigos considerados inconstitucionais, pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Em 2011, dois anos depois da regulamentação, inicia-se mais uma revisão a LC nº803/2009 devido à confirmação de artigos inconstitucionais. Como resultado desse processo temos a Lei Complementar nº 845 de 15 de outubro de 2012, que versa sobre as atualizações do PDOT/2009.

Ao iniciarmos a apresentação, é importante destacar que o plano vigente dispõe de uma extensa redação por ser um documento detalhado e por tratar de diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. O texto contém questões sobre as políticas setoriais – do patrimônio cultural; do meio ambiente; do sistema de transporte, do sistema viário e de circulação e da mobilidade; do saneamento ambiental e da energia; do desenvolvimento econômico; da urbanização do uso e da ocupação do solo; da habitação; do desenvolvimento rural e etc., cada uma com suas respectivas diretrizes de execução.

Do modo como o Distrito Federal foi estruturado ao longo do tempo, com núcleos esparsos que foram se desenvolvendo de forma precária e sem ordenamento ao redor de Brasília, como veremos no caso de Ceilândia, é perceptível a segregação imposta pelo tipo “planejamento” implantado.

Para o PDOT/2009, Brasília é a capital federal e uma área metropolitana em formação. Brasília tem como área central o Plano Piloto, lugar onde se encontram os empregos e os grandes equipamentos e serviços urbanos básicos. Esta área fica distante de alguns núcleos urbanos (as cidades satélites) que dependem dela para realização de algumas atividades fundamentais. A respeito disso, o PDOT/2009 sugere uma visão integrada do processo de desenvolvimento urbano e rural, considerando as dimensões social, econômica, ambiental, cultural e espacial, tendo como alguns dos seus objetivos gerais: melhoria da qualidade de vida da população e redução das desigualdades socioespaciais; ampliação das oportunidades de trabalho, equilibrando-se sua localização em relação à distribuição da população urbana e rural no território do Distrito Federal; promoção da mobilidade urbana e rural, de modo a garantir a circulação da população por todo o território do Distrito Federal; promoção do desenvolvimento de novas centralidades no território do Distrito Federal; garantia da implantação de infraestrutura e equipamentos públicos adequados para atendimento da

população; valorização da ordem urbanística como função pública, promovendo integração dos assentamentos informais passíveis de regularização à cidade legal (LC nº803/2009, Art. 8º). Assim, o PDOT propõe, a partir do cumprimento desses objetivos, uma melhor estruturação do território de forma justa e equilibrada na intenção de sanar os problemas de planejamento que acompanham o desenvolvimento do Distrito Federal.

O foco geral desse trabalho se sustenta na análise das questões sobre urbanização e uso e ocupação do solo. Logo, o PDOT/2009 traz no Título II Capítulo VI a questão da Urbanização, do uso e da ocupação do solo que tem como diretrizes: a expansão do solo urbano observando a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental do território; evitar a segregação de usos, de modo a reduzir os deslocamentos e equilibrar a distribuição dos locais de emprego e trabalho no Distrito Federal; propor e admitir novas formas de urbanização; estimular a ocupação dos vazios residuais das áreas urbanizadas dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, preferencialmente à criação de novas áreas urbanas (LC nº803/2009, Art. 37). O Capítulo VI, define ainda os parâmetros básicos para ocupação do solo como: densidade demográfica; coeficiente de aproveitamento da área edificável; percentual mínimo de equipamentos urbanos e comunitários; espaços livres de uso público para novos parcelamentos e tipos de usos – residencial; comercial de bens e prestação de serviços; institucional ou comunitário; misto (residencial, comercial de bens, prestação de serviços, industrial e institucional) e industrial (LC nº803/2009).

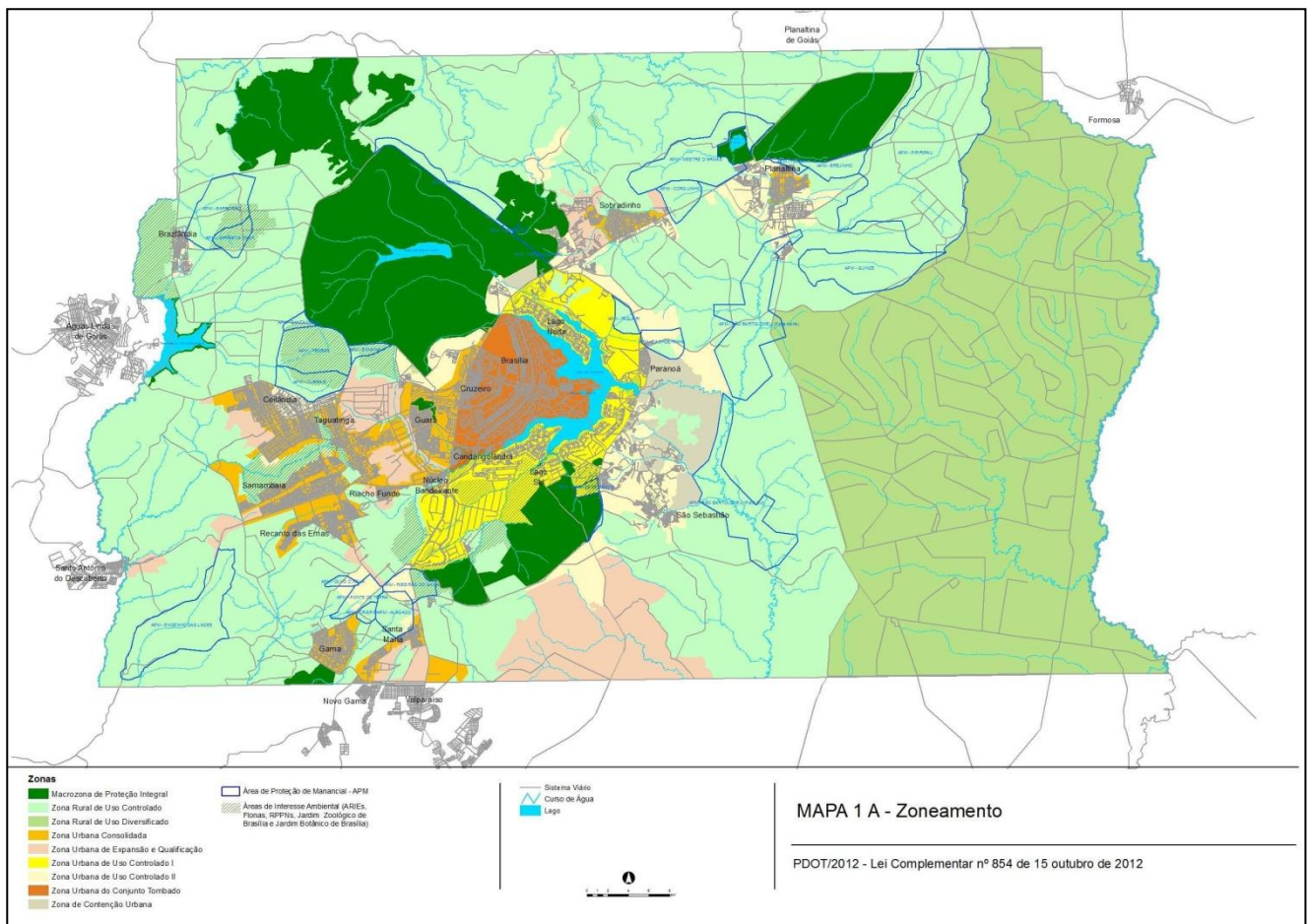
Como a área de estudo desse trabalho é a RA IX Ceilândia, buscaremos a partir do PDOT/2009 apresentar as propostas para a área, na tentativa de entender o território usado de Ceilândia e seu desenvolvimento, segundo essa ferramenta de planejamento.

A organização do território proposta pelo PDOT/2009 estabelece uma ocupação equilibrada e adequada do solo em conformidade com as diretrizes setoriais, a partir da adoção de elementos normativos como o Macrozoneamento e o Zoneamento, que expressam a destinação do uso e ocupação do solo; e as Estratégias de Ordenamento Territorial que orientam políticas públicas, projetos e investimentos futuros (LC nº803/2009, Art. 58).

O Macrozoneamento divide o território do Distrito Federal em 3 macrozonas – Macrozona Urbana (com predomínio de atividades dos setores secundário e terciário, mas com possibilidade da presença de atividades do setor primário), Macrozona Rural (com



predomínio de atividades do setor primário, mas com possibilidade de atividades dos setores secundário e terciário) e a Macrozona de Proteção Integral. O Macrozoneamento formado pelo solo urbano e rural é apresentado pelo PDOT/2009, a partir das seguintes Zonas, a saber: Zona Urbana do Conjunto Tombado; Zona Urbana de Uso Controlado I; Zona Urbana de Uso Controlado II; Zona Urbana Consolidada; Zona Urbana de Expansão e Qualificação; Zona de Contenção Urbana; Zona Rural de Uso Diversificado; Zona Rural de Uso Controlado (Fig. 14).



**Figura 14: Mapa do Zoneamento, PDOT – 2009.**

Fonte: SEDHAB. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

Essas Zonas devem respeitar a legislação ambiental e de recursos hídricos, bem como as fragilidades e potencialidades do território que integram.

Com o intuito de não se estender na análise das Zonas acima apresentadas, apenas alguns pontos relevantes das Zonas Urbanas serão levantados aqui, já que este plano apresenta

uma divisão bem minuciosa do território. Além disso, para o desenvolvimento desse trabalho, destacaremos as diretrizes propostas por cada zona referente à Ceilândia.

A primeira delas, a Zona Urbana do Conjunto Tombado compreende o lago Paranoá e a poligonal da área tombada em âmbito federal e distrital. Uma peculiaridade dessa zona é o fato de que o uso e a ocupação do solo devem respeitar as normas que tratam das definições e restrições estabelecidas pela UNESCO, bem como zelar pelo Conjunto Urbanístico de Brasília, e incentivar a ocupação urbana respeitando as restrições do sítio urbano tombado.

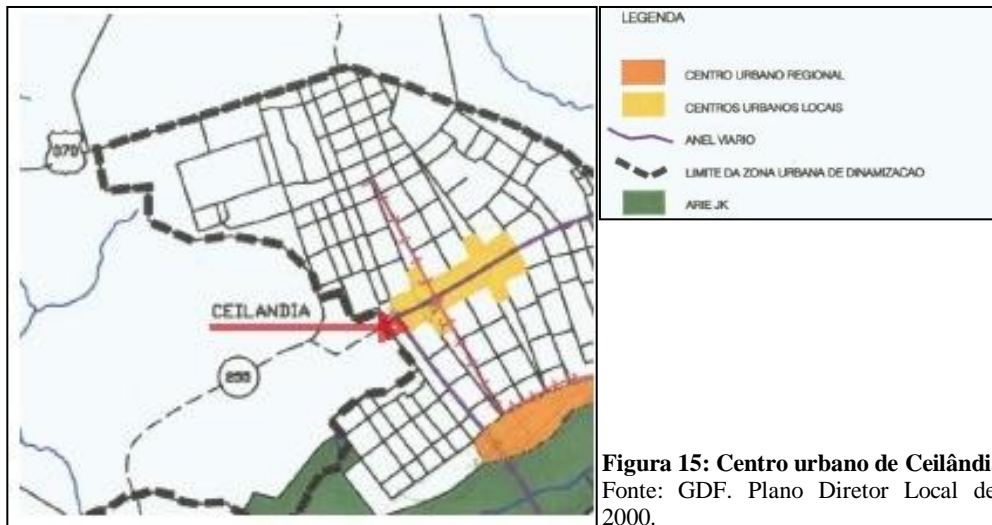
As Zonas de Uso Controlado I e II se referem às áreas predominantemente habitacionais, que variam de acordo com a densidade demográfica. A Zona de Uso Controlado I é composta por áreas habitacionais de baixa densidade, com enclaves de média e alta densidade. Essas áreas encontram-se, em sua maior parte, inseridas nas Áreas de Proteção Ambiental – APA do lago Paranoá e na Área de Proteção Ambiental das bacias do Gama e Cabeça de Veado. As localidades que compõem essa zona são: Lago Norte; Varjão; Lago Sul; Agrovila de Vargem Bonita; Quadras 6 a 29 do Setor de Mansões Park Way – SMPW; Setor Habitacional Taquari; Setor de Mansões Dom Bosco e o núcleo urbano do Paranoá. O uso urbano dessas áreas deve ser compatível com as restrições relativas à sensibilidade ambiental da área e à proximidade com o Conjunto Urbano Tombado (LC nº803/2009, Art. 69 inciso V).

Já na Zona de Uso Controlado II estão as áreas habitacionais de baixa e média densidade demográfica, com enclaves de alta densidade, que são sensíveis ambientalmente por apresentarem mananciais destinados ao abastecimento de água. As áreas inseridas nessa classificação são em alguns casos parcelamentos irregulares, como parte do núcleo urbano de Planaltina; condomínios da Fercal; núcleos urbanos de Brazlândia e São Sebastião; Setor habitacional do Tororó; áreas do entorno do Parque Nacional de Brasília e da Reserva Biológica de Contagem (na região do Colorado, área próxima a Sobradinho); áreas urbanas na APA da Bacia do rio São Bartolomeu e ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico JK. E segundo a LC nº 845 de 2012, incluem-se a essas áreas, parte dos núcleos urbanos de Taguatinga e Ceilândia ao sul da BR-070; Área de Regularização Privê Ceilândia e Área de Regularização Pôr do Sol, na Ceilândia. Nestas áreas, o uso urbano deverá ser compatível com a conservação dos recursos naturais existentes. Devido a essas condições Sabbag (2012), aponta para o fato da setorização presente nas diretrizes de uso e ocupação das Zonas de Uso

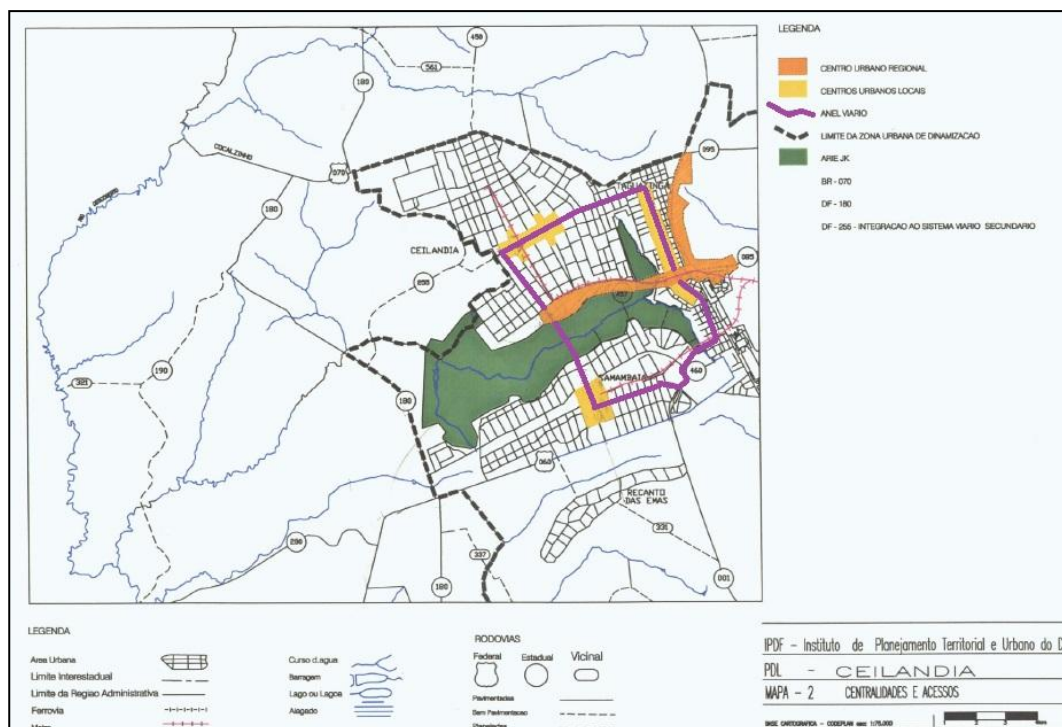
Controlado I e II, uma vez que se opta pela ocupação predominantemente habitacional de baixa e média densidade demográfica.

A Zona Urbana Consolidada corresponde às áreas dos núcleos urbanos já implantados, urbanizados ou em processo de urbanização, servidos de infraestrutura e equipamentos comunitários. Integram esta Zona, as áreas urbanas: de Sobradinho I e II; Planaltina; Santa Maria, incluído o Polo JK; Gama; Recanto das Emas; Riacho Fundo I e II; Guará; Setor de Indústria e Abastecimento – SIA; Núcleo Bandeirante; Taguatinga; Águas Claras; Samambaia; Quadras 1 a 5 do Setor de Mansões Park Way – SMPW e Ceilândia. Conforme indica o PDOT/2009, nessas localidades já consolidadas, deverão ser desenvolvidas propostas que busquem incrementar a dinâmica interna do núcleo urbano e a oferta de empregos, com o objetivo de promover o uso diversificado lugar e melhorar a integração com áreas vizinhas.

Sobre o que propõe o PDOT/2009 para essas áreas consolidadas, podemos destacar, em Ceilândia, algumas propostas de incremento a dinâmica interna da RA, a partir da criação de uma área para implantação de atividades de desenvolvimento econômico, social e cultural. A principal delas, indicada no Plano Diretor Local, é a criação de um Centro Regional, com área adequada à implantação de atividades regionais diversificadas e a criação de novos equipamentos públicos, tais como universidade, museu e teatro. O local escolhido para implantar o Centro Regional é na área de confluência entre Ceilândia, Taguatinga e Samambaia, visando à integração urbana entre essas Regiões Administrativas. Sobre isso, é importante destacar, que é nessa área, que atualmente está sendo construído o novo Centro Administrativo do GDF. Outra proposta de dinamização corresponde à criação do Centro Urbano de Ceilândia, mas especificamente, a dinamização dos usos na Avenida Hélio Prates e nas quadras QNN1, QNN2, QNM1 e QNM2 (Fig. 15).



Ainda sobre Ceilândia, a integração da RA com as áreas vizinhas também é proposta pelo Plano Diretor Local, a partir da criação de um Corredor de Atividades por meio de um anel viário (Fig. 16) que interliga os centros urbanos de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia, esta que é, atualmente, uma grande área conurbada. Tal proposta tem como meta facilitar a circulação entre as Regiões Administrativas, dando prioridade ao transporte público e a circulação de pedestres.



**Figura 16: Corredor de Atividades/Anel Viário**  
 Fonte: GDF. Plano Diretor Local de Ceilândia, 2000.

Continuando com a análise das Zonas, na Zona Urbana de Expansão e Qualificação as áreas são de uso predominantemente habitacional e possuem relação direta com áreas já consolidadas, como podemos citar as Colônias Agrícolas Vicente Pires, Arniqueiras e Águas Claras. Por outro lado, algumas dessas áreas correspondem a assentamentos informais que necessitam de intervenções, como é o caso do Setor Habitacional Sol Nascente e Área de Regularização Pôr do Sol, ambos em Ceilândia. Em consonância com o PDOT/2009 essas áreas devem ser planejadas e ordenadas para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a partir da estruturação da malha urbana e do planejamento prévio de infraestrutura e saneamento ambiental. O que é visto somente nas áreas “formais”, como nas Colônias Agrícolas já citadas.

Nesta Zona, os assentamentos informais citados estão localizados em Ceilândia. Conforme a Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997 e o PDL/2000, Ceilândia estava inserida em parte na Zona de Dinamização Urbana e, em parte na Zona Rural de Uso Controlado<sup>11</sup> que seria uma área destinada à atividade agropecuária consolidada de uso restrito devido à sensibilidade do ambiente. É nesta Zona que estão localizados o Setor Habitacional Sol Nascente e a Área de Regularização Pôr do Sol. Porém, com a revisão do PDOT em 2009, essas áreas vieram a integrar a Zona Urbana de Expansão e Qualificação por já apresentarem características de assentamento urbano. Atualmente o Setor Habitacional Sol Nascente está em fase de regularização, contudo as condições de infraestrutura local ainda são muito precárias.

A última Zona do Macrozoneamento proposto pelo PDOT/2009, a Zona de Contenção Urbana é composta por áreas localizadas próximo às áreas rurais, tendo como característica principal a ocupação habitacional de baixa densidade demográfica. O objetivo central dessa Zona é assegurar a preservação e a manutenção das características naturais do lugar, através do estabelecimento de parâmetros restritivos de uso e ocupação do solo. Como meio de manutenção, a ocupação do solo se dá de forma condominial. Há também nessa Zona, a aplicação de vários instrumentos de ordenamento territorial para garantir que sejam obedecidos seus limites.

---

<sup>11</sup> Art. 21. A Zona Rural de Ceilândia subdivide-se, conforme no macrozoneamento do PDOT (1997), em: Zona Rural de Uso Diversificado em Zona Rural de Uso Controlado (Plano Diretor Local – Lei Complementar nº 314 de 01 de setembro de 2000).

Para a Macrozona Rural, dividida em Zona Rural de Uso Diversificado e Zona Rural de Uso Controlado, o PDOT/2009 estabelece a aplicação de dinâmicas multifuncionais voltadas para o desenvolvimento de atividades primárias, não excluindo as atividades dos setores secundários e terciários, desde que, observadas as capacidades de suporte socioeconômico e ambiental dessas áreas para o desenvolvimento das atividades. No que tange a ocupação habitacional, fica proibido parcelamento que resulte em lotes com menos de 2 (dois) hectares. Estas Zonas são em sua maioria composta por áreas de sub-bacias e microbacias hidrográficas.

Além do Macrozoneamento e do Zoneamento como formas de organização do território, há também as Estratégias de Ordenamento Territorial que orientam políticas públicas, projetos e investimentos futuros para a cidade. O PDOT/2009, no Capítulo IV Art. 104, apresenta as intervenções pensadas como estratégias de ordenamento baseado nos seguintes elementos: rede estrutural de transporte coletivo, como elemento articulador dos núcleos urbanos; consolidação de novas centralidades de forma a reduzir a segregação socioespacial; revalorização dos conjuntos urbanos que compõem o patrimônio cultural do Distrito Federal; articulação dos parcelamentos residenciais por meio da visão conjunta do processo de regularização e a articulação das novas áreas residenciais com os núcleos urbanos consolidados.

Conforme o Art. 105, as intervenções estão materializadas nas seguintes estratégias de ordenamento territorial:

- I – a dinamização de espaços urbanos;
- II – a revitalização de conjuntos urbanos;
- III – a estruturação viária;
- IV – a regularização fundiária;
- V – a oferta de áreas habitacionais;
- VI – a implantação de polos multifuncionais;
- VII – a integração ambiental do território.

Para a análise desse trabalho serão apontadas apenas as ações estratégicas que ilustram o planejamento proposto para a RA em estudo – Ceilândia. Sobre essas ações é importante complementar que são ações pontuais de ordenamento.

A primeira das estratégias de ordenamento territorial proposta para Ceilândia, é a da dinamização de espaços urbanos, a partir da criação de novos centros de trabalho, a fim de promover o desenvolvimento urbano, econômico e social da RA. Além, de induzir o crescimento local e a articulação com o entorno. De acordo com o PDOT/2009, as “áreas de dinamização foram delimitadas em espaços onde estão estabelecidas ou pretendem-se estabelecer atividades econômicas e fluxos regionais e metropolitanos com importância estratégica para o Distrito Federal” (LC nº803/2009, Art. 106, § 3º). Essa estratégia tem como objetivo requalificar os espaços urbanos, introduzir atividades diversificadas e renovar áreas obsoletas e degradadas.

Em Ceilândia, as áreas de dinamização compreendem os novos centros de trabalho, a saber: o Setor de Indústrias, o Setor de Materiais de Construção, a Área de Desenvolvimento Econômico do Descoberto, e as quadras situadas entre a Via MN 2 e Via N5, ao longo do eixo do metrô (Fig. 17). Os usos para essas áreas são do tipo residencial, comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo (ensino médio e superior), principalmente nas quadras citadas, já o uso industrial é restrito para as áreas dos setores específicos.

Atualmente as áreas do Setor de Indústrias da Ceilândia e do Setor de Materiais de Construção são pouco adensadas, ao contrário da Área de Desenvolvimento Econômico do Descoberto que é mais densa. Ainda, segundo o PDOT/2009 o Setor de Indústrias e o Setor de Materiais de Construção fazem parte da Área Econômica – AE, ainda como área não consolidada, e a Área de Desenvolvimento Econômico do Descoberto como AE a implantar.





desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana. Para fins de regularização e ordenamento do território de áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, criam-se duas áreas de regularização: Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINE e Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS. Esta última compreende as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. São considerados Áreas de Regularização de Interesse Social, os assentamentos: Núcleo Urbano do Paranoá; Centro Urbano de Santa Maria e as Quadras QN5 e QN6, QNP 22 e 24, de Ceilândia, além do Privê.

Diante desse pequeno panorama realizado a partir das propostas do PDOT/2009, podemos observar que como instrumento de planejamento que visa o desenvolvimento pensando no desdobramento futuro da cidade, este plano não trouxe isso de fato. Percebemos que, de modo geral, o plano apresentou formas de como gerir a cidade, caindo no erro de se confundir planejamento e gestão, já explicados no início desse capítulo. Como forma de pensar o futuro da cidade, o plano apresenta em seu Capítulo IV – Estratégias de Ordenamento Territorial, um conjunto de intervenções de estruturação do uso do território, em que traz a cidade desconectada, desconsiderando em algumas proposições o território como um todo.

Nesta perspectiva, é importante destacarmos que as ações políticas, aqui representadas pelos planos de ordenamento, assumem papel de destaque no uso do território à medida que elas impõem formas e usos para a cidade. Sobre Ceilândia e seu desenvolvimento enquanto território usado, como espaços efetivamente apropriados pelos que usam e/ou habitam a cidade, podemos afirmar que ainda há muito que se pensar para ela, mesmo sendo uma área já consolidada, pois esta é uma área que tem passado por um processo de expansão intenso.

Com base no que destacamos do PDOT/2009, e partindo da premissa que o espaço urbano nunca está organizado de forma definitiva, e que, pelo contrário, se modifica e se movimenta permanentemente (ANJOS, 2010), fica claro que a expansão urbana das cidades é vista por essas estratégias de ordenamento, por uma escala bem menor do que a que ela realmente acontece na realidade urbana.

O processo de crescimento acelerado, sem um planejamento prévio, reproduz a segregação e o aumento da pobreza e da degradação ambiental. Tal como veremos no Capítulo 4, a partir da análise da dinâmica da expansão ocorrida no Distrito Federal e em Ceilândia desde seu início em 1971, data do início das remoções das famílias, até sua atual formação territorial.

#### **4. CEILÂNDIA E SUA REALIDADE CONCRETA: A DINÂMICA DO ESPAÇO URBANO NO DISTRITO FEDERAL E NA RA IX.**

Para discutirmos o espaço urbano a partir do processo de urbanização, com referência ao crescimento das cidades, assumimos este com uma perspectiva dinâmica: algo que evolui com o tempo e que implica transformações internas que acentuam o processo de expansão estrutural das cidades. Nas palavras de Anjos (2010), a dinâmica espacial pode ser entendida “como um conjunto de eventos interconectados e estabelecidos, onde as suas interações refletem a estrutura da realidade” (ANJOS, 2010, p. 373).

Neste sentido, optamos por tratar o processo de expansão da mancha urbana do Distrito Federal e da RA IX Ceilândia, compreendendo a expansão física da cidade, ou seja, o crescimento horizontal do seu espaço, ao longo dos projetos e planos propostos, determinantes na modelagem do território desses lugares.

##### **4.1. Vetores de crescimento urbano no Distrito Federal**

O desenvolvimento do espaço urbano está quase sempre ligado à expansão das áreas periféricas da cidade, por meio de construções e reconstruções habitacionais.

No Distrito Federal não foi diferente. Inicialmente, a população estimada para ocupar a nova capital era de 500 mil habitantes, no entanto, desde o começo de sua implantação já foram registrados o surgimento de assentamentos urbanos afastados do núcleo central, o Plano Piloto. Cidades satélites como Taguatinga (1958) e Sobradinho (1960), surgiram antes mesmo da inauguração da Capital Federal. Como visto no início desse trabalho, esses assentamentos foram criados para abrigar a população migrante que ficou no Distrito Federal após a construção da nova capital. Para muitos estudiosos (BARBOSA FERREIRA, 1985; GONZÁLES, 1985), é neste período que se inicia o processo de segregação espacial, fenômeno evidente no território do Distrito Federal.

Em 1964, quatro anos após a inauguração de Brasília, o Distrito Federal já estava dividido em oito Regiões Administrativas, “o Plano Piloto de Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá e Jardim, que mais tarde viria a ser substituído

pelo Núcleo Bandeirante” (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2009). O crescimento desses núcleos periféricos, que se caracterizavam como cidades dormitórios, é reforçado com a vinda de novos contingentes migratórios.

O processo de expansão da mancha urbana foi potencializado com a criação da RA Ceilândia em 1970, que é atualmente a maior RA do Distrito Federal. De 1970 a 1974, o Distrito Federal recebeu cerca de 250 mil novos migrantes (BARBOSA FERREIRA, 1985). Este foi também o período de investimentos na construção de moradias populares através do Serviço de Habitação de Interesse Social que forneceu 49.380 residências para famílias de baixa renda e 44.112 lotes urbanizados na Ceilândia (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2009).

Como pode ser observado na tabela 01, sobre a evolução do contingente populacional no Distrito Federal.

<b>POPULAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL E DO BRASIL DE 1960 A 2020</b>			
<b>Anos</b>	<b>População DF</b>	<b>População Brasil</b>	
1960	141.742	70.070.457	
1970	537.492	93.139.037	
1980	1.176.908	119.011.052	
1991	1.601.094	146.825.475	
2000	2.051.146	169.799.170	
2008	2.483.505	191.869.683	
2010	2.580.757	196.834.086	
2015	2.808.665	208.468.035	
2020	3.016.507	219.077.729	

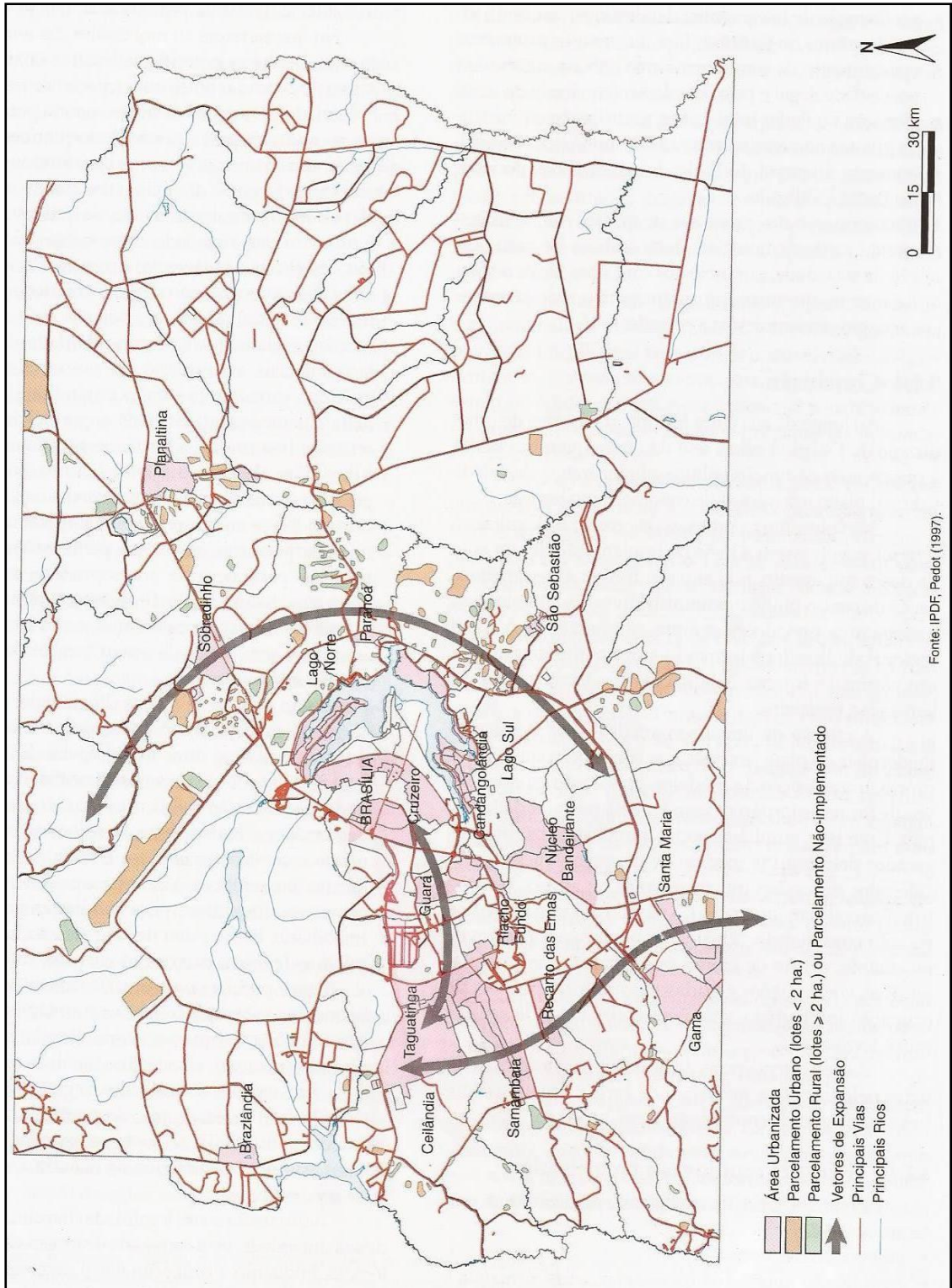
Fonte: Censos IBGE. DATASUS. Estimativas IBGE Revisão 2004. Projeções SEDUMA 2006

**Tabela 01: População do Distrito Federal e do Brasil de 1960 a 2020**  
 Fonte: Documento Técnico/ PDOT – Versão Final – Novembro / 2009

A partir desses dados, podemos destacar dois grandes picos no crescimento populacional do Distrito Federal. O primeiro deles, entre 1970 e 1980, com um aumento populacional de 639.416 novos moradores. E o segundo momento, entre 1991 e 2000, quando o Distrito Federal atingiu a marca de 2.051.146 habitantes e houve o acréscimo de 450.052 pessoas. Com isso, pode-se inferir que o fluxo migratório que a região recebeu no início da construção de Brasília foi bem maior do que o que ocorre atualmente, e isto pode ser

considerado fator de destaque no processo de expansão da mancha urbana. No Distrito Federal, o acelerado crescimento populacional, com uso e transformação intensa do território, gera grande pressão para a política habitacional, exigindo a expansão e a urbanização de novas áreas para moradia. Esse processo, cada vez mais recorrente, acaba por expandir os contornos dos núcleos urbanos (PENNA, 2008, p. 199).

Nesse contexto, ao passo que aumentava a população e crescia a ocupação urbana do Distrito Federal, foram elaborados inúmeros projetos e planos governamentais que visavam a organização do território. Para entender a atual configuração urbana do Distrito Federal, faz-se necessário um retrocesso nos planos diretores – PEOT, POT, POUZO e PDOT – já discutidos no capítulo 3, a partir dos vetores de crescimento propostos por eles (Fig. 18).



**Figura 18: Mapa dos vetores de expansão - 1996.**

Fonte: IPEA, 2001.

Em relação aos planos diretores e ao processo de crescimento das ocupações urbanas no Distrito Federal, sempre foi destacada a preocupação em preservar o Plano Piloto e as áreas ambientais do lago Paranoá e os mananciais hídricos da região. Pretendia-se ter um crescimento urbano controlado, promovendo a expansão territorial de forma planejada, impedindo o crescimento nessas áreas, tidas como frágeis.

Sobre isso, o primeiro plano, o PEOT de 1978, que tinha como um dos seus objetivos a identificação das áreas mais adequadas à urbanização, estabelecendo novos lugares de trabalho e habitação, previa a preservação da Bacia do Paranoá restringindo a ocupação urbana em áreas próximas a ela. Além disso, impedia a ocupação nas bacias dos rios São Bartolomeu e Descoberto, locais onde se encontram os mananciais de abastecimento de água do Distrito Federal, o que tornou o adensamento das cidades de Sobradinho, Planaltina e Brazlândia, um problema para preservação dessas bacias. Nesse sentido, o PEOT indicou o quadrante sudoeste como eixo de expansão urbana do Distrito Federal, que vai em direção as RAs de Taguatinga, Ceilândia e Gama, e foi dividido em três zonas. A primeira delas compreende as áreas contíguas a Taguatinga, ao longo da Estrada Parque Contorno – EPCT, onde são previstas a ocupação por centros de pesquisa, universidades e outras atividades afins, não sendo permitida a expansão da Região Administrativa do Guará, em Guará III e IV. A segunda zona desenvolve-se entre Taguatinga e Ceilândia, ao longo da BR-060 que liga Brasília e Goiânia, já a terceira zona, ocupa áreas situadas a oeste da EPCT, entre a BR-060 e o Gama. A partir da ocupação dessas duas últimas zonas, são formados seis novos núcleos localizados ao longo do eixo de transporte de massa.

Com o aumento da ocupação urbana e o surgimento dos primeiros parcelamentos irregulares<sup>13</sup>, o POT de 1985, reconfirmou a área de expansão proposta no plano anterior, o PEOT, fixando os limites da área de expansão, com o objetivo de resolver os entraves da urbanização, trazidos pelos loteamentos irregulares e as invasões. De modo geral, o POT não aprofundou na questão da expansão urbana, e tão pouco na formação do aglomerado urbano entre Taguatinga, Ceilândia e Gama, estendendo-se até Luziânia, município de Goiás. O foco principal desse plano era a preservação de Brasília como centro político-administrativo do país. O POT não foi homologado, e dois anos depois, antes mesmo da preparação de um novo

---

<sup>13</sup> “A partir de 1975, são identificados os primeiros parcelamentos irregulares. O “Quintas da Alvorada”, localizado em área onde seria instalado o futuro Lago do São Bartolomeu, é o primeiro parcelamento constatado como irregular” (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico – Versão Final – 2009).

plano, criou-se por meio do Decreto nº 10.829 de 87, o documento “Brasília Revisitada”, que aborda, para fins de ordenamento, apenas o perímetro urbano referente ao Plano Piloto. O Brasília Revisitada, criado pelo próprio Lúcio Costa, apresentava novas áreas de expansão urbana dentro da área, que até então, não se pensava em adensar. Contrariando os planos anteriores, o documento propôs o adensamento da bacia do Paranoá criando seis novas áreas de ocupação residencial multifamiliar, nas áreas próximas, ao núcleo original, o Plano Piloto e ao longo dos principais eixos de ligação viária do Distrito Federal. São elas: Setor Sudoeste; Setor Noroeste; novas quadras na Vila Planalto, próximo ao Lago Paranoá; quadras na Estrada Parque de Indústria e Abastecimento – EPIA; Asa Nova Sul, próximo à região do Lago Norte e o Setor Taquari, que é uma área de topografia peculiar.

Com base nas disposições do PEOT, no final da década de 1980, tem início à ocupação das manchas urbanas indicadas pelo plano, com a criação das Regiões Administrativas de Samambaia, Recanto das Emas, Águas Claras, além de Riacho Fundo e Santa Maria. Nesse mesmo período, foi implantado o Setor Sudoeste, conforme indicação do relatório Brasília Revisitada, e o início da conurbação ao longo do eixo formado pelo Plano Piloto/Guará/Águas Claras/Taguatinga/Ceilândia.

Em 1990, mais um plano é regulamentado: O POUISO, um plano de ocupação e uso do solo. É considerado uma revisão do plano anterior, o POT, e tem como um dos seus objetivos, a reconfirmação da área de expansão urbana assinalada pelo PEOT, colocando esta como única área de expansão urbana do Distrito Federal. Dessa forma, esse plano não apresenta nenhuma mudança na área de expansão do local em estudo. Assim, somente a partir de 1987, e até por volta de 1994, é que na tentativa de aumentar o número de habitação para a população de baixa, média e alta renda, que o governo cria várias condições para oferta de lotes. Um deles é o Programa Habitacional de Baixa Renda, em que foram criados 109.128 lotes residenciais, atendendo cerca de 700 habitantes. Esses lotes foram ofertados em áreas de expansão de novos setores urbanos nas cidades satélites já existentes. A criação desses novos lotes gerou mais uma remodelação no espaço urbano do Distrito Federal, através da formação de uma nova periferia, que orientou as diretrizes do planejamento territorial dos anos 90.

O plano seguinte foi elaborado em 1992, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 182. Criou-se então, o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Sobre a estruturação do território, o PDOT/92



resgata e consolida as diretrizes dos planos anteriores (PEOT, POT e POUZO), reforça o modelo de polinucleamento e fortalece a bipolaridade dos dois grandes centros: Plano Piloto e Taguatinga. Além disso, esse plano abre a possibilidade de criação de parcelamento do solo pela iniciativa privada, nos programas habitacionais destinados a população de baixa e média renda. Nesse momento, os parcelamentos irregulares já faziam parte da cidade, e mesmo não sendo incentivados, passam a representar um vetor de crescimento. Por fim, o PDOT/92, aponta um futuro eixo de conurbação na direção de Samambaia, Recanto das Emas, Gama, Santa Maria e cidades goianas próximas a Luziânia. E confirma a ocupação do eixo entre Brasília e Taguatinga.

Em 1995, deu-se início a revisão do PDOT/92 que culminou na formulação da Lei Complementar nº 17 de 1997, que aprovou o novo PDOT. No que tange a estruturação do território, o plano de 1997, também confirmou o eixo sudoeste (via Taguatinga, Ceilândia e Gama) como eixo de ocupação prioritária, classificando essa área como Zona de Dinamização<sup>14</sup>. O processo de conurbação existente na área foi fortalecido pelas propostas do plano, principalmente através da implantação de novas atividades econômicas ao longo do eixo sudoeste. Por sua vez, o eixo Brasília-Taguatinga, é fortalecido a partir da ocupação dos vazios urbanos, em sua maioria, por residências unifamiliares. O PDOT/97 propôs um novo eixo de crescimento urbano (nordeste/sudeste) onde, atualmente estão localizados grandes loteamentos irregulares de classe média. Este eixo corresponde às áreas urbanas de Sobradinho, Planaltina e São Sebastião. Reconhecendo o aumento das ocupações irregulares no Distrito Federal, o PDOT/97 estabelece diretrizes para a legalização da moradia, com o propósito de integrar esses loteamentos à malha urbana da cidade. Em 1997 apenas dois loteamentos clandestinos haviam sido regularizados: Mansões Rurais Lago Sul e Rural São Francisco II, ambos na Região Administrativa de Santa Maria.

O último plano a ser abordado é o PDOT de 2009, vigente no Distrito Federal, que dispõe, além de outras questões, sobre a ocupação do território. A respeito disso, o PDOT/2009 propõe um crescimento urbano incentivado, com o objetivo de otimizar e

---

<sup>14</sup> “A Zona Urbana de Dinamização compreende a área já urbanizada e aquela que será urbanizada como área de expansão urbana prioritária” (LC nº 17, DE 28 DE JANEIRO DE 1997, Art. 19).

priorizar a ocupação dos vazios urbanos nas áreas já consolidadas com infraestrutura implantada, não indicando novas áreas para futuras ocupações. Portanto, o propósito do plano é evitar a criação de novos núcleos urbanos dissociados da malha já existente. Desse modo, o PDOT/2009 visa qualificar e regularizar essas áreas, na tentativa de reduzir a segregação socioespacial a partir da implantação de novos centros de trabalho e serviços, bem como a consolidação do sistema viário como elemento articulador entre as cidades. Atualmente, várias áreas em caráter irregular estão passando por processo de regularização, entre elas, o Setor Habitacional Sol Nascente, em Ceilândia, que será foco da próxima parte desse estudo.

Ao analisarmos o que propõe os planos de ordenamento territorial do Distrito Federal, sobre as áreas de expansão, cabe ressaltar que foi proposto, apenas um único vetor de expansão no momento de alto crescimento demográfico da região. O quadrante sudoeste, que compreende as áreas entre Taguatinga, Ceilândia e Gama, é apresentado em 1978 pelo PEOT, como novas áreas de ocupação urbana. No entanto, sua efetiva consolidação só acontece a partir das propostas dos planos diretores seguintes.

Até o PDOT de 1992, verificamos o forte adensamento ao longo desse eixo, com a criação de novas Regiões Administrativas. O PDOT/97 propôs outro vetor de crescimento, mas em áreas que já sofriam o processo de ocupação, porém de forma irregular. Com isso, o PDOT/97 dá início aos procedimentos de regularização desses parcelamentos clandestinos, ao indicar áreas de regularização que continuam sendo propostas no plano seguinte.

Embora os planos recentes não previssem as ocupações irregulares, estas faziam e continuam a fazer parte da dinâmica de expansão do território do Distrito Federal. Sobre esse processo de ordenamento e gestão territorial, Gonzáles (2010, p. 177) afirma que,

Uma gestão territorial dispersiva e aleatória e a perversidade dos processos imobiliários irregulares ou especulativos redesenharam o espaço do Distrito Federal à revelia de diretrizes, planos e normas, evidenciando que os instrumentos técnicos e normativos, por si só, não são suficientes para dar conta da complexidade do processo de desenvolvimento do seu espaço.

É nesse contexto que seguimos com a análise, buscando entender o processo de expansão da RA IX Ceilândia, apontando suas possíveis causas e consequências.

## 4.2. O processo espacial da expansão urbana em Ceilândia

O processo de ocupação do solo em Ceilândia teve início em 1971, data em que começaram as remoções dos moradores da Invasão do IAPI. Como exposto no capítulo anterior, Ceilândia nasceu da proposta de desfavelamento de Brasília, que através da CEI com a criação de um projeto urbanístico com estrutura mínima, tinha como objetivo promover a integração urbana da comunidade favelada. O projeto foi estruturado em três etapas: divulgação/preparação; remoção e consolidação. A remoção das famílias terminou em 9 de março de 1972, ano em que foram implantadas mais benfeitorias de infraestrutura, porém o espaço ainda era precário. Nesse momento Ceilândia já tinha mais de 14 mil famílias instaladas em sua área inicial. Com o rápido e quase contínuo crescimento, tanto demográfico como estrutural, Ceilândia sofreu várias alterações em seu projeto inicial.

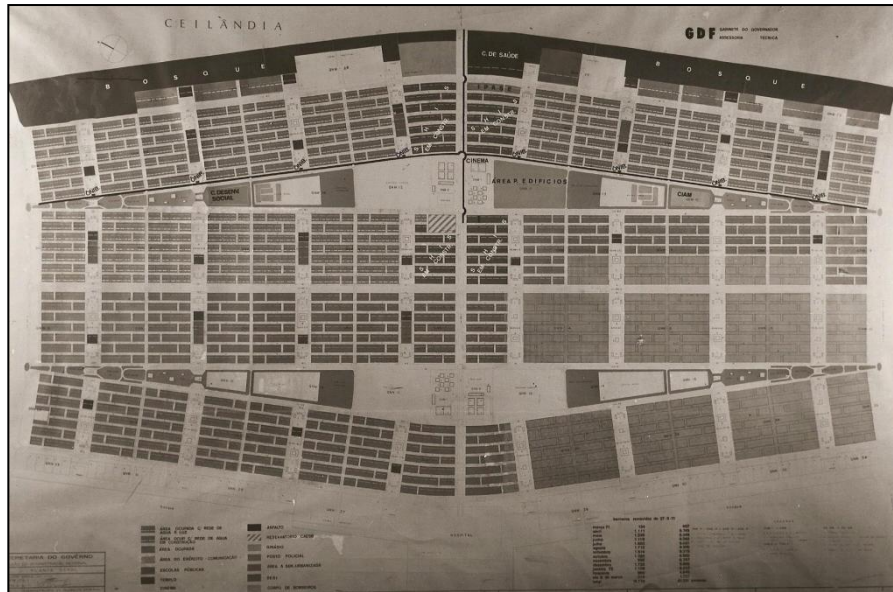
Para Brito (2009, p. 155), Ceilândia,

Após crescer em muitas etapas, a cidade havia se tornado um verdadeiro mosaico urbano, entrelaçando diferentes experiências de traçados e densidades, alguns mantendo a concepção geométrica do plano inicial, outras promovendo modelagens inspiradas em processos espontâneos ou informais.

Nesse contexto, apresentaremos as marcas desse rápido desenvolvimento, a partir da análise da dinâmica espacial ocorrida em Ceilândia, através dos seus setores, desde seu início, com o traçado inicial proposto por Ney Gabriel de Souza, que desenha a cidade na forma de um barril, com duas linhas retas que se cruzam (Fig.19), até tal qual se encontra hoje com 11 áreas de expansão. Para isso, utilizaremos imagens de satélite<sup>15</sup> que ilustrarão a dinâmica espacial que existiu na formação do território de Ceilândia.

---

<sup>15</sup> As figuras com a área de Ceilândia e com a localização dos setores são ilustrativas e foram elaboradas seguindo o seguinte procedimento: 1. Obtenção das imagens no site <<http://earthexplorer.usgs.gov/>>, retiradas do satélite Landsat 8; 2. Georreferenciamento no software *Arcgis versão 9.3* usando como base uma carta topográfica do DF, disponível no site do IBGE; 3. Composição colorida RGB-543, a partir do software *Envi versão 4.7*; 4. - Layout (mapa final) foi feito no ArcGIS. A periodização da composição das imagens de satélite foi realizada em intervalos de 10 anos com início em 1975, ano em que os setores M e N passaram a pertencer a Ceilândia (QNN e QNM).



**Figura 19: Projeto de Ceilândia**

Fonte: Acervo da Administração Regional de Ceilândia

A seguir, iniciaremos a análise da organização espacial de Ceilândia, a partir da periodização da expansão da mancha urbana, em conformidade com os processos históricos atuantes na criação e consolidação de cada setor:

#### 4.2.1. De 1971 até 1975 (Fig. 19)

A área inicial de Ceilândia corresponde aos setores “M” e “N” (Ceilândia Sul e Norte), que faziam parte da RA Taguatinga, e só em 1975 passou a pertencer oficialmente a Ceilândia por meio do Decreto nº 2.943/75. Foram essas áreas que receberam os assentados, os primeiros moradores de Ceilândia. Cabe ressaltar que nesse momento a cidade estava em fase de consolidação e por isso ainda não tinha infraestrutura urbana bem estabelecida. A cidade convivia com várias deficiências, inclusive em relação ao abastecimento de água e vias ainda sem pavimentação, como é possível ver na foto abaixo (Fig. 20).



**Figura 20: Vista aérea de Ceilândia, Setores QNM e QNN 11/01/1974.**

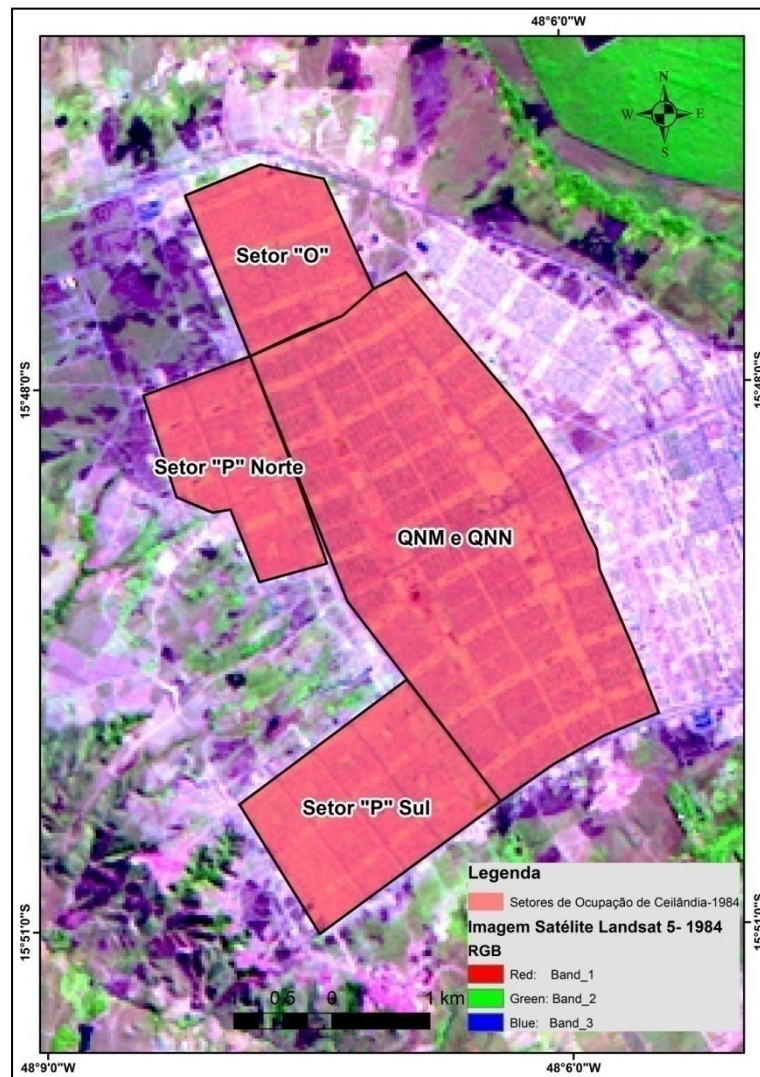
Fonte: Acervo da Administração Regional de Ceilândia

Atualmente essa é a área principal de Ceilândia, composta pelos setores menores: Ceilândia Norte, Ceilândia Sul, Ceilândia Oeste e Guariroba. Essa área possui a maior concentração de equipamentos urbanos e infraestrutura completa. Além de ser a área por onde passa o grande fluxo de transporte massa – ônibus e metrô. A estrutura básica das entrequadras dessa área é caracterizada por conter um canteiro com abrigo de parada de ônibus, o comércio local com estacionamento na frente, e as quadras residenciais por trás, com aproximadamente 16 conjuntos.

#### 4.2.2. De 1975 até 1984 (Fig.21)

No final da década de 70, a estrutura interna de Ceilândia se tornava cada vez mais complexa com a criação de novos setores. Como é o caso do Setor O, construído em 1976 pelo Serviço de Habitação de Interesse Social, reproduzindo o padrão de organização espacial da malha urbana original. Este setor engloba as quadras QNO. E dos setores, P Sul e P Norte, implantados em 1979, que são organizados em formato retangular seguindo o desenho original de Ceilândia. Porém, eles apresentam uma organização peculiar, já que no centro de cada quadra há uma escola e/ou uma área de lazer de uso comum. Atualmente essas áreas são bem estruturadas.

Ao passo que esses setores se consolidavam e o primeiro plano de ordenamento territorial do Distrito Federal, em 1978, coloca a cidade no eixo de expansão urbana, tínhamos uma expansão conduzida. Porém, as novas ocupações só ocorreram no final da década de 1980, devido à baixa oferta de habitação próximo a Brasília, o que fez com se ampliassem a área das cidades satélites já consolidadas.



**Figura 21: Setores de Ocupação de Ceilândia em 1984**

#### 4.2.3. De 1984 até 1994 (Fig. 22)

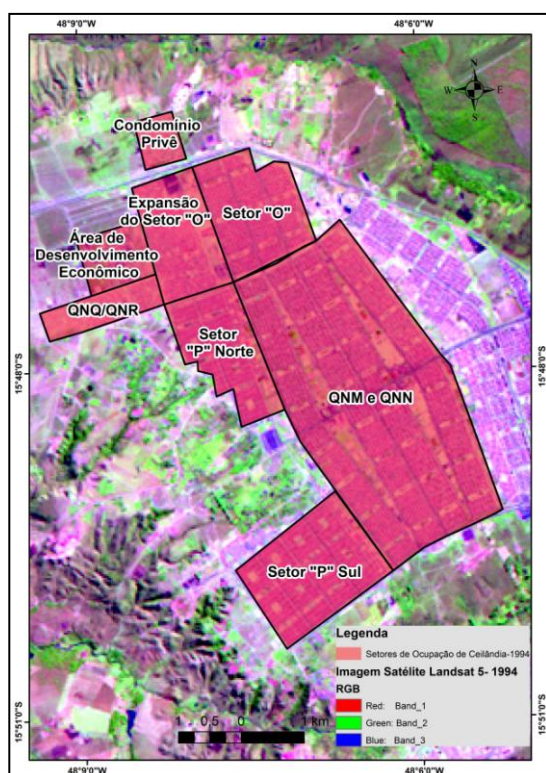
É nesse período que surgiram, de fato, as primeiras expansões de Ceilândia, já que as áreas anteriores – QNM e QNN faziam parte do projeto inicial e os setores O e P foram planejados previamente. Assim, em 1985, criou-se a Expansão do setor O, com cerca de cinco

mil lotes, que teve seu início marcado pela informalidade, que é uma característica presente em quase todos os núcleos que apresentaremos. Ainda em 1985, tem-se o início de mais uma expansão irregular, o Condomínio Privê, que tem uma história de ocupação bem parecida com as demais, porém diante de vários impasses jurídicos sobre a posse das terras, a área fica por um bom tempo sendo objeto de disputa. E só em 1997, é que se fixa como conjunto residencial, localizado ao norte da BR – 070.

Conforme a população de Ceilândia crescia, novas áreas eram acrescidas ao território. Assim, em 1988 criaram-se novas quadras no Setor N (QNN 35 a 40) e no Setor P Sul (QNP 22 e 24), além do acréscimo do Setor Q ao lado da Expansão do setor O, em 1989, com quase três mil lotes, e equipamentos públicos limitados. Seguindo com o crescimento, é criada mais uma expansão, o Setor R, em 1992, que foi construído de forma gradual a partir da autoconstrução, que é caracterizada pela construção de moradias e a implantação da infraestrutura básica que só ocorre posteriormente à ocupação do solo.

Por terem sido criadas sem planejamento prévio, as quadras dessas expansões não obedecem à estrutura original da cidade. Atualmente, essas áreas ainda sofrem pela precária instalação da infraestrutura urbana.

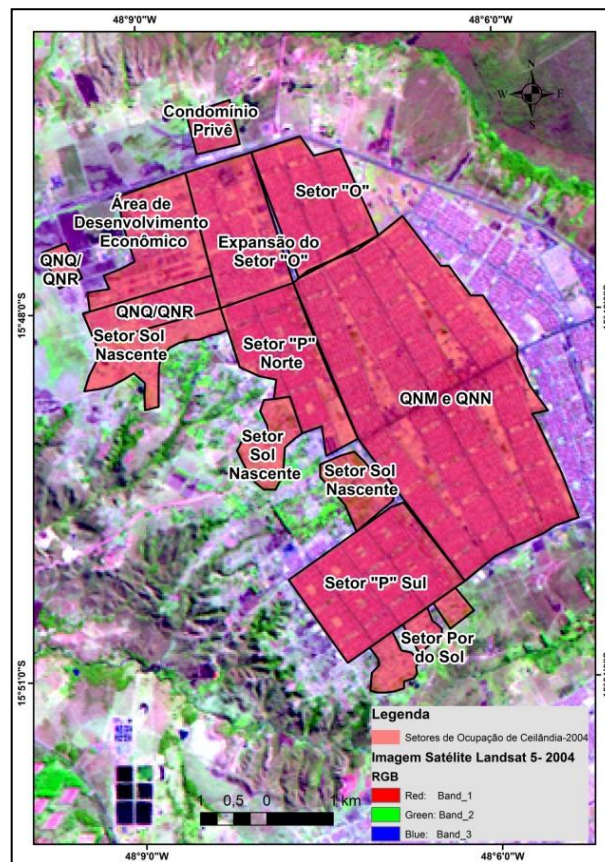
Nesse período também surgiram às primeiras marcações de lotes nas Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADE, porém sua real estrutura só dói consolidada a partir de 2009 com o PDOT, que apresenta essa área e determina seus usos.



**Figura 22: Setores de Ocupação de Ceilândia em 1994**

#### 4.2.4. De 1994 até 2004 (Fig. 23)

Nesse período, a ocupação irregular que ganhou força no Distrito Federal, se confirmou mais uma vez em Ceilândia, a partir do início da criação do Setor Habitacional Sol Nascente e da Área de Regularização de Interesse Social – ARIS Pôr do Sol, em 2000. Esses assentamentos estão localizados em áreas ambientalmente frágeis, mas isso não é impasse para que esses setores cresçam intensamente, como veremos no período seguinte.



**Figura 23: Setores de Ocupação de Ceilândia em 2004**

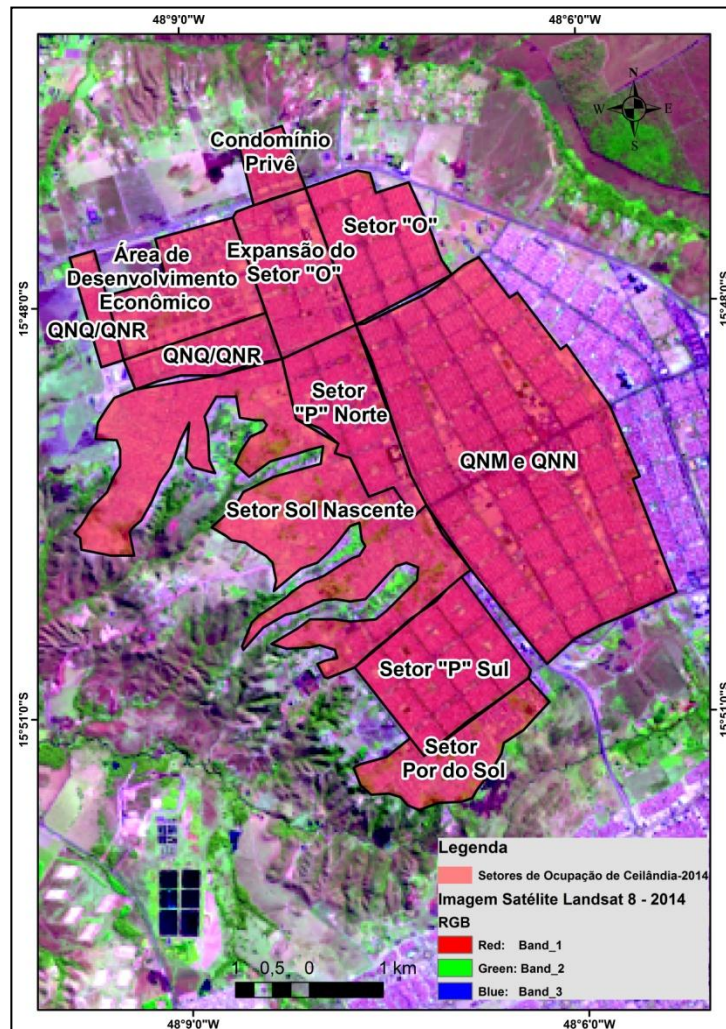
#### 4.2.5. De 2004 até 2014 (Fig. 24)

Referente ao período mais atual, e de consolidação de muitos dos setores apresentados até aqui. Este período é caracterizado pelo crescimento significativo do Setor Habitacional Sol Nascente e da Área de Regularização de Interesse Social – ARIS Pôr do Sol. Segundo dados recentes, os dois setores juntos tem aproximadamente 79 mil moradores e um número estimado de 20.686 domicílios, configurando a maior área de expansão da Ceilândia. O



serviço básico de infraestrutura urbana, como sistema de abastecimento de água e esgoto, só aconteceu em 2006, no Setor Habitacional Sol Nascente, e ainda assim, só atende 6,1% das suas residências. A coleta de lixo nesses setores é realizada apenas nas vias principais que são largas e pavimentadas, assim os moradores das ruas adjacentes são obrigados a levar seu lixo até a avenida principal. A justificativa da coleta não ir até a casa desses moradores é que as ruas são muito estreitas e o caminhão não tem como passar. As novas áreas desses setores, que crescem a todo instante, não contam com nenhum tipo de infraestrutura.

Como dito, no período de 1984 até 1994, a ADE tem seu crescimento a partir de 2009, quando no PDOT se propõe a consolidação do Setor de Materiais de Construção como uma área voltada para atividades comerciais de bens e serviços e atividades de pequeno porte. Atualmente a área fica ao lado dos setores residenciais QNO, QNQ, QNR e Setor de Indústrias, que também faz parte da ADE. Essas áreas apresentam poucas instalações, por isso conta ainda com muitos vazios urbanos.



**Figura 24: Setores de Ocupação de Ceilândia em 2014**

O rápido e intenso crescimento da área territorial de Ceilândia pode ser justificado por vários motivos, alguns deles já apresentado ao longo desse trabalho. O mais significativo, ao nosso entendimento, é a iniciativa da expansão urbana através da aplicação da política habitacional com a oferta de lotes nas áreas periféricas de Brasília, que trouxe para o Distrito Federal novas áreas de ocupação. Essas áreas, a princípio, foram planejadas, como por exemplo, o Setor O (1976), que foi criado por meio de incentivo à habitação e urbanização das áreas periféricas. Porém, ainda em 1975, deu-se início da criação dos primeiros parcelamentos irregulares, que tiveram um desenrolar do seu espaço bem diferente das áreas planejadas. Esse processo de criação de parcelamentos irregulares afetava as cidades satélites

já consolidadas e as que estavam se consolidando, como é o caso de Ceilândia, que a partir de 1985 teve suas primeiras áreas de expansão de caráter irregular.

Foi nesse contexto de expansão urbana incentivada, que não foi preparada previamente para receber a grande população que migrava para o Distrito Federal e entre as próprias RAs, que apontamos mais um fator contribuinte para expansão do território em Ceilândia. Estamos falando da reduzida oferta de terrenos no Plano Piloto e os altos preços dos lotes urbanos nas áreas periféricas da cidade, restando, para a população marginalizada, recorrer aos loteamentos clandestinos. Esses loteamentos se instalavam de forma irregular sobre as terras rurais, públicas ou privadas às margens das cidades satélites. A exemplo disso, podemos citar o Condomínio Sol Nascente que no seu início, ainda em 2000, tinha sua área classificada como zona rural, conforme macrozoneamento do PDOT/97, passando, no plano seguinte em 2009, a ser uma área urbana de expansão e qualificação, com características já explicadas.

Para concluir essa análise, podemos afirmar que a estrutura do espaço da cidade não é “obra do acaso”. A configuração urbana que é desenhada na cidade é o resultado de inúmeros processos de ordem econômica e social<sup>16</sup>, implantados por quem tem a função de planejar e ordenar a cidade – o Poder Público. Porém, as medidas de planejamento e ordenamento, nem sempre oferecem meios que controlam o uso irregular do território. Para Gonzáles, “os planos diretores territoriais e urbanos são instrumentos desse processo. Sua função é dirigir, orientar e dispor de normas e procedimentos para obtenção dos resultados [...]” (GONZÁLES, 2010, p. 164). Em síntese, é preciso que se faça o monitoramento dessas áreas já como forma de planejá-las.

---

<sup>16</sup> Nesse trabalho esses processos foram representados pelos Planos Diretores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos esse trabalho com o intuito de investigar o planejamento urbano, que por vezes é imposto às cidades e desconsidera a sua realidade concreta. Focamos como referencial empírico o Distrito Federal e a RA IX Ceilândia, tencionando compreender, por meio da análise dos planos – PEOT, POT, POUSO e PDOT – o planejamento urbano do DF e a sua relação com o ordenamento efetivo de Ceilândia.

Para alcançar o objetivo, partimos da análise do planejamento, realizado através dos planos diretores e dos zoneamentos, implantados pelo Estado como forma de intervenção no espaço urbano.

Nesse sentido, foram observadas, ao longo desse trabalho, várias divisões territoriais referentes às mudanças do uso do solo, no DF e por sua vez, também em Ceilândia. Ao analisarmos o mapa de cada plano é possível perceber que, a partir da evolução da estrutura física do DF, há uma nova proposta de zoneamento que muda o uso do solo.

Ao passar por vários zoneamentos, o território do DF apresenta em muitas áreas, usos difusos, por vezes incompatíveis com a área. Como podemos perceber na maioria das áreas onde se encontram os parcelamentos irregulares, algo tão comum no território do DF. Sobre isso, se torna possível relacionar essas mudanças de usos, com a ação dos agentes envolvidos nesse processo – o Estado e o mercado imobiliário, por exemplo – que impõem novas formas e usos para a cidade.

Compreender o planejamento urbano proposto para o DF nos aproximou do percurso de implantação e configuração do espaço urbano de Ceilândia, já que a princípio, a RA fez parte da área indicada como vetor de expansão (PEOT/1978), que se consolidou a partir dos planos seguintes.

Com base nos planos, podemos inferir que a formação inicial de Ceilândia, está pautada nas propostas para novas áreas de expansão urbana, que teve como propósito suprir a demanda por habitação existente no Distrito Federal. Contudo, o que não se previa era o surgimento de áreas ilegais para habitação.

Embora os planos não previssem as ocupações irregulares, estas faziam e continuam a fazer parte da dinâmica de expansão do território do Distrito Federal, e a compor a estrutura urbana de muitas RAs, como percebemos em Ceilândia.

Tendo em vista o considerável número de pessoas que chegavam a RA em busca de moradia, Ceilândia teve um rápido crescimento urbano, estruturado a partir da criação de várias áreas de expansão, que ocorreram sem nenhum planejamento prévio.

Nesse contexto, o desenvolvimento territorial vivenciado em Ceilândia seguiu o modelo da autoconstrução: no qual primeiro se construía as moradias e só posteriormente seriam instalados os equipamentos de infraestrutura, ação típica da construção em parcelamentos irregulares; configurando espaços que aos poucos eram efetivamente apropriados pelos moradores, tornando-se urbanizados.

“Para uns, ela é simplesmente a maior favela do Brasil, para outros um retrato fidedigno das gritantes diferenças sociais existentes no Distrito Federal” (COSTA NETO e VIEIRA, 2009).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS, Rafael Sanzio A. dos. Monitoramento do crescimento e vetores de expansão urbana de Brasília, In: PAVIANI, Aldo (org). **Brasília 50 ANOS: da capital à metrópole**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, pp. 369 a 396.

ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL – ArPDF. **Ceilândia: resgate histórico**. Brasília, Cadernos de Pesquisa – 10, p. 48.

BARBOSA FERREIRA, Ignez Costa. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, pp. 43 a 56.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 14/03/2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 36ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2002). **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. – 2ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade**.

BRITO, Jusselma Duarte de. **De Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília**. 2009, 244f. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CAMPOS, Neio; MEDEIROS, Ana Elisabete. Cidade projetada, construída, tombada e vivenciada: pensando o planejamento urbano de Brasília, In: PAVIANI, Aldo (org). **Brasília 50 ANOS: da capital à metrópole**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, pp. 137 a 161.

COSTA, Everaldo Batista da. Geografia urbana aplicada: possibilidades, utopias e metodologia. **XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana**. Belo Horizonte, 2011.

COSTA, Everaldo Batista da. **Totalidade Urbana e Totalidade-Mundo: As Cidades Coloniais Barrocas face à Patrimonialização Global**. São Paulo, 2011, 427 p. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Área de Concentração: Geografia Humana).

COSTA, Lúcio. **Brasília Revisitada**. Diário Oficial do Distrito Federal nº.194. Brasília, 1987.

COSTA, Lúcio. (1957). **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. Brasília: GDF, 1991.

DEÁK, Csaba (a). O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2004, pp. 10 a 18.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP). **Brasília 57 85: do plano piloto ao Plano Piloto**. Brasília: TERRACAP, 1985.

\_\_\_\_\_ (Brasil). Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP). **Plano de Ordenamento Territorial (POT)**. Brasília: GDF, 1985.

\_\_\_\_\_ (Brasil). Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA). **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) – Documento Técnico**. Brasília: GDF, Versão Final, 2007.

\_\_\_\_\_ (Brasil). **Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. Brasília Revisitada**. Regulamenta os art. 38 da Lei no 3.571, de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília.

\_\_\_\_\_ (Brasil). **Decreto nº 12.898, de 13 de dezembro de 1990. Plano de Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal (POUSO), 1986**. Dispõe sobre a Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ (Brasil). **Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978. Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT), 1977**. Aprova o Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal – PEOT, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ (Brasil). **Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), 1997**. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ (Brasil). **Lei Complementar nº 353, de 18 de novembro de 1992. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), 1992**. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ (Brasil). **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), 2009**. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ (Brasil). **Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009**, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. (Brasil). **Lei Complementar nº 314, de 1º de setembro de 2000.** Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Ceilândia – RA IX, conforme o disposto no Art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. (Brasil). **Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF):** promulgada em 08 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_. (Brasil). **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico** – Versão Final – 2009.

GONZÁLES, Suely Franco. A gestão urbanística do espaço habitado: o objeto e o método no caso do Distrito Federal, In: PAVIANI, Aldo (org). **Brasília 50 ANOS: da capital à metrópole.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, pp. 163 a 224.

GUERRA COSTA, Graciete. **As Regiões Administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011.** Tese de Doutorado (Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, FAU, 2011.

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana: Brasília e Rio de Janeiro.** Brasília: IPEA, 2001. 254 p. (Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano).

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Crescimento urbano na metrópole de Brasília: potencial e limitações, In: PAVIANI, Aldo (org). **Brasília 50 ANOS: da capital à metrópole.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, pp. 307 a 338.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 2ª reimpressão da 5ª ed. de 2008. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, Wílson Wander. **Ceilândia tem memória: em três décadas, brasileiros de todas as origens fizeram, no Planalto Central, uma das maiores cidades do Brasil.** KLK Comunicação: Brasília, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. 204 p.

MAYER, Harold M. Perspectivas da Geografia Urbana. In: HAUSER, Philip Morris; SCHNORE, Leo Francis. **Estudos de urbanização.** São Paulo: Pioneira, 1975.

MEDLEG ROGRIGUES, Georgete. **Ideologia, propaganda e imaginário social na construção de Brasília.** Dissertação de Mestrado (História). Universidade de Brasília, 1990.

PENNA, Nelba Azevedo. Empreendedorismo e planejamento urbano em Brasília: da máquina de morar à máquina de crescimento urbano. In: PEREIRA, Elson Manoel (org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas.** Chapecó: Argos, 2008.



- RODRIGUES, Arlete Moysés. O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: PEREIRA, Elson Manoel (org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008.
- SABBAG, Juliane Albuquerque. **Brasília, 50 anos: do urbanismo moderno ao planejamento estratégico**. 2012, 205f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília, 2012.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008. 473 p.
- SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da.; PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é particular: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Brasília: CNM, SEBRAE, 2006.
- SILVEIRA, Denise Prudente de F. Gestão territorial do Distrito Federal. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, pp. 145 a 166.
- SOUZA, Marcelo. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- VASCONCELOS, José Adirson de. **Cidades-satélites**. Brasília: 1988.
- VIEIRA, J. Moacir de Sousa; COSTA NETO, Antonio. **Meu nome é Ceilândia: sou a incansável margem do paraíso**. Goiânia (GO): Ed. Kelps, 2009.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2004, pp. 169 a 243.