



HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO PLANO PILOTO: OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO RESPOSTA À SEGREGAÇÃO ESPACIAL NO DF

Affordable Housing in Plano Piloto: Consortiated Urban Operations as Response to Space Segregation in DF

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, Brasília, DF, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0471763465230262> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7715-3983>

E-mail: paccarmona@hotmail.com

Juliana Machado Coelho

Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, Brasília, DF, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8114312037189794>

E-mail: jujucoelho@gmail.com

Tatiana Reinehr Oliveira

Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, Brasília, DF, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5760212222980729>

E-mail: tatianaro25@gmail.com

Rubens Amaral

Universidade de Brasília - UNB, Brasília, DF, Brasil

E-mail: amaral.arqbr@gmail.com

Trabalho enviado em 15 de janeiro de 2021 e aceito em 22 de julho de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 1707-1729.

Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Juliana Machado Coelho, Tatiana Reinehr Oliveira e Rubens Amaral

DOI: 10.12957/rdc.2022.57145 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O presente artigo tem por objeto analisar o quadro de espraiamento territorial no Distrito Federal – DF a partir da comparação de dados estatísticos oficiais e de doutrina especializada. Caracterizado pela expansão urbana desconcentrada, dispersa e pouco densa, o espraiamento territorial resulta na formação de um tecido urbano descontínuo. Dessa feita, a identificação da localização das residências e dos empregos no território permite a análise do acesso à urbe e sua relação com a justiça social e o próprio direito à cidade. O estudo parte da observação de uma grande concentração de empregos, formais e informais, no Plano Piloto em contraste com a pequena quantidade de população urbana do DF, detentora de média salarial alta, residente nessa área central da cidade. A partir deste cenário, desenvolve-se a análise conjunta de dados socioeconômicos que indicam a necessidade de pensar em instrumentos de política urbana capazes de combater o quadro de segregação socioespacial. Além disso, propõe soluções de moradia para a população de baixa renda no Plano Piloto, especificamente na W3 Sul, a partir da inusitada utilização de operações urbanas consorciadas voltada a atender às necessidades de populações excluídas do acesso à moradia no CUB. Pesquisas futuras podem abordar outras localizações no próprio Plano Piloto ou outras áreas centrais do DF onde há concentração de emprego e serviço de modo a apresentar alternativas para enfrentar e mitigar o déficit habitacional.

PALAVRAS-CHAVE: espraiamento urbano. segregação espacial. Distrito Federal. Operação Urbana Consorciada.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the spatial spread in the Federal District - DF by comparing official statistical data and specialized doctrine. Characterized by deconcentrated, dispersed and sparsely urban expansion, territorial spreading results in the formation of a discontinuous urban fabric. This way, the identification of the location of homes and jobs distribution in the territory allows the analysis of access to the city and its relationship with social justice and the right to the city itself. The study starts from the observation of a large concentration of jobs, formal and informal, in the “Plano Piloto” in contrast to the small amount of urban population of DF with high average wage residing in this central area of the city. In this way, a joint analysis of socioeconomic data is developed, which indicates the need to think of urban policy instruments capable of combating the situation of socio-spatial segregation, and of the creation of housing for the low-income population in the Plano Piloto, specifically in W3 South, using consortium urban operations.

KEYWORDS: urban sprawl. spatial segregation. Federal District. Consortiated Urban Operation.



INTRODUÇÃO

O quadro de espraiamento territorial no Distrito Federal – DF, caracterizado pela expansão urbana desconcentrada, dispersa e pouco densa, tem sido estudado por diversos autores (RIBEIRO, 2008; HOLANDA, 2010; COELHO, 2017) de modo a retratar um padrão de expansão urbana que não parece se alterar. Ao espraiamento, soma-se a fragmentação: mesmo quando espaços vazios são preenchidos, a descontinuidade do tecido urbano é mantida (MEDEIROS, 2013; FREITAS, 2013; COELHO, 2017). Esse processo resulta em uma forma urbana desconexa e desigual, não só na densidade, concentração ou desconcentração de usos e atividades, como também na localização das residências e dos empregos no território, configurando um processo histórico de segregação socioespacial. Esse quadro de desigualdades socioespaciais suscita aprofundamentos na análise das formas de acesso às infraestruturas urbanas, à justiça social e ao direito à cidade.

A partir do panorama existente no Distrito Federal, observa-se que apenas pequena parcela da população reside no Plano Piloto, onde, no entanto, há grande concentração dos empregos formais e informais da cidade (DOWALL e MONKKONEN, 2007). Segundo a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios de 2018 (PDAD 2018), 7,68% da população urbana do DF reside no Plano Piloto, ao mesmo tempo em que este é o local em que 41% das pessoas exercem seu trabalho principal. Ainda segundo a PDAD 2018, a renda domiciliar média da população residente no Plano Pilo é de R\$ 15.056,90 (considerada alta renda), sendo a renda per capita correspondente a R\$6.749,80. Em contraponto, Ceilândia, a cidade mais populosa do DF, abriga 15% da população, com renda média de R\$ 1.028,00, e per capita estimada em R\$1.125,10, o que equivale a 16% daquela obtida no Plano Piloto (CODEPLAN, 2019), como se observa no quadro abaixo.

Região Administrativa	Renda domiciliar (R\$)	Renda per capita (R\$)
Plano Piloto	15.021,20	6.749,80
Gama	4.067,10	1.604,10
Taguatinga	5.464,70	2.211,60
Brazlândia	3.357,40	1.129,10
Sobradinho	5.902,80	2.128,40
Planaltina	3.270,20	1.139,40
Paranoá	2.389,50	829,60
Núcleo Bandeirante	5.933,40	2.376,50
Ceilândia	3.171,70	1.125,10
Guará	9.305,90	3.688,60
Cruzeiro	8.471,70	3.749,40

Samambaia	2.553,90	997,10
Santa Maria	2.974,20	990,80
São Sebastião	3.687,00	1.374,50
Recanto das Emas	2.492,70	859,50
Lago Sul	21.930,90	8.322,80
Riacho Fundo	3.328,90	1.321,20
Lago Norte	15.462,70	6.439,70
Candangolândia	4.051,70	1.434,60
Águas Claras	10.580,70	4.418,10
Riacho Fundo II	2.370,80	803,10
Sudoeste/Octogonal	16.096,50	7.131,40
Varjão	2.278,70	840,60
Park Way	18.170,50	5.945,60
SCIA/Estrutural	1.730,40	573,30
Sobradinho II	6.553,50	2.353,60
Jardim Botânico	15.621,60	5.846,10
Itapoã	2.911,20	931,90
SIA	7.729,10	3.800,20
Vicente Pires	8.017,10	2.978,60
Fercal	2.590,20	816,30

Quadro 1: Renda domiciliar e renda per capita média por Região Administrativa. Fonte: Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD 2018.

A análise conjunta da forma urbana com os dados socioeconômicos indica a necessidade de se debater como instrumentos de política urbana existentes podem contribuir para a diminuição do quadro de segregação socioespacial. Nesse contexto surgem duas discussões: uma, em torno da criação de habitações de interesse social no Plano Piloto e, outra, centrada na oferta de empregos perto das moradias em outras cidades do Distrito Federal. Neste trabalho, a opção é de debater a primeira questão, pois a necessidade de criação de empregos e, conseqüentemente, novas centralidades, tem sido o ponto focal de outros trabalhos (DOWALL e MONKKONEN, 2007; DISTRITO FEDERAL, COELHO, 2017).

Para fomentar tal debate propõe-se uma visão antiparadigmática do instrumento Operação Urbana Consorciada – OUC, como opção de enfrentamento do déficit habitacional na área urbana e da segregação socioespacial, tradicionalmente combatidos por meio da previsão de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS ou incidência de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC. Assim, a fim de permitir a expansão do direito à cidade, sugere-se uma modelagem da OUC visando ao cumprimento da função social da propriedade ao benefício de parcela da população em déficit habitacional. Essa abordagem foge da configuração padrão que insere a operação na narrativa global



do empreendedorismo empresarial da gestão urbana, que não só inclui o setor privado no combate ao processo de segregação socioespacial, como também amplia o leque de instrumentos e estratégias para o provimento de habitação de interesse social em áreas centrais. Com efeito, o presente estudo indica possíveis formas de provimento habitacional, a partir da possibilidade da utilização de instrumento de intervenção urbanística previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001): operação urbana consorciada – OUC.

Tais possibilidades são abordadas a partir de três cenários. Primeiro, o do quadro de segregação socioespacial do Distrito Federal; segundo, o das dificuldades de acesso a moradia pela população nos centros de emprego do DF, em especial no Plano Piloto de Brasília e, por fim, a partir do aprofundamento dos efeitos dessa segregação sobre o uso e ocupação do solo ao longo da Avenida W3, um dos principais eixos de distribuição da população do DF aos centros de emprego existentes no Plano Piloto de Brasília. A partir dessa perspectiva, subsidia-se o delineamento de instrumentos a serem considerados na modelagem das Operações Urbanas Consorciadas.

O enquadramento proposto para esse instrumento além de apresentar possibilidades de ampliação do provimento habitacional, ressalta a possibilidade de envolver a iniciativa privada no desenvolvimento de políticas públicas tradicionalmente protagonizadas pela municipalidade. Além disso, observa-se a oportunidade de contraposição ao processo de segregação socioespacial urbano, com ofertas de moradia nas áreas centrais com maior disponibilidade de infraestrutura e empregos.

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: DIMENSÃO TERRITORIAL DA EXCLUSÃO

A distribuição socioespacial dentro do tecido urbano é resultante de um conjunto de processos distintos relativos a fatores como configuração espacial, condições sociais, econômicas, culturais e outras. Sobreposto a processos mais gerais, o processo de expansão urbana localização dos indivíduos na cidade e, a depender do modo que impacta a distribuição espacial, resulta na concentração de diferentes grupos e classes sociais em determinados locais da urbe, o que origina o fenômeno da socioespacial. Essa mantém estreita relação com o modo de produção capitalista, e pode ser estudada tendo em vista a exclusão social a partir da incorporação da dimensão territorial na compreensão da desigualdade de acesso aos recursos existentes na cidade. Como exemplo, pode-se estudar, como uma dimensão territorial dessa exclusão, a maior ou menor facilidade de acesso ao centro, onde se encontram grande parte dos recursos que a cidade pode prover, para onde convergem os fluxos devido à expressiva concentração de usos não residenciais (COELHO, 2017).



No território socialmente organizado, a localização do indivíduo é um aspecto prioritário em seu desempenho: dela depende seu acesso aos recursos que a cidade pode prover. Segundo Lefebvre (2010, p. 118), “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana transformada, renovada”. A localização do indivíduo na cidade relaciona-se, portanto, ao direito à cidade. Este associa-se a um assentamento no qual os habitantes têm maior capacidade de apropriação e produção do espaço no tocante a moradia, lazer, trabalho, entre outros (DOWALL e MONKKONEN, 2007; PURCELL, 2013).

Assim, uma menor desigualdade de acesso à cidade pode auxiliar em uma maior inclusão social dos grupos e classes excluídos, ampliando o direito à cidade e o exercício da cidadania. O direito à cidade considera a localização do indivíduo no sistema urbano em conjunto com a possibilidade de acesso às melhores localizações, e, conseqüentemente, relaciona com o direito de apropriação do espaço, usufruir de forma plena e satisfatória as oportunidades, vantagens e serviços sociais oferecidos (WHITAKER, 2012; TRINDADE, 2014). A cidadania, por sua vez, é vivenciada a partir do usufruto desse direito, por qualquer indivíduo ou núcleo familiar no espaço urbano (MATA et al., 2020). Se por um lado o direito à cidade é afetado pela segregação socioespacial, com o desequilíbrio de oportunidades de circulação e acesso ao espaço, por outro, contradições como essas – inerentes a cidades territorialmente espalhadas – podem e devem ser resolvidas em suas dimensões sociais e políticas. Isso pode se dar por meio da criação e qualificação de espaços de participação popular, que promovam o exercício da cidadania no meio urbano (RIBEIRO, 2008; MATA et al., 2020).

ESPRAIAMENTO TERRITORIAL E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO DISTRITO FEDERAL

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 327 e a Lei Distrital nº 3.877/2006 que trata da Política Habitacional, assegura o dever do Estado em promover política pública com vistas à solução de carência habitacional, com prioridade para a população de baixa e média renda (DISTRITO FEDERAL, 1993; 2006). Entretanto, para se abordar a necessidade de criação de novas soluções habitacionais no DF, combatendo, de forma mais direta, o déficit habitacional, é vital a compreensão de como as diferenças sociais se refletem ao longo do território.

Para tanto, cabe um olhar sobre a distribuição da população ao longo do espaço territorial. Segundo Holanda (2010), o Distrito Federal, estado e município ao mesmo tempo, apresenta significativas peculiaridades, relacionados ao quadro de segregação socioespacial e ao grau de dispersão da mancha urbana. Estudos comparativos internacionais, realizados e complementados pela



Rede Observatório das Metrôpoles, coloca a capital brasileira dentre as mais dispersas do mundo, tendo como uma das consequências mais evidentes o elevadíssimo custo socioeconômico (BERTAUD & MALPEZZI, 2003).

Esse modelo periférico configura um fenômeno de ordem nacional que começou a se acentuar na década de 1980. Tal modelo de desenvolvimento urbano trouxe consequências difíceis para os habitantes das aglomerações urbanas, com a necessidade de grandes deslocamentos pelo território, os quais, aliados a uma política que prioriza o transporte individual, tem como desdobramento inevitável o caos no sistema de trânsito. (CODEPLAN, 2019; HOLANDA, 2010; TRINDADE, 2017).

Mas é fato que o modelo de ocupação da cidade segregada não se deu apenas pelos agentes do mercado. Historicamente, o Estado teve um papel crucial nesse processo: abriu novas frentes de expansão para o capital, ao mesmo tempo em que canalizou a tensão social e as potenciais revoltas populares para a periferia, longe do aparato político-administrativo que governa o território urbano. Essa lógica se estabelece por meio de três razões principais, ligadas ao papel de atuação do Estado (TRINDADE, 2017, p. 161-162):

- i) ausência de regulamentação da ação dos agentes econômicos envolvidos na produção da cidade;
- ii) promoção de intervenções urbanísticas que encareceram o preço do solo nas áreas centrais; e
- iii) produção de habitação popular, via de regra, nas zonas periféricas, reforçando, dessa forma, a característica fundamental do padrão centro-periferia.

Assim, a expansão urbana no Distrito Federal foi caracterizada pela progressiva criação de novos assentamentos distantes do Plano Piloto para a maior parte da população, principalmente de baixa renda, desde antes da inauguração da Capital. É possível caracterizar períodos marcantes da expansão urbana da cidade, nos quais processos específicos se sobressaíram em relação a outros e que contribuíram fortemente para a configuração atual da cidade.

Inicialmente, enquanto o Plano Piloto era construído para classes de maior renda, entre eles políticos e servidores públicos, as cidades satélites, como Gama e Taguatinga, eram criadas em locais mais distantes para os estratos sociais de menor renda. Após a inauguração, houve intensificação e sistematização de ações para erradicar favelas e acampamentos associados a criação de grandes conjuntos habitacionais. Em seguida, a tentativa foi de controlar a migração por meio da não oferta de moradia; o resultado foi o surgimento de novas favelas e intensa sublocação de lotes unifamiliares. As políticas públicas relacionadas à moradia voltaram-se, então, para a doação de lotes, o que manteve



a lógica de criação de novos núcleos urbanos distantes do Plano Piloto para a população de baixa e média baixa renda. Enquanto as ações do poder público estavam preocupadas com a manutenção do Plano Piloto e com a realocação da população de menor renda nas cidades satélites, o parcelamento irregular ocorria. Iniciado na década de 1970, o processo de parcelamento irregular cresceu continuamente e, se intensificou, na década de 1990 – mesma época em que se intensificou a doação de lotes (GOUVÊA, 1998; PAVIANI, 1999; FREITAS, 2015).

Diversos autores se aproximam ao indicar como as políticas públicas, notadamente aquelas relacionadas ao zoneamento e à habitação, foram determinantes para a estrutura atual do território (PAVIANI, 1985; PAVIANI, 1999; PAVIANI et al., 2010; LEITÃO, 2009; HOLANDA, 2002; HOLANDA, 2010; COELHO, 2017). Refletem-se tanto pela ação voltada à criação de novos assentamentos distantes do Plano Piloto, onde a população de baixa renda era realocada, quanto pela omissão e inércia em relação ao parcelamento irregular da terra. Apesar de Brasília não ser a única cidade brasileira a ter sua expansão urbana fortemente influenciada pelo Estado¹, esse papel parece ter sido determinante na Capital, de modo a intensificar a forma dispersa e fragmentada, características que consolidam a segregação socioespacial. Reforçando essa configuração, Jatobá (2017) aponta que a densidade urbana do Distrito Federal, em 2017, seria 47,29 hab./ha, considerando uma população com cerca de 2.815.000 habitantes. Em 1990, com 1.508.725 habitantes, a densidade urbana era de 55 hab./ha. Observa-se que, apesar do incremento populacional, nos últimos 25 anos, a densidade urbana diminuiu, denotando uma diluição do adensamento em certas partes do DF, com a expansão da mancha urbanizada. Além disso, a relação entre as taxas de crescimento populacional e a taxa de consumo de terras corrobora essa tendência, tendo em vista que esta superou aquela em 22,05%, resultando em uma proporção de expansão urbana superior à do crescimento da população (SEDUH, 2017, p. 2).

Esse quadro de segregação socioespacial espelha-se também no montante populacional vivendo em déficit habitacional, com diferenças entre a parcela residente no Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB² e a média do Distrito Federal. Enquanto apenas 7.189 famílias vivem em déficit habitacional, no CUB, nas demais regiões do DF, componentes da periferia, esse montante alcança 116.601 famílias. (IBGE, 2010; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). Contudo, indaga-se quais os perfis

¹Um exemplo está na cidade de Natal, em que, nas décadas de 1970 e 1980, o Estado age tanto indiretamente, a partir do financiamento habitacional do BNH, quanto diretamente, por meio da implementação de infraestrutura e construção de importantes equipamentos públicos (CARMO JÚNIOR, 2014).

² O Conjunto Urbanístico de Brasília - CUB é composto pelas Regiões Administrativas do Plano Piloto, Cruzeiro, Candangolândia e Sudoeste/Octogonal.

socioeconômicos das famílias que vivem em déficit, sem opção de moradia digna, fora e dentro do CUB, e questiona-se se tal situação variaria conforme a proximidade da moradia em relação aos postos de trabalho.

Observa-se que, fora do CUB, significativa parcela (81,4%) das famílias em déficit possui rendimento máximo de três salários mínimos – 3SM. Dentre elas, as que se encontram em ônus excessivo com aluguel possuem renda média em torno de 900,00 reais, cerca de um salário mínimo – 1 SM. Contudo, a maioria dessas das famílias (82%), apesar da ausência de moradia digna, possuem empregos formais. Destaca-se também que se trata de uma população prioritariamente feminina – cerca de 61% das famílias denotam chefia por mulheres. Além disso a questão racial chama atenção e remete a um quadro de exclusão associado ao de segregação – 51% são pardos e 6% são negros (IBGE, 2010). No que tange ao distanciamento da moradia dessas famílias em relação aos seus postos de trabalho, tem-se que o tempo de viagem médio de descolamento casa-trabalho por transporte coletivo é por volta de 68 minutos, podendo chegar a 81 minutos nos horários entrepicos (IBGE, 2010; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 21-25, 38-41; SEDUH, 2017, p. 6).

Dentro do Conjunto Urbanístico de Brasília, diversamente das demais populações no DF, a renda média das famílias com déficit habitacional na categoria ônus excessivo com aluguel corresponde aproximadamente a 1.900,00 reais, mais do que o dobro da renda média do restante do DF. Tal dado expõe a dificuldade de uma família com renda inferior a dois salários mínimos (apesar de próxima a esse valor) manter gastos com moradia nas áreas centrais do DF. Contudo, mesmo na ausência de condições dignas de moradia, o CUB parece agregar facilidades que as áreas periféricas não proporcionam. A maior parte dessa população gasta apenas entre 5 a 30 minutos no deslocamento casa-trabalho, em razão do acesso a corredores de transporte (IBGE, 2010, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 13 -25).

O resultado desse processo se reflete na concentração de empregos no Plano Piloto, onde reside apenas uma pequena parcela da população do DF, com alta concentração de renda. Segundo dados da PDAD 2018 (CODEPLAN, 2019), aproximadamente 41% dos empregos – formais e informais – se concentram no Plano Piloto, apesar de menos de 7,68% da população residir nele. A população que aí se encontra é caracterizada como de alta renda – renda domiciliar média de R\$ 15.056,90. A análise da renda domiciliar média por faixas de salário mínimo indica que 56,2% da população residente no Plano Piloto recebe mais de dez salários mínimos (somadas as faixas de mais de 10 a 20 SM e de mais de 20 SM). Apesar disso, há uma pequena parcela de população residente nesta localidade cujo rendimento domiciliar é de até um salário mínimo (2,8%). A pesquisa indica, também, a existência de 2,2% de domicílios improvisados no Plano Piloto. Denota-se que que, considerando



cada Região Administrativa (RA) do Distrito Federal, quanto mais pessoas moradoras da RA trabalham no Plano Piloto, maior a tendência da renda média da RA aumentar: indicativo de que os empregos mais bem remunerados estão aí localizados.

O estigma construído para o Plano Piloto é de que nessa área central a população de menor renda não tem seu lugar: sua presença é efêmera, seja no trabalho ou em uma habitação provisória a ser removida a qualquer momento em favor da preservação da cidade que, segundo Lucio Costa (2009), "é a expressão de um determinado conceito urbanístico". Contudo, o poder simbólico do Plano Piloto constitui a identidade urbana brasiliense e brasileira, representa a arquitetura e o urbanismo modernos no Brasil de meados do século XX, quando a cidade foi construída para expressar o progresso e um futuro auspicioso para o país (COELHO, 2017). Ao mesmo tempo que é necessário preservar, é necessário possibilitar novas formas de moradia para populações historicamente excluídas da área central da cidade.

HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL EM UMA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA NO PLANO PILOTO

Entre as novas formas possíveis de moradia para populações de baixa renda destaca-se a política pública voltada à oferta de Habitação de Interesse Social (HIS) instituída por meio da Lei nº 11.124/2005, a qual, no seu art. 2º, fixa os seguintes objetivos:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
 - II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
 - III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.
- (BRASIL. Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005).

Para cumprir os objetivos definidos para essa política pública, a operacionalização das HIS pode ocorrer nas modalidades de produção ou aquisição de unidades habitacionais ou de requalificação urbana. Esta corresponde à ação voltada à recuperação de áreas urbanas degradadas ou ociosas e sua transformação em novos polos de desenvolvimento, com a criação de cenários renovados e atrativos (CARTA DE LISBOA, 1995). Assim, a partir de uma ação coordenada do Estado com a sociedade civil, permite-se a produção de uma mudança social positiva, que possa resultar na “melhoria da qualidade de vida, em satisfação das necessidades da população, e no aumento da justiça



social” (SOUZA, 2002, 46-47), a partir de um tratamento que busque gerar igualdade de oportunidades dentro da cidade.

Há um leque de instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade que podem impactar diretamente a configuração da cidade, entre eles, a Operação Urbana Consorciada – (OUC). Trata-se de parceria público-privada em sentido amplo, que corresponde a importante instrumento de intervenção urbanística voltado à reestruturação tanto do tecido urbano, quanto do uso do solo, com vistas à obtenção de melhorias urbanísticas, mas também sociais e ambientais em determinada área da cidade.

Ressalta-se que a OUC se distingue da parceria público-privada (PPP) em sentido estrito. Esta corresponde ao ajuste firmado entre Administração Pública e a iniciativa privada, voltado à implantação e a oferta de utilidades públicas à coletividade, por meio da concessão administrativa e a concessão patrocinada, nos termos da Lei 11.079/2004. No âmbito da PPP, a iniciativa privada atua na estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, enquanto ao Poder Público compete assegurar condições de exploração e remuneração pelo parceiro privado (MARQUES NETO, 2017). Por outro lado, a operação urbana consorciada inclui instrumentos próprios do “urbanismo operativo”, como a transferência do potencial construtivo e o solo criado (CARMONA, 2015, p. 188). Isto é, prevê formas de distribuição equitativa dos ônus e os bônus da urbanização a fim de que tanto os investidores, quanto os proprietários, os moradores e demais usuários do espaço urbano possam recebê-los e suportá-los equitativamente (OLIVEIRA, 2020).

Marcada pela atuação conjunta da população interessada (proprietários, moradores e usuários permanentes), do poder público municipal e dos investidores privados, a OUC permite a obtenção de transformações em determinada área da cidade nos moldes da gestão participativa e com economicidade para os cofres públicos, tendo em vista o financiamento³ privado que ocorre, se não na totalidade, ao menos em sua maior parte. Essa dinâmica insere a operação na narrativa global de empreendedorismo (empresarial) na governança urbana (HARVEY, 2006) possibilitando a recuperação da valorização da terra resultante de investimento público (LIMA, 2017).

³A OUC se operacionaliza mediante modificações na legislação urbanística (ampliação ou a transferência do potencial construtivo, a alteração de usos permitidos, e anistias em torno de construções irregulares), e se financia por meio da cobrança de contrapartida e da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) adquiridos pelos empreendedores que pretendem investir na área.

Destaca-se ademais que a OUC contribui para a democratização do planejamento e gestão das cidades, sendo a participação popular voluntária fator-chave para o seu impulsionamento. Sua instrumentalização se dá a partir da influência e monitoramento dos cidadãos por meio da promoção de debates e concursos públicos de ideias, da elaboração de propostas de planos e projetos voltados à solução dos problemas urbanos, além da previsão de “mecanismos de consulta permanente das aspirações populares” (SCHVASBERG, 2009 *In* OLIVEIRA, 2020).

Com efeito, por meio da OUC viabiliza-se o desenvolvimento planejado do espaço urbano, o que proporciona melhoria nas condições de sua ocupação, ao mesmo tempo em que possibilita regular a atividade imobiliária, capturar mais-valias fundiárias e direcionar os recursos para a efetivação de interesses públicos e garantia de direitos. Como consequência indireta, oferecem-se meios para equalizar o endividamento e a crise fiscal, problemas enfrentados pelos municípios brasileiros nas últimas décadas (LIMA, 2017).

Em geral, isso ocorre a partir da seguinte dinâmica: de um lado, os investidores privados interessados na aquisição do potencial construtivo de imóveis, até então desvalorizados, localizados na área objeto da intervenção urbanística. O intuito é evidente: revendê-los após a implementação do plano de OUC, a fim de colherem os frutos da urbanificação⁴. De outro lado, têm-se os atuais proprietários dos imóveis, os quais, sem interesse ou possibilidade financeira de conservá-los, acabam concordando com a venda a um preço significativamente baixo, tendo em vista o contexto anterior à implementação da intervenção urbanística. Finalmente, o poder público local transfere os ônus da urbanização aos investidores, e consegue, assim, instrumentalizar obras de revitalização em espaços urbanos a partir de financiamento privado, com economia aos cofres públicos.

Numa configuração “ganha-ganha-ganha”, permite-se aos investidores lucrarem com a aquisição do potencial construtivo dos imóveis na região; aos proprietários se desincumbirem de um imóvel que não têm interesse ou condições de arcar com os custos; e ao poder público implementar obras de urbanização com minimização dos gastos públicos. Com efeito, toda essa operação tenderia a resultar na melhoria do uso dos imóveis localizados na região da intervenção urbanística, fazendo com que a OUC servisse de meio de consolidação da função social da propriedade urbana (OLIVEIRA, 2020).

⁴ Isto é, transformação da realidade urbana voltada à reversão dos malefícios da urbanização (OLBERTZ, 2011).

Nesse ponto importa destacar que a proposta de utilização da OUC como instrumento de promoção de HIS é desafiadora. Isso porque, como traço característico da operação, tem-se a supervalorização dos terrenos na área operacional, o que acaba por inviabilizar a moradia para a população tradicional da área. Desencadeia, assim, o processo conhecido por gentrificação ou esterilização urbana, que resulta na transferência da população de baixa renda para a periferia das cidades, acentuando o processo de segregação socioespacial.–De modo a obstar ou, ao menos, minimizar esse efeito, o Estatuto da Cidade prevê a inclusão, no plano de OUC, de um “programa de atendimento econômico e social” voltado à população diretamente afetada pela operação” (BRASIL, 2001). Isso, todavia, não garante que esta população tenha a possibilidade de ali permanecer e de usufruir daquela região da cidade.

-Nesse ponto, observa-se que a recuperação da valorização da terra viabilizada pelas Operações Urbanas Consorciadas, implicitamente, teria o potencial de produzir uma gama de melhorias para o espaço urbano; dentre as quais, a promoção de habitação de interesse social.–Mas, na prática, observa-se que a maioria das operações prevêem pequena destinação de recursos para essas ações. Em São Paulo, as OUC Água Espreada e Faria Lima, por exemplo, reservam apenas 7% e 8% dos seus recursos à construção de HIS, respectivamente. Mesmo com Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS previstas dentro dos respectivos perímetros, pouco foi produzido de fato, em tendência constante de postergar os investimentos na ZEIS ou de alocar as populações de menor renda para áreas menos valorizadas (SANTORO e MACEDO, 2014; LIMA, 2017).

Parte desses resultados decorre do grau de generalização e flexibilidade desse instrumento no Estatuto da Cidade, que acaba por proporcionar um acúmulo de poderes, pelo município, para intervenções no processo de urbanização. Essa influência, por sua vez, acaba sendo cooptada pelos agentes de mercado para seus próprios interesses. Por conseguinte, a falta de definição de limites e premissas para aplicação da OUC permite as mais diversas modelagens, possibilitando o uso do instrumento para atendimento de interesses específicos, que não os das populações envolvidas. Isso acaba por inviabilizar o respectivo acesso aos benefícios decorrentes de uma OUC (COTA, 2012; ALMEIDA, 2017).

Por outro lado, essa imprecisão de regramentos configura também uma oportunidade: surpreendentemente, confere ao município o poder de regular os agentes de mercado, e seus privilégios ainda evidentes de democratizar o acesso aos benefícios decorrentes da aplicação de instrumentos urbanísticos e fiscais. Nesse sentido, as Operações Urbanas Consorciadas podem ser modeladas de forma a recuperar as mais valias dos investimentos em uma determinada área, captando e distribuindo recursos para a implantação de infraestrutura, bem como a promoção da política



habitacional de interesse social (ALMEIDA, 2017). Com efeito, seria possível mitigar o processo histórico de segregação socioespacial e gentrificação que poderiam decorrer da implantação de um plano de OUC.

O que se propõe, portanto, seria não somente incluir, na região da operação consorciada, a previsão de destinação de moradias existentes ou a serem construídas para interesse social, mas também, previsões na sua lei de modelagem que efetivamente garantissem a fixação das populações com menor renda nas áreas centrais, objeto dos investimentos. Busca-se quebrar ou ao menos influir sobre o padrão da dinâmica de substituição da população local – residente e/ou trabalhadora –, afetada reversamente pela valorização dos imóveis da região, permitindo a sua permanência em moradias mais acessíveis (HIS). Nesse sentido a OUC poderia incluir regras de acesso à moradia de interesse social, até mesmo criando ou se articulando com a definição de ZEIS dentro do perímetro da operação.

SUBSÍDIOS PARA UMA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA SOCIAL NA AVENIDA W3 DE BRASÍLIA

Pensando no cenário de déficit habitacional em regiões urbanas centrais e na possibilidade de apresentar resposta por meio de OUC que inclua no seu plano a provisão de HIS, elegeu-se espaço urbano central do Distrito Federal, ao longo da avenida W3 do Plano Piloto de Brasília, para se ponderar sobre a viabilidade da implantação dessa solução. Os usos na área em torno da avenida vêm sofrido transformações contrapostas aos usos projetados, demonstrando a necessidade por ofertas e opções de moradia mais acessível.

A W3 possui uma gama de diferenciais em relação a demais áreas do Plano Piloto, a serem considerados na discussão sobre as dinâmicas de uso e ocupação do solo. Com localização privilegiada entre as quadras 500 e 700, estende-se por 12 quilômetros ao longo do Plano Piloto, e organiza-se entre imóveis de uso residencial, comercial, institucional, de serviços e misto, de acordo com as normas de gabarito específicas. Somada a essa variedade de usos, configura o principal eixo de transporte público dentro da área tombada, pois conta com mais de 200 linhas de ônibus que servem praticamente a totalidade dos bairros⁵ do Distrito Federal (CODEPLAN, 2016) prevendo-se uma circulação diária média de 800 ônibus, além de 60 mil automóveis. A conjugação de diversidade de usos

⁵ Ou melhor, das áreas em que se divide o Plano Piloto: Asa Sul, Asa Norte, Lago Sul, Lago Norte, Vila Planalto, Cruzeiro, Sudoeste e Noroeste, e Regiões Administrativas adjacentes: Sobradinho, Planaltina, Guarã, Águas Claras, Taguatinga, Ceilândia, Gama, entre outras (OLIVEIRA, 2020).

com alto volume de circulação, mesmo em horários fora de pico, configura a única das avenidas de destaque da Capital a possuir essa característica, tendo em vista que as demais funcionam como vias naturais de acesso, com “função circulatória tronco” (COSTA, 1956), apresentando imóveis apenas nas suas proximidades, nas faixas contíguas aos prédios residenciais das Superquadras e comerciais das Entrequadras, como ocorre nos Eixos Rodoviários W e L, notoriamente conhecidas como “Eixinhos”. Outra especificidade da W3 é o fato de admitir cruzamentos e semáforos para regular o tráfego. A avenida é marcada por “intensa atividade comercial e institucional em seus lotes lindeiros, [...] grande movimentação de pedestres, principalmente no trecho que cruza os Setores Comerciais e Hoteleiros Norte e Sul” (DISTRITO FEDERAL, 2017b), conforme figura 1.



Figura 1: Principais vias do Plano Piloto.

Cabe ressaltar que a forma urbana ao longo da avenida é distinta entre os seus trechos sul e norte, com diferenças de projeto, configuração e valorização imobiliária. O espaço urbano do trecho sul desenvolveu-se primeiro, e, em especial nas quadras 700 constitui-se basicamente pelas casas geminadas – habitações unifamiliares de 2 pavimentos destinadas ao uso exclusivamente residencial (OLIVEIRA, 2020). Originalmente ocupadas pelos candangos, responsáveis pela construção da Nova

Capital, e pelos servidores públicos recém-chegados, com o tempo, iniciou-se uma transformação na dinâmica social que resultou na utilização comercial dessas mesmas casas, notadamente voltadas à instalação de pousadas, academias e escritórios, na contramão do que preveem as normas de organização do solo urbano. Por outro lado, o trecho norte, entre as quadras 702 a 716 Norte possui uma faixa não incluída no trecho sul, entre a avenida e as habitações unifamiliares geminadas, com a previsão de usos mistos, habitação coletiva, configurando um tecido urbano mais variado e complexo (DISTRITO FEDERAL. 1980; OLIVEIRA, 2020).

Entretanto, chama atenção, em ambas as regiões, a ocorrência de oferta de moradia, mesmo irregular, a custo popular, em áreas de alta valorização imobiliária: indicativo da necessidade de se permitir o acesso de população de menor renda em contraponto à elitização desse mesmo espaço. Observa-se, de acordo com a figura 2 a ocorrência de número expressivo de pousadas: 20 na W3 Sul e 22 na W3 Norte (Google Maps, 2020). É possível encontrar a oferta de vagas para 1 pessoa a partir de 60,00 reais – um valor significativamente baixo para uma hospedagem no Plano Piloto, onde esse custo alcança, em média, 400,00 reais. Esse cenário reflete, em parte, a urgência de uma resposta contrária ao fenômeno do espraiamento urbano e da segregação socioespacial.

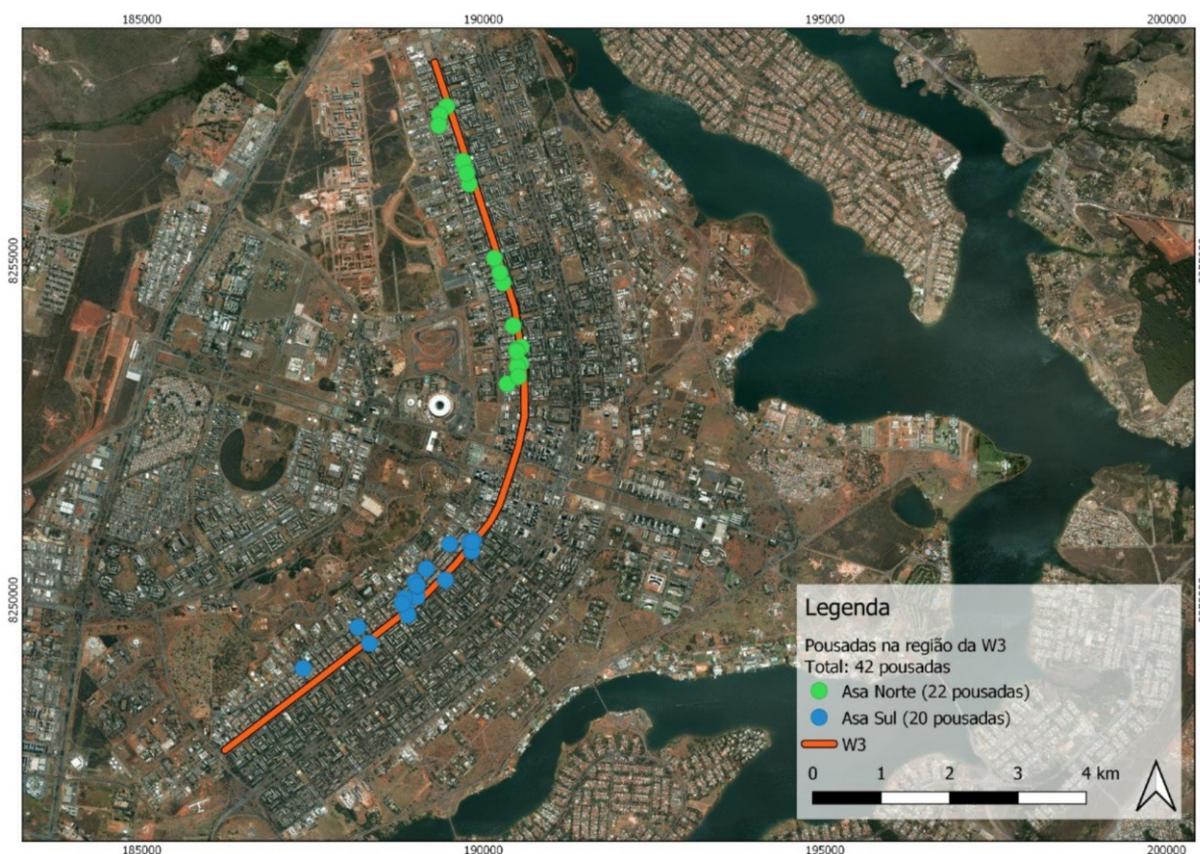


Figura 2: Concentração de pousadas na avenida W3. Fonte: Google maps, 2020.

Apesar das diferenças de forma urbana e de tipologia das edificações entre a W3 Sul e a W3 Norte, a quantidade de pousadas existentes indica equilíbrio. Para a demanda de moradias provisórias a custo relativamente baixo, a localização “Plano Piloto” parece ter mais importância do que a tipologia das edificações ou que a forma urbana. Contudo, os conflitos que se originam devido a diferença de renda dos moradores temporários associada a não correspondência entre o uso praticado e aquele permitido pelas normas de uso e ocupação do solo são diferenciados para as Asas Sul e Norte. Na W3 Sul, a prevalência de habitações unifamiliares evidencia o conflito entre estas e as pousadas. Por sua vez, a possibilidade de uso misto (uso residencial e não residencial) nas quadras 700 Norte cria um panorama mais propício para a instalação dessas moradias temporárias.

Em face dessa demanda, uma operação urbana consorciada voltada à reorganização do espaço em torno da W3, além de promover uma requalificação da própria avenida, poderia focar na redefinição dos usos e parâmetros, a fim de ofertar habitações de interesse social. Com efeito, poderia atender aos anseios dessa população historicamente excluída por uma moradia verdadeiramente mais digna, promovendo, ao mesmo tempo, a sua inclusão neste espaço urbano.

Para tanto é necessário que a operação urbana consorciada tenha dispositivos direcionados para preservar as relações sociais estabelecidas no setor. Depreende-se desse entendimento que a participação popular dos moradores e usuários da região na modelagem da operação deve superar a dos proprietários de imóveis na área e incluir, por exemplo, comerciantes, trabalhadores, prestadores de serviço, residentes e investidores privados (ALMEIDA, 2017). Sob essa ótica, é essencial que, nos debates e consultas públicas voltados à formulação da OUC, ocorra o envolvimento dos usuários das pousadas ao longo da avenida, bem como demais populações de menor renda, que residem ou trabalham nas áreas próximas à Avenida W3. Esse contato permite o empoderamento dos atores potenciais para a vitalidade da avenida e a manutenção e diversificação dos serviços e atividades nela existentes.

A partir dessa perspectiva, dentre as medidas possíveis destaca-se um programa de locação social visando a permanência ou o acesso à moradia às famílias habituais da região abrangida pela operação que atualmente se encontram em situação de déficit habitacional, de modo a removê-las dessa condição. A locação social possibilita a inserção habitacional da população de interesse social na área, apesar da valorização imobiliária decorrente da OUC. Essa fixação da população se dá pelo exercício do direito de moradia desvinculado do direito de propriedade. Tal direito é exercido perante contrapartida do beneficiário do programa fixada, independentemente do valor do imóvel, em quantia não superior a 30% da renda familiar – percentual abaixo do valor de comprometimento da renda familiar estabelecido como configurador do déficit habitacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).



Observado esse teto, permitiria, por exemplo, absorver a população usuária frequente das pousadas próximas às avenidas, com oferta de moradia em padrões de habitabilidade superiores. De forma semelhante, a Operação Urbana Antônio Carlos/Pedro I e Leste/Oeste, em Belo Horizonte, previu a locação social como uma das modalidades de provimento habitacional de interesse social, visando ao contraponto perante à especulação imobiliária e à constituição de parque imobiliário público no perímetro da OUC, direcionado às populações com menores rendas (ALMEIDA, 2017).

Contudo, não bastaria apenas assegurar meios para inserção e fixação habitacional dessa população. É importante atentar também para modelagem de mecanismos de fixação dos empregos, serviços e comércios existentes, impactados pelo processo de valorização imobiliária. Uma possibilidade seria um programa para capacitação, apoio e crédito aos comerciantes locais visando não só sua fixação, assim como sua adaptação e desenvolvimento perante as dinâmicas sociais e econômicas durante o processo de reabilitação. A reabilitação de bens e investimentos no comércio local mostram-se essenciais para a vitalidade da área, protegendo e diversificando postos de trabalho, e permitindo que os empresários e trabalhadores locais se beneficiem do incremento na circulação de capital decorrente da ampliação de uso (GALHARDO, 2014).

Outro ponto essencial em torno da estratégia de reabilitação da Avenida é a escolha do público alvo a ser beneficiado pela política pública de implementação de HIS. Recomenda-se abarcar preferencialmente a população de menor renda que mora ou trabalha na Avenida W3, bem como a população em déficit habitacional que mora ou trabalha na Unidade de Planejamento Territorial Central. Ao considerar tal perfil, é importante ponderar sobre a inclusão de jovens adultos PLIC (Profissionais Liberais, Intelectuais, Cientistas), além de estudantes, artistas e demais profissionais da indústria criativa, notórios agentes de revitalização urbana (GALHARDO, 2014).

Cabe também destacar a importância da proteção da população de interesse social integrada à OUC e sua inserção social e econômica nas áreas abrangidas pela operação. Nesse sentido, podem-se buscar respostas, por exemplo, em modelos portugueses de reabilitação urbana que apontam para a importância de instituição de uma associação vinculada à operação. Essa teria por objetivo a promoção cultural do bairro, bem como a realização de diversas atividades de apoio, workshops, oficinas, divulgação de mão de obra e captação de empregos (LISBOA, 2009; GALHARDO, 2014). Com isso, permite-se buscar uma interlocução comunitária e um diálogo mais direto com o Estado e os responsáveis pela promoção da reabilitação.

Por fim, no que tange aos limites do presente trabalho, aponta-se a necessidade de ampliar a investigação do tema de modo a inserir pesquisa de campo que permita colher dados relacionados à caracterização das pousadas ao longo da Avenida W3, bem como o aprofundamento do perfil



socioeconômico da população ali residente. Tal ausência de certa forma foi compensada pela presença de dados relacionados ao déficit habitacional no Conjunto Urbanístico de Brasília, cujo perfil populacional aparenta-se semelhante ao dos residentes nas pousadas. Contudo, levantamento mais pormenorizado na modelagem de uma OUC na área subsidiária a integração de uma parcela da população até então ausente na política habitacional do Distrito Federal, provavelmente com demandas específicas e impensadas.

CONCLUSÃO

Frente ao quadro, caso se deseje mudar, mitigar ou mesmo desenvolver qualquer ação de enfrentamento do paradigma de exclusão e segregação, observa-se a necessidade da definição de uma agenda de gestão dos agentes públicos envolvidos na produção do espaço construído no combate ao processo de segregação socioespacial: regular a ação dos agentes econômicos envolvidos na produção da cidade; diminuir o valor do solo em áreas centrais para viabilizar o acesso à população de baixa renda, bem como implantar estratégias, ações e projetos para inserção de habitação de interesse social em áreas centrais.

O presente artigo, propôs-se a uma abordagem antiparadigmática da OUC no intuito de demonstrar que esse instrumento pode ser utilizado para cumprir uma finalidade social e beneficiar parcela da população atingida pelo problema de déficit habitacional, fugindo, assim, de um padrão que insere a operação na narrativa global de empresariamento da gestão urbana.

Nesse sentido, é vital a clareza de que ofertar moradias em áreas centrais permeia uma esfera que supera a do simples direito à moradia. Propicia o direito à cidade, mais amplo e complexo, pois considera a localização do indivíduo no sistema urbano e a possibilidade de acesso às melhores localizações da cidade, mais servidas de infraestrutura, serviços e ofertas de emprego. Envolve, assim, uma crítica ao modelo de urbanização periférico e a redefinição de aspectos da política habitacional, com destaque para a participação das partes interessadas, sobretudo a população em déficit habitacional, sendo imprescindível o protagonismo do próprio Estado na gestão e regulação desse processo.

Demanda a sensibilização de todos os atores envolvidos para transformar o direito à moradia nas centralidades do Distrito Federal em uma possibilidade e, mais do que isso, uma necessidade. É importante clareza sobre o potencial das áreas centrais do DF, como a W3, para enfrentamento e mitigação do déficit habitacional. Importa ainda propiciar um olhar sobre as cidades e seus vazios em uma ótica diferente da de certos grupos, que tendem a manipular a memória da cidade em função dos



seus interesses específicos. Além disso, é crucial coletar um ponto de vista mais integral das necessidades presentes, decorrente da compreensão do processo de transformação contínua da cidade. Um novo enfoque para o cumprimento da função social da propriedade: debater com as populações excluídas o acesso a moradia no CUB. É um debate que extrapola as fronteiras do Plano Piloto, de proporções minimamente distritais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Reginaldo Magalhães de. Os (des)caminhos da gestão democrática da cidade nas operações urbanas consorciadas: o caso belorizontino. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 1022-1045, jul. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27996>>. Acesso em: 22 set. 2020.

BERTAUD, Alain; MALPEZZI, Stephen. **The spatial distribution of population in 48 world cities: implications for economies in transition**. Wiscosin: Center for Urban Land Economics Research. Estados Unidos, 2003.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade.

_____. **Lei no 11.124**, de 16 de junho de 2005. Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

_____. **Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc Nº 362**. Conceitos do Cadastro Único: Principais distorções dos conceitos do Cadastro Único para possibilitar a inclusão de famílias em outros programas sociais. Brasília, 2013.

CARMO JUNIOR, João Baptista. **A forma do privilégio: renda, acessibilidade e densidade em Natal – RN**. Tese (Doutorado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) 2014, 306 p. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal. **Caderno de discussões para a reabilitação da W3**. Brasília, DF: CODEPLAN, 2016.

CODEPLAN. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2018. 2019. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/PDAD_DF-Grupo-de-Renda-compactado.pdf. Acesso em: 17 Mar. 2020.

COELHO, Juliana. **Na Riqueza e na Pobreza: o Papel da Configuração para o Estudo de Centralidades e Desigualdades Socioespaciais em Brasília**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

COSTA, Lucio. Brasília revisitada, 1985-1987: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana. *In*: LEITÃO, Francisco (org.). **Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009. p.69-77.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 1707-1729.

Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Juliana Machado Coelho, Tatiana Reinehr Oliveira e Rubens Amaral

DOI: 10.12957/rdc.2022.57145 | ISSN 2317-7721

COSTA, Lúcio. **Plano Piloto de Brasília**: relatório Lúcio Costa. [S.l.]: [s.n.], [1956?]. Disponível em: <http://doc.brazilia.jor.br/plano-piloto-Brasilia/relatorio-Lucio-Costa.shtml>. Acesso em: 10 mar 2020.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal. Estudo do desempenho de uma interseção da Via W3 Sul após implantação da faixa exclusiva de ônibus. **Texto para discussão**, Brasília, n. 29, ago., 2017b.

COTA, Daniela A Britta. Descompassos entre o discurso e a prática das Operações Urbanas em Belo Horizonte (1997-2008). In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. (Org.). **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. 1ª.ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2012, v., p. 301-321.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993**.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006**— Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 5.394, de 13 de agosto de 1980**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 1980.

DOWALL, David E., MONKKONEN, Paavo. Consequences of the Plano Piloto: The Urban Development and Land Markets of Brasília. **UrbanStudies**, vol. 44, n. 10, , pp. 1871–1887, 2007Disponível em: doi:[10.1080/00420980701560018](https://doi.org/10.1080/00420980701560018).

ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE REABILITAÇÃO URBANA LISBOA, 1. **Carta de Lisboa sobre a reabilitação urbana integrada**. Lisboa, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FPJ. **Déficit habitacional no Brasil:2013-2014**.Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

FREITAS, Giuliana. **Células desconexas**. Condomínios fechados e as políticas públicas do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

GOUVÊA, Luiz Alberto. A capital do controle e da segregação social. In: Paviani, Aldo. A conquista da cidade. 2ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. pp.75-96.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HOLANDA, Frederico. **O espaço de exceção**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

———. **Brasília – cidade moderna, cidade eterna**. Brasília: FAU UnB, 2010.

IBGE. **Censo 2010**: tabela de microdados do Distrito Federal. 2010.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2010.



LEITÃO, Francisco; FICHER, Sylvia. **O legado cultural de Brasília**. In: LEITÃO, Francisco (Org.). Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009. P.19-25..

LIMA, Pedro. **Habitação social em projetos de reestruturação urbana: o novo e o velho na OUC Água Branca em São Paulo**. XVIII ENANPUR. São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, Tatiana R. **Revitalização da avenida w3 em Brasília a partir de operações urbanas consorciadas**. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

PURCELL, Mark. **Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order**. International Journal of Urban and Regional Research, v. 7, n. 3, p. 564-590, 2003.

QUEIROZ, Thiago Augusto Nogueira. **Espaço geográfico, território usado e lugar: ensaio sobre o pensamento de Milton Santos**. Para Onde!?, v. 2, n. 8, p. 154-161, 2014.

MATA, Catrine CadjaIndio do Brasil da et al. **Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 253-281, jun. 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/50061>>. Acesso em: 22 set. 2020.

MEDEIROS, Valério. **UrbisBrasiliae: o labirinto das cidades brasileiras**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013.

PAVIANI, A. (Org.) **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: EdUnB, 1985.

———. **Gestão do território com exclusão socioespacial**. In: Paviani, Aldo (org.). **Brasília - gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

———. **A metrópole terciária: evolução urbana socioespacial**. In: PAVIANI et al (org.). **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília: Editora UnB, 2010.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa. **Índice composto de qualidade de vida urbana – aspectos de configuração espacial, socioeconômicos e ambientais urbanos**. Tese (Doutorado) –Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

SANTORO, Paula Freire; MACEDO, Sara Messaggi. **A (des) articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Água Espraiada**. ENCONTRO NACIONAL DA ANPARQ, v. 3, p. 1-13, 2014.

SEDUH. **Tempo de viagem por transporte coletivo: relatório de metodologia e resultado detalhados**. 2017.

———. **Consumo de terra: relatório de metodologia e resultado detalhados**. 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.



TRINDADE, Thiago. **Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo.** Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2014.

TRINDADE, Thiago Aparecido. “O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais?”. **Caderno CRH.** Salvador, Vol. 30, N. 79, pp 157-173.

WHITAKER, João S. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano.** São Paulo: FAUUSP / FUPAM, 2012

Sobre os autores:

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) desde abril de 2000, graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (1995), mestrado em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP (2006) e doutorado em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP (2012). Pós-doutorado em Direito Constitucional Urbanístico pela Universidade del Salento, Lecce, Itália (2020). Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Urbanístico, Administrativo, Ambiental e Penal. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), do qual é Coordenador do Centro-Oeste (mandato 2013-2015). Membro efetivo do Conselho Deliberativo do Funpresp-Jud (mandato 2012-2016). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico do Mestrado e Pós-Graduação (Lato Sensu) do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Público e Política Urbana - GPDDPU (UNICEUB). Membro do IDASAN - Instituto de Direito Administrativo Sancionador.

Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, Brasília, DF, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0471763465230262> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7715-3983>

E-mail: paccarmona@hotmail.com

Juliana Machado Coelho

Pesquisadora membro do Grupo de Pesquisa em Direito Público e Política Urbana - GPDDPU (UNICEUB), doutora, Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, Brasília, DF, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8114312037189794>

E-mail: jujucoelho@gmail.com

Tatiana Reinehr Oliveira

Doutoranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UNICEUB; pesquisadora membro do Grupo de Pesquisa em Direito Público e Política Urbana - GPDDPU (UNICEUB), advogada em Brasília

Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, Brasília, DF, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/576021222980729>

E-mail: tatianaro25@gmail.com

Rubens Amaral

Doutorando em arquitetura e urbanismo pela Universidade de Brasília - UNB

Universidade de Brasília - UNB, Brasília, DF, Brasil

E-mail: amaral.arqbr@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 1707-1729.

Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Juliana Machado Coelho, Tatiana Reinehr Oliveira e Rubens Amaral

DOI: 10.12957/rdc.2022.57145 | ISSN 2317-7721