





**Universidade de Brasília**  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Dissertação de Mestrado

**DISPUTA ÀS MARGENS DO MUNDO CONHECIDO:**  
Panorama das áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal

**PEDRO MARCELO DE SOUSA FERREIRA**  
**Orientador:** Prof. Dr. Benny Schvarsberg

BRASÍLIA  
2026



**Universidade de Brasília**  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

**PEDRO MARCELO DE SOUSA FERREIRA**

**DISPUTA ÀS MARGENS DO MUNDO CONHECIDO:**

Panorama das áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (PPG/FAU) da Universidade de Brasília (UnB) como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

**Área de Concentração:** Território, Cidade e Arquitetura (TCA)

**Linha de Pesquisa:** Paisagem, Projeto e Planejamento

**Orientador:** Prof. Dr. Benny Schvarsberg

BRASÍLIA  
2026



**Universidade de Brasília**  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

**PEDRO MARCELO DE SOUSA FERREIRA**

**DISPUTA ÀS MARGENS DO MUNDO CONHECIDO:**  
Panorama das áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal

Aprovada em: 12/02/2026

**Banca examinadora:**

---

Prof. Dr. Benny Schvarsberg – PPG-FAU/UnB  
Orientador e Presidente da banca

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho - POS-GEA/UnB  
Membro interno

---

Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda – PPGDR/UFCG  
Membro externo

---

Profa. Dra. Carolina Pescatori Candido da Silva - PPG-FAU/UnB  
Membro suplente

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Fd Ferreira, Pedro Marcelo de Sousa  
Disputa às Margens do Mundo Conhecido: Panorama das áreas  
de transição rural-urbana no Distrito Federal. / Pedro  
Marcelo de Sousa Ferreira; orientador Benny Schvarsberg.  
Brasília, 2026.  
187 p.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)  
Universidade de Brasília, 2026.

1. Áreas de Transição Rural-Urbana. 2. Ordenamento  
Territorial. 3. Plano Diretor. 4. Distrito Federal. I.  
Schvarsberg, Benny, orient. II. Título.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus por tudo.

Aos meus pais, Ana e Marcelo, e aos meus irmãos, João Pedro e Ana Clara, pelo amor, carinho, suporte e por sempre acreditarem em mim! Nada seria possível sem vocês.

Ao meu amor, Guilherme, por todo o carinho e apoio nos melhores e piores momentos.

Aos meus amigos, em especial Mário Pacheco, Talita Rabelo, Amora de Andrade e Lucas Xavier, por todos os dias!

Ao meu orientador Prof. Benny Schvarsberg, pelos ensinamentos e orientações.

À banca examinadora, Profa. Lívia Miranda e Prof. Fernando Sobrinho, pelas contribuições com o trabalho.

Aos companheiros da Seduh pelas lutas diárias.

Por fim, agradeço à Kelly Eustaquio, Servidora da Biblioteca da Emater/DF, pela ajuda com a pesquisa bibliográfica; e à Gisele Mancini, servidora da Seduh/DF, por todas as conversas e ensinamentos sobre a realidade do Distrito Federal.

## **RESUMO**

O processo de urbanização no Brasil, especialmente a partir da segunda metade do século XX, trouxe consigo uma série de desafios decorrentes da falta de planejamento urbano adequado. O modelo de expansão urbana fragmentada resultou em desigualdades socioespaciais, distribuição desigual de recursos e constante avanço da mancha urbana sobre áreas rurais e naturais. Nesse contexto, emergem as áreas de transição rural-urbana, espaços intermediários entre o urbano e o rural, caracterizados por uma mistura de elementos de ambos os contextos e por elevada complexidade territorial. Estas áreas, embora apresentem potencialidades específicas, enfrentam conflitos e disputas por parte de agentes sociais e do mercado imobiliário, muitas vezes com baixa intervenção do poder público. A falta de normas claras de ordenamento territorial contribui para a ambiguidade desses espaços, pois, enquanto as regulamentações para áreas rurais são mais permissivas, as normas urbanas tendem a ser mais restritivas, deixando as áreas de transição em um limbo normativo. A ineficácia do planejamento territorial, sobretudo nos Planos Diretores, intensifica o modelo territorial disperso e fragmentado, além de acentuar desigualdades ambientais, urbanísticas e sociais. Sendo assim, esta pesquisa se debruça sobre o Distrito Federal, onde esses espaços apresentam condições singulares, conflitos, oportunidades e dinâmicas próprias. Os resultados demonstram que as áreas de transição no DF não constituem um padrão homogêneo, mas se manifestam em diferentes tipologias territoriais, associadas à estrutura fundiária, à força da atividade produtiva rural e à pressão imobiliária. Foram identificadas três formas principais: (i) transição com predominância de grandes propriedades rurais, onde a agricultura patronal atua como elemento de resistência à urbanização; (ii) transição associada a pequenas propriedades, mais vulnerável à urbanização informal e ao parcelamento irregular do solo; e (iii) remanescentes rurais enclausurados pelo tecido urbano consolidado, evidenciando a permanência de ruralidades residuais no interior da cidade. Os objetivos específicos do estudo incluem analisar as diretrizes de zoneamento atribuídas às áreas rurais em cada um dos Planos Diretores, identificar avanços e retrocessos na proteção e no aproveitamento dessas áreas, investigar os impactos do zoneamento rural na manutenção desses espaços frente ao processo de urbanização e destacar as potencialidades rurais no contexto do ordenamento territorial. A metodologia adotada combina abordagem teórica e prática, com levantamento bibliográfico, análise normativa dos Planos Diretores, mapeamento da expansão urbana sobre áreas rurais e visitas in loco para análise empírica das áreas de transição, permitindo confrontar os dados documentais com a realidade territorial observada. Como resultado, constrói-se um panorama crítico do tratamento das áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal, evidenciando que tais espaços operam como zonas híbridas, multifuncionais e tensionadas, cuja configuração decorre tanto das diretrizes formais de planejamento quanto de omissões normativas e pressões de mercado. A pesquisa contribui para a compreensão das áreas de transição como categoria estratégica do ordenamento territorial e para a formulação de políticas públicas mais sensíveis às dinâmicas rurais-urbanas, visando promover um território mais equilibrado, funcional, sustentável e socialmente inclusivo.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Áreas de transição rural-urbana; Ordenamento Territorial; Plano Diretor; Distrito Federal.

## **ABSTRACT**

The process of urbanization in Brazil, particularly from the second half of the twentieth century onward, has brought with it a series of challenges resulting from the lack of adequate urban planning. The fragmented model of urban expansion has led to socio-spatial inequalities, uneven distribution of resources, and the continuous advance of the urban footprint over rural and natural areas. In this context, rural–urban transition areas emerge as intermediate spaces between the urban and the rural, characterized by a combination of elements from both contexts and by a high degree of territorial complexity. Although these areas present specific potentialities, they face conflicts and disputes involving social actors and the real estate market, often with limited intervention by public authorities. The absence of clear territorial planning regulations contributes to the ambiguity of these spaces, since rural regulations tend to be more permissive, while urban norms are generally more restrictive, leaving transition areas in a normative limbo. The ineffectiveness of territorial planning—especially within Master Plans—intensifies the dispersed and fragmented territorial model, further accentuating environmental, urbanistic, and social inequalities. Accordingly, this research focuses on the Federal District, where these spaces exhibit singular conditions, conflicts, opportunities, and specific dynamics. The results demonstrate that transition areas in the Federal District do not constitute a homogeneous pattern, but rather manifest through different territorial typologies associated with land tenure structure, the strength of rural productive activities, and real estate pressure. Three main forms were identified: (i) transition areas dominated by large rural properties, where commercial agriculture acts as a factor of resistance to urbanization; (ii) transition areas associated with small rural properties, which are more vulnerable to informal urbanization and irregular land subdivision; and (iii) rural remnants enclosed by consolidated urban fabric, revealing the persistence of residual ruralities within the city. The specific objectives of the study include analyzing zoning guidelines assigned to rural areas in each of the Master Plans, identifying advances and setbacks in the protection and use of these areas, investigating the impacts of rural zoning on the maintenance of such spaces in the face of urbanization, and highlighting rural potentialities within the context of territorial planning. The adopted methodology combines theoretical and practical approaches, including bibliographic review, normative analysis of Master Plans, mapping of urban expansion over rural areas, and in situ field visits for empirical analysis of transition areas, allowing documentary data to be confronted with observed territorial realities. As a result, the research constructs a critical panorama of the treatment of rural–urban transition areas in the Federal District, demonstrating that these spaces operate as hybrid, multifunctional, and highly tensioned zones, whose configuration derives both from formal planning guidelines and from regulatory omissions and market pressures. The study contributes to understanding transition areas as a strategic category within territorial planning and to the formulation of public policies that are more sensitive to rural–urban dynamics, aiming to promote a more balanced, functional, sustainable, and socially inclusive territory.

## **KEY-WORDS:**

Rural–urban transition areas; Territorial Planning; Master Plan; Federal District.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Delimitação de Brasília - DF .....	66
Figura 2 - Divisão do DF em Regiões Administrativas. ....	68
Figura 3 - Quadrilátero Cruels, Retângulo Belcher e o Polígono Escolhido para o DF.....	71
Figura 4 - Distribuição das USERS no território do DF. ....	73
Figura 5 - Mapa de classificação dos espaços do DF do PEOT (1977). ....	79
Figura 6 - Macrozoneamento do Plano de Ordenamento Territorial (POT) de 1985. ....	82
Figura 7 - Macrozoneamento do Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) de 1986. ....	86
Figura 8 - Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1992. ....	90
Figura 9 - Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1997. ....	92
Figura 10 - Áreas Remanescentes Rurais do PDOT de 1997.....	94
Figura 11 - Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009. ....	97
Figura 12 - Zoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009. ....	98
Figura 13 - Subdivisão da Zona Rural de Uso Controlado do PDOT de 2009. ....	99
Figura 14 - Perímetro Urbano do Distrito Federal. ....	113
Figura 15 - Identificação da primeira área a ser analisada.....	115
Figura 16 - Identificação da segunda área a ser analisada.....	116
Figura 17 - Identificação da terceira área a ser analisada.....	117
Figura 18 - Mapa de uso e cobertura do solo do Distrito Federal.....	118
Figura 19 - Mapa de uso e cobertura do solo em Planaltina/Arapoanga.....	120
Figura 20 - Mapa de uso e cobertura do solo em Brazlândia.....	123
Figura 21 - Mapa de uso e cobertura do solo em Águas Claras. ....	125
Figura 22 - Levantamento de uso do solo em Planaltina/Arapoanga.....	128
Figura 23 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga. ....	130
Figura 24 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga. ....	132

Figura 25 - Mosaico de imagens dos equipamentos públicos no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga.....	133
Figura 26 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga.....	134
Figura 27 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga.....	135
Figura 28 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga. .....	136
Figura 29 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga.....	137
Figura 30 - Mosaico de imagens dos equipamentos públicos no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga.....	138
Figura 31 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga.....	139
Figura 32 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga.....	140
Figura 33 - Levantamento de uso do solo em Brazlândia. ....	141
Figura 34 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 1 de Brazlândia. ....	142
Figura 35 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 1 de Brazlândia. ....	144
Figura 36 - Mosaico de imagens dos equipamentos públicos no trecho 1 de Brazlândia. .....	145
Figura 37 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 1 de Brazlândia.	145
Figura 38 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 1 de Brazlândia. .....	146
Figura 39 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 2 de Brazlândia. ....	148
Figura 40 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 2 de Brazlândia. ....	149
Figura 41 - Imagem do equipamento público no trecho 2 de Brazlândia. ....	149
Figura 42 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 2 de Brazlândia.	150
Figura 43 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 2 de Brazlândia. .....	151
Figura 44 - Levantamento de uso do solo em Águas Claras.....	152
Figura 45 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 1 de Águas Claras.....	153
Figura 46 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 1 de Águas Claras...	155

Figura 47 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 1 de Águas Claras.....	156
Figura 48 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 1 de Águas Claras.....	157

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Instrumentos do Estatuto da Terra.....	47
Quadro 2: Instrumentos do Estatuto da Cidade. ....	49
Quadro 3: Terminologias identificadas a partir da bibliografia estudada. ....	54
Quadro 4: Síntese das características das áreas de transição rural-urbanas. ....	60
Quadro 5 - Caracterização da Zona Rural de Uso Controlado do PDOT de 2009. .	100
Quadro 6 - Sistematização do comparativo entre os Planos Diretores do Distrito Federal.....	105

## **LISTA DE SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA – Áreas de Proteção Ambiental
CAUMA – Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente
CUB – Conjunto Urbanístico Tombado
DEA – Departamentos de Arquitetura
DEU – Departamentos de Urbanismo
DF – Distrito Federal
EPCT – Estrada Parque do Contorno
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
GDF – Governo do Distrito Federal
LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
RA – Regiões Administrativas
PAL – Plano de Ação Local
PAS – Plano de Ação Setorial
PEOT – Plano Estruturador de Organização Territorial
POT – Plano de Ordenamento Territorial
POUSO – Plano de Ocupação e Uso do Solo

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial

SEDUH – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação

SVO – Secretaria de Viação e Obras do Distrito Federal

USER – Unidades Socioeconômicas Rurais

ZDM – Zona de Destinação Mista

ZEP – Zonas Especiais de Proteção

ZEU – Zonas de Expansão Urbana

ZIA – Zona de Interesse Ambiental

ZOR – Zona de Ocupação Restrita

ZRU – Zona Rural

ZRUC – Zona Rural de Uso Controlado

ZRUD – Zona Rural de Uso Diversificado

ZUR – Zona Urbana

ZUP – Zona de Urbanização Prioritário

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
Objetivo Geral.....	17
Objetivos Específicos.....	18
Metodologia .....	18
<b>CAPÍTULO I – O MUNDO DESCONHECIDO</b> .....	23
<b>1. PLANEJAMENTO URBANO, PLANO DIRETOR E ORDENAMENTO TERRITORIAL</b> .....	24
<b>2. ESPAÇO RURAL X ESPAÇO URBANO</b> .....	35
<b>3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</b> .....	44
<b>4. ÁREA DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANA</b> .....	53
<b>CAPÍTULO II - O TERRITÓRIO: IMPASSES E DESAFIOS AO PLANEJAMENTO</b> .....	65
<b>5. O DISTRITO FEDERAL</b> .....	66
<b>6. PLANOS DIRETORES DO DISTRITO FEDERAL</b> .....	75
6.1. Plano Estruturador de Organização Territorial – PEOT (1977).....	75
6.2. Plano de Ordenamento Territorial – POT (1985) .....	80
6.3. Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO (1986) .....	84
6.4. Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (1992).....	88
6.5. Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (1997).....	91
6.6. Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (2009).....	95
6.7. Análise comparativa dos Planos Diretores .....	102
<b>CAPÍTULO III – O MUNDO, ATÉ ENTÃO, DESCONHECIDO</b> .....	106
<b>7. DIAGNÓSTICO DAS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS DO DF</b> 107	
7.1. Fundamentação metodológica da análise territorial .....	107
7.2. Etapa I) Seleção das áreas de estudo .....	112
7.3. Etapa II) Levantamento do uso do solo .....	117
7.4. Etapa III) Análise territorial por observação <i>in loco</i> . .....	127

7.5. Síntese das visitas de campo:.....	157
<b>8. CONCLUSÕES.....</b>	<b>160</b>
<b>BIBLIOGRAFIAS.....</b>	<b>168</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>177</b>
8.1. Apêndice I – Mapa de Classificação dos Espaços do DF do PEOT (1977).....	178
8.2. Apêndice II – Macrozoneamento do Plano de Ordenamento Territorial (POT) de 1985.....	179
8.3. Apêndice III – Macrozoneamento do Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) de 1986. ....	180
8.4. Apêndice IV – Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1992.....	181
8.5. Apêndice V – Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1997.....	182
8.6. Apêndice VI – Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009.....	183
8.7. Apêndice VII – Zoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009. ....	184

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro reflete um conjunto de transformações econômicas, sociais e políticas, sendo acompanhado por um histórico de desigualdades, marginalização das camadas sociais mais vulneráveis e concentração de terras e renda. Tal cenário é intensificado a partir da segunda metade do século XX, ainda como consequência do desenvolvimento industrial e da migração da população rural para as cidades, que provocaram profundas transformações nos grandes e médios centros urbanos brasileiros. Logo, grande parte destas cidades passaram por um crescimento demográfico acentuado e um processo de urbanização acelerado (Villaça, 1999a, 1999b; Maricato, 2009; Rolnik, 2006).

Nos anos seguintes, a aplicação dos modelos de planejamento e gestão urbana se mostrou ineficiente em conter a expansão da malha urbana, que se conformou de modo desordenado e excludente. Como consequência desse contexto, tem-se que grande parte dos aglomerados urbanos na atualidade apresenta padrões de uso e ocupação do solo inapropriados, distribuição desigual de bens, serviços e infraestruturas, alto consumo de matéria prima, gestão ineficiente de resíduos, altos gastos de energia, degradação do meio ambiente, exclusão socioespacial e dinâmicas de expansão da mancha urbana sobre as áreas rurais e naturais (Rolnik, 2006; Barbosa, 2013; Martins; Cândido, 2013).

Essa dinâmica passou a ter uma ferramenta legal de enfrentamento no ano de 2001, com a criação da Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e dispõe sobre a Política Urbana brasileira. O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) é considerado um marco por introduzir uma abordagem mais democrática e inclusiva na disciplina do planejamento urbano brasileiro, pode-se citar como inovações: o reforço da função social da propriedade urbana, já prevista na Constituição; a exigência de participação popular no processo decisório; e a criação dos instrumentos da política urbana.

Apesar dos avanços evidentes nos últimos 20 anos, estudos mais recentes, tanto em âmbito acadêmico quanto em Centros de Pesquisa, mostram que o planejamento territorial brasileiro tem se pautado nas problemáticas das grandes cidades, em que os olhares dos planejadores são voltados, majoritariamente, para as

áreas urbanas (Cymbalista, 2006; Miranda, 2008; Barbosa, 2013; Santos, 2014; IBGE, 2023). Ao analisar as disposições dos art. 1º e 2º do Estatuto da Cidade, é possível inferir que ele contribuiu para esta conjuntura:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública 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. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da **propriedade urbana**, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(Brasil, 2001, p.1, grifo nosso)

Os artigos citados possuem enfoque na “propriedade urbana”, uma terminologia sutil que remete diretamente ao espaço urbano das cidades, deixando as áreas rurais em segundo plano. Cabe ressaltar, especialmente, que os Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) devem possuir abrangência territorial municipal integral, ou seja, áreas urbanas e rurais. Outro ponto a ser levantado são os “instrumentos da política urbana”, definidos no Capítulo II da referida Lei, que foram planejados para atuar sobre as áreas urbanas.

Ainda considerando a letra da Lei, observa-se que as áreas rurais são citadas três vezes no normativo, mas apenas o inciso VII do art. 2º traz alguma disposição relevante:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e **rurais**, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

(BRASIL, 2001, p.1, grifo nosso)

Os exemplos citados mostram, de modo introdutório, que as áreas rurais, porções importantes das cidades, estão bastante desprotegidas pela legislação urbana vigente.

Esse cenário se torna mais crítico ao considerar as áreas de transição rural-urbana – o objeto de estudo deste trabalho. De modo geral, autores como Miranda (2008) e Barbosa (2013) mostram que estas áreas surgiram no âmbito da dinâmica urbana dos anos 1980, marcada pelo êxodo rural e expansão da malha urbana sobre as zonas rurais, aspectos já mencionados. Contudo, apenas pesquisas mais recentes

passaram a se debruçar e analisar estas áreas na dinâmica das grandes e médias cidades brasileiras, especialmente nas metrópoles.

De acordo com Miranda (2008), as áreas de transição rural-urbana podem ser entendidas como espaços da cidade localizados entre a zona urbana e zona rural, em que coexistem aspectos rurais e urbanos. Em complemento, Pereira (2013) afirma que elas surgiram como resultado da interação entre os elementos rurais e os urbanos, possuindo características e dinâmicas espaciais e socioeconômicas muito próprias que divergem do resto da cidade, seja urbano ou rural. Deste contexto que derivam os conflitos e as oportunidades destas áreas, que podem ser, respectivamente, mitigados e aproveitados por meio da criação de estratégias e instrumentos de planejamento e gestão.

Um aspecto fortemente apontado na literatura, é que as áreas de transição não são abrangidas pela legislação urbana ou pela legislação rural, ficando em um “limbo” regulatório (Miranda, 2008; Pantaleão e Ferreira, 2011; Pereira, 2013; Barbosa, 2013; Coelho, 2016; Bernardini, 2018). Este aspecto é observado no Estatuto da Cidade, como já mencionado, e na Lei Federal nº 4.504/1964 - normativo que regulamenta o Estatuto da Terra e dispõe sobre a propriedade rural, a política agrícola e a política de colonização e reforma agrária. Ambos os normativos buscam garantir que a propriedade exerça sua função social, seja ela urbana ou rural, mas a abrangência e atuação das referidas Leis não foi planejada para as áreas de transição rural-urbana.

Pereira (2013) cita que as áreas de transição rural-urbana acomodam muitos elementos urbanos e rurais, que provocam intensas alterações na paisagem. Para o autor, estes elementos não necessariamente interagem entre si, como, por exemplo, os conjuntos residenciais destinados à população de alto poder aquisitivo envoltos em grandes muros pois estão adjacentes à pequenas áreas produtivas ou assentamentos populares (Pereira, 2013). Outros elementos comumente encontrados nas áreas de transição são: áreas produtivas rurais, grandes equipamentos urbanos, galpões logísticos, complexos industriais, entre outros.

Além disso, as áreas de transição rural-urbana são bastante disputadas pelos agentes sociais, especialmente pelo mercado imobiliário, conflito que é fomentado por aspectos que podem coexistir ou não, a exemplo de: o baixo valor da terra; a posição estratégica no espaço da cidade; e a falta de interferência do poder público (Miranda,

2008; Pantaleão e Ferreira, 2011; Pereira, 2013; Barbosa, 2013; Coelho, 2016; Bernardini, 2018).

Nos últimos 20 anos, diversos autores têm discutido as áreas de transição rural-urbana no contexto brasileiro, especialmente analisado as grandes metrópoles. Pode-se citar como exemplos: Livia Miranda, que discute as “áreas de transição rural-urbana” na Região Metropolitana de Recife – PE (Miranda, 2009); Luciana Travassos e Bruno Portes, que analisam o “rural metropolitano” na grande São Paulo – SP (Travassos; Portes, 2018); Natália Lemos, que aborda o “*continuum* rural-urbano” na Serrinha do Paranoá, em Brasília – DF (Lemos, 2024); Silvia Nascimento, que aborda as “bordas urbano-rurais” entre as cidades de Campina Grande e São José da Mata, no Estado da Paraíba (Nascimento, 2022); e Thiago Silveira, que trata da “rurbanização” no bairro Santana, em Teresina – PI (Silveira, 2017).

Ou seja, estes espaços vêm ganhando cada vez mais visibilidade na academia – além do mercado imobiliário e fundiário – nos últimos anos, porém o mesmo movimento não é observado no âmbito do planejamento territorial, aqui representado na figura do Plano Diretor elaborado pelo Poder Público - conforme apresentado por Barbosa (2013) em relação ao “limbo regulatório”.

Este estudo segue uma linha de discussão que relaciona o processo de planejamento urbano em grandes cidades às novas dinâmicas oriundas da interação da urbanização com a ruralidade, refletindo na formação das áreas de transição rural-urbana. Sendo assim, a presente pesquisa se debruça sobre Brasília – DF que, desde sua inauguração em 1960, mostra-se como um vetor de atração de pessoas, serviços e comércio, provocando constante imigração das demais regiões brasileiras, necessidade de provisão habitacional e, conseqüentemente, expansão do perímetro urbano.

Diante deste cenário, a Capital Federal apresentou, frente ao contexto brasileiro, um processo particular de urbanização e metropolização. Ao considerar a situação fática do território e suas características de uso e ocupação do solo, observa-se que o DF apresenta diversos espaços que podem ser considerados áreas de transição rural-urbana. Estes espaços serão explorados analiticamente neste trabalho, em uma perspectiva dialética, não ortodoxa e determinista, sendo consideradas, ao menos, duas dimensões problematizadoras: I) estas áreas no DF

como decorrência/efeito da ausência regulatória; II) como consequência dos modelos de planejamento, controle e regulação praticados no período.

Ao analisar o zoneamento e as diretrizes territoriais previstas no atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei Complementar nº 803/2009 e alterações, verifica-se que não há, ao menos, o reconhecimento das áreas de transição no principal instrumento da política de ordenamento territorial do DF. Como consequência, este trabalho toma como pressuposto que grande parte das áreas de transição rural-urbana passaram – e têm passado - por processos de transformação em zona de expansão urbana, alimentando a expectativa do mercado imobiliário de transformar “hectare” em “metro quadrado” (Schvarsberg, 2011).

A presente pesquisa, intitulada “Disputa às Margens do Mundo Conhecido: panorama das áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal”, propõe uma discussão sobre as áreas de transição rural-urbana frente ao ordenamento territorial. Este estudo busca construir um panorama crítico das áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal, respondendo a questionamentos tais como: qual sua caracterização no âmbito da produção científico-acadêmica? Como, no decorrer dos anos, os Planos Diretores do DF trataram destas áreas? Como as diretrizes previstas nos Planos Diretores do DF impactaram no desenvolvimento destas áreas? Como estas áreas se apresentam na particularidade do território do DF? Quais os principais conflitos em torno destas áreas no DF? Quais os atores sociais envolvidos nos conflitos existentes nestas áreas? Ou seja, busca-se desmistificar e analisar as principais disputas que ocorrem nestas áreas que, normalmente, são pouco conhecidas e estão localizadas nas bordas urbanas - daí o título do trabalho “Disputa às Margens do Mundo Conhecido”.

### **Objetivo Geral**

Considerando os aspectos abordados na introdução deste trabalho, foram levantados um conjunto de questionamentos em torno das áreas de transição no território do DF, visando entender suas problemáticas e nortear este estudo, tais como: O que caracteriza estas áreas no território do DF? Há diretrizes de ordenamento territorial destas áreas no DF ou implique algum padrão de suas características? Como ocorreu o planejamento dado a estas áreas? Quais instrumentos foram criados nos diversos Planos Diretores para a gestão destas áreas? Quais as consequências

do modelo de planejamento adotado para estas áreas na atualidade? Como as áreas de transição rural-urbana se configuram e operam no ordenamento territorial do Distrito Federal?

Sendo assim, este trabalho tem como objetivo geral produzir conhecimento teórico e aplicado com a construção de um panorama crítico das áreas de transição rural-urbana no território do Distrito Federal.

### **Objetivos Específicos**

Para alcançar o objetivo geral e sanar os questionamentos apresentados, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

I – Levantar o Estado da Arte sobre áreas de transição rural-urbana, com ênfase em suas características físicas, paisagísticas, urbanísticas e ambientais, de modo a compreender as bases conceituais e terminológicas que sustentam o debate contemporâneo;

II – Analisar o processo de ocupação do Distrito Federal, observando como se estruturou seu planejamento territorial ao longo do tempo, especialmente a partir dos Planos Diretores;

III – Discutir os efeitos das diretrizes de ordenamento territorial aplicadas às áreas rurais, avaliando em que medida contribuem – ou não – para a manutenção desses espaços diante do avanço da urbanização, identificando potenciais avanços e retrocessos no tratamento normativo das áreas de transição;

IV – Identificar os padrões espaciais e as tipologias predominantes nas áreas de transição rural-urbana do Distrito Federal, com destaque para o uso e ocupação do solo e suas dinâmicas de transformação;

V – Analisar como essas áreas repercutem sobre o ordenamento territorial distrital, examinando seus impactos urbanísticos, sociais e ambientais, bem como suas implicações para o planejamento e a gestão urbana.

Com base nesses objetivos, esta pesquisa se propõe a construir uma leitura integrada das áreas de transição rural-urbana do Distrito Federal, permitindo responder às questões norteadoras e alcançar o objetivo geral estabelecido.

### **Metodologia**

Para o alcance dos objetivos apresentados no item anterior, a metodologia de desenvolvimento desta pesquisa foi dividida em três etapas subsequentes, sendo elas: I) Teórica; II) Teórico-Prática; III) Prática.

A **primeira etapa**, de natureza teórico-exploratória, foi fundamentada no levantamento e sistematização de referências bibliográficas e normativos diretamente relacionados às temáticas de planejamento urbano, ordenamento territorial, Plano Diretor, caracterização de áreas urbanas e rurais, função social da propriedade e áreas de transição rural-urbana. A seleção desses eixos temáticos teve como propósito construir uma base conceitual sólida capaz de elucidar, primeiramente, como o planejamento territorial brasileiro tem estruturado a distinção entre urbano e rural e, em seguida, compreender como esses marcos orientam, ou negligenciam, a leitura dos espaços híbridos que compõem as áreas de transição.

Desse modo, o recorte bibliográfico permite não apenas identificar definições, conceitos e classificações predominantes, mas também evidenciar lacunas, contradições e disputas epistemológicas que envolvem o tema. A partir dessa sistematização, tornou-se possível desenvolver uma problematização crítica sobre as áreas de transição rural-urbana, situando-as no campo do planejamento e revelando sua complexidade territorial, socioeconômica e normativa.

Como produto desta etapa, foram elaborados textos analíticos que compõem o referencial teórico da pesquisa, atendendo ao primeiro objetivo específico e permitindo a consolidação argumentativa do Capítulo I. Essa fundamentação inicial constitui, portanto, o alicerce conceitual que orienta as etapas subsequentes do trabalho, garantindo coerência metodológica e ancoragem crítica às análises desenvolvidas posteriormente.

A **segunda etapa**, de caráter teórico-analítico e aplicada, foi organizada em duas frentes complementares: I) reconstrução histórica do ordenamento territorial do Distrito Federal sob a ótica do planejamento das áreas rurais; e II) análise crítica dos Planos Diretores, com ênfase nas orientações voltadas ao espaço rural e às áreas de transição rural-urbana.

O primeiro eixo foi constituído no levantamento documental e bibliográfico do processo de estruturação territorial do DF, tomando como base legislações, planos, diagnósticos institucionais e produção acadêmica correlata. Esse levantamento foi estruturado a partir de dois recortes: espacial, centrado na conformação territorial da

zona rural; e temporal, compreendendo o período que se estende dos marcos de pré-ocupação do Planalto Central (1891) até o Concurso do Plano Piloto (1956). Esse recorte histórico permitiu compreender a concepção original do território e os sentidos atribuídos à ruralidade antes e durante a implantação da capital – o que possibilitou interpretar as escolhas de planejamento que se consolidariam posteriormente.

Na sequência, foi realizada a análise sistematizada das disposições constantes nos seis Planos Diretores do Distrito Federal: Plano Estruturador de Organização Territorial – PEOT (1977); Plano de Ordenamento Territorial – POT (1985); Plano de Ordenamento e Ocupação do Solo – POUZO (1986); Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (1992); Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (1997); e PDOT atualmente vigente – Lei Complementar nº 803/2009. Considerando o Estatuto da Cidade, que reconhece o Plano Diretor como instrumento basilar da política urbana, estes documentos foram avaliados comparativamente quanto ao tratamento dado às áreas rurais, diretrizes aplicáveis às áreas de transição rural-urbana, instrumentos de zoneamento, mecanismos de proteção territorial, indução ao uso do solo e dispositivos de controle da expansão urbana.

A comparação entre as formulações, avanços, recuos e permanências presentes em cada normativo permitiram verificar em que medida o crescimento urbano sobre o espaço rural resultou de estímulo planejado, omissão regulatória, ineficiência na execução ou fragilidade institucional no ordenamento territorial. Como produto, esta etapa culminou em textos analíticos que evidenciam padrões, rupturas e contradições no planejamento do DF, permitindo atender ao segundo e terceiro objetivos específicos da pesquisa. O conjunto das análises históricas, normativas e comparativas consolidou o encerramento da segunda etapa metodológica e fundamenta integralmente o Capítulo II, oferecendo sustentação sólida para avançar às etapas empíricas de identificação, classificação e leitura territorial das áreas de transição rural-urbana.

A **terceira etapa** possuiu enfoque prático-investigativo, operacionalizando o rebatimento empírico das construções teóricas desenvolvidas nas etapas anteriores. Nessa fase foi desenvolvida a observação direta de campo, mediante visitas *in loco* às áreas de transição rural-urbana previamente selecionadas, com o objetivo de verificar, registrar e qualificar a materialização territorial das dinâmicas analisadas conceitualmente. As visitas buscaram evidenciar, por meio de procedimentos de

registro cartográfico, fotográfico e descritivo, aspectos essenciais como: a situação da ocupação do solo, a configuração morfológica do território e os principais conflitos socioespaciais subjacentes à interface rural-urbana.

Como produtos finais, esta etapa resultou na elaboração de mapas interpretativos, no levantamento fotográfico sistematizado e na produção de diagnósticos descritivo-analíticos das áreas de transição examinadas – atendendo integralmente ao quarto e ao quinto objetivos específicos da pesquisa.

Concluídas as análises e discussões decorrentes da observação empírica, a terceira etapa metodológica se encerra, o que possibilitou o fechamento do Capítulo III e o alcance do objetivo geral: construir uma leitura crítica e fundamentada, em perspectiva histórica e territorial, sobre a forma como as áreas rurais e de transição rural-urbana são compreendidas, transformadas e integradas ao ordenamento do Distrito Federal.

Sendo assim, esta pesquisa foi organizada em cinco seções complementares, estruturadas de forma progressiva e lógica. A introdução, que apresenta o objeto de investigação, as questões norteadoras, o objetivo geral e os objetivos específicos, bem como a metodologia adotada. O Capítulo I – “O mundo desconhecido” reúne o referencial teórico que fundamenta a pesquisa, definindo os conceitos centrais que sustentam as análises posteriores. O Capítulo II – “O território: impasses e desafios ao planejamento” traz a caracterização histórico-territorial do Distrito Federal, discutindo o processo de ocupação, as dinâmicas espaciais e a existência – ou ausência – de um planejamento voltado ao meio rural, além de desenvolver uma análise crítica dos instrumentos de ordenamento territorial, com destaque para os Planos Diretores. O Capítulo III – “O mundo, até então, desconhecido” constitui a etapa empírica do trabalho, dedicando-se à identificação, seleção e análise das áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal, a partir do método desenvolvido. Por fim, a seção de Conclusões sistematiza os resultados obtidos, retomando a pergunta central da pesquisa e apresentando suas contribuições, limites e desdobramentos possíveis.

Espera-se que o desenvolvimento da presente pesquisa contribua com a produção do conhecimento científico na temática, além do potencial para formulação de políticas, planos, programas, projetos, ações e pesquisas futuras que visem a urbanização equilibrada no território do Distrito Federal, com foco nas áreas de

transição rural-urbana. Este trabalho está associado a temáticas relevantes ao ordenamento territorial, como gestão urbana e a minimização dos impactos ambientais, urbanísticos e socioeconômicos negativos da urbanização.



**CAPÍTULO I – O MUNDO  
DESCONHECIDO**

## **1. PLANEJAMENTO URBANO, PLANO DIRETOR E ORDENAMENTO TERRITORIAL**

O planejamento urbano pode ser entendido como a disciplina que, por meio de uma abordagem multidisciplinar, busca compreender e intervir no espaço urbano, articulando os aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais do território. Para tanto, esse planejamento opera por meio de dois instrumentos fundamentais e complementares: o Plano Diretor, que define as diretrizes gerais do desenvolvimento urbano, e os parâmetros de ordenamento territorial, que orientam o uso e a ocupação do solo em escala local. O presente item se dedica a essa disciplina, com o objetivo de compreender dois aspectos principais: (I) como foram estabelecidas as bases do planejamento urbano brasileiro e (II) como as ferramentas desse planejamento atuam nas cidades – com especial atenção à forma como influenciam e são influenciadas pelas dinâmicas rurais e pelas áreas de transição rural-urbana.

No contexto brasileiro, as práticas de planejamento urbano são marcadas por fortes contradições estruturais, resultantes de um processo de urbanização desigual e excludente, profundamente enraizado nas bases socioeconômicas e políticas do país. Autores como Milton Santos (1993), Flávio Villaça (1999a, 1999b, 2005), Roberto Monte-Mór (2006), Raquel Rolnik (2006), Erminia Maricato (2009) e Benny Schvarsberg (2011, 2014) oferecem leituras críticas que evidenciam as tensões entre o planejamento técnico e a realidade urbana brasileira. Suas contribuições ajudam a compreender a distância entre o planejamento idealizado e a cidade concreta, especialmente nas franjas urbanas, onde as contradições entre o urbano e o rural persistem e se tornam mais visíveis na atualidade.

O planejamento urbano no Brasil se desenvolveu ao longo de diferentes fases históricas, cada uma refletindo as condições econômicas, políticas e sociais de seu tempo (Villaça, 1999a). Em seus primórdios, a disciplina ainda não estava institucionalizada, então as intervenções no território ocorriam, predominantemente, por meio de grandes obras e reformas urbanas, sem instrumentos legais sistemáticos de ordenamento (Villaça, 1999a; Monte-Mór, 2006).

A primeira fase desse processo, compreendida entre 1875 e 1930, foi marcada pelo predomínio do chamado urbanismo sanitaria ou higienista, fortemente inspirado nas reformas europeias conduzidas por Georges-Eugène Haussmann em

Paris e por Ildefonso Cerdà em Barcelona. Essa etapa se caracterizou pela busca de embelezamento e modernização das cidades, pautada por ideais de racionalidade técnica e pela rejeição ao passado colonial. As intervenções desse período visavam a melhoria das condições de salubridade, o aumento do padrão construtivo, a criação de novas vias e praças monumentais e a remoção de populações pobres das áreas centrais, sob o pretexto de promover o progresso urbano (Villaça, 1999a; Monte-Mór, 2006).

De acordo com Schvarsberg (2011), muitas cidades brasileiras foram profundamente influenciadas – ou mesmo moldadas – pelos princípios do urbanismo haussmanniano, frequentemente sendo reproduzido de forma acrítica e descontextualizada, ignorando as especificidades locais e regionais. Exemplos emblemáticos incluem a reforma da cidade do Rio de Janeiro (RJ), conduzida por Pereira Passos, e a fundação planejada de Belo Horizonte (MG), idealizada por Aarão Reis. Tais experiências urbanas, embora marcadas por um discurso de modernidade e progresso, resultaram em profundas desigualdades socioespaciais, promovendo a gentrificação das áreas centrais, a expulsão das classes populares e o surgimento de favelas e ocupações precárias nas periferias. Os efeitos estruturantes deste período moldaram a configuração urbana brasileira e anteciparam os problemas que o planejamento moderno, posteriormente, teria dificuldade em corrigir – entre eles, a fragmentação do território e a desarticulação entre o urbano e o rural (Villaça, 1999a; Schvarsberg, 2011).

A segunda fase do planejamento urbano brasileiro, que se estende aproximadamente de 1930 a 1992, marca o momento em que o urbanismo se consolida como disciplina técnica e científica. Para Schvarsberg (2011), essa nova abordagem, fortemente influenciada por modelos estrangeiros, introduz um viés tecnicista e racionalista, buscando ampliar o escopo do urbanismo e integrá-lo à administração pública (Schvarsberg, 2011). Ainda considerando o referido autor:

O próprio termo “planejamento” vai sendo paulatinamente introjetado na administração pública, e começa a substituir gradativamente o termo “urbanismo” que, por sinal, resiste até hoje convivendo ambigualmente ambos os termos para designar práticas variadas (Schvarsberg, 2011, p. 19).

Assim, o campo do planejamento evolui de um urbanismo voltado a intervenções pontuais e sanitaristas para um planejamento urbano de caráter cientificista, sustentado por métodos quantitativos e diagnósticos abrangentes. No

entanto, Schvarsberg (2011) afirma que essa racionalidade técnica, ao mesmo tempo em que promoveu avanços institucionais e metodológicos, acabou por gerar uma visão excessivamente tecnocrática e centralizadora, frequentemente incapaz de lidar com as desigualdades estruturais e as dinâmicas sociais do território. Essa dissociação entre técnica e realidade concreta se configurou como uma das principais fragilidades desse período, resultando em planos ambiciosos, mas de baixa aplicabilidade prática (Schvarsberg, 2011).

A principal característica dessa fase é a elaboração de grandes planos urbanísticos, como extensos documentos técnicos que procuravam abranger todos os aspectos da vida urbana, assumindo um caráter de verdade científica e incontestável (Villaça, 1999b; Monte-Mór, 2006). Segundo Villaça (1999a), o Plano Diretor emergiu como a principal estratégia do planejamento urbano, concebido como:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (Villaça, 1999a, p. 238)

Entretanto, conforme aponta Schvarsberg (2011), grande parte desses planos urbanísticos se tornou inexecutável, pois foi elaborada de forma desvinculada das condições reais das cidades brasileiras, ignorando suas estruturas sociais, econômicas e territoriais preexistentes. Em outras palavras, o planejamento desse período, embora tecnicamente sofisticado, falhou em reconhecer a cidade como produto de contradições e conflitos sociais, tratando-a como um objeto a ser racionalmente administrado.

Cabe ressaltar que, nesse período, foram incorporados aos Planos Diretores alguns instrumentos modernos, como as Leis de Zoneamento e de Uso e Ocupação do Solo (Villaça, 1999b). Esses instrumentos, inspirados em experiências europeias e norte-americanas, representaram avanços no controle do território, mas também carregaram limitações significativas ao serem aplicados sem a devida contextualização social e espacial. Como observa Monte-Mór (2006), tratava-se de “ideias fora do lugar”, ou seja, teorias urbanas transplantadas de realidades distintas e implementadas em um contexto marcado por desigualdade e informalidade.

A criação de Brasília, na década de 1950, é um exemplo emblemático desse período. A nova capital materializou o auge da racionalidade técnica e do planejamento modernista, baseada em um projeto urbano totalizante, mas que revelou as limitações do planejamento urbano brasileiro em sua dimensão social. A cidade foi concebida sob princípios de eficiência e ordem espacial, porém produziu contradições que ecoam até hoje, como a segregação socioespacial e o afastamento entre as áreas formais e as ocupações periféricas, demonstrando que o planejamento tecnocrático não foi capaz de incorporar as complexidades da urbanização real (Paviani, 1985; 2010; Holanda, 2010; Anjos, 2010; 2012; Schvarsberg, 2014).

De acordo com Villaça (1999b), a segunda fase do planejamento urbano brasileiro, por abranger um período extenso e heterogêneo, pode ser subdividida em “subfases”, que se diferenciam entre si conforme as influências políticas e intelectuais predominantes. Essas distinções permitem compreender as transformações internas da disciplina e as variações de enfoque que marcaram a elaboração dos planos urbanos ao longo do século XX.

Na primeira subfase, observa-se a forte influência cientificista estrangeira, em que os planos foram concebidos como exercícios intelectuais de racionalidade técnica, voltados à criação de cidades eficientes, ordenadas e funcionais, em consonância com o ideário modernista. Nessa etapa, prevalecia a crença na capacidade da técnica e da ciência de resolver os problemas urbanos, o que conferia ao planejamento um caráter normativo e autorreferente, desconectado das realidades sociais e territoriais do país (Villaça, 1999b; Monte-Mór, 2006; Schvarsberg, 2011).

A segunda subfase, correspondente ao período da Ditadura Militar (1964 – 1985), representou um endurecimento do planejamento urbano, que passou a ser conduzido de maneira verticalizada, como uma imposição do Governo Federal sobre os municípios. Nesse contexto, o planejamento se tornou um instrumento de centralização política e de controle territorial, priorizando grandes projetos de infraestrutura e expansão urbana voltados à modernização econômica, em detrimento da participação social e das especificidades locais. Os Planos Diretores, quando elaborados, serviam sobretudo como instrumentos de legitimação das decisões tomadas “de cima para baixo”, reforçando a tecnocracia estatal e a dependência dos municípios em relação ao poder central (Villaça, 1999b; Monte-Mór, 2006; Schvarsberg, 2011).

Por fim, na terceira subfase, ainda sob a influência do regime militar, mas já em seu período final, os planos passaram a ser produzidos pelos próprios municípios, embora sem um viés crítico ou participativo efetivo. Essas formulações eram, em geral, documentos genéricos, compostos por diretrizes amplas e objetivos pouco operacionalizáveis, sem articulação real com a gestão territorial ou com os processos sociais em curso. Essa fase evidencia o esgotamento do modelo tecnocrático, cuja rigidez metodológica e ausência de participação popular culminaram em planos meramente formais, distantes da realidade das cidades e de suas desigualdades socioespaciais (Villaça, 1999b; Monte-Mór, 2006; Schvarsberg, 2011).

A terceira fase do planejamento urbano brasileiro, compreendida aproximadamente entre 1990 e 2001, é fortemente marcada pelo processo de redemocratização nacional e pela consolidação de um novo marco jurídico-institucional, inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente consolidado com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). De acordo com Villaça (1999b), essa fase representa um ponto de inflexão na trajetória do planejamento urbano no Brasil, caracterizando-se por uma ruptura gradual com o tecnocratismo herdado das décadas anteriores e pela incorporação de valores democráticos, participativos e sociais ao ordenamento territorial.

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), ao regulamentar o capítulo da Política Urbana previsto na Constituição Federal, introduziu avanços conceituais e metodológicos ao planejamento urbano. Entre seus principais fundamentos estão a participação social, a função social da propriedade e da cidade, a gestão democrática, a proteção dos recursos naturais e a promoção do bem-estar coletivo. Além disso, o Plano Diretor é reafirmado como o principal instrumento da política urbana brasileira, devendo ser elaborado na forma de lei complementar, sob a coordenação do Poder Executivo municipal (ou distrital) e com a participação efetiva do Legislativo e da sociedade civil (Brasil, 2004). Essa exigência legal consolidou o Plano Diretor como um instrumento de pactuação social e política, e não apenas de regulação técnica, inserindo-o em um novo paradigma de governança urbana.

Conforme o art. 2º do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), o objetivo central do Plano Diretor é assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Para alcançar esse propósito, a Lei estabelece um conjunto de instrumentos da política urbana que atuam em diferentes dimensões da vida territorial,

regulamentados pelo próprio Plano Diretor ou por atos normativos específicos. Entre esses instrumentos, destacam-se o Plano Diretor, os planos setoriais, os instrumentos tributários e financeiros, e os instrumentos políticos e jurídicos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, e o direito de preempção <sup>1</sup> (Brasil, 2001). Esses mecanismos ampliaram significativamente o alcance do planejamento, permitindo sua atuação tanto sobre o espaço edificado quanto sobre as relações fundiárias e socioeconômicas que o sustentam.

Ainda em relação a essa fase, Schvarsberg (2011, p. 22) observa que o período inaugurou “um processo próprio de experimentação, rico e contraditório, uma espécie de híbrido urbanístico de múltiplas influências e matrizes conceituais, empíricas e ideológicas”. Essa multiplicidade reflete o caráter plural e conflituoso do planejamento urbano contemporâneo, em que se entrecruzam referências do urbanismo moderno, do pensamento crítico latino-americano e das práticas participativas emergentes. Nesse contexto, o planejamento deixa de ser apenas um campo técnico e passa a se constituir como arena política, permeada por disputas em torno do uso do território, da democratização da terra urbana e do reconhecimento das diferentes formas de ocupação – incluindo, de modo ainda incipiente, as áreas rurais.

De modo geral, a trajetória do planejamento urbano brasileiro evidencia um processo histórico de avanços institucionais e permanências estruturais, em que cada fase incorporou novos instrumentos e paradigmas sem, contudo, romper integralmente com as lógicas excludentes herdadas do passado. A primeira fase, de caráter higienista e estético, estabeleceu as bases de um urbanismo voltado à cidade formal, que via o território rural apenas como espaço residual. A segunda fase, embora tenha institucionalizado o planejamento como disciplina técnica e introduzido os Planos Diretores, manteve uma visão setorial e tecnocrática, incapaz de reconhecer a complexidade territorial brasileira e suas interdependências urbano-rurais. Já a terceira fase, marcada pela redemocratização e pelo Estatuto da Cidade, trouxe inovações substantivas no campo da gestão democrática e da função social da

---

<sup>1</sup> Para fins de organização da discussão proposta nesta pesquisa, as questões afetas o Estatuto da Cidade serão aprofundadas no item 3, que visa discutir a função social da propriedade urbana e da propriedade rural.

propriedade, mas permaneceu limitada pela dificuldade de efetivação prática desses princípios.

Alguns autores identificam, na trajetória recente do urbanismo brasileiro, uma quarta fase do planejamento urbano, correspondente ao período pós-Estatuto da Cidade, marcada pela consolidação da regulamentação da política urbana e pela tentativa de operacionalizar seus princípios no território (Villaça, 2005; Schvarsberg, 2011). De acordo com Schvarsberg (2011), embora a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) tenham representado marcos fundamentais na democratização do planejamento e na redefinição da função social da propriedade e da cidade, as cidades brasileiras contemporâneas continuam a enfrentar um conjunto persistente de desafios e dinâmicas enraizadas no território.

Entre as problemáticas mais recorrentes desse período, destacam-se o espraiamento urbano, o consumo excessivo de terras rurais, a segregação socioespacial da população de baixa renda, o esvaziamento de centros urbanos dotados de infraestrutura, a expansão urbana mediante condomínios horizontais fechados, as deficiências habitacionais para as classes populares e a ocupação de áreas ambientalmente frágeis (Schvarsberg, 2011; Pantaleão; Ferreira, 2011; Pereira, 2013; Pescatori, 2015; Bernardini, 2018). Esses fenômenos demonstram que, mesmo após a institucionalização de uma política urbana democrática, o modelo de urbanização brasileiro se mantém profundamente desigual e fragmentado, revelando a distância entre o planejamento formal e a realidade concreta das cidades.

Schvarsberg (2011) observa, ainda, que parte dessa dinâmica decorre do caráter meramente formal e burocrático com que muitos municípios elaboraram seus Planos Diretores na contemporaneidade, frequentemente com o objetivo de atender às exigências legais para obtenção de recursos federais, e não como instrumentos efetivos de gestão territorial. Essa postura reduziu o Plano Diretor a um requisito administrativo, desprovido de leitura crítica do território e de efetiva capacidade de transformação urbana.

A partir da década de 2010, emergiu uma nova discussão no âmbito desta quarta fase do planejamento brasileiro, autores de diferentes campos teóricos passaram a apontar à necessidade de inclusão da zona rural no escopo do planejamento territorial, ampliando o debate para além das fronteiras tradicionais da cidade (Miranda, 2008; Miranda; Silva, 2013; Barbosa, 2013; Santos, 2014;

Bernardini, 2018; Nunes, 2019; Bellezani; Fernandes; Travassos, 2021). De modo geral, esses autores apontam que, apesar de os Planos Diretores possuírem abrangência municipal integral, suas diretrizes permanecem centradas na propriedade urbana, produzindo zoneamentos desvinculados da realidade rural e insuficientes para garantir a proteção e o ordenamento das áreas produtivas (Santos, 2014).

Nesse sentido, Miranda (2008), Barbosa (2013) e Nunes (2019) enfatizam a importância de adequar os zoneamentos municipais às novas dinâmicas existentes no campo, especialmente nas áreas em que usos urbanos e rurais se mesclam, conformando as chamadas áreas de transição rural-urbana. Essas zonas híbridas, embora fundamentais para compreender a expansão territorial das metrópoles, permanecem juridicamente invisíveis, o que limita a eficácia do planejamento e agrava os conflitos socioeconômicos, fundiários e ambientais.

Bernardini (2018) reforça essa crítica ao apontar que os planejadores urbanos contemporâneos têm se mostrado incapazes de conter a urbanização fragmentada e dispersa que avança sobre o território rural. O autor alerta para o risco de constantes ampliações do perímetro urbano a cada revisão dos Planos Diretores, como estratégia de adequação tardia à realidade de ocupações já consolidadas, o que fragiliza a coerência do ordenamento territorial e incentiva a especulação imobiliária. Schvarsberg (2011, p. 23) descreve esse fenômeno como uma das maiores distorções do planejamento atual, sintetizando-o na expressão: “transformação da terra rural em urbana, ou seja, hectares transformados em metros quadrados.”

Na mesma direção, Bellezani, Fernandes e Travassos (2021) argumentam que as áreas rurais das metrópoles brasileiras carecem de instrumentos adequados de planejamento capazes de lidar com as pressões urbanas. As autoras destacam que a atuação do planejamento nesses espaços é essencial para garantir a resiliência socioambiental das áreas rurais e a sustentabilidade das próprias cidades, que dependem da produção de alimentos e dos serviços ecossistêmicos provenientes dessas regiões. Essa perspectiva amplia o entendimento da ruralidade como componente indispensável da dinâmica metropolitana e evidencia a urgência de integrar o planejamento urbano e o rural sob uma abordagem territorial unificada (Bellezani; Fernandes; Travassos, 2021).

Por fim, Del Grossi e Silva (1998) analisam as transformações contemporâneas do espaço rural, relacionadas ao conceito de nova ruralidade

proposto por Graziano da Silva (2002). Segundo os autores, o rural brasileiro deixou de ser um espaço exclusivamente agrícola, passando a abrigar atividades econômicas diversificadas, funções ambientais e novos padrões de sociabilidade<sup>2</sup>. Diante desse cenário, torna-se imprescindível que os Planos Diretores atualizem seus instrumentos e parâmetros urbanísticos, incorporando as novas tipologias construtivas e dinâmicas de uso e ocupação do solo que incidem sobre o espaço rural. A ausência dessa atualização tem contribuído para a desarticulação entre campo e cidade, dificultando o reconhecimento institucional das áreas de transição e comprometendo a efetividade da política de ordenamento territorial.

De modo geral, os Planos Diretores contemporâneos ainda se estruturam a partir de uma visão predominantemente urbana, com diretrizes voltadas ao ordenamento da zona urbana e pouca atenção à ruralidade. O art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988) atribui aos municípios a competência de promover o “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Contudo, as dinâmicas territoriais atuais exigem uma reinterpretação desse preceito, de modo a incluir a zona rural como parte integrante do planejamento territorial municipal. Somente por meio de uma abordagem integrada e multiescalar será possível garantir a efetividade da função social da terra em todo o território, urbano ou rural.

Nesse sentido, ordenamento territorial deve assegurar a produção de cidades mais sustentáveis e resilientes, orientadas por princípios de viabilidade econômica, justiça social, adequação ambiental e coerência técnica. Conforme dispõe o art. 30 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o ordenamento territorial é constituído pelo disciplinamento do parcelamento, da ocupação e do uso do solo, sendo esses três elementos a base normativa da organização espacial das cidades brasileiras.

O parcelamento do solo define a forma como o território urbano pode ser segmentado em lotes destinados à implantação de edificações e ao desenvolvimento de atividades econômicas e sociais. A ocupação do solo, por sua vez, estabelece os padrões urbanísticos que orientam a forma, a densidade e a disposição das edificações no espaço urbano. Já o uso do solo regula quais atividades podem ocorrer em cada porção da cidade, determinando a compatibilidade entre funções urbanas

---

<sup>2</sup> A discussão acerca da teoria da nova ruralidade será aprofundada no item 2. da presente pesquisa.

(residenciais, comerciais, industriais, institucionais, produtivas, entre outras) e as condições ambientais e infraestruturais existentes (Brasil, 1979; 2001). Cabe ressaltar que, conforme o art. 3º do Marco Legal de Parcelamento do Solo brasileiro, Lei Federal nº 6766/1979, o parcelamento do solo para fins urbanos é restrito à zona urbana ou às zonas de urbanização específica.

Essas três disciplinas – parcelamento, ocupação e uso do solo – mantêm entre si uma relação de interdependência e causalidade, sendo o conjunto de suas normas e práticas o que configura a morfologia urbana, ou seja, a forma física e funcional das cidades (Holanda, 2015; 2018; Krafta, 2014). Quando articuladas de maneira integrada, elas permitem ordenar o crescimento urbano, otimizar a infraestrutura e assegurar a coerência entre o planejamento e a dinâmica real do território. No entanto, quando aplicadas de modo desarticulado ou setorial, tendem a reproduzir desigualdades espaciais e aprofundar a fragmentação socioambiental.

Contudo, Miranda (2009) destaca que, no decorrer dos anos, os instrumentos do planejamento e do ordenamento territorial foram pensados e executados de forma fragmentada no território, principalmente considerando as áreas rurais, periféricas e de expansão urbana. Este aspecto que reforça a importância de se estabelecer parâmetros de ordenamento pensados para as áreas rurais. Ressalta-se que isto não deve ocorrer de forma rígida, tal qual os zoneamentos do período moderno, mas pensados de forma crítica, integradora e sensível às dinâmicas físico-territoriais, históricas, econômicas e sociais de cada local e em conjunto com a comunidade.

Miranda (2008) observa que, ao longo das últimas décadas, os instrumentos de planejamento e ordenamento territorial foram frequentemente elaborados e executados de forma fragmentada, especialmente nas áreas rurais, periféricas e de expansão urbana. Essa desarticulação evidencia a limitação histórica do planejamento brasileiro, que tradicionalmente concentrou seus esforços sobre o espaço urbano consolidado, negligenciando as zonas limítrofes e de transição. Como resultado, consolidou-se uma dicotomia normativa entre o urbano e o rural, que ignora as continuidades territoriais e as complexas interações existentes entre esses espaços.

Diante desse cenário, cabe ao planejamento territorial se atualizar, estabelecer parâmetros de ordenamento territorial aplicáveis às áreas rurais, reconhecendo suas singularidades funcionais, produtivas e ambientais. No entanto,

tais parâmetros não devem reproduzir a rigidez dos antigos zoneamentos modernistas, marcados pela setorização estanque e pela homogeneização do território. Pelo contrário, devem ser pensados de forma crítica, integradora e sensível às dinâmicas físico-territoriais, históricas, econômicas e sociais, construídos em diálogo com as comunidades locais e alinhados aos princípios de sustentabilidade e multifuncionalidade do espaço rural.

Assim, o ordenamento territorial contemporâneo deve ser entendido não apenas como um instrumento técnico de controle do uso do solo, mas como uma política pública de mediação entre os diferentes modos de habitar, produzir e viver o território. Incorporar o campo nesse processo significa reconhecer a complexidade das fronteiras espaciais e avançar em direção a um modelo de planejamento mais equitativo, resiliente e coerente com a realidade brasileira.

## 2. ESPAÇO RURAL X ESPAÇO URBANO

As discussões em torno das definições de “rural” e “urbano” são bastante extensas na literatura, exigindo a apropriação de diferentes áreas do conhecimento e a sobreposição das ideias de diversos autores. Partindo deste princípio, a presente seção se volta a estas definições, buscando uma ótica multidisciplinar, em que serão levantados e analisados, em conjunto, o Estado da Arte de cada um dos referidos conceitos.

Autores de diferentes áreas do conhecimento – sociologia, história, arquitetura e urbanismo, planejamento urbano, geografia, economia, filosofia, entre outros – abordaram em seus estudos a caracterização de “campo e cidade” ou “rural e urbano”. Podem ser citados como exemplos Milton Santos (1993), Henry Lefebvre (1999), Manuel Castells (1999), Maria Wanderley (2000), Ricardo Abramovay (2000), Gaziano da Silva (2002), José Eli da Viega (2004), Roberto Monte-Mór (2006), Arilson Favareto (2006), Maria Sposito (2010), Mara Bernardelli (2010), Arthur Whitacker (2010), Neil Brenner (2014, 2018), entre outros que serão abordados a seguir.

Favareto (2006) parte do levantamento histórico da relação “campo-cidade”. De acordo com o autor, no séc. XX os estudos afetos às ideias de rural e urbano criaram um caráter dicotômico, representando campo e cidade como um par oposto. Porém, no início do séc. XXI estas as definições passaram a possuir referências mais claras sob uma perspectiva econômica. Favareto (2006), reforça este viés ao destacar a dificuldade em delimitar essas realidades, ao afirmar que o rural e o urbano:

(...) só existem em relação direta com seu par oposto, tal como acontece com o masculino e o feminino, ou com o sagrado e o profano. Para pensar os termos da relação entre os dois pólos a primeira dificuldade que se impõe é justamente sua própria delimitação. (Favareto, 2006, p. 80)

No Brasil contemporâneo, a compreensão das delimitações entre o urbano e o rural está intrinsecamente ligada ao debate sobre o planejamento territorial. Nesse contexto, o Plano Diretor municipal destaca-se como o principal instrumento de ordenamento territorial no país. Ele regula padrões de parcelamento, zoneamento e uso e ocupação do solo, tanto urbano quanto rural, além de aplicar os instrumentos da política urbana - conforme apresentado na seção anterior. O Plano Diretor também define o perímetro urbano dos municípios e do Distrito Federal, estabelecendo uma linha imaginária que distingue as áreas consideradas rurais ou urbanas.

Mariana Santos (2014), ao levantar contribuições para o planejamento territorial das áreas rurais, aponta que a diferenciação entre rural e urbano, no Brasil, possui enfoque, majoritário, político-administrativo. A autora critica a negligência de aspectos territoriais, socioculturais e econômicos, resultando em uma diferenciação frágil que, em última análise, atende a demandas políticas (Santos, 2014). Sidney Bernardini (2018), ao estudar a expansão do perímetro urbano de Campinas em sucessivas revisões dos Planos Diretores, também critica a tendência do planejamento em favorecer ocupações dispersas e fragmentadas, ignorando, sobretudo, as demandas das áreas rurais.

A partir deste panorama, emerge o ideário levantado pelo sociólogo Manuel Castells (1999) em sua obra "A sociedade em rede". Buscando caracterizar os espaços urbanos e rurais, o autor defende que:

“(...) não deveriam ser somente os limites geográficos e político-administrativos, mais também **os aspectos simbólicos de territorialidade** que deveriam estar presente na construção e definição do que é urbano e rural” (Castells, 1999, p. 57, grifo nosso).

De modo semelhante, o filósofo Henri Lefebvre aponta a necessidade de compreender as dinâmicas sociais, políticas e econômicas que permeiam a relação "campo x cidade" para entender esses universos (Lefebvre, 1991, 1999). Para Lefebvre (1999), dois conceitos essenciais fundamentam a diferença entre urbano e rural: a *morfologia material*, que caracteriza o espaço físico onde as relações sociais ocorrem, e a *morfologia social*, que representa as próprias relações sociais.

O urbano, segundo Lefebvre (1999), corresponde ao espaço onde coexistem a cidade, como morfologia material, e as relações urbanas, como morfologia social. A morfologia material da cidade pode ser identificada a partir de características como assentamentos humanos consolidados, práticas artesanais em tempo integral, fortificações, aglomerações estáveis e uma estrutura urbana que inclua ruas, casas e outras edificações (Santos, 1993; Favareto, 2006; Monte-Mór, 2006; Endlich, 2010; Sobarzo, 2010). Sob os aspectos político-administrativo e econômico, Favareto (2006) afirma que as cidades são caracterizadas pelo espaço físico com sede territorial; grande assentamento humano; e mercado que possibilite as trocas de bens e serviços. Ainda nesse sentido, cabe ressaltar que, para Lefebvre (1991), a industrialização foi um processo histórico que, ao modificar as relações

socioeconômicas, fez a cidade se tornar um “produto” dotado de valor e sujeito a ser consumido.

Estudos urbanos mais recentes indicam que pode ser considerado urbano o espaço onde existe uma “cidade consolidada”, caracterizada pela presença de infraestruturas básicas, oferta de serviços, concentração demográfica, densidade populacional e, como elemento mais importante, as relações de urbanidade<sup>3</sup> (Campos & Krahl, 2006; Endlich, 2010; Aguiar, 2012; Mores Netto, 2012; Bertolini, 2015). Whitacker (2010) complementa esta ideia ao afirmar que a cidade vai além de sua realidade física, ela é parte de um processo histórico contínuo de produção socioespacial:

O espaço urbano resulta de uma articulação dialética de formas e funções, portanto é dotado de historicidade. Conseqüentemente, não se constitui apenas como produto das relações sociais, mas também como condicionador dessas relações (...) (Whitacker, 2010, p. 145)

Ao abordar questões relacionadas ao uso do solo, Bertolini (2015) destaca que atividades agrícolas, tradicionalmente associadas às áreas rurais, também podem estar presentes no espaço urbano.

No que diz respeito à morfologia social das relações urbanas, essas são amplamente discutidas por Weber (1998) e Lefebvre (1999). Para Weber (1998), as relações urbanas ocorrem em locais que possuem elementos que promovem associação espontânea ou induzida entre as pessoas – um fenômeno que pode ser simplificado como “viver em sociedade” de acordo com Favareto (2006). De modo semelhante, Lefebvre (1999) define as relações urbanas como aquelas que se desenvolvem no espaço onde a sociedade se encontra e realiza trocas comerciais, políticas e ideológicas, onde são formadas centralidades humanas. Esse espaço é sustentado por bases materiais e arquitetônicas que possibilitam e suportam a vida social (Lefebvre, 1999).

Com relação ao espaço rural, Lefebvre (1991) afirma que a morfologia material corresponde ao “campo”, um local diretamente ligado à natureza e que possibilita o estabelecimento das bases produtivas, sejam elas agrícolas, extrativistas ou pecuárias. Por sua vez, a morfologia social remete às relações da ruralidade,

---

<sup>3</sup> A ideia de urbanidade deve ser entendida à luz da ótica apresentada por Vinicius Moares Netto (2012), sendo o conjunto de qualidades de uma cidade que a tornam um local acolhedor e receptivo às pessoas, possibilitando a existência das relações sociais.

aquelas em que o homem está vinculado a terra que vive, produz e conserva (Lefebvre, 1991).

A morfologia material do rural é fortemente influenciada pelo previsto na tradição da “economia rural”, que entende o campo como espaço associado às atividades do setor econômico primário, especialmente a agropecuária (Favareto, 2006). Entre as características desse espaço, destacam-se a baixa densidade demográfica, alta dispersão das ocupações, baixa complexidade social, maior dependência e correlação com a natureza, presença de unidades de conservação e espaço de manutenção de serviços ecossistêmicos (Santos, 1993; Abramovay, 2000; Silva, 2002; Favareto, 2006; Campos e Krahl, 2006; Bernardelli, 2010; Bagli, 2010; Nunes, 2019). Esse conjunto de traços forma a ideia de “ruralidade tradicional”, que enxerga o campo como um local de produção do setor primário, com baixa densidade populacional e maior relação do homem com a natureza.

A morfologia social do campo, como mencionado, ocorre no âmbito das relações de ruralidade, que podem ser caracterizadas pelo vínculo que o homem tem com a terra (Lefebvre, 1991; Abramovay, 2000; Silva, 2002; Bagli, 2010). Bagli (2010) destaca que:

Nos espaços rurais, **as relações cotidianas são construídas tendo como base uma intensa ligação com a terra**. O sustento da família é assegurado pelo trabalho sobre ela produzido, seja por intermédio dos produtos cultivados (para venda ou consumo), seja por intermédio da criação de animais (pastagens e outras fontes de alimento). **A terra não é mero chão, mas garantia de sobrevivência**. (Bagli, 2010, p. 87, grifo nosso)

Favareto (2006, p. 81) critica, no entanto, a visão tradicional do campo, que reflete “traços que claramente falam mais da condição rural nos anos 30 do século XX, quando tal definição foi formulada, do que exatamente de caracteres fundamentais da ruralidade”. Ou seja, a morfologia social do campo vai além da relação com a terra.

Abramovay (2000), Campos e Krahl (2006), Endlich (2010), Silva (2010) e Bernardelli (2010) reforçam a necessidade de revisar a ideia tradicional sobre o campo. Abramovay (2000) critica a concepção de que o campo é atrasado e sem desenvolvimento, argumentando que:

(...) fontes de desenvolvimento e geração de renda vai depender tanto das organizações dos habitantes e das instituições rurais, como, sobretudo, do

tipo de relação que conseguem estabelecer com as cidades. (Abramovay, 2000, p. 13)

Além disso, para o autor, a inserção de serviços urbanos na zona rural não significa a “urbanização do campo”, pois a população rural não precisa ser completamente dependente da zona urbana para provisão de serviços básicos à vida cotidiana (Abramovay, 2000). Outros autores, como Endlich (2010), Silva (2010) e Bernardelli (2010), enfatizam que o campo possui processos próprios – produtivos, culturais, sociais, históricos e políticos – que não dependem exclusivamente do urbano.

Esse contexto demanda uma ampliação da compreensão sobre a ruralidade – especialmente em relação ao entendimento das relações sociais rurais –, o que dá origem à duas correntes teóricas sobre a relação “urbano x rural”. A primeira trata da teoria da nova ruralidade e as transformações que o meio rural passa em função da multifuncionalidade rural, sendo defendida pelo agrônomo José Graziano da Silva (2002) e pela advogada Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2000). A segunda corrente diz respeito à teoria da urbanização completa da sociedade, defendida pelo filósofo Henry Lefebvre (1970), o arquiteto Roberto Monte-Mór (2006) e o geógrafo Neil Brenner (2014, 2018).

De acordo com a primeira corrente teórica, nas últimas décadas do séc. XX, os espaços rurais brasileiros passaram por profundas transformações estruturais associadas à diversificação das atividades econômicas. Em sua obra “O Novo Rural Brasileiro”, Graziano da Silva (2002) defende a ideia da “nova ruralidade brasileira”, dinâmica que tem provocado mudanças “multidimensionais” na área rural, não se limitando “apenas pela ótica econômica ou social, nem do ponto de vista estrito da produção ou do consumo” (Silva, 2002, p. 4).

A dinamização econômica observada por Silva (2002) é estruturada, majoritariamente, em três grupos de novas atividades econômicas na zona rural, sendo elas: I) agropecuária moderna, que engloba as atividades relacionadas às agroindústrias e produção de *commodities*; II) atividades não-agrícolas, como as atividades de moradia, lazer ecológico, turismo rural e prestação de serviços à população rural; e III) novas atividades agropecuárias, aquelas relacionadas a nichos específicos do mercado, como produção artesanal de doces e conservas, cultivo de flores, criação de animais exóticos, caça e pesca, entre outros.

Considerando este panorama, a forte influência do sistema de produção capitalista e o acesso às novas tecnologias da informação, o campo brasileiro passa a integrar às cadeias econômicas regionais, nacionais e globais de produção e consumo, adquirindo nova funcionalidade econômica e alterando as relações sociais tradicionais da população rural (Silva, 2002; Elias, 2011; Nunes, 2019).

Esse contexto também reconhece a “pluriatividade” rural – também chamada de multifuncionalidade rural – que, segundo Del Grossi e Silva (2013):

O conceito de pluriatividade permite juntar as atividades agrícolas com outras atividades que gerem ganhos monetários e não monetários, independentemente de serem internas ou externas à exploração agropecuária. (Del Grossi, Silva, 2013, p. 1)

Wanderley (2000) destaca a importância da “plurifuncionalidade” que, intrínseca à nova ruralidade, provoca o reconhecimento das atividades não-agrícolas no campo e a valorização do patrimônio natural, histórico e cultural do rural. Sob uma perspectiva socioambiental dessa dinâmica, é possível afirmar que o campo e a cidade começam a possuir maior integração e a reconhecer sua interdependência, provocando o entrelaçamento dos valores urbanos e rurais (Wanderley, 2000; Silva, 2002; Nunes, 2019).

Diante disso, Nunes (2019, p. 47) afirma que o espaço rural passa a se reorganizar, mudando a dinâmica tradicional do campo:

“(...) a valorização da **pluriatividade**, que envolve a mescla de atividades agrícolas e não agrícolas (...) resultam de uma reorganização produtiva que ressignifica o uso do espaço rural, transformando-o em um lugar de sociabilidade interligado a **outras redes**. (Nunes, 2019, p. 47, grifo nosso)

Ressalta-se que a cidade também é afetada por estas transformações, pois a população urbana cria maior interesse por estilos de vida ligados à sustentabilidade, conservação da natureza, consumo de produtos locais e orgânicos (Wanderley, 2000). Como consequência, o reconhecimento da nova ruralidade cria uma nova perspectiva das complexidades da vida no campo, que não se restringe à produção agropecuária, e rompe com o isolamento histórico na zona rural (Silva, 2002; Wanderley, 2000).

Sob esta ótica, a nova ruralidade pode ser entendida como uma construção que afeta as escalas econômica, social e ambiental do campo, transcendendo o enfoque produtivo que, historicamente, está atrelado à esta realidade. Essa dinâmica também provoca modificações na significância do rural, expondo sua realidade

multifuncional e as complexidades de suas relações socioeconômicas, especialmente em resposta às demandas do mundo moderno, tecnológico, globalizado e interconectado.

Silva (2002) mostra que o meio rural, apesar de ter se transformado sua morfologia material para se adaptar às dinâmicas de mercado modernas, manteve a morfologia social da ruralidade, as dinâmicas socioculturais do campo. Além disso, Santos (1993), Wanderley (2000), Silva (2002), Sposito (2010) e Saquet (2010) mostram que a inserção da morfologia social da cidade no campo não ocasionou no fim das relações de ruralidade, ao contrário, provocou a criação de um novo contexto que mescla as dinâmicas do campo e da cidade, o *continuum* rural-urbano.

Já sob a ótica da segunda corrente teórica, os novos processos mencionados provocaram a “sobreposição” da cidade sobre o campo, pois os processos industriais capitalistas converteram a lógica da produção agrícola, fazendo o campo assumir um papel comercial, sob a lógica de acumulação, em detrimento da segurança alimentar (Lefebvre, 1970; Monte-Mór, 2006; Neil Brenner, 2014; 2018). Ou seja, na visão dos autores, a área rural, a partir do final do séc. XX, passou a produzir para atender à lógica do mercado.

Na perspectiva dos três autores, as relações de ruralidade foram alteradas pela lógica de mercado – que antes se restringia à cidade - e provocaram a redefinição das relações rurais, que passaram a ser subordinadas às relações urbanas. Como consequência, Lefebvre (1970), Monte-Mór (2006) e Neil Brenner (2014, 2018) prenunciam, respectivamente, as ideias de “urbanização completa da sociedade”, “urbanização extensiva” e “urbanização planetária”.

Em sua obra “A Revolução Urbana”, Lefebvre (1970) estuda os processos de urbanização das cidades da Europa Ocidental nos anos 1960, onde observa que a urbanização se tornou um processo fragmentado e contínuo de produção do tecido urbano. O autor afirma que as cidades entraram em uma dinâmica simultânea de “implosão e explosão”, sendo o primeiro fenômeno caracterizado pela concentração urbana, acumulação de capital e aglomeração de população nas cidades; e o segundo, pela extensão do tecido urbano para acomodar os acúmulos anteriores, com vista a sustentar a dinâmica econômica capitalista (Lefebvre, 1970; 1999). A partir deste estudo de caso, Lefebvre (1970) cria a teoria da urbanização completa da sociedade, que postula que o processo de urbanização transcendeu os limites

urbanos, abrangendo a totalidade da sociedade, levando à subordinação do agrário ao urbano.

Já no séc. XXI, Monte-Mór (2006) e Brenner (2014) atualizaram a teoria de Lefebvre, ambos argumentando que a urbanização, na atualidade, atingiu condições “extensivas” ou “planetárias”. Monte-Mór (2006) toma como estudo de caso as redes urbanas industrializadas de algumas cidades da Amazônia brasileira, com objetivo de analisar as consequências da urbanização fora das cidades densas. A partir disso, o autor caracteriza a urbanização extensiva como:

(...) uma metáfora para indicar que o urbano, tomado agora como um substantivo e não apenas como adjetivo da cidade, ganhou virtualmente dimensões globais representando todo o espaço social, ele todo agora equipado com as condições urbano-industriais, prenhe das relações de produção capitalistas e (re)politizado a partir da práxis gerada nas centralidades urbanas (Monte-Mór, 2006, p. 76).

Ou seja, para o autor as redes urbanas passaram a ocupar paisagens tradicionalmente rurais, com objetivo de financiar e dar suporte às infraestruturas, indústrias dos aglomerados urbanos, criando, assim, a hinterlândia das paisagens operacionais. Ressalta-se que, para Monte-Mór, o urbano não se restringe ao espaço edificado, mas ao espaço que possui relações urbanas.

Buscando superar alguns pressupostos da teoria urbana crítica do séc. XX, especialmente em relação a visão binária de urbano x rural, Brenner (2014) formula a teoria da urbanização planetária, como um processo de expansão e reprodução do tecido urbano, de forma socioeconômica desigual e irregular. De acordo com o autor:

Dentro dessa inigualável e confusa **condição urbana-planetária**, **as grandiosas operações industriais, as infraestruturas e as ecologias políticas da urbanização capitalista já não são mais fortemente peculiares apenas a aglomerações densas** ou a regiões metropolitanas policêntricas, onde, no passado, poderiam ser contrapostas ao seu reino “exterior” dada a existência de um lado rural – considerado uma inquestionável caixa preta da “não cidade”. Nesse sentido, as formas de urbanização capitalistas vêm transcendendo, entranhando e substituindo cada vez mais a antiga divisão urbano/rural, expandindo-se por toda a superfície terrestre, assim como pelas suas camadas mais subterrâneas e, também, pela atmosfera.

As paisagens operacionais resultantes daí estão compostas por infraestruturas sociais e técnicas enredadas umas nas outras em escala planetária, **buscando atender às principais operações industriais, logísticas e metabólicas que apoiam e sustentam a vida urbana** – incluindo a extração de recursos, a geração de combustível e energia, a produção agroindustrial e apropriação de biomassa, o transporte e as comunicações, assim como o abas tecimento de água, o descarte de

resíduos, entre outras práticas de gestão ambiental (Brenner, 2018, p. 240, grifo nosso).

Ou seja, a condição urbana deixa de se restringir à cidade densa, expandindo-se à toda paisagem que seja, funcionalmente, base do desenvolvimento capitalista, seja ela industrial, agropecuária, extrativista ou logística (Brenner, 2014).

As discussões do presente item têm como objetivo a análise do entendimento da ideia de “espaço urbano” e “espaço rural”. Observou-se que ambas as realidades são dinâmicas, não podendo ser enquadradas em “fórmulas” que irão caracterizar todas as cidades ou todo o campo. Contudo, a partir da literatura, torna-se possível – ao menos como tentativa – o entendimento destas realidades no recorte temporal da contemporaneidade.

O urbano pode ser entendido como um espaço complexo e dinâmico marcado pela presença da cidade consolidada, mas que transcende sua dimensão física para englobar também aspectos históricos, simbólicos e sociais. Ressalta-se que cidade é um produto histórico e cultural das relações humanas, que molda e é moldada pelas trocas da sociedade, sejam elas econômicas, políticas, ideológicas, entre outras.

O rural é um espaço multifacetado que transcende a visão tradicional de isolamento e dependência exclusiva das atividades agropecuárias. A "nova ruralidade" destaca a diversificação das atividades econômicas, a pluriatividade rural e a valorização dos serviços ecossistêmicos, evidenciando o papel do campo como um espaço dinâmico, integrado às cadeias globais de produção e consumo. Além disso, o rural se redefine como um lugar de sociabilidade e interação com os valores urbanos, promovendo uma interdependência que ressignifica seu uso e importância no mundo contemporâneo.

A partir da interação entre as realidades urbana e rural, cria-se um novo contexto híbrido que apresenta características próprias, chamado – no âmbito deste trabalho - de área de transição rural-urbana. Este espaço, como o objeto de estudo da presente pesquisa, terá sua construção aprofundada no item 4.

### 3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A função social da propriedade constitui um dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, inserido entre os direitos e deveres individuais e coletivos no inciso XXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Tal princípio impõe ao proprietário o dever de garantir que o uso da terra ou do imóvel sob sua posse atenda ao interesse coletivo, conciliando a utilização econômica do bem com sua dimensão social e ambiental. Dessa forma, a propriedade deixa de ser compreendida apenas como um direito individual absoluto e passa a ser vista como instrumento de realização da justiça social e de equilíbrio territorial.

A presente seção dedica-se à análise da função social das propriedades rural e urbana, à luz das distinções apresentadas no item anterior, buscando compreender não apenas as condições que configuram o cumprimento de sua função, mas também os fatores que caracterizam seu desvio, especialmente em contextos de conflito entre o uso individual e o interesse público.

De acordo com a Constituição Federal, a importância desse conceito reside na garantia da justiça social e do desenvolvimento sustentável, ao estabelecer que as necessidades coletivas prevalecem sobre os interesses particulares. Essa diretriz é reafirmada em três dispositivos constitucionais centrais: os artigos 170, 182 e 186, que tratam, respectivamente, da ordem econômica, da política urbana e da política agrícola:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

(...)

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(...)

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (Brasil, 1988)

Com base nesses dispositivos, pode-se afirmar que, no contexto urbano, a função social da propriedade está associada ao uso adequado do solo, à garantia do direito à moradia e à ordenação equilibrada do crescimento das cidades, conforme os princípios do plano diretor. No meio rural, por sua vez, a função social é condicionada ao uso produtivo e sustentável da terra, observando normas ambientais e trabalhistas, de modo a assegurar a preservação dos recursos naturais e a justiça nas relações de trabalho (Brasil, 1988). A partir dessa perspectiva, a função social da propriedade emerge como um princípio integrador entre a política urbana e a política agrícola, reafirmando a necessidade de uma visão territorial unificada, capaz de reconhecer as especificidades de cada contexto – urbano, rural e de transição – sem perder de vista o objetivo maior de garantir a dignidade humana e a equidade socioespacial.

A temática é aprofundada em normativos federais que regulamentam e operacionalizam a função social da propriedade no território brasileiro: o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Ambos estabelecem instrumentos jurídicos e urbanísticos específicos, concebidos para garantir o cumprimento efetivo da função social da propriedade e orientar a atuação do poder público.

Esses instrumentos abrangem desde mecanismos de controle e fiscalização do uso do solo até formas de indução à função social, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o imposto progressivo no tempo, a desapropriação por interesse social, ou, no caso rural, a reforma agrária e os critérios de produtividade. Em comum, ambos os estatutos traduzem o princípio constitucional em instrumentos operacionais, buscando a efetividade da função social da propriedade.

A Lei Federal nº 4.504/1964, que institui o Estatuto da Terra, constitui o principal marco normativo da Política Agrícola e da Reforma Agrária no Brasil, disciplinando a relação entre o homem e o campo e estruturando as bases para o desenvolvimento rural. Entre seus principais objetivos, o Estatuto busca assegurar que a terra rural exerça sua função social, promover a produtividade agrícola, reduzir as desigualdades sociais no campo, garantir o bem-estar dos trabalhadores e proprietários rurais e favorecer o desenvolvimento econômico equilibrado do meio

rural (Brasil, 1964). Desse modo, este normativo marca a institucionalização da Política Agrícola brasileira, estabelecendo as bases para o programa de reforma agrária e a modernização agrícola.

O artigo 2º do Estatuto da Terra é o núcleo conceitual da norma, pois define a função social da propriedade rural e condiciona o acesso à terra ao cumprimento dessa função. O dispositivo estabelece que:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, **condicionada pela sua função social**, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua **função social** quando, **simultaneamente**:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (Brasil, 1964, grifo nosso)

Dessa forma, a função social da terra rural está fundamentada em quatro dimensões indissociáveis: o bem-estar humano, a produtividade, a sustentabilidade ambiental e a justiça nas relações de trabalho. Esses critérios devem coexistir de forma simultânea para que a propriedade seja considerada socialmente legítima, conforme enfatiza o próprio § 1º do artigo 2º. Ou seja, não basta à propriedade ser produtiva, é necessário que ela também preserve os recursos naturais e assegure condições dignas de vida e trabalho a quem dela depende.

Essa concepção marca uma inflexão no pensamento jurídico e econômico da época, pois rompe com a visão patrimonialista e improdutiva da terra, predominante no período anterior à década de 1960. A terra deixa de ser mero ativo de poder e passa a ser reconhecida como bem público de interesse coletivo, devendo servir ao desenvolvimento nacional e à redução das desigualdades sociais (Silvia, 1996; Almeida, Bauinain, 2013; Schmitz, Bittencourt, 2014; Prieto, 2017).

Diferentemente de outras legislações setoriais, a Lei nº 4.504/1964 não reúne seus instrumentos em um título único, mas os apresenta de forma distribuída ao longo dos capítulos dedicados à Reforma Agrária e à Política de Desenvolvimento Rural. Essa estrutura reflete a dupla finalidade do Estatuto da Terra: promover a redistribuição fundiária e, simultaneamente, fomentar a modernização produtiva do campo. O Quadro 1 a seguir, sintetiza os principais instrumentos previstos no texto legal:

**Quadro 1: Instrumentos do Estatuto da Terra**

<b>Seção</b>	<b>Instrumento</b>
Da Reforma Agrária (Programa de Distribuição de Terras)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma Agrária e Colonização</li> <li>- Criação do órgão executor do programa de distribuição de terras, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)</li> <li>- Plano Nacional e Regional de Reforma Agrária</li> <li>- Fundo Nacional de Reforma Agrária</li> <li>- Zoneamento Agrário</li> </ul>
Da Política de Desenvolvimento Rural (Programa de Desenvolvimento Rural)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tributação da Terra</li> <li>- Desmembramento</li> <li>- Assistência e proteção à economia rural</li> <li>- Cooperativismo</li> <li>- Uso ou posse temporária da terra</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), a partir do disposto na Lei nº 4.504/1964 (Brasil, 1964).

Os instrumentos de reforma agrária visam promover a “justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país”, por meio da distribuição de terras que não estejam atendendo à função social da propriedade Rural e, associado a isto, promover a “gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”, conforme o art. 16 da Lei nº 4.504/1964 (Brasil, 1964). Por sua vez, os instrumentos do Programa de Desenvolvimento Rural - como o próprio nome já diz – visam incentivar a atividade agropecuária brasileira, de modo a “desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra”, conforme o inciso I do art. 47 do referido normativo (Brasil, 1964). Ou seja, em ambos os casos os instrumentos buscam garantir a efetividade da função social da propriedade rural.

Os instrumentos de Reforma Agrária têm por finalidade promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural, bem como o desenvolvimento econômico equilibrado do país, conforme o artigo 16 da referida lei. Esses mecanismos visam à distribuição das terras que não cumprem sua função social, assegurando a democratização do acesso à terra e a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (Brasil, 1964).

Por outro lado, os instrumentos da Política de Desenvolvimento Rural têm caráter indutor e fiscalizador, voltando-se ao incentivo à atividade agropecuária produtiva e à valorização do uso racional da terra. O artigo 47, inciso I, explicita essa finalidade ao determinar que a política agrária deve “desestimular os que exercem o

direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra” (Brasil, 1964).

Desse modo, tanto os instrumentos de Reforma Agrária quanto os de Desenvolvimento Rural compartilham um mesmo propósito essencial: garantir a efetividade da função social da propriedade rural. No entanto, sua aplicação ao longo do tempo tem revelado contradições e limitações estruturais, especialmente no tocante à fiscalização da produtividade e à integração entre políticas fundiárias e ambientais. Além disso, o Estatuto da Terra carece de atualização normativa que contemple as novas dinâmicas do espaço rural contemporâneo, como o avanço da urbanização difusa e a emergência das áreas de transição rural-urbana, que escapam ao enquadramento tradicional da dicotomia “produtiva x improdutiva”.

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelece as bases da Política Urbana brasileira. Conforme disposto em seus artigos 1º e 2º, o Estatuto tem como objetivo central assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, promovendo o direito à moradia, o meio ambiente equilibrado, a mobilidade urbana, a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável (Brasil, 2001). Essa lei representa um marco histórico ao deslocar o eixo da política urbana brasileira da perspectiva meramente física e tecnocrática para uma abordagem centrada na justiça social e na gestão democrática do território.

O artigo 39 do Estatuto da Cidade explicita as condições sob as quais a propriedade urbana cumpre sua função social:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando **atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor**, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.  
(Brasil, 2001, grifo nosso)

Dessa forma, a função social da propriedade urbana está intrinsecamente vinculada às diretrizes do Plano Diretor, instrumento basilar de ordenamento territorial que expressa as exigências fundamentais do ordenamento territorial. Isso significa que o cumprimento da função social, no meio urbano, está expresso no atendimento às necessidades coletivas e pela contribuição da propriedade ao bem-estar urbano.

No tocante aos instrumentos de política urbana, o artigo 4º do Estatuto da Cidade organiza seis grupos de instrumentos, conforme o Quadro 2 a seguir.

**Quadro 2: Instrumentos do Estatuto da Cidade.**

<b>Grupo</b>	<b>Instrumento</b>
Planejamento Nacional	- Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação território e de desenvolvimento econômico e social
Planejamento Regional	- Planos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões
Planejamento Municipal	- Plano Diretor Municipal - Lei de parcelamento, do uso e da ocupação do solo - Zoneamento ambiental - Plano plurianual - Diretrizes orçamentárias e orçamento anual - Gestão orçamentária participativa - Planos, programas e projetos setoriais - Planos de desenvolvimento econômico e social
Institutos tributários e financeiros	- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU - Contribuição de melhoria - Incentivos e benefícios fiscais e financeiros
Institutos jurídicos e políticos	- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - IPTU progressivo no tempo - Desapropriação com pagamento de títulos - Servidão administrativa - Limitações administrativas - Usucapião especial de imóvel urbano - Direito de superfície - Direito de preempção - Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso - Operações urbanas consorciadas - Transferência do direito de construir - Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano - Instituição de unidades de conservação - Instituição de zonas especiais de interesse social - Concessão de direito real de uso - Concessão de uso especial para fins de moradia - Regularização fundiária - Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos - Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária - Legitimação de posse - Referendo Popular e plebiscito
Estudos	- Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) - Estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), a partir do disposto na Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001).

Ao analisar os dispositivos do Estatuto da Cidade, observa-se, contudo, uma lacuna estrutural quanto ao tratamento das áreas rurais. Embora o § 2º do art. 40 determine que o Plano Diretor deve abranger todo o território municipal, a legislação não apresenta dispositivos específicos que orientem o planejamento e o ordenamento das zonas rurais. Na prática, o espaço rural aparece de modo marginal, sendo citado apenas três vezes em toda a lei. Entre essas menções, destaca-se o inciso VII do artigo 2º, que estabelece como diretriz geral da política urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Ainda que a diretriz acima reconheça a interdependência entre o urbano e o rural, sua formulação genérica e a ausência de instrumentos operacionais comprometem a efetividade de sua aplicação. A integração prevista na lei não se traduz em políticas concretas, tampouco em mecanismos de articulação territorial capazes de tratar as zonas rurais e as zonas híbridas – especialmente as áreas de transição rural-urbana.

Alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade podem ser aplicados subsidiariamente à zona rural, como o Plano Diretor, o zoneamento ambiental, a instituição de unidades de conservação, a regularização fundiária e a servidão administrativa – considerando que grande parte das infraestruturas estratégicas (linhas de transmissão, adutoras, ETEs, ETA's, rodovias, etc.) estão localizadas fora do perímetro urbano. Entretanto, esses instrumentos não foram concebidos com foco no rural, e sua aplicação nesses contextos ocorre de maneira adaptada e, muitas vezes, insuficiente para responder às especificidades territoriais do campo.

Dentre esses instrumentos, apenas o Plano Diretor e o zoneamento ambiental possuem potencial efetivo para incorporar diretrizes e zoneamentos específicos para a zona rural. Contudo, a ausência de parâmetros nacionais e a falta de diretrizes metodológicas fazem com que a maior parte dos municípios brasileiros não inclua, de forma estruturada, o tratamento do rural em seus Planos Diretores. Tal lacuna dificulta a delimitação da função social da propriedade rural dentro do escopo urbano e fragiliza a integração entre as políticas de desenvolvimento urbano e rural.

Essa omissão normativa revela uma contradição do ordenamento jurídico brasileiro: ao mesmo tempo em que o Estatuto da Cidade impõe que o Plano Diretor abranja todo o território municipal, ele não oferece bases conceituais ou instrumentos práticos para o planejamento das zonas rurais, deixando-as desprotegidas. Em consequência, a legislação urbana vigente reproduz a histórica fragmentação entre o planejamento urbano e o rural, limitando a capacidade de o Estado enfrentar as dinâmicas de expansão urbana, especulação fundiária e degradação ambiental que se manifestam com força nas áreas de transição rural-urbana.

Diante do exposto, percebe-se que a função social da propriedade, tanto rural quanto urbana, constitui um princípio estruturante ao desenvolvimento do ordenamento territorial brasileiro, principalmente por assegurar o equilíbrio entre o interesse privado e o bem-estar coletivo. No contexto rural, a legislação estabelece critérios objetivos para garantir que a terra seja produtiva, ambientalmente sustentável e socialmente justa, enquanto, no meio urbano, os instrumentos normativos visam ordenar o crescimento das cidades, assegurar o acesso equitativo à moradia e aos serviços públicos e promover a justiça social. Em ambos os casos, o princípio da função social materializa o ideal constitucional de que o uso da propriedade deve atender a fins coletivos, e não apenas ao usufruto individual.

No entanto, a aplicação prática desses dispositivos ainda enfrenta desafios estruturais e institucionais, sobretudo quanto à efetivação das políticas de planejamento urbano e rural. Persistem lacunas de governança, assimetrias de capacidade técnica entre municípios, sobreposição de competências federativas e a ausência de instrumentos adaptados às realidades híbridas das zonas de transição rural-urbana.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) representou, em sua época, um avanço jurídico e político notável, ao vincular o direito de propriedade rural ao interesse público, à justiça social e à produtividade da terra. Entretanto, sua implementação parcial e seu viés produtivista evidenciam a necessidade de reinterpretção contemporânea, considerando as transformações do espaço agrário e as novas funções econômicas e ambientais atribuídas ao meio rural. Mais do que garantir produtividade, é preciso compreender o território rural como espaço multifuncional, que agrega valores ecológicos, culturais, alimentares e paisagísticos.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) consolidou o princípio da função social da propriedade urbana e inaugurou uma nova era na gestão democrática do espaço urbano, ao integrar instrumentos de controle do uso do solo, participação social e regulação fundiária. Contudo, sua abordagem permanece essencialmente urbanocêntrica, o que mantém as zonas rurais e periurbanas em uma posição normativa periférica. A exigência de que o Plano Diretor abranja todo o território municipal contrasta com a ausência de diretrizes específicas para o tratamento das áreas rurais, revelando uma incoerência entre o alcance teórico da norma e sua capacidade prática de implementação.

Dessa forma, torna-se evidente que a eficácia dos instrumentos de ordenamento territorial é desigual entre os espaços urbanos e rurais. Enquanto o Estatuto da Cidade dispõe de regulamentações consolidadas e ampla aplicação nos municípios brasileiros, o Estatuto da Terra mantém-se restrito a uma perspectiva setorial, centrada na produção agrícola, pouco adaptada às dinâmicas contemporâneas de uso do solo, às áreas de transição rural-urbana e às novas ruralidades. Essa defasagem normativa não apenas compromete a coerência do sistema jurídico-territorial, mas também reforça a fragmentação histórica entre as políticas urbana e agrária.

Nesse contexto, revisar e harmonizar os marcos legais do ordenamento territorial torna-se uma tarefa urgente. É necessário integrar os instrumentos do Estatuto da Terra e do Estatuto da Cidade sob uma lógica territorial unificada, que reconheça a interdependência entre o urbano e o rural. O Plano Diretor, nesse sentido, deve deixar de ser um instrumento estritamente urbano e incorporar, de forma efetiva, diretrizes, zoneamentos e parâmetros específicos para o espaço rural, contemplando suas formas próprias de uso, ocupação e produção.

Somente a partir dessa integração normativa e institucional será possível garantir o cumprimento pleno da função social da propriedade em todo o território municipal, promovendo um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, inclusivo e equilibrado entre as dinâmicas rurais e urbanas. Tal perspectiva demanda não apenas ajustes legais, mas uma reorientação epistemológica do planejamento territorial brasileiro, de um modelo fragmentado e setorial para outro que compreenda o território como totalidade viva e relacional.

#### 4. ÁREA DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANA

Segundo Livia Miranda (2008), a partir da segunda metade do século XX, a política urbana brasileira foi estruturada em um modelo de planejamento "centro/periférico", que resultou em um desenvolvimento urbano pautado na expansão da mancha urbana sobre áreas rurais e naturais. A autora destaca que, a partir dos anos 1990, as áreas de transição rural-urbana, localizadas entre os espaços majoritariamente rurais e urbanos, passaram a se tornar o "palco onde se materializa uma diversidade de interesses e processos, em articulação e conflito, de vários agentes modeladores do espaço" (Miranda, 2009, p. 27).

Nesse sentido, Bellenzani, Fernandes e Travassos (2021) apontam que, tradicionalmente, a fronteira entre o rural e o urbano é vista como uma "linha imaginária", um limite gradual em um mosaico de usos do solo onde pode ou não existir produção agrícola. Para as autoras, existe, permeando o urbano e o rural, um conjunto de espaços definidos pela indefinição, zonas híbridas nas quais coexistem usos, funções e identidades sobrepostas, não sendo nem campo, nem cidade (Bellenzani, Fernandes, Travassos; 2021).

Essas zonas, marcadas por sobreposições de temporalidades, usos e formas, podem ser interpretadas também à luz do conceito de "rugosidades" de Milton Santos (2012), que designa as formas espaciais herdadas de tempos e usos passados, incorporadas ao espaço contemporâneo como camadas materiais da história. As áreas de transição rural-urbana, portanto, constituem paisagens onde se acumulam diferentes marcas da urbanização e das práticas agrícolas, com padrões de ocupação que resistem, se adaptam ou são reconfigurados pela expansão urbana.

De forma relativamente simples, considerando a complexidade desses espaços, Miranda (2008) define as áreas de transição rural-urbana como espaços plurifuncionais com características e usos do solo urbanos e rurais, paisagem dispersa e fragmentada, ausência de estrutura urbana coerente e submetidas a transformações econômicas, sociais e físicas, vinculadas à proximidade de um núcleo urbano. Ou seja, essas áreas são caracterizadas por uma série de atributos complexos e dinâmicos que desafiam a tradicional dicotomia entre o rural e o urbano. Elas também apresentam identidade, função e dinâmica próprias, que precisam ser reconhecidas, possuindo características de ambos os espaços (urbano e rural), mas configurando-

se como paisagens singulares, portadoras de rugosidades que testemunham o entrelaçamento histórico entre esses dois mundos (Santos, 2012).

Diversos autores utilizam uma variedade de termos para caracterizar as áreas de transição rural-urbana, refletindo as diferentes perspectivas e enfoques de suas análises. O Quadro 3, abaixo, apresenta as diferentes terminologias utilizadas por autores como Kayser (1990), Asensio (2006), Miranda (2009), Pantaleão e Ferreira (2011), Santoro (2012), Barbosa (2013), Pereira (2013), Coelho (2016), Bernardini (2018), Bellenzani, Fernandes e Travassos (2021) e Nascimento (2022) para designar esses espaços.

**Quadro 3: Terminologias identificadas a partir da bibliografia estudada.**

<b>Autor</b>	<b>Terminologia</b>
Kayser (1990)	Sistema contínuo rural-urbano
Asensio (2006)	Áreas rurais periurbanas
Miranda (2009)	Área de transição rural-urbana
Pantaleão e Ferreira (2011)	Áreas rurais periféricas
Santoro (2012)	Área de transição rural-urbana
Barbosa (2013)	Área de transição rural-urbana
Pereira (2013)	Periurbano
Coelho (2016)	Periurbanização
Bernardini (2018)	Dicotomia rural-urbana
Bellenzani, Fernandes e Travassos (2021)	Rural metropolitano
Nascimento (2022)	Bordas urbano-rurais
Outros termos identificados entre os diversos autores	Periferia rurana, área de borda, território intermediário, região de entorno imediato, zonas de transição, área rurana, espaço rururbano, semiurbano, franja rural-urbana, interface periurbana (do inglês, <i>peri-urban interfaces</i> ), setor rural do entorno e ecótono rural urbano.

Fonte: o autor (2024) a partir de Kayser (1990), Asensio (2006), Miranda (2009), Pantaleão e Ferreira (2011), Santoro (2012) Barbosa (2013), Pereira (2013), Coelho (2016), Bernardini (2018), Bellenzani, Fernandes e Travassos (2021) e Nascimento (2022).

Observa-se que a multiplicidade de termos levantados a partir da pesquisa bibliográfica reflete a complexidade conceitual, morfológica e funcional das áreas de transição rural-urbana. Ressalta-se, inclusive, que a indefinição conceitual não é apenas um problema terminológico, mas um fator que impacta diretamente o planejamento e a gestão territorial desses espaços, uma vez que a ausência de consenso dificulta a formulação de políticas públicas integradas e adequadas às suas especificidades. Considerando a diversidade de terminologias apresentadas, este

estudo adotará o termo utilizado por Miranda (2009), Santoro (2012), Barbosa (2013) e Nascimento (2022), "área de transição rural-urbana", por considerá-lo o mais adequado para representar a essência dos espaços objeto desta pesquisa, uma vez que reconhece simultaneamente sua condição de intermediação, sua dinamicidade e sua pluralidade funcional, conforme será detalhado a seguir.

Um ponto comum entre os autores mencionados é o grande desafio que os planejadores urbanos brasileiros enfrentam para revisar as normas existentes e construir estratégias e diretrizes de gestão para essas áreas. Historicamente, o planejamento das cidades brasileiras teve como foco principal as grandes metrópoles e os espaços urbanos, fazendo com que as áreas de transição fossem compreendidas como "reservas de expansão urbana e locais de implantação de grandes infraestruturas de serviços ou áreas de preservação de mananciais e recursos naturais" (Miranda, 2009, p. 32). Esse contexto cria a necessidade de compreender melhor esses espaços, suas dinâmicas, sua relevância e, principalmente, sua multifuncionalidade.

Um ponto comum entre os autores mencionados é o grande desafio que os planejadores urbanos brasileiros enfrentam para revisar as normas existentes e construir estratégias e diretrizes de gestão para essas áreas. Historicamente, o planejamento urbano brasileiro se concentrou nas grandes metrópoles e nos espaços intraurbanos, operando sob uma lógica setorial e excludente. Esse viés fez com que as áreas de transição fossem interpretadas predominantemente como "reservas de expansão urbana e locais de implantação de grandes infraestruturas de serviços ou áreas de preservação de mananciais e recursos naturais" (Miranda, 2009, p. 32). Essa leitura instrumental das áreas de transição, ora como fronteira de urbanização, ora como barreira ecológica, negligencia seu papel ativo na produção do território e na manutenção de dinâmicas socioprodutivas próprias, o que reforça a necessidade de se compreender melhor esses espaços, suas dinâmicas, sua relevância e, principalmente, sua multifuncionalidade e valor histórico-territorial.

Um dos primeiros pesquisadores a abordar de forma sistemática a temática das áreas intermediárias entre o urbano e o rural foi o sociólogo e geógrafo francês Bernard Kayser, em sua obra "*La Renaissance Rurale*" (*O Renascimento Rural*). O

autor analisou os fenômenos de êxodo rural e desurbanização<sup>4</sup> nas cidades europeias, especialmente na França dos anos 1980, e observou que existiam gradientes espaciais entre o campo e a cidade, rompendo com a dicotomia rígida do entendimento tradicional de “rural x urbano” (Kayser, 1990). Sua contribuição foi fundamental para o desenvolvimento de uma leitura mais processual e contínua da urbanização, reconhecendo que o espaço não se organiza em fronteiras estanques, mas em zonas de influência mútua e gradativa.

Assim, Kayser (1990) propôs uma classificação baseada na influência dos grandes centros urbanos sobre os espaços rurais, que ele denominou de “coroas periurbanas”. A 1ª coroa é caracterizada por uma área suburbanizada, com forte dependência das funções urbanas; a 2ª coroa corresponde à área em processo de urbanização, especialmente parcelamentos das áreas rurais em urbanas; e a 3ª coroa é a área com predominância rural, mas que apresenta indícios de atividades urbanas (Kayser, 1990). Essa tipologia, embora formulada no contexto europeu, oferece uma importante base teórica para a leitura das periferias das cidades brasileiras, especialmente naquelas em que a expansão urbana se dá de maneira difusa e desordenada, configurando as atuais áreas de transição rural-urbana.

Ainda no contexto europeu, o espanhol Pedro Asensio (2006), ao estudar o caso da cidade de *El Puig*, na Espanha, constatou o surgimento, nas bordas urbanas, de novas dinâmicas socioespaciais resultantes da modernização e da expansão das redes urbanas. O autor denominou esses espaços de áreas rurais periurbanas, cuja principal característica é a confluência de usos do solo e de funções urbanas e rurais. Segundo Asensio (2006, p. 53), trata-se de:

(...) zonas rurais onde a influência urbana é mais forte por sua proximidade física com a cidade, em sua extensão física e funcional que as invade e integra através de processos únicos cujo efeitos são de natureza diversa: econômica, demográfica, social e territorial, de forma que o aspecto mais importante desses espaços periurbanos é a mescla de usos do solo, o qual repercute em um incremento da complexidade dos fluxos de pessoas, bens, serviços e informação promovido pela presença de uma rede de comunicação bem desenvolvida (Asensio, 2006, p. 53).

De acordo com Asensio (2006), as áreas rurais periurbanas assumem funções estruturantes no contexto da cidade, pois podem ser utilizadas como: I) condutores e

---

<sup>4</sup> Kayser (1990) denomina como “desurbanização” o fenômeno de fuga da população urbana das grandes cidades para as vilas rurais, em busca por amenidades rurais, conforto, redução do ritmo urbano e aproximação com a natureza.

entrepósitos comerciais, podendo funcionar como zonas de passagem que canalizam movimentos bidirecionais (do rural para o urbano e vice-versa), atuando como entrepostos de distribuição; II) filtros de preservação, pois servem como filtros que regulam as relações entre o rural e o urbano, sendo zonas de preservação de ativos ambientais e produtivos; III) receptores de demanda urbana, como zonas recreativas e de lazer, atendendo às novas demandas urbanas, e também receptoras de excedentes populacionais, tanto urbanos quanto agrícolas, que não querem se distanciar das amenidades rurais e perder as infraestruturas urbanas; IV) espaços econômicos dinâmicos, pois são espaços com alta dinamicidade, sendo alvo da especulação imobiliária devido às vantagens locacionais e à disponibilidade de solo barato no entorno urbano; V) localização de usos diversos, pois são áreas com capacidade de implantação de grandes equipamentos industriais e comerciais, zonas isoladas e autônomas de usos residenciais, ou áreas para uso agrícola produtivo.

Essas múltiplas funções reforçam a ideia de que as áreas de transição não são zonas de vazio ou indefinição, mas sim territórios de intensa disputa e de complexa articulação entre fluxos econômicos, sociais e ambientais. Elas representam um espaço em que o urbano se projeta sobre o rural, mas onde o rural também resiste e se reinventa, sob um embate que materializa as contradições do processo de urbanização contemporâneo.

Em âmbito brasileiro, Livia Miranda (2009) analisa o caso da Região Metropolitana da cidade de Recife (PE) e caracteriza as áreas de transição como:

(...) um cenário extremamente fragmentado, onde espaços habitacionais, exclusivos, naturais, produtivos, industriais, etc. se avizinham, mas não necessariamente se conectam ou se relacionam (...) a diversidade de processos complexos e não-orquestrados que caracterizam as áreas de transição rural-urbana dificulta uma leitura clara dos limites entre o urbano e o rural (MIRANDA, 2009, p. 29-30).

A autora evidencia, portanto, que essas áreas configuram espaços de sobreposição e tensão entre lógicas distintas de produção do território, revelando uma estrutura espacial em constante mutação, na qual as temporalidades rurais e urbanas coexistem e se interpenetram.

Em consonância, Bellenzani, Fernandes e Travassos (2021) afirmam que nas áreas de transição há grande diversidade de processos, o que resulta em forte heterogeneidade nestes espaços. Para as autoras, as diferentes escalas territoriais,

as estruturas fundiárias e as organizações socioeconômicas também constituem marcas desses territórios, que se configuram como campos de disputa entre múltiplos agentes sociais, públicos e privados, produtores de distintas racionalidades de uso e apropriação do espaço (Bellenzani; Fernandes; Travassos, 2021).

Barbosa (2013) descreve as áreas de transição rural-urbanas como espaços de gradação e ambiguidade, onde os usos do solo urbanos se diluem e os usos rurais persistem ou se cristalizam. Essa condição liminar torna necessário desenvolver métodos capazes de caracterizar e delimitar essas áreas, de modo a orientar políticas públicas que reconheçam sua natureza híbrida e evitem enquadramentos simplistas, que as tratem apenas como reservas de expansão urbana. Paralelamente, Pereira (2013) propõe uma leitura sistematizada dessas áreas a partir de três dimensões centrais: intermediação, transição e conflitos e oportunidades.

A intermediação se refere à posição espacial e funcional dessas áreas entre o espaço urbanizado e a área produtiva rural, gerando interações complexas e conflitos específicos. Essa condição intermediária permite, por exemplo, o deslocamento de famílias de alta renda em busca das amenidades do campo, sem abrir mão da infraestrutura urbana e da proximidade com os centros de trabalho; a ocupação de terrenos mais acessíveis por famílias de baixa renda; a atuação de mercados formais e informais de terra; e o surgimento de atividades de lazer e turismo rural em áreas naturais (Pantaleão; Ferreira, 2011; Pereira, 2013; Pescatori, 2015). Esses fenômenos expressam a multiplicidade de lógicas socioespaciais coexistentes nessas áreas e revelam o papel das relações econômicas e simbólicas na configuração de seu território.

A posição intermediária também faz a área de transição agregar um “valor” intermediário, associado à interação entre fluxos materiais e imateriais – de pessoas, bens, produtos e informações – que circulam entre o urbano e o rural. Pereira (2013) observa que as atividades agropecuárias localizadas nesses espaços contribuem para a qualidade de vida de seus habitantes, pela proximidade com o consumo urbano. Por outro lado, essas mesmas áreas se tornam destinos de atividades indesejáveis, como o depósito de resíduos sólidos e o uso de solo para empreendimentos de alto impacto, evidenciando a ambivalência de sua condição territorial e os conflitos de uso que a caracterizam.

A segunda dimensão, denominada transição, refere-se à “paisagem de transição”, descrita por Pereira (2013, p. 297) como “uma colcha de retalhos dos tecidos urbano e rural”. Essa paisagem resulta da combinação entre fixos e fluxos rurais e urbanos, que se articulam de modo descontínuo e dinâmico, formando mosaicos espaciais de difícil categorização. O autor ressalta que o conceito de transição não se restringe à paisagem física, mas abrange também dimensões econômicas, sociais e simbólicas, expressando as transformações em curso no território (Pereira, 2013).

Vale destacar que a noção de “paisagem de transição” é fundamental para distinguir as áreas de transição rural-urbana das áreas de expansão urbana, frequentemente tratadas de forma equivalente pelo planejamento territorial. Enquanto as áreas de expansão são espaços projetados para a conversão do uso rural em urbano, as áreas de transição preservam, ainda que parcialmente, o uso rural, configurando uma convivência entre temporalidades e funções diversas (Pereira, 2013).

A terceira dimensão, “conflitos e oportunidades”, destaca as múltiplas dinâmicas presentes nesses espaços. Os conflitos ambientais e territoriais decorrem do padrão de ocupação dispersa e fragmentada, frequentemente associado ao espraiamento urbano, o que gera alta dependência de transporte motorizado, aumento do consumo de combustíveis fósseis, deficiências na oferta de transporte público e infraestrutura, e maior vulnerabilidade socioambiental (Pantaleão; Ferreira, 2011; Pereira, 2013; Pescatori, 2015).

Além disso, em muitas regiões metropolitanas, essas áreas se localizam em zonas limítrofes entre diferentes jurisdições administrativas, o que as coloca em um “limbo regulatório e institucional”, sem políticas de gestão ou controle territorial integradas (Prados et al., 2007, apud Pereira, 2013, p. 299). Essa condição evidencia a fragilidade dos instrumentos de ordenamento territorial, que ainda não incorporam as especificidades das áreas de transição (Miranda, 2009; Pereira, 2013).

Apesar dos desafios, essas áreas também concentram oportunidades econômicas, ambientais e sociais. Podem funcionar como novas centralidades urbanas ou entrepostos logísticos, abrigar atividades produtivas de pequeno porte, zonas de preservação ambiental e grandes empreendimentos industriais (Barbosa, 2013). Além disso, podem ser territórios estratégicos para políticas de inclusão e

sustentabilidade, como programas de subsistência e incentivo à agricultura familiar, que articulam o desenvolvimento econômico com a segurança alimentar e a conservação ambiental (Pereira, 2013).

O Quadro 4 mostra uma síntese das principais características das áreas de transição rural-urbana mais citadas pelos autores levantados no referencial bibliográfico.

**Quadro 4: Síntese das características das áreas de transição rural-urbanas.**

Autor	Características				
	Mescla entre usos do solo urbanos e rurais (território fragmentado)	Infraestrutura deficitária	Território dinâmico (alta transformabilidade)	Podem possuir áreas de relevante interesse ambiental	Sujeita à instalação de grandes equipamentos
Miranda (2009)	X	X	X		X
Pantaleão e Ferreira (2011)	X	X			
Santoro (2012)	X				
Barbosa (2013)	X	X	X	X	X
Pereira (2013)	X		X	X	X
Coelho (2016)					
Bernardini (2018)	X	X			X
Bellenzani, Fernandes e Travassos (2021)	X		X		
Nascimento (2022)	X	X	X		

Fonte: o autor (2024) a partir de Miranda (2009), Pantaleão e Ferreira (2011), Santoro (2012) Barbosa (2013), Pereira (2013), Coelho (2016), Bernardini (2018), Bellenzani, Fernandes e Travassos (2021) e Nascimento (2022).

Em suma, os espaços de transição rural-urbana são territórios multifacetados, caracterizados pela interação dinâmica entre elementos rurais e urbanos, pela rápida transformação da paisagem e dos usos do solo, e pela heterogeneidade social, econômica e fundiária que os compõe. Nessas áreas, observa-se infraestrutura deficitária, convivência com zonas ambientalmente sensíveis, e vulnerabilidade a processos de especulação imobiliária e segregação socioespacial, especialmente em

função da instalação de grandes empreendimentos. Esse conjunto de características constitui desafios significativos para o planejamento e a gestão territorial, dada sua natureza indefinida, condição de constante mutabilidade e ausência de instrumentos e marcos regulatórios adequados. Ressalta-se, ainda, a presença de diversos atores sociais que, de forma articulada ou conflituosa, atuam como agentes modeladores do espaço, expressando interesses divergentes e temporalidades sobrepostas (Miranda, 2008).

A depender do porte da cidade e de sua dinâmica territorial, o Poder Público deve adotar estratégias diferenciadas para conter, gerenciar ou direcionar a expansão urbana. No entanto, Nascimento (2022) observa que, nas grandes e médias cidades, a ausência de regulação específica para as áreas de transição rural-urbana faz com que o Estado desempenhe um papel ambíguo: de um lado, como provedor de habitação popular; de outro, como facilitador da atuação do mercado imobiliário, promovendo, ainda que indiretamente, a expansão urbana desordenada em direção às zonas de transição. Essa contradição reflete a falta de integração entre as políticas habitacionais, agrárias e urbanas, e evidencia a fragilidade institucional da governança territorial brasileira.

Paralelamente, os promotores imobiliários atuam de forma predatória e oportunista, aproveitando-se da alta demanda por terras urbanizáveis nas bordas metropolitanas, áreas onde a ausência de regulação cria brechas para a mercantilização do espaço (Miranda, 2008; Pescatori, 2015). De acordo com Pescatori (2015), o mercado imobiliário estimula a difusão de novas tipologias de moradia, como condomínios e loteamentos fechados, que utilizam a proximidade com a natureza e o “rural simbólico” como argumento de venda. Esse fenômeno reforça a lógica da urbanização fragmentada e seletiva, na qual o rural é reconfigurado como valor estético e mercadológico, e não como espaço de produção ou de permanência social.

Enquanto isso, as famílias de baixa renda buscam nas áreas de transição alternativas de moradia acessíveis, geralmente associadas ao mercado informal de terras (Pereira, 2013; Nascimento, 2022). Essa coexistência de grupos sociais com perfis e motivações distintas gera forte desigualdade interna e intensifica o processo de fragmentação socioespacial, resultando na transformação contínua do solo rural em urbano. Desse modo, a produção das áreas de transição contribui para a financeirização da terra, a expansão do perímetro urbano e o reforço das

desigualdades territoriais, consolidando um padrão de urbanização excludente e insustentável.

Nesse contexto, é possível afirmar que as particularidades das áreas de transição rural-urbana impactam diretamente a aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial vigentes. Ao considerar o Estatuto da Terra, apresentados no item 4.3, observa-se que seus instrumentos, concebidos em um contexto agrário tradicional, não dialogam com as dinâmicas híbridas e multifuncionais dessas áreas. Por exemplo, os critérios de produtividade rural e a definição de módulos mínimos mostram-se incompatíveis com a realidade territorial contemporânea, o que se explica por dois fatores principais: I) grande parte das glebas das áreas de transição rural-urbana não poderia atender à função social da terra rural, por não possuir produtividade satisfatória; II) as áreas de transição possuem, majoritariamente, pequenas propriedades de terra com dimensões inferiores ao módulo fixado para sua respectiva região.

Cabe destacar, ainda, o instrumento do Desmembramento previsto no art. 65 do Estatuto da Terra e regulamentado pelo Decreto Federal nº 62.504/1968, que permite a existência de usos não produtivos na zona rural sem a perda da função social da propriedade, desde que voltados ao atendimento da população local ou ao apoio à produção rural, conforme o art. 2º do Decreto mencionado:

Art 2º Os desmembramentos de imóvel rural que visem a constituir unidades com destinação diversa daquela referida no Inciso I do Artigo 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, não estão sujeitos às disposições do Art. 65 da mesma lei e do Art. 11 do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, desde que, comprovadamente, se destinem a um dos seguintes fins:

I - Desmembramentos decorrentes de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, na forma prevista no Artigo 390, do Código Civil Brasileiro, e legislação complementar.

II - Desmembramentos de iniciativa particular que visem a atender interesses de Ordem Pública na zona rural, tais como:

a) Os destinados a instalação de estabelecimentos comerciais, quais sejam: 1 - postos de abastecimento de combustível, oficinas mecânicas, garagens e similares; 2 - lojas, armazéns, restaurantes, hotéis e similares; 3 - silos, depósitos e similares.

b) os destinados a fins industriais, quais sejam: 1 - barragens, represas ou açudes; 2 - oledutos, aquedutos, estações elevatórias, estações de tratamento de água, instalações produtoras e de transmissão de energia elétrica, instalações transmissoras de rádio, de televisão e similares; 3 - extrações de minerais metálicos ou não e similares; 4 - instalação de indústrias em geral.

c) os destinados à instalação de serviços comunitários na zona rural quais sejam: 1 - portos marítimos, fluviais ou lacustres, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias e similares; 2 - colégios, asilos, educandários, patronatos, centros de educação física e similares; 3 - centros culturais,

sociais, recreativos, assistenciais e similares; 4 - postos de saúde, ambulatórios, sanatórios, hospitais, creches e similares; 5 - igrejas, templos e capelas de qualquer culto reconhecido, cemitérios ou campos santos e similares; 6 - conventos, mosteiros ou organizações similares de ordens religiosas reconhecidas; 7 - Áreas de recreação pública, cinemas, teatros e similares. (Brasil, 1968)

Esse dispositivo legal reconhece que o espaço rural pode abrigar atividades complementares, como postos de combustível, armazéns, escolas, unidades de saúde e centros comunitários, sem descaracterizar sua função social. Trata-se de uma brecha normativa relevante, que poderia fundamentar políticas territoriais específicas para as áreas de transição rural-urbana, conferindo-lhes estabilidade e reconhecimento jurídico. Desse modo, esse instrumento contribui positivamente para a manutenção e estabilização dessas áreas, ao permitir a coexistência de usos múltiplos e não exclusivamente produtivos, ajustando a lógica agrária à complexidade territorial contemporânea.

Diante do exposto, as áreas de transição rural-urbana se configuram como territórios complexos, socialmente heterogêneos e juridicamente ambíguos, nos quais coexistem diferentes formas de ocupação, uso e valor da terra. A ausência de uma abordagem planejada e integrada tem gerado graves distorções na regulação fundiária, no planejamento urbano e na gestão ambiental, agravadas pela escassez de parâmetros técnicos, indicadores e instrumentos de gestão adequados. Essas lacunas dificultam a implementação de políticas públicas efetivas e tornam o ordenamento territorial um campo de disputas desiguais entre o poder público, o mercado e as comunidades locais.

Além disso, faz-se necessário que gestores e planejadores adotem estratégias voltadas à sustentabilidade e à equidade territorial, que conciliem o desenvolvimento urbano com a preservação ambiental e o fortalecimento da economia rural local. Reconhecer as áreas de transição como territórios legítimos, e não como espaços provisórios ou marginais, é passo fundamental para a construção de uma política urbana e rural integrada.

Essa necessidade é reforçada pelo conteúdo do livro "Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras" (IICA, 2013), que propõe uma atualização do entendimento sobre a ruralidade e sobre as diferentes tipologias espaciais do Brasil. A obra reconhece que emerge, no contexto contemporâneo, uma nova configuração territorial, caracterizada pela hibridização entre o rural e o urbano,

o que demanda uma revisão profunda das políticas públicas e dos marcos legais existentes.

Se a trajetória da urbanização brasileira permite explicar as razões desta ideologia, os caracteres estruturais do território nacional, sua economia e sua organização social no início do Século XXI – com a persistência dos espaços rurais e de sua importância para a economia, a coesão social e a sustentabilidade ambiental – torna-se imperioso que essa lacuna seja preenchida. **E aqui se lança a ideia de que é necessário um equivalente ao Estatuto das Cidades para o meio rural brasileiro.** (IICA, 2013, p. 414, grifo nosso)

Assim, a consolidação de um “Estatuto do Campo”, ou de um marco legal equivalente, com direcionamento ao ordenamento territorial rural, poderia representar um avanço significativo, capaz de preencher a lacuna entre o planejamento urbano e o rural, reconhecendo juridicamente as áreas de transição rural-urbana como componentes estruturantes do território e não como anomalias espaciais. Ressalta-se nesse sentido, que o Estatuto da Terra não se mostra suficiente para esta finalidade, tendo sido elaborado com uma finalidade específica. Essa reformulação normativa permitiria integrar instrumentos de ordenamento, gestão ambiental e desenvolvimento local, promovendo um planejamento territorial mais inclusivo, resiliente e sustentável.

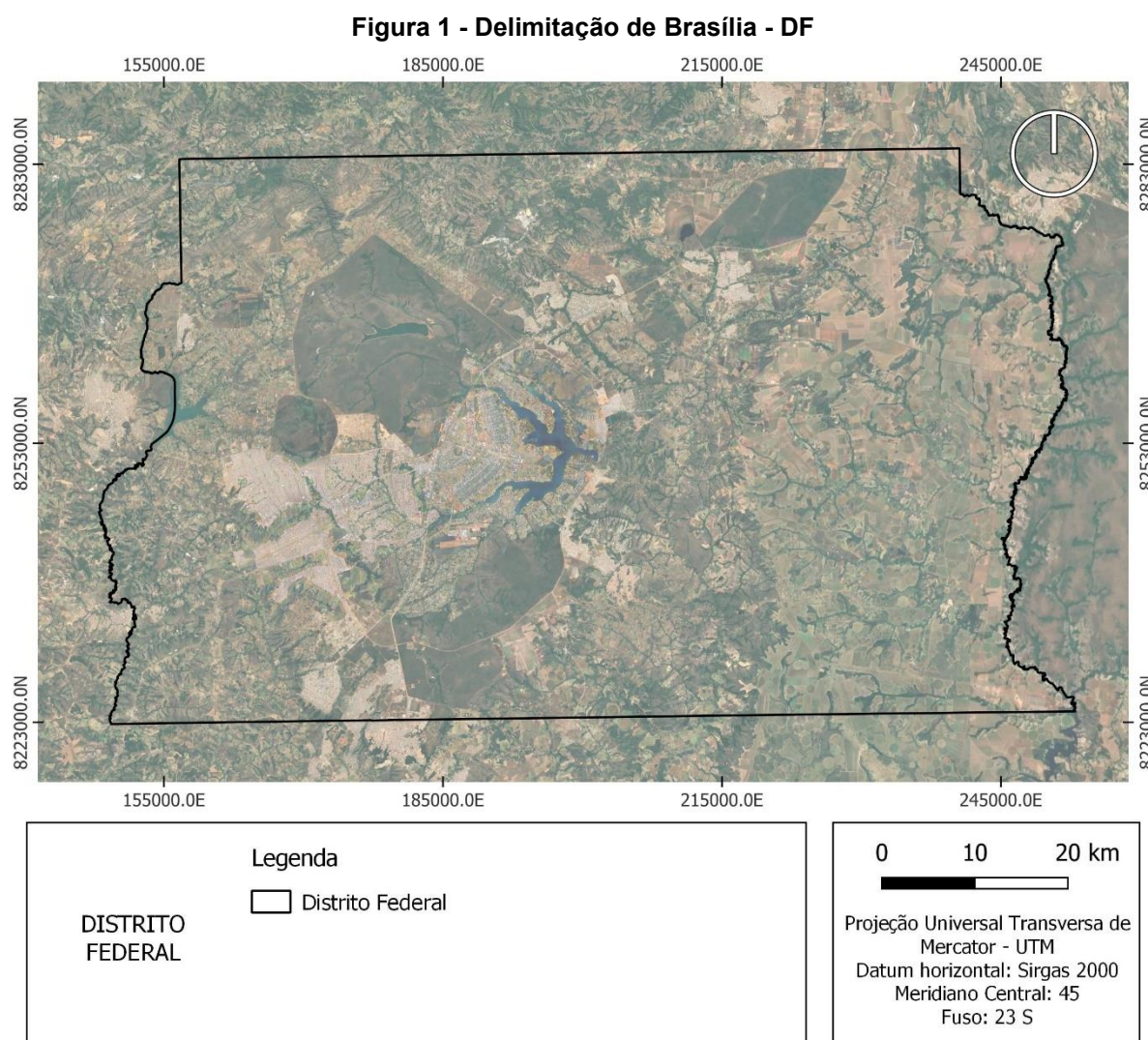


**CAPÍTULO II – O TERRITÓRIO:  
IMPASSES E DESAFIOS AO PLANEJAMENTO**

## 5. O DISTRITO FEDERAL

A presente seção tem por objetivo a caracterização do Distrito Federal e de sua constituição histórica, sob a perspectiva do planejamento territorial nas áreas rurais. Para isso, serão analisados o histórico de ocupação do DF, com enfoque no tratamento das áreas rurais.

O Distrito Federal (Figura 1) é uma unidade federativa singular no Brasil, criado oficialmente pela Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, para abrigar a capital do país, Brasília. Está situado entre os paralelos de 15°30' e 16°03' de latitude sul e os meridianos de 47°25' e 48°12' de longitude oeste, na região Centro-Oeste do Brasil, onde faz divisa com os estados de Goiás e de Minas Gerais, e ocupa uma área de, aproximadamente, 5.783,00 km<sup>2</sup> (Codeplan, 2017).



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir de dados do Google Earth (2025).

A geomorfologia do DF é caracterizada por um relevo suavemente ondulado, inserido no planalto central, com altitudes médias entre 950 e 1.400 metros. Os solos predominantes são latossolos vermelhos, latossolos vermelho-amarelo e cambissolos, com características que exigem correção para o cultivo agrícola. Seu clima é do tipo tropical sazonal, com duas estações bem definidas: um período chuvoso, entre outubro e abril, e uma estação seca, entre maio e setembro. As temperaturas médias anuais variam entre 17,5°C e 28°C, e a umidade relativa do ar pode atingir níveis críticos durante a estiagem (Codeplan, 2017).

Os recursos hídricos são elementos marcantes no território do DF, destacando-se a bacia do rio Paranoá, responsável pela formação do Lago Paranoá, além de importantes mananciais que abastecem Brasília e sua região metropolitana. Nesse sentido, a vegetação nativa do cerrado desempenha um papel essencial no equilíbrio ambiental do DF, garantindo a manutenção dos recursos hídricos, a preservação da biodiversidade e a regulação do clima. O Cerrado é o segundo maior bioma do Brasil e cobre a totalidade do território distrital, sendo caracterizado por vegetação variada, que inclui campos abertos, matas de galeria e formações savânicas (Codeplan, 2017; Amaral, 2023).

Um dos aspectos mais importantes da vegetação nativa no DF é sua função na proteção dos recursos hídricos. O Cerrado é conhecido como "berço das águas", pois abriga nascentes de rios essenciais para grandes bacias hidrográficas do país, como as bacias do Paraná, Tocantins-Araguaia e São Francisco. Esses aspectos físicos e climáticos influenciam diretamente a organização territorial e as políticas de gestão ambiental e de abastecimento no DF. O território do Distrito Federal foi planejado para sediar os principais órgãos do governo federal e promover a interiorização do desenvolvimento nacional. Sua localização estratégica, no centro do país, reforça essa função integradora, facilitando a comunicação entre as diferentes regiões brasileiras.

O Distrito Federal (DF) não possui municípios, como ocorre nos demais estados brasileiros. Em vez disso, seu território é dividido em Regiões Administrativas (RA), que funcionam como unidades de gestão local subordinadas ao Governo do Distrito Federal (GDF). Essa estrutura administrativa foi adotada para facilitar a governança e descentralizar a administração pública, atendendo às demandas específicas de cada região.



tenham autonomia política, as Regiões Administrativas desempenham um papel essencial na organização e no planejamento do espaço distrital.

O percurso histórico do Distrito Federal foi amplamente difundido e discutido em âmbito acadêmico. Assim, o presente item objetiva apresentar uma síntese desse processo, destacando a perspectiva das áreas rurais. Como referências, foram considerados autores diretamente envolvidos na transferência e construção da nova capital - como Ernesto Silva (1970), Juscelino Kubitschek de Oliveira (1974) e Joaquim Alfredo da Silva Tavares (1995) -, autores estudiosos da temática - como Paviani (1985; 2010), Ficher (2000), Jatobá (2003), Monti (2007), Kohlsdorf (2008), Holanda (2010), Anjos (2010; 2012), Costa (2005; 2011), Lara (2016) e Schvarsberg (2014) –, bem como documentos oficiais produzidos pelo Governo do Distrito Federal (Distrito Federal, 2024). Destaca-se, especialmente, que estudos recentes de Derntl (2016; 2019; 2020; 2024) demonstram que a trajetória histórica do DF incluiu forte preocupação com o abastecimento, resultando em um planejamento rural inicial.

Nesse sentido, adota-se como recorte temporal desde as primeiras formulações sobre a interiorização da capital, no período colonial, até o lançamento do Concurso do Plano Piloto em 1956, com alguns apontamentos que se fizerem necessários de períodos posteriores. Tal abordagem permite observar as transformações na concepção territorial do Distrito Federal, evidenciando o contraponto entre a conjuntura atual do território e os discursos e propostas voltados para o planejamento rural e o abastecimento do DF, formulados nos períodos iniciais da transferência da capital.

A criação do Distrito Federal foi um processo histórico complexo, enraizado em ideais de integração nacional e desenvolvimento do interior do Brasil que remontam ao período colonial. A ideia de transferir a capital para o interior surgiu ainda no século XVIII, sob influência do Marquês de Pombal, motivada por fatores estratégicos e geopolíticos, especialmente proteção a ataques marítimos e o incentivo ao povoamento do interior. No início do século XIX, José Bonifácio de Andrada e Silva retomou essa proposta e, em 1823, sugeriu oficialmente a criação de uma nova capital no Planalto Central, propondo o nome Brasília (Paviani, 1985; 2010; Ficher, 2000; Lara, 2016; Derntl, 2019; 2020; Distrito Federal, 2024).

Segundo Paviani (1985), essa proposta inicial já expressava o conteúdo simbólico fundamental da construção de uma nova identidade nacional voltada para o

interior. Para Monti (2007), a transferência da capital foi apresentada com o discurso de uma aspiração nacional, à luz de um "pacto de modernidade" entre a capital e a tecnologia internacional, prometendo desenvolvimento e avanços, mas também impondo um modelo cartesiano e reducionista sobre o homem sertanejo e sua cultura.

Com a Proclamação da República, a transferência da capital ganhou respaldo legal na Constituição de 1891, que estabeleceu a criação de uma zona no Planalto Central destinada à nova sede do governo federal. Derntl (2020) afirma que, nos anos seguintes, diversas comissões científicas foram formadas para estudar a viabilidade da mudança. O abastecimento da futura capital foi um dos aspectos centrais dessas investigações:

O problema de garantir que a **nova capital tivesse adequado abastecimento de água e gêneros alimentícios norteou os trabalhos das diversas comissões científicas** conduzidas desde fins do século 19 para escolha do local onde ela seria erguida. Tais comissões constituíram-se de especialistas em diferentes campos do conhecimento e foram sucessivamente liderados por Luís Cruls (1892-93 e 1895), Djalma Polli Coelho (1946-48), Aguinaldo Caiado de Castro (1953-54) e José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque (1954-56). (Derntl, 2020, p. 5, grifo nosso).

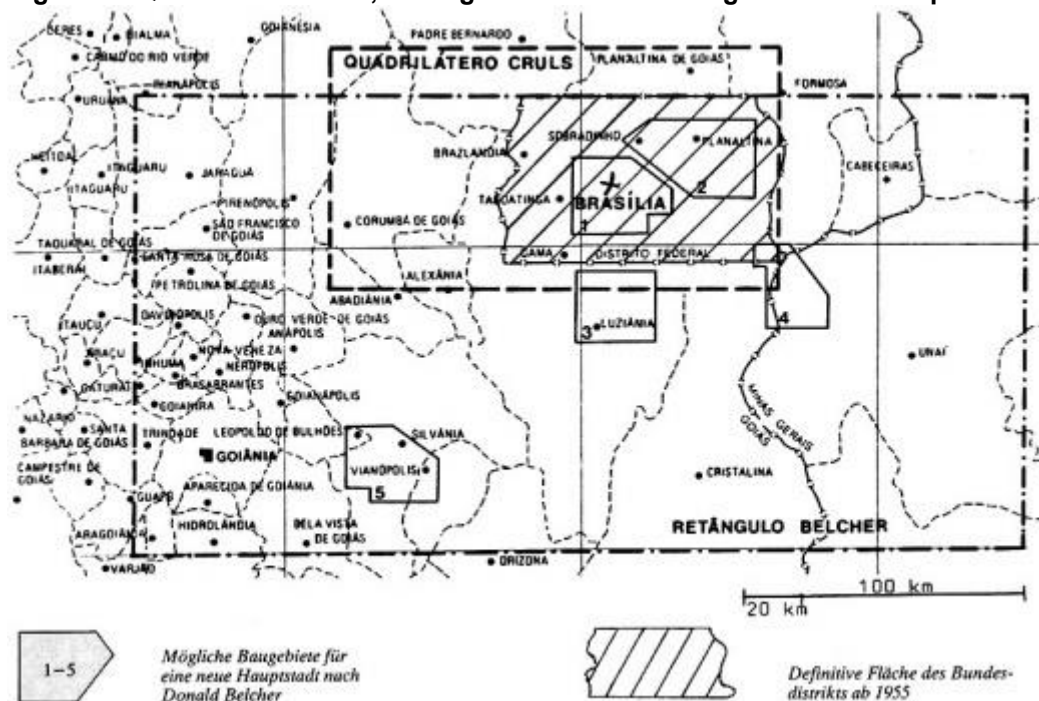
Destaca-se, nesse contexto, a Missão Cruls, comandada pelo astrônomo e geógrafo belga Luís Cruls, encarregada de explorar e demarcar a área destinada à nova capital. O relatório da missão ressaltou o potencial físico e climático da região, enaltecendo seus recursos hídricos, relevo suavemente ondulado, clima ameno e localização estratégica. Além disso, o botânico Auguste François Marie Glaziou, membro da equipe, sugeriu represar o rio Paranoá para criação de lago (Jatobá, 2003; Schvarsberg, 2014; Lara, 2016; Derntl, 2019; Distrito Federal, 2024).

A partir destes fatores, foi delimitado uma área de 14.400 km<sup>2</sup> (Figura 3) onde poderia ser implantada a nova capital, conhecida como Retângulo Cruls (Distrito Federal, 2024). Segundo Jatobá (2003), nos anos após a finalização da Missão Cruls, durante a Era Vargas (1930 à 1946), o Poder Público desenvolveu esforços no sentido de interiorização, a chamada Marcha para o Oeste, mas sem ações relevantes.

Em 1952, a empresa norte-americana Donald J. Belcher & Associates Inc. foi contratada para auxiliar na seleção do sítio de construção de Brasília. A partir de levantamentos anteriores, elaborou-se um relatório técnico que propôs cinco possíveis locais para a nova capital, conhecido como Relatório Belcher. Em 1955, o presidente

Café Filho aprovou a escolha do chamado sítio castanho (Figura 3) (Schvarsberg, 2014; Lara, 2016; Derntl, 2019; 2020; Distrito Federal, 2024).

**Figura 3 - Quadrilátero Cruls, Retângulo Belcher e o Polígono Escolhido para o DF.**



Fonte: Relatório Cruls (1894).

A efetivação do projeto da nova capital ocorre sob o governo de Juscelino Kubitschek, em 1956, com a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap e o lançamento do Concurso do Plano Piloto. Inaugura-se, então, uma nova fase de concretização do projeto que foi apresentada com o discurso de uma aspiração nacional (Silva, 1970; Oliveira, 1974).

Em 1957 Lúcio Costa vence o concurso do plano piloto da nova capital com uma proposta que incorporava os princípios da arquitetura moderna e da Carta de Atenas, consolidando o modelo de cidade funcional, setorizada e monumental (Paviani, 1985; 2010; Ficher, 2000; Kohlsdorf, 2008; Holanda, 2010; Costa, 2005; 2011). O Plano Piloto de Lúcio Costa, embora uma criação original brasileira, possuía filiações intelectuais diversas, sintetizando ideais e teorias diversas, tais como: teorias das Cidade-Jardim de Ebenezer Howard; princípios da Cidade-Parque de Le Corbusier (expressos na Superquadra); estrutura da Cidade-Linear de Soria y Mata (presente no Eixo Rodoviário); e as formulações de Cidades-Satélites de Ludwig Hilberseimer (Schvarsberg, 2014; Lara, 2016; Derntl, 2020).

Estudos recentes afetos à temática mostram diferentes perspectivas do histórico de Brasília. De acordo com Monti (2007), as missões científicas e o discurso político de transferência da capital foram desenvolvidos sob a ótica que o planalto central era um território vazio, promovendo o “apagamento” dos diferentes povos pré-existentes. O autor expõe que a modernização trazida pela construção da nova capital acarretou contradições socioambientais, tais como: desterritorialização dos povos pré-existentes, perda da biodiversidade local, colapso dos recursos hídricos e ocupação desordenada (Monti, 2007). Destaca-se, inclusive, que estes impactos podem ser observados até os dias atuais, ao analisar o modelo de ocupação desenvolvido - ou direcionado - no Distrito Federal, marcado por disputa de terra e irregularidade fundiária.

Outro aspecto abordado por Monti (2007) é o grande fluxo migratório de trabalhadores, vindos de todo o país, especialmente do nordeste, em busca de oportunidades. Porém, a falta de moradias adequadas no Plano Piloto, combinada com a necessidade de realocar operários, levou ao surgimento de acampamentos e favelas, como a Cidade Livre e a Vila Sara Kubitschek. Para lidar com essa demanda, foram criadas as cidades-satélites, com Taguatinga sendo a precursora, inaugurada antes mesmo de Brasília, em 1958, devido à remoção da Vila Amaury e ao superpovoamento da Cidade Livre. A criação desses núcleos foi uma solução da Novacap para um problema gerado pelos próprios trabalhadores e suas famílias, que, contrariando a expectativa oficial, permaneceram na capital após a inauguração (Paviani, 1985; 2010; Jatobá, 2003; Costa, 2005; 2011; Lara, 2016; Derntl, 2019).

Sob outra perspectiva, Pesquisas recentes de Derntl (2016; 2019; 2020; 2024) indicam que a escolha do sítio e as diretrizes do Concurso do Plano Piloto foram fundamentadas na preocupação com o abastecimento da nova capital e a arrecadação para a construção da cidade. Tais estudos corroboram os relatos históricos da obra "Brasília Agrícola: Sua História"<sup>5</sup>, de Joaquim Alfredo da Silva Tavares (1995), engenheiro agrônomo que atuou na Novacap como chefe do Departamento de Terras e Agricultura (DTA). Durante os anos iniciais do governo JK, foram elaborados o Plano de Produção e Abastecimento da Nova Capital e o Sistema

---

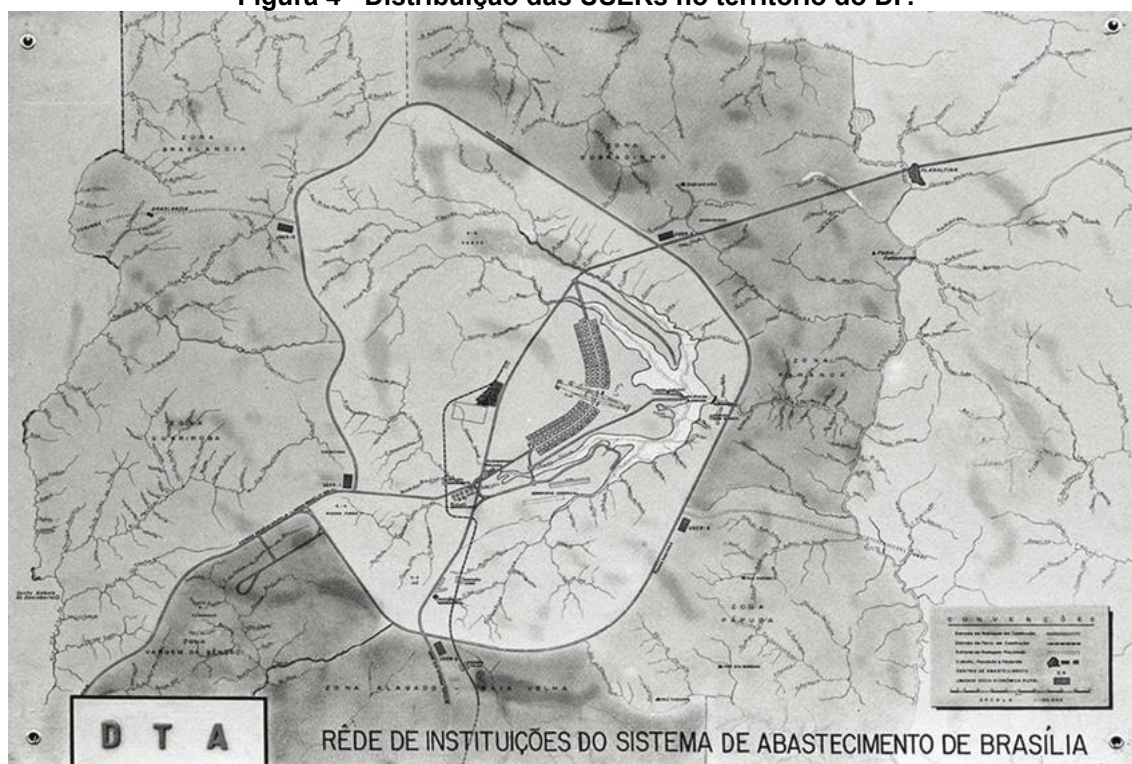
<sup>5</sup> O livro apresenta relatos de Tavares seu período como chefe do Departamento de Terras e Agricultura – DTA da Novacap, quanto trabalhou nos anos iniciais da construção de Brasília e participou da elaboração e execução do Plano e do Sistema de Abastecimento de Brasília.

de Abastecimento de Brasília, visando distribuir atividades produtivas no território do DF (Tavares, 1995; Derntl, 2016; 2019; 2020; 2024).

O Plano de Abastecimento possuía diretrizes de ordenamento territorial, tais como: a divisão do DF em sete (7) regiões agrícolas de abastecimento, no intuito de descentralizar o sistema e garantir o atendimento a todas as regiões; a criação de uma faixa sanitária em torno da bacia hidrográfica do rio Paranoá; o Plano Piloto teria um limite populacional definido e, após atingido, o contingente seria direcionado às cidades-satélite distribuídas fora da faixa sanitária; o governo do Distrito Federal iria arrendar as glebas rurais por período definido, com objetivo de garantir a produção e promover arrecadação para a construção da cidade (Tavares, 1995; Derntl, 2020).

Além disso, o Plano previa a criação de Centros de Abastecimento, mercados locais, supermercados e Unidades Socioeconômicas Rurais (USER), todos distribuídos pelo território conforme as regiões agrícolas mencionadas (Derntl, 2016; 2019; 2020; 2024). A Figura 4 apresenta a sobreposição do projeto apresentado por Lúcio Costa com as sete regiões agrícolas do DF (divididas por meio da gradação de tons de cinza e rodovias) e suas sete USERS (pequenos retângulos em preto na imagem).

**Figura 4 - Distribuição das USERS no território do DF.**



Fonte: Departamento de Terras e Agricultura - DTA/Novacap (1959).

De acordo Derntl (2020):

O propósito das USERs era dar apoio ao desenvolvimento de comunidades rurais na área de sua influência e articular um sistema cooperativista de produção. Em cada uma delas haveria órgãos de administração rural, posto de correio, estabelecimentos de assistência médico-hospitalar, posto policial, escola primária, parques, centros de cultura, lazer e recreação e igrejas, além de um núcleo residencial. (Derntl, 2020, p. 15).

Inicialmente, esperava-se que as cidades-satélites fossem centros agrícolas e industriais autossuficientes, ligados à capital por rodovias e ferrovias, onde os moradores trabalhariam e viveriam. No entanto, esse ideal de autonomia não se concretizou. Derntl (2016; 2019; 2020; 2024) afirma que, durante a década de 1960, o projeto inicial das USERs foi, aos poucos, sendo abandonado e substituído pela criação dos núcleos rurais, colônias agrícolas e áreas isoladas – provavelmente nos moldes do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, promulgado pelo governo militar.

Apesar de ter sido planejada como uma cidade com crescimento contido, Brasília rapidamente se expandiu e se tornou uma metrópole nacional, assumindo um papel de polo de desenvolvimento e integração. Essa metropolização foi percebida já na década de 1970, levantando debates sobre o papel de Brasília como capital administrativa *versus* sua expansão como metrópole (Paviani, 1985; 2010; Holanda, 2010; Lara, 2016; Derntl, 2020).

Sua ocupação e expansão tiveram - e continuam a ter - profundos impactos ambientais na região do Cerrado. O desassossego ambiental é causado pela perda de biodiversidade, iminente colapso dos recursos hídricos e ocupação desordenada do território. A modernização da agropecuária, a expansão das monoculturas (soja, milho), as queimadas e a urbanização irregular contribuem para a degradação do bioma, substituindo milhares de espécies animais e vegetais por poucas, e sugando águas de veredas e rios. O Distrito Federal é um divisor de águas crucial, e os problemas ambientais nas cabeceiras dos rios que nascem no DF se ampliam ao longo de suas bacias, afetando outras regiões do país, inclusive o rio São Francisco (Monti, 2007; Lara, 2016; Distrito Federal, 2024).

A ocupação do território do Distrito Federal se revela um processo multiescalar e simbólico, atravessado por discursos técnicos, interesses políticos e mitos históricos. Ao mesmo tempo em que se busca uma cidade planejada para o futuro, há a negação das formas passadas de vida e organização territorial, especialmente com

o discurso de que aquele território era vazio. Os estudos apresentados por Derntl (2019; 2020) e os relatos de Tavares (1995) mostram que houve, no período inicial de ocupação do DF, um planejamento territorial que vai além do apresentado na historiografia tradicional do Distrito Federal, com enfoque na zona rural e a finalidade de garantir o abastecimento da capital, mas que foi abandonado no decorrer dos anos.

## **6. PLANOS DIRETORES DO DISTRITO FEDERAL**

Como apresentado anteriormente, o Distrito Federal brasileiro possui seis (6) Planos Diretores, sendo que um deles não foi homologado pelo Governo Distrital, o Plano de Ordenamento Territorial – POT (1985), mas é considerado nesta pesquisa por ter sido utilizado como fundamentação dos planos seguintes. A partir das discussões apresentadas no referencial teórico, a presente seção busca analisar as diretrizes dos Planos Diretores do DF com relação às áreas de rurais e as áreas de transição rural-urbanas, no intuito de analisar como se deu a estruturação do ordenamento territorial e aferir seus possíveis impactos ao tratamento destas áreas.

### **6.1. Plano Estruturador de Organização Territorial – PEOT (1977)**

O primeiro Plano Diretor do DF foi denominado Plano Estruturador de Organização Territorial – PEOT, aprovado pelo Decreto Nº 4.049, de 10 de janeiro de 1977, e possuiu enfoque na preservação do projeto original de Lúcio Costa. Neste período, o Distrito Federal contava com uma população aproximada de 1 milhão de pessoas (Distrito Federal, 1977) e estava organizado, administrativamente, em oito (8) Regiões Administrativas, à época chamadas de cidades-satélites, sendo elas: Brasília - RA-I; Gama - RA-II; Taguatinga - RA-III; Brazlândia - RA-IV; Sobradinho - RA-V; Planaltina - RA-VI; Paranoá - RA-VII; Jardim - RA-VIII (Brasil, 1965).

De acordo com dados oficiais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh), o PEOT tinha como finalidade principal:

(...) propor uma estratégia de ocupação territorial para o Distrito Federal que favorecesse o crescimento equilibrado do território, direcionando as áreas de expansão urbana, no sentido de minimizar-se a estrutura polinucleada e desarticulada dos núcleos urbanos existentes, substituindo-a por um tecido urbano articulado que diminuísse os custos sociais do transporte urbano e infra-estrutura. (Distrito Federal, 2019)

Nesse sentido, o PEOT é um documento bastante característico da 2ª fase dos Planos Diretores preconizada por Villaça (1999b)<sup>6</sup>, com forte caráter intelectual, marcado por um amplo diagnóstico do território do DF. Ele foi estruturado em nove (9) capítulos e cinco (5) anexos, que refletem o caráter tecnicista, sendo eles: Cap. I – Introdução e justificativa do plano; Cap. II – Metodologia de elaboração do Plano; Cap. III – Objetivos do plano junto à uma análise da configuração do território; Cap. IV – Problemas e necessidades do plano; Cap. V – Objetivos e metas do plano; Cap. VI – Apresentação das alternativas propostas para ocupação territorial; Cap. VII – Análise comparativa e escolha da melhor alternativa para ocupação territorial; Cap. VIII – Elaboração da proposta final do Plano; por fim, o Cap. IX – Apresenta as diretrizes de execução do PEOT no DF. Além disso, cada capítulo possui suas subdivisões.

De acordo com os dados do Capítulo I, que trata da introdução do Plano, são apresentados como finalidade do PEOT:

- a) identificação das áreas do DF mais **adequadas à urbanização** e a outras destinações;
  - b) estabelecimento dos lugares de **trabalho e habitação**, dentro das áreas estabelecidas para o **desenvolvimento urbano**;
  - c) identificação da melhor alternativa no que se refere ao transporte/sistema viário, abastecimento de água e coleta de esgotos. (grifo nosso)
- (Distrito Federal, 1977, p. 29 - 30)

A partir dos dados apresentados, entende-se que, neste primeiro momento, as principais preocupações técnicas estão direcionadas ao desenvolvimento urbano, com enfoque na urbanização, provisão de infraestruturas e estabelecimento das áreas de trabalho e habitação. O PEOT, sendo o primeiro Plano Diretor do Distrito Federal, deveria apresentar diretrizes e objetivos que direcionassem de forma adequada a urbanização, o que é perceptível em seus objetivos.

Em sua Metodologia, é descrito que as propostas de atuação do PEOT estariam dispostas em “Planos de Ação”, sendo eles divididos de duas formas: 1) Plano de Ação Local (PAL) – que apresenta o tratamento detalhado de ações em uma determinada área do território; 2) Plano de Ação Setorial (PAS) – que trata das ações voltadas para um determinado setor, podendo ser voltado para serviços, infraestruturas e afins (Distrito Federal, 1977). Cabe destacar que ficou estabelecido

---

<sup>6</sup> Ver item 5.1 do Referencial Teórico, que trata de Ordenamento Territorial e Plano Diretor.

no PEOT que o sistema de assentamentos agrícolas do DF deveria ser alvo de um PAS, a ser elaborado em momento posterior (Distrito Federal, 1977, p. 78).

Com relação ao diagnóstico do DF, o PEOT propôs uma decomposição da estrutura “urbana”, no intuito de simplificar os elementos que seriam tratados no plano. Nesse interim, vê-se a primeira vez que as áreas rurais são citadas no documento, sendo apontadas como um elemento físico que integra a estrutura urbana (Distrito Federal, 1997). Ou seja, para aquele momento, não havia o entendimento maniqueísta de “rural x urbano”, pois o rural era considerado parte do urbano.

Isso se reflete de duas formas, a depender da interpretação. A primeira pode ser entendida com um viés positivo, ao passo que não é estabelecida a relação “dicotômica” entre rural e urbano, como espaços opostos, pois a ideia de rural está atrelada ao urbano, como um elemento que compõe sua estrutura. Porém, este viés pode ser considerado “moderno”, à luz das novas pesquisas que tratam das relações de troca e interdependência que ocorrem entre o espaço rural e o urbano, com base em autores como Graziano da Silva (2002)<sup>7</sup>.

A segunda forma de entender este panorama – e a mais provável – é de que, para os técnicos que elaboraram o diagnóstico do PEOT, o espaço rural não possuía valor de conservação ambiental, como estabelecido entre as funções sociais da terra rural pelo Estatuto da Terra (Brasil, 1964). Infere-se que isso faz a estrutura agrícola ser entendida como um “espaço de subsistência do urbano”, uma área de produção de alimentos para manutenção da população urbana, e, desse modo, como componente da estrutura urbana.

Ainda com relação ao diagnóstico do território, o PEOT apresenta uma seção para tratar das áreas rurais do DF, em que é discorrido sobre os aspectos fundiários e a ocupação dos lotes rurais. Com relação à questão fundiária há apenas uma breve explicação de como se deu o sistema de posse das terras na nova capital federal, por meio da desapropriação das terras do Estado do Goiás, transferência inicial ao patrimônio da Novacap e, posteriormente, à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Além disso, também é descrito o quanto do território havia sido desapropriado até aquele momento, ano de 1977, que correspondia à “57,3 % da área do Distrito Federal” (Distrito Federal, 1977, p. 76).

---

<sup>7</sup> Ver item 4.2, que trata das ideias de rural e urbano.

Em relação ao padrão de ocupação dos lotes rurais, é descrito no diagnóstico que havia dois modelos de ocupação do território:

Dois tipos distintos de ocupação do espaço rural coexistem no DF: um, dirigido, expresso nos vários Núcleos Rurais, constituídos e supervisionados pelo Governo; e um segundo, espontâneo, resultante da ocupação ilegal das terras desapropriadas. (Distrito Federal, 1977, p. 77).

Ou seja, naquele momento o DF já apresentava problemas relacionados à ocupação informal de terras públicas. Além disso, também é descrito que os lotes rurais no DF não são vendidos, ao contrário do que ocorre no resto do Brasil, são arrendados à exploradores por um prazo de tempo definido (Distrito Federal, 1977). Cabe destacar, ainda, que este panorama relacionado à ocupação irregular e arrendamento das terras públicas se estende até os dias atuais.

No Capítulo IV do PEOT, que trata dos problemas e necessidades a serem solucionados, fica evidente a preocupação com as novas áreas a serem ocupadas no Distrito Federal. Nesse sentido, o referido capítulo possui dois itens que tratam das “necessidades futuras” e das “limitações” do território, em que são apresentados, respectivamente, a importância das áreas habitacionais e quais aspectos devem ser considerados para sua implantação, sendo eles os físico-ambientais ou relacionados às infraestruturas. Nesse capítulo não há qualquer menção às questões relacionadas à ruralidade no DF.

Já no Capítulo V, onde são apresentados os objetivos e metas do PEOT, as áreas rurais são mencionadas na Meta 6, que aponta:

“Localizar as áreas de expansão urbana de modo a preservar aquelas de interesse científico, **rural**, de lazer e ambiental, possibilitando, neste último caso, a maior conservação possível dos recursos hídricos do Distrito Federal, especialmente daqueles relativos à Bacia do Paranoá.” (grifo nosso) (Distrito Federal, 1977, p. 147).

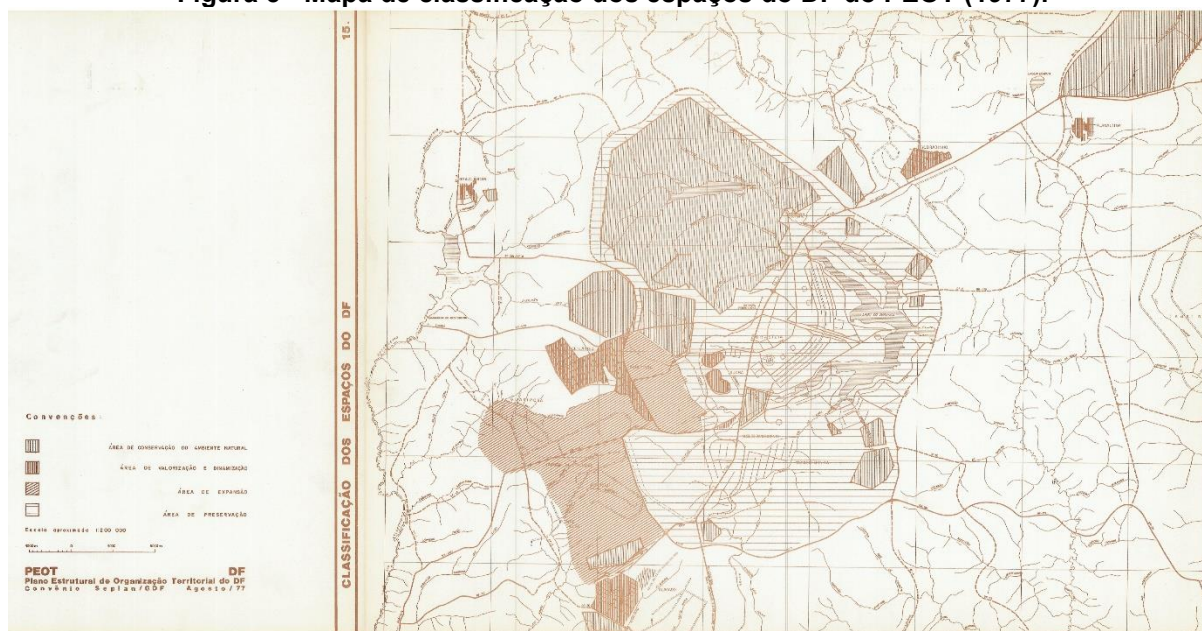
Ou seja, à luz da Meta 6, havia necessidade de identificar as áreas de expansão urbana, no intuito de manter preservados um conjunto de espaços de interesse específico, dentre eles as áreas rurais.

Seguindo sua metodologia de elaboração, o Capítulo VI do PEOT apresenta as soluções de ocupação do território – como mencionado anteriormente, o grande objetivo deste plano era elaborar estratégias de desenvolvimento urbano, prevendo as áreas de crescimento existentes no período. Sendo assim, foram propostas três alternativas de ocupação do território, cada uma com suas características particulares,

mas todas com enfoque no ordenamento urbano. Cabe destacar que, apesar de considerar as áreas de interesse rural, o documento e os mapas das alternativas não apontaram quais eram essas áreas, suas localizações e características. O Capítulo VII apresenta a avaliação, escolha e proposição de uma nova alternativa a partir das três anteriores, com o resultado do plano.

O Capítulo VIII apresenta a proposta final do Plano, em que o território do DF é classificado quatro (4) tipos de áreas, sendo elas: de preservação, de conservação do meio ambiente, de valorização e de dinamização e expansão, conforme apresentado na Figura 5 e no Apêndice I.

**Figura 5 - Mapa de classificação dos espaços do DF do PEOT (1977).**



Fonte: Distrito Federal, 1977.

Observa-se que o mapa acima pode ser considerado análogo a um zoneamento, mas ele abrange apenas as áreas já urbanizadas naquele período - o entorno do Plano Piloto e as Cidades Satélite que já apresentavam ocupação, como Planaltina, Brazlândia, Ceilândia, Taguatinga, Guará e Gama – e as áreas de relevância ambiental – o Parque Nacional de Brasília e a Estação Ecológica Águas Emendadas. As demais áreas não possuem classificação alguma dentro do previsto no PEOT e as áreas rurais não foram classificadas e, portanto, não estão demarcadas no mapa.

Por fim, o Capítulo IX dispõe sobre as diretrizes de implementação do PEOT. Com relação às áreas rurais, como mencionado anteriormente, este capítulo informa

que serão alvo de “estudos posteriores” (Distrito Federal, 1977, p. 236) e apresenta diretrizes a serem consideradas nestes estudos.

Em relação aos Anexos do PEOT (Distrito Federal, 1977), observa-se que há um conjunto de estudos que fundamentaram a elaboração do PEOT, neles são apresentados dados relacionados à demografia, emprego, renda, habitação, caracterização do espaço urbano, saneamento e transportes (Distrito Federal, 1977). Nesse sentido, é importante ressaltar que os dados foram consultados, mas não foi identificada informação relevante ao escopo desta pesquisa.

Desse modo, com relação às áreas rurais, percebe-se que no PEOT de 1977 houve uma preocupação em considerá-las como elemento integrante do território do DF. Contudo, fica evidente que isso foi efetuado a partir da “ótica urbana”, principalmente por as áreas rurais serem consideradas um elemento constituinte da estrutura urbana, não levantando a importância destas áreas como um elemento estruturador do território. Especificamente em relação às áreas de transição rural-urbana, observou-se que elas não foram mencionadas, situação esperada pois, naquele período, o DF ainda estava em fase de consolidação da urbanização.

## **6.2. Plano de Ordenamento Territorial – POT (1985)**

O segundo Plano Diretor de Brasília foi denominado Plano de Ordenamento Territorial – POT, elaborado no ano de 1985 por um convênio entre o Governo do Distrito Federal, a Terracap e a Universidade de Brasília. O POT foi estruturado em duas partes: no Volume I é apresentado um breve diagnóstico do DF, os objetivos e diretrizes do plano, proposta de zoneamento e as minutas de um conjunto de atos normativos que iriam regulamentar as estratégias propostas no Plano; o Volume II apresenta os Anexos do POT, com estudos setoriais voltados a determinados sistemas (agrícola, habitacional, serviços e industrial), metodologias de análise do uso do solo e estudos complementares voltados às Cidades-satélites, como eram denominadas na época. Cabe destacar que, apesar de não ter sido oficialmente homologado pelo Governo Distrital, o POT serviu de base para os demais Planos Diretores do DF.

O POT possui um forte direcionamento ao enfrentamento dos problemas espaciais mais urgentes do DF, naquele período, como: a transformação indiscriminada de terras rurais em urbanas, invasões em áreas de relevante interesse

ambiental, deterioração de mananciais de abastecimento hídrico e a necessidade de consolidar as propostas do PEOT (Distrito Federal, 1985). Ademais, é interessante pontuar que todos os problemas a serem enfrentados na década de 1980 persistem no Distrito Federal até os dias atuais.

A partir da análise das disposições do Plano de Ordenamento Territorial (POT) de 1985, é possível depreender que ele foi elaborado como uma complementação das propostas do PEOT (Distrito Federal, 1977). Isso fica evidente considerando três aspectos: I) há uma continuidade das diretrizes e objetivos previstos no PEOT; II) as propostas do POT são direcionadas aos elementos que o primeiro Plano Diretor não consolidou efetivamente, a exemplo do zoneamento; III) dentre os problemas espaciais observados no POT, um é direcionado à consolidação “mais definitiva” das propostas do PEOT.

(...) a necessidade de se **consolidar a proposta do PEOT** (Plano Estrutural de Organização Territorial), **fixando de forma mais definitiva**, tendo os limites das áreas de expansão nele fixada como os usos e atividades a serem aí desenvolvidas durante o período de implementação da presente proposta. (grifo nosso) (Distrito Federal, 1985, p. 7)

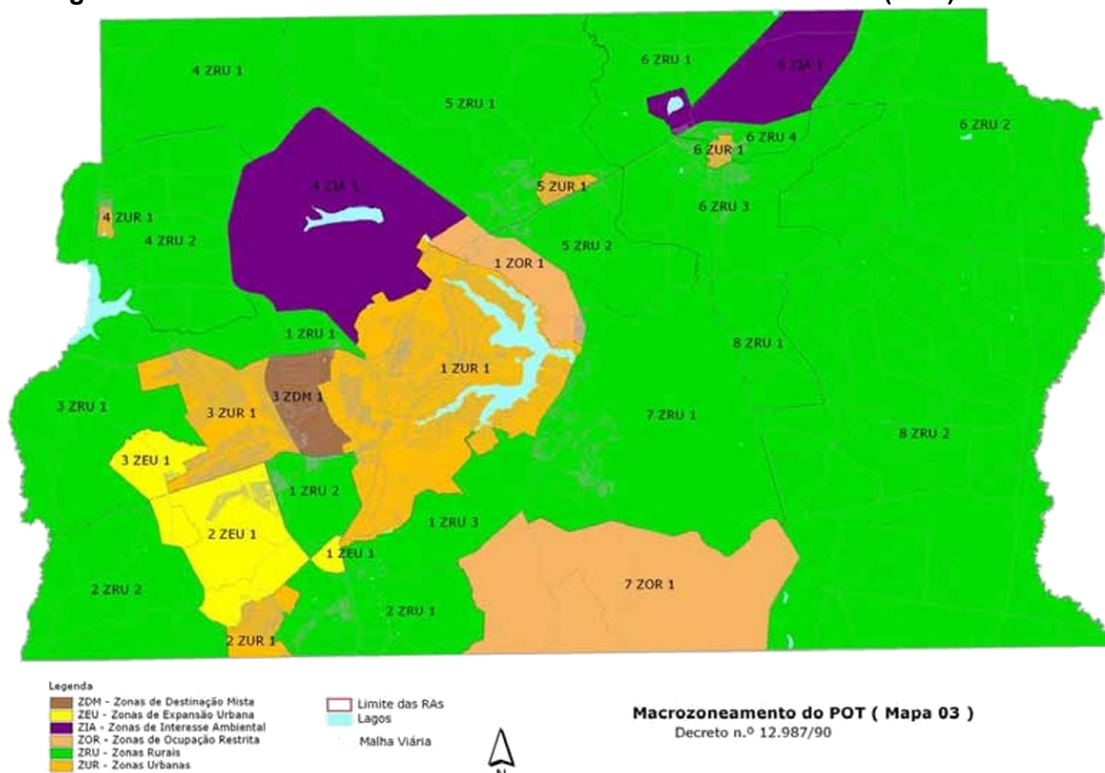
Os dados apresentados no documento técnico do POT (1985) mostram que houve um forte enfoque no zoneamento proposto. Nesse sentido, observa-se que os técnicos esperavam que esse instrumento solucionasse os problemas territoriais do DF, situação que pode ser considerada, à princípio, como ingênua. Contudo, é preciso ressaltar que o POT (1985) atendia às demandas e necessidades do período, principalmente com relação à 2ª fase tecnicista dos Planos Diretores – à luz da teoria de Villaça (1999a).

Para enfrentar as problemáticas espaciais mencionadas, o POT propõe um macrozoneamento flexível do território, sendo entendido como “a divisão do território em zonas de uso predominante para as quais se determina tipos e intensidades de usos do solo” (Distrito Federal, 1985, p. 24). Para alcançar a flexibilidade desejada, o documento técnico do POT mostra os aspectos que foram considerados na elaboração do macrozoneamento, tais como: propriedade da terra, usos atuais, objetivos/destinações, restrições/indicações e usos recomendados e tolerados.

Desse modo, o macrozoneamento do POT dividiu o DF em cinco (5) zonas, como observado na Figura 6 e no Apêndice II, sendo elas: Zona Rural (ZRU); Zona

Urbana (ZUR); Zona de Expansão Urbana (ZEU); Zona de Interesse Ambiental (ZIA); e Zona de Ocupação Restrita (ZOR).

**Figura 6 - Macrozoneamento do Plano de Ordenamento Territorial (POT) de 1985.**



Fonte: Adaptado pelo autor (2024) a partir de dados de Mancini (2008).

Para o escopo desta pesquisa cabe destacar duas zonas, a ZRU e a ZOR. A Zona Rural (ZRU) é composta por grandes porções de terra “sem uso específico”, conforme as Fichas Descritivas e Diretrizes por Zonas do POT (Distrito Federal, 1985, p. 85), suas principais destinações de usos são de preservação ambiental, agropecuária e alguns usos institucionais específicos. Com relação às restrições, a única proibição expressa na ZRU é ao parcelamento urbano na forma de condomínio, quaisquer outras não foram descritas no Plano pois seriam estabelecidas pelos “órgãos competentes”, tais como Incra, Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente e Caesb (Distrito Federal, 1985, p. 27).

A Zona de ocupação restrita (ZOR) compõe, majoritariamente, as áreas delimitadas para contensão da expansão urbana por meio da antiga proposta de criação do cinturão verde, atualmente a Estrada Parque do Contorno (EPCT)<sup>8</sup>. Nela

<sup>8</sup> Como contexto histórico é importante ressaltar que em 1970 foi elaborado o Plano Diretor de Águas, Esgoto e Controle da Poluição do DF, mais conhecido como Planidro. Dentre suas diretrizes, este Plano

seriam admitidos usos rurais de pequena escala, conservação ambiental e, em alguns locais, usos agroindústrias. Como diretrizes de ocupação do solo, na ZOR o parcelamento mínimo dos lotes rurais seria de 7 ha (Distrito Federal, 1985).

Além disso, estava previsto no POT que em ambas as zonas devem ser consideradas as normas das Áreas de Proteção Ambiental (APA) que incidirem no DF – para o ano de 1985, apenas duas APA estavam instituídas no território do Distrito Federal, a APA do Rio Descoberto e a APA do Rio São Bartolomeu criadas no âmbito do Decreto Federal nº 88.940, de 07 de novembro de 1983.

Além do macrozoneamento, no POT também há proposição do Sistema de Planejamento e Coordenação da Ocupação do Distrito Federal, que tinha como objetivo o acompanhamento da evolução de uso do solo no DF (Distrito Federal, 1985). Esse sistema possuía um “Conselho Consultivo” integrado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal e, por meio dele, as decisões afetas ao planejamento deveriam contar com a participação conjunta dos órgãos do poder público e da comunidade.

Com relação aos Anexos do POT, cabe destacar que a análise complementar do “Sub-sistema Agrícola” apresenta uma breve descrição de como foi estruturada a Política de Desenvolvimento Agrícola do Distrito Federal nas décadas de 1960 e 1970.

Com relação ao objeto de estudo desta pesquisa, é possível considerar que houve uma evolução nas disposições do segundo Plano Diretor do Distrito Federal. O PEOT (1977) apresentou um enfoque majoritariamente urbano, com pouco ou nenhuma verificação das dinâmicas rurais. O POT (1985), partindo das problemáticas territoriais que surgiram após o primeiro Plano Diretor, reconhece que havia uma “transformação indiscriminada e sem controle de terras rurais em urbanas” e a “ameaça de deterioração de mananciais” (Distrito Federal, 1985, p. 6). Desse modo, são propostas estratégias com objetivo de conter tal panorama e, a partir disso, as áreas rurais são reconhecidas como parte importante e essencial para a manutenção da urbanização no planalto central.

Isso fica bastante evidente considerando o zoneamento proposto, pois ele caracteriza a zona rural, estabelece os usos prioritários e recomendados, propõe que

---

previa a criação de um cinturão verde para evitar a ocupação nos terrenos ao redor do Plano Piloto e possuía como delimitação a atual Estrada Parque do Contorno (EPCT).

sejam estipuladas restrições pelos órgãos competentes e classifica a zona rural considera as particularidades locais, conforme segue:

- I) ZRU I: zonas rurais que integram áreas de relevante interesse ambiental, como as Área de Proteção Ambiental (APA) dos Rios São Bartolomeu e Descoberto;
- II) ZRU II: áreas rurais não desapropriadas ou desapropriadas em comum com terceiros;
- III) ZRU III: áreas rurais que integram o Programa de Assentamento Dirigido do Distrito Federal (PAD/DF) e possuem enfoque na agricultura de larga escala (Distrito Federal, 1985);

Ou seja, há um evidente esforço técnico no tratamento das áreas rurais no âmbito do POT. Porém, com relação as áreas de transição rural-urbana, observa-se que não há qualquer disposição relacionada a sua identificação ou caracterização. Esta situação ainda pode ser considerada aceitável em decorrência da fase de consolidação da urbanização no Distrito Federal.

Ainda em relação ao POT, pode-se destacar a proposta de criação do Sistema de Planejamento e Coordenação da Ocupação do Distrito Federal, sendo um aspecto a ser considerado inovador, especialmente com relação à possibilidade de promoção da participação social no processo de fiscalização do território e considerando que o país estava sob contexto histórico do Regime Militar.

### **6.3. Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUZO (1986)**

Em 1986, por meio da Decisão nº 31/1986 do Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente (Cauma), foi aprovado o Plano de Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal (POUSO). Elaborado pelos Departamentos de Urbanismo (DeU) e de Arquitetura (DeA) da Secretaria de Viação e Obras do Distrito Federal (SVO), o POUZO consolidou elementos de planos anteriores e documentos estratégicos. A proposta incorporou a estrutura do Plano Estruturador de Organização Territorial (PEOT), além de resgatar parte dos conteúdos do Plano de Ordenamento Territorial (POT) – este último não sancionado oficialmente –, especialmente no que se refere ao zoneamento territorial. Também foram consideradas as diretrizes do documento “Brasília Revisitada”, que influenciou a reavaliação do planejamento no centro urbano da capital.

No período de criação do POUZO, o Distrito Federal contava com uma população aproximada de 1,4 milhão de pessoas (Distrito Federal, 1985), aproximadamente 400 mil pessoas à mais que no período do PEOT. Com relação à organização administrativa, o DF ainda possuía as oito (8) Regiões Administrativas iniciais, sendo elas: Brasília - RA-I; Gama - RA-II; Taguatinga - RA-III; Brazlândia - RA-IV; Sobradinho - RA-V; Planaltina - RA-VI; Paranoá - RA-VII; Jardim - RA-VIII (Brasil, 1965).

Junto ao Plano Diretor, a SVO elaborou um documento técnico que apresenta um breve diagnóstico do DF, as contribuições do PEOT – Plano Diretor anterior – e do documento Brasília revisitada e os objetivos básicos do POUZO. Cabe destacar, a partir do diagnóstico da ocupação territorial:

As Cidades Satélites, sedes das Regiões Administrativas estavam previstas, no Plano Urbanístico de Brasília, como núcleos periféricos, **cuja implantação deveria ocorrer de acordo com a necessidade de fixação da população**. Face a grande migração e o surgimento de **diversas invasões de terrenos que ameaçavam não só os espaços vazios do Plano Piloto**, com objetivos já definidos como também os locais periféricos não previstos para núcleos habitacionais as Cidades Satélites apresentavam rápido crescimento, consolidando-se como núcleos urbanos, com relativa independência de serviços (Distrito Federal, 1986, p. 3 e 4, grifo nosso).

Ou seja, assim como no período de elaboração do PEOT, as invasões de áreas públicas continuavam a ser uma questão no Distrito Federal, devendo ser enfrentado pelo planejamento territorial. Além disso, e de acordo com o referido documento técnico, a principal contribuição do POUZO ao ordenamento territorial do Distrito Federal foi a delimitação do Macrozoneamento do território, com base na lógica estruturada no POT, conforme segue:

O Plano de Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal (POUZO), constitui-se basicamente de um **instrumento normativo de 'Macro zoneamento'**, que visa o controle do uso e da ocupação do solo do Distrito Federal" (Distrito Federal, 1986, p. 7, grifo nosso).

Diferentemente dos Planos Diretores anteriores, elaborados como extensos relatórios tecnicistas - à luz da teoria de Villaça (1999b) -, o POUZO foi construído na forma de lei, dispondo sobre as diretrizes do macrozoneamento e demais aspectos afetos ao ordenamento territorial.

De acordo com o POUZO, o Distrito Federal é organizado da seguinte forma:

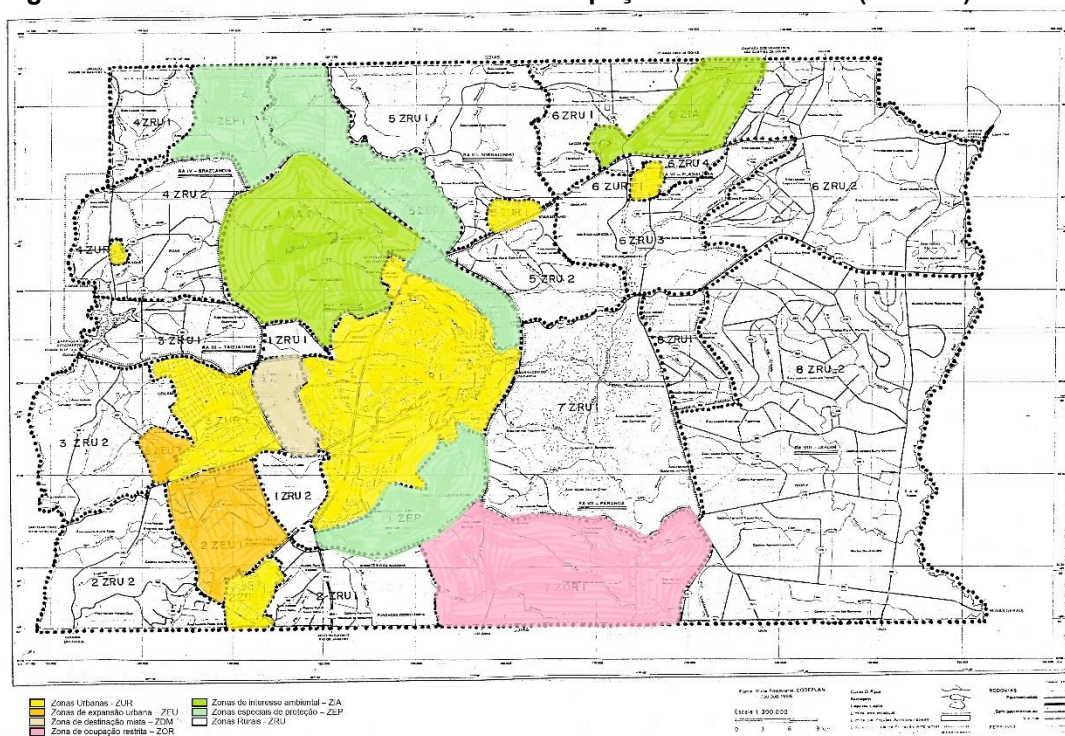
Art. 1º - Para fins de planejamento da ocupação e uso do solo territorial, o Distrito Federal é dividido em solo urbano e solo rural.

§ 1º - o solo urbano é composto de zonas urbanas – ZUR, zonas de expansão urbana – ZEU, zona de destinação mista – ZDM, zona de ocupação restrita – ZOR, zonas de interesse ambiental – ZIA e zonas especiais de proteção – ZEP.

§ 2º - o solo rural é composto de zonas rurais – ZRU. (Distrito Federal, 1986, p. 11)

Ou seja, em relação ao macrozoneamento, DF foi dividido em sete (7) zonas específicas, conforme os parágrafos 1º e 2º do artigo acima, sendo elas: (1) zonas urbanas – ZUR, (2) zonas de expansão urbana – ZEU, (3) zona de destinação mista – ZDM, (4) zona de ocupação restrita – ZOR, (5) zonas de interesse ambiental – ZIA, (6) zonas especiais de proteção – ZEP e (7) zonas rurais – ZRU, conforme a Figura 7 e o Apêndice III.

**Figura 7 - Macrozoneamento do Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) de 1986.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de dados de Distrito Federal (1986).

Observa-se que as zonas definidas no POUSO possuem correlação com as manchas previstas, anteriormente, no PEOT, mas com nomes diferentes e maior refinamento de suas diretrizes. As zonas urbanas –ZUR (em amarelo) são as áreas já parceladas ou passíveis de parcelamento; as zonas de expansão urbana – ZEU (em laranja) possuem sua nomenclatura autoexplicativa, são as áreas destinadas a novos assentamentos urbanos; a zona de destinação mista – ZDM (em bege) é caracterizada

por possuir usos do solo urbanos e rurais; a zona de ocupação restrita – ZOR (em rosa) também é destinada a uso do solo urbanos e rurais, mas possui diretrizes de ocupação mais restritivas que a anterior; as zonas de interesse ambiental – ZIA (em verde claro) são aquelas destinadas à preservação de suas características físico-ambientais, sendo permitido apenas usos indiretos de seus recursos; as zonas especiais de proteção – ZEP (em verde) são destinadas à conservação de suas características físico-ambientais, sendo permitido parcelamento do solo com parâmetros restritivos; e, por fim, as zonas rurais – ZRU (em branco) são destinadas às atividades do setor econômico primário - agricultura, pecuária, extrativismo vegetal e agroindústrias – sendo vetado parcelamento do solo para fins urbanos (Distrito Federal, 1986).

O primeiro aspecto inovador do POUZO é a criação de zonas destinadas à preservação e conservação do meio ambiente, respectivamente ZIA (em verde claro no mapa acima) e ZEP (em verde escuro no mapa acima). Apesar de ambas estarem inseridas na macrozona urbana, estas zonas apresentam diretrizes específicas mais rígidas de uso e ocupação do solo, com vistas a evitar o parcelamento do solo urbano (Distrito Federal, 1986).

O segundo aspecto inovador do POUZO e considerando o escopo da presente pesquisa, são as diretrizes da ZDM e da ZOR, conforme os artigos a seguir:

Art. 4º - Considera-se Zona de Destinação Mista aquela destinada a uso rural e urbano, nos termos da legislação que regula o parcelamento do solo para fins urbanos, rurais e de proteção do meio ambiente.

Art. 5º - Considera-se Zona de Ocupação Restrita aquela destinada ao uso rural e urbano, através de chácara de recreio, lazer, turismo, agro-pecuária e extrativismo vegetal.

Art. 6º - O parcelamento só será permitido, na Zona de Ocupação Restrita, quando dele resultarem lotes ou frações ideais, em caso de condomínios, como áreas iguais ou superiores a 2 ha, sempre obedecendo ao disposto na legislação que disciplina o parcelamento do solo para fins urbanos e rurais e de proteção do meio ambiente.

Art. 7º - Será excepcionalmente admitida atividade agroindustrial em Zona de Ocupação Restrita, quando a respectiva implantação for determinada por razões de conveniência social e interesse público, observada a legislação pertinente, em especial a de proteção do meio ambiente. (Distrito Federal, 1986, p. 14)

Observa-se, a partir do exposto, que o POUZO reconheceu, na ZDM e na ZOR, dinâmicas territoriais que, à época, eram análogas às áreas de transição rural-urbana. Isso decorre, principalmente, da definição de ambas as zonas, como

destinadas aos usos do solo urbanos e rurais, e das diretrizes de ocupação mais restritivas na ZOR.

Com relação às diretrizes das zonas rurais, o POUZO definiu que:

Art. 11 – Consideram-se Zonas Rurais aquelas destinadas a atividades de expansão agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial.

Art. 12 – Fica vedado o parcelamento para fins urbanos nas zonas rurais.

Art. 13 – Quaisquer projetos de parcelamento e desmembramento nas Zonas Rurais deverão ser previamente submetidos ao Distrito Federal, sem prejuízo da observância da legislação agrária e das normas baixadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

§ 1º - Os desmembramentos de áreas rurais, quando implicarem em aberturas de novas vias ou rodovias não previstas no Sistema Rodoviário do Distrito Federal, serão classificados como loteamentos rurais, devendo atender ao que dispõe esta Lei e a legislação federal que os regula.

§ 2º - O fracionamento rural só será permitido quando dele resultarem lotes iguais ou superiores a 5 ha, de terras aproveitáveis, exceto, nas Zonas que incidem nas Áreas de Proteção Ambiental, definidas no Decreto nº 88.940, de 07 de novembro de 1983, onde a fração mínima de parcelamento será de 30 ha.

§ 3º - Será obrigatória a implantação dos serviços de drenagem pluvial necessários para o encaminhamento e controle do escoamento superficial em direção aos mananciais receptores. (Distrito Federal, 1986, p. 17)

De modo geral, para as zonas rurais o POUZO define os usos do solo prioritários a serem desenvolvidos, veta o parcelamento do solo para fins urbanos e define o módulo mínimo rural no valor de 5 hectare. Cabe destaque, ainda, para o alinhamento das diretrizes da ZRU com a política ambiental, com ênfase nas Área de Proteção Ambiental - APA do rio Descoberto e do rio São Bartolomeu, onde o módulo mínimo rural é mais restritivo, no valor de 30 hectare, conforme o parágrafo 3º do art. 13 acima (Distrito Federal, 1986).

A partir da análise exposta, é possível evidenciar alinhamento entre as diretrizes ao zoneamento do POUZO e aquelas previstas no estudo do POT, mostrando que o plano não sancionado em 1985 realmente foi aproveitado posteriormente. Desse modo, as principais contribuições do POUZO ao ordenamento territorial do Distrito Federal foram a definição do macrozoneamento e o detalhamento de suas zonas específicas, especialmente ao estabelecer diretrizes de uso e ocupação do solo em cada uma delas.

#### **6.4. Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (1992)**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na institucionalização da política urbana no Brasil, nela ficou estabelecido a obrigatoriedade dos planos diretores como instrumentos fundamentais para orientar o

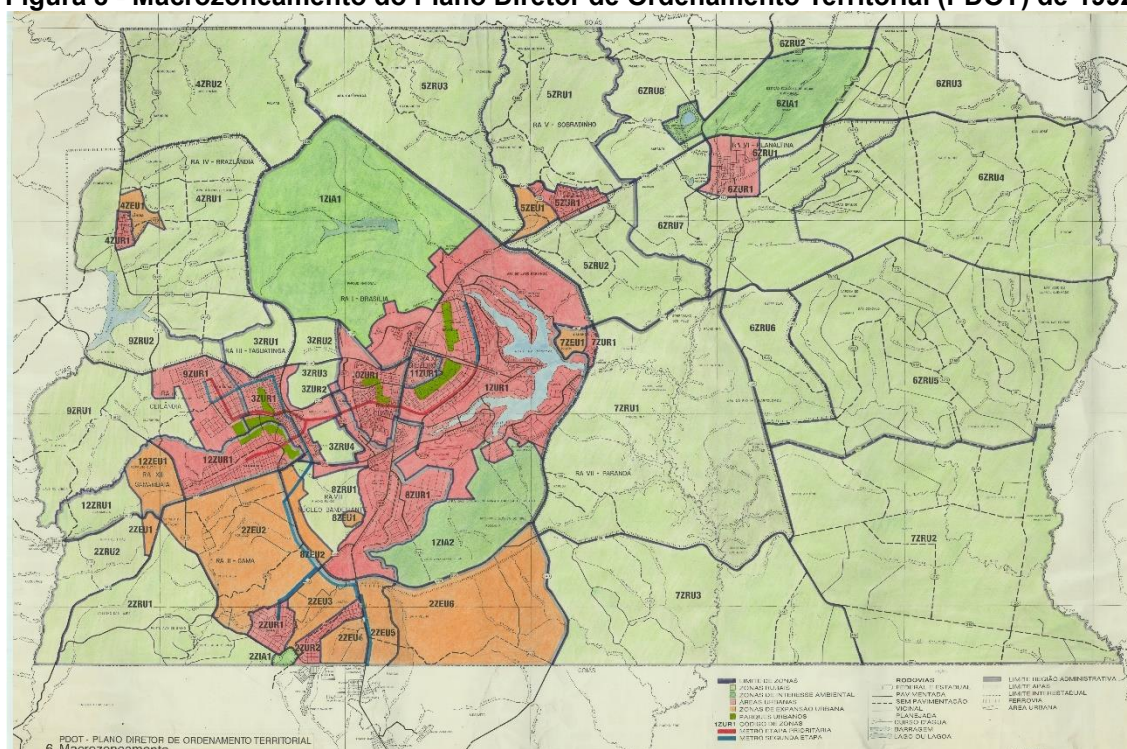
desenvolvimento municipal e assegurar a função social da cidade e da propriedade (Paviani, 2010). Nesse contexto, o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Obras e Serviços Públicos, elaborou o seu primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), aprovado pela Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992. Em linhas gerais, o PDOT de 1992 seguiu a tradição de planejamento estabelecida nos planos anteriores, mas promoveu alinhamento às novas diretrizes constitucionais.

Assim como nos planos anteriores, o PDOT de 1992 foi acompanhado por um documento técnico que caracterizava o Distrito Federal naquele período, trazendo recomendações, diretrizes gerais para o território e uma breve explicação das propostas da lei. Segundo esse documento, o DF contava, naquele período, com aproximadamente 1.584.909 habitantes (Distrito Federal, 1992), cerca de 150 mil a mais em relação ao período do POUISO, o que indica uma redução da taxa de crescimento populacional entre 1986 e 1992.

No que se refere à organização administrativa, até 1992 o Governo do Distrito Federal havia criado quatro novas Regiões Administrativas, sendo elas Ceilândia, Guará, Cruzeiro e Samambaia. Ao total, o DF contava com doze (12) RAs: Brasília (RA-I), Gama (RA-II), Taguatinga (RA-III), Brazlândia (RA-IV), Sobradinho (RA-V), Planaltina (RA-VI), Paranoá (RA-VII), Núcleo Bandeirante (RA-VIII), Ceilândia (RA-IX), Guará (RA-X), Cruzeiro (RA-XI) e Samambaia (RA-XII) (Distrito Federal, 1992).

Em suas diretrizes gerais, o PDOT de 1992 incorpora alguns dispositivos previstos na Constituição Federal de 1988, tais como: reforço à função social da propriedade, seja ela urbana ou rural; promoção de diálogo entre o governo e a população por meio de instrumentos participação social; e promoção do uso socialmente justo e equilibrado do território (Distrito Federal, 1992). Com relação à organização do território, o PDOT de 1992 propôs a simplificação do desenho do macrozoneamento do Distrito Federal, de modo a reduzir a quantidade de zonas previstas no POUISO, sendo quatro (4) zonas: I) urbana – em vermelho na figura abaixo; II) de expansão urbana – em laranja na figura abaixo; III) rural – em verde claro na figura abaixo; e IV) de interesse ambiental – em verde escuro na figura abaixo (Figura 8 e Apêndice IV).

**Figura 8 - Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1992.**



Fonte: Distrito Federal (1992).

Observa-se, ao comparar o mapa acima com o do macrozoneamento do Plano Diretor anterior (Figura 7), que houve a supressão de três zonas do POUSO: zona especial de proteção – ZEP, zona de destinação mista - ZDM e zona de ocupação restrita – ZOR. A ZEP foi parcialmente incorporada à zona rural (porção à norte do Plano Piloto) e à zona de interesse ambiental (porção a sul do Plano Piloto); a ZOR foi integralmente incorporada à zona rural; e a ZDM foi parcialmente incorporada à zona urbana e à zona rural. Além disso, cabe destacar que, no PDOT de 1992, houve um grande aumento na ZEU, que foi estendida nos sentidos sul e sudeste, em reforço aos eixos de crescimento já definidos no PEOT.

No que se refere à zona rural, o PDOT de 1992 preservou grande parte das diretrizes já estabelecidas pelo POUSO, como a definição da zona, a indicação dos usos permitidos, a vinculação à política ambiental e a proibição do parcelamento do solo para fins urbanos. Entretanto, observa-se que o plano não estabeleceu um valor expresso para o módulo mínimo rural, o que representa uma fragilidade na regulamentação da ocupação do território rural (Distrito Federal, 1992).

Ainda considerando à organização do território, a supressão da ZDM e da ZOR pode ser interpretada como um retrocesso, pois implicou a perda do reconhecimento das áreas caracterizadas por dinâmicas de uso do solo urbanas e

rurais. A análise das disposições atribuídas às zonas no PDOT de 1992 evidencia que sequer foram preservadas diretrizes voltadas ao reconhecimento de áreas com características análogas às de transição rural-urbana, anteriormente contempladas pelo POUso. Assim, o PDOT de 1992 acabou por reforçar a dualidade “urbano x rural”, em detrimento da complexidade territorial observada na realidade fática.

#### **6.5. Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (1997)**

Em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF (Distrito Federal, 1993), que, em consonância com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, determinou, em seu artigo 163, que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento territorial e urbano. Sob a influência desse marco normativo, foi sancionada, em 28 de janeiro de 1997, a Lei Complementar nº 17/1997, que instituiu o segundo PDOT do Distrito Federal, consolidando a centralidade desse instrumento no planejamento territorial da capital.

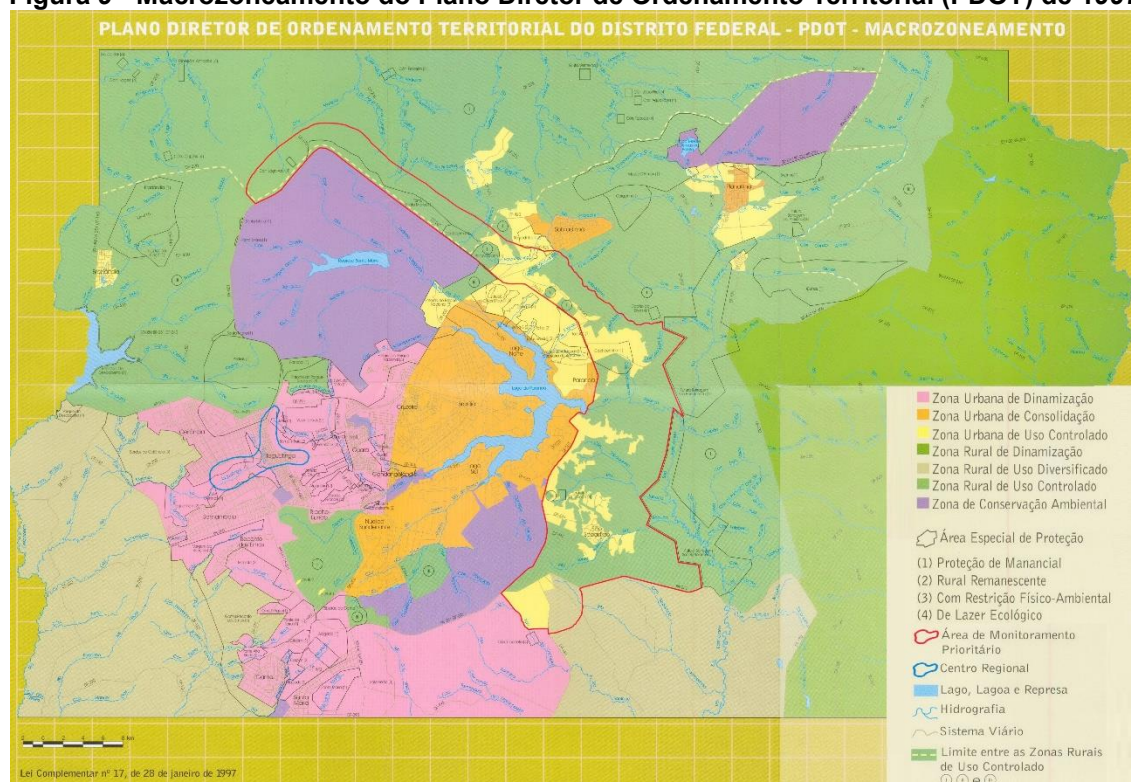
No período de elaboração do normativo, o Distrito Federal contava com aproximadamente 1.821.946 habitantes (Distrito Federal, 2009a), cerca de 240 mil a mais em relação ao registrado no PDOT de 1992. Entre 1992 e 1997, o Governo do Distrito Federal criou sete novas Regiões Administrativas: Recanto das Emas, Santa Maria, São Sebastião, Riacho Fundo, Lago Sul, Lago Norte e Candangolândia. Assim, o território passou a totalizar dezenove RAs, a saber: Brasília (RA-I), Gama (RA-II), Taguatinga (RA-III), Brazlândia (RA-IV), Sobradinho (RA-V), Planaltina (RA-VI), Paranoá (RA-VII), Núcleo Bandeirante (RA-VIII), Ceilândia (RA-IX), Guará (RA-X), Cruzeiro (RA-XI), Samambaia (RA-XII), Santa Maria (RA-XIII), São Sebastião (RA-XIV), Recanto das Emas (RA-XV), Lago Sul (RA-XVI), Riacho Fundo (RA-XVII), Lago Norte (RA-XVIII) e Candangolândia (RA-XIX) (Maniçoba, 2019).

De modo geral, observa-se que o PDOT de 1997 se concentrou no ordenamento da expansão urbana, tanto com o objetivo de direcionar o crescimento formal quanto de conter a expansão informal. Nesse sentido, reforçou o eixo de ocupação formal do DF no sentido oeste/sudoeste, em consonância com os planos anteriores, aproveitando as condições físico-ambientais mais favoráveis e a infraestrutura já instalada, em especial a do metrô. Para enfrentar a expansão informal, particularmente intensa na porção leste do território – área ambientalmente

sensível da bacia hidrográfica do rio São Bartolomeu –, o plano reconheceu a necessidade de monitorar e controlar os processos de ocupação irregular, em especial os condomínios horizontais fechados, que se consolidavam no DF naquele período.

As diretrizes e objetivos gerais do PDOT de 1997 não incorporam novidades significativas para a gestão rural, sendo uma reciclagem daqueles presentes no plano anterior, representando uma continuidade normativa e poucas inovações à zona rural. Em relação à organização do território, o PDOT de 1997 reestruturou o macrozoneamento do DF, enfocando diretrizes territoriais mais detalhadas e diferenciadas, ao ser comparado com o Plano Diretor anterior, sendo elas: I) Zona Urbana de Dinamização; II) Zona Urbana de Consolidação; III) Zona Urbana de Uso Controlado; IV) Zona Rural de Dinamização; V) Zona Rural de Uso Diversificado; VI) Zona Rural de Uso Controlado; e VII) Zona de Conservação Ambiental, como pode ser observado na Figura 9 e no Apêndice V. Além disso, o PDOT de 1997 propõe a criação das “áreas de especial proteção”, figura sobreposta ao macrozoneamento, mas que atuaria de forma complementar no ordenamento territorial (Distrito Federal, 1997).

**Figura 9 - Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1997.**



Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados de Distrito Federal (1997).

No que se refere às zonas urbanas, observa-se que, pela primeira vez, o Conjunto Urbanístico Tombado – CUB recebeu diretrizes diferenciadas em relação às demais áreas urbanas do Distrito Federal, com a criação da zona urbana de consolidação. Ademais, a Zona de Expansão Urbana – prevista nos planos diretores desde o POUISO de 1986 – foi suprimida no PDOT de 1997, tendo suas diretrizes incorporadas à nova Zona Urbana de Dinamização. Por fim, o plano instituiu a Zona Urbana de Uso Controlado, abrangendo áreas de expansão caracterizadas por ocupações majoritariamente desordenadas e informais, que avançaram sobre espaços ambientalmente sensíveis, conforme disposto no art. 21 da Lei Complementar nº 17/1997.

Art. 21. A Zona Urbana de Uso Controlado é aquela de uso predominantemente habitacional, de baixa densidade, sujeita a critérios específicos de ocupação, na qual **se desestimulará a expansão do uso urbano em razão, principalmente, de restrições ambientais.**  
(Distrito Federal, 1997, p. 10, grifo nosso)

Ao comparar com zoneamento do PDOT 1992, observa-se que as áreas rurais ocupadas informalmente por condomínios irregulares foram inseridas na Zona Urbana de Uso Controlado. Isso decorreu, especialmente, das diretrizes desta zona, que geraram condições para a regularização fundiária e urbanística destes parcelamentos sob parâmetros condicionados pela sensibilidade ambiental estabelecendo baixas densidades.

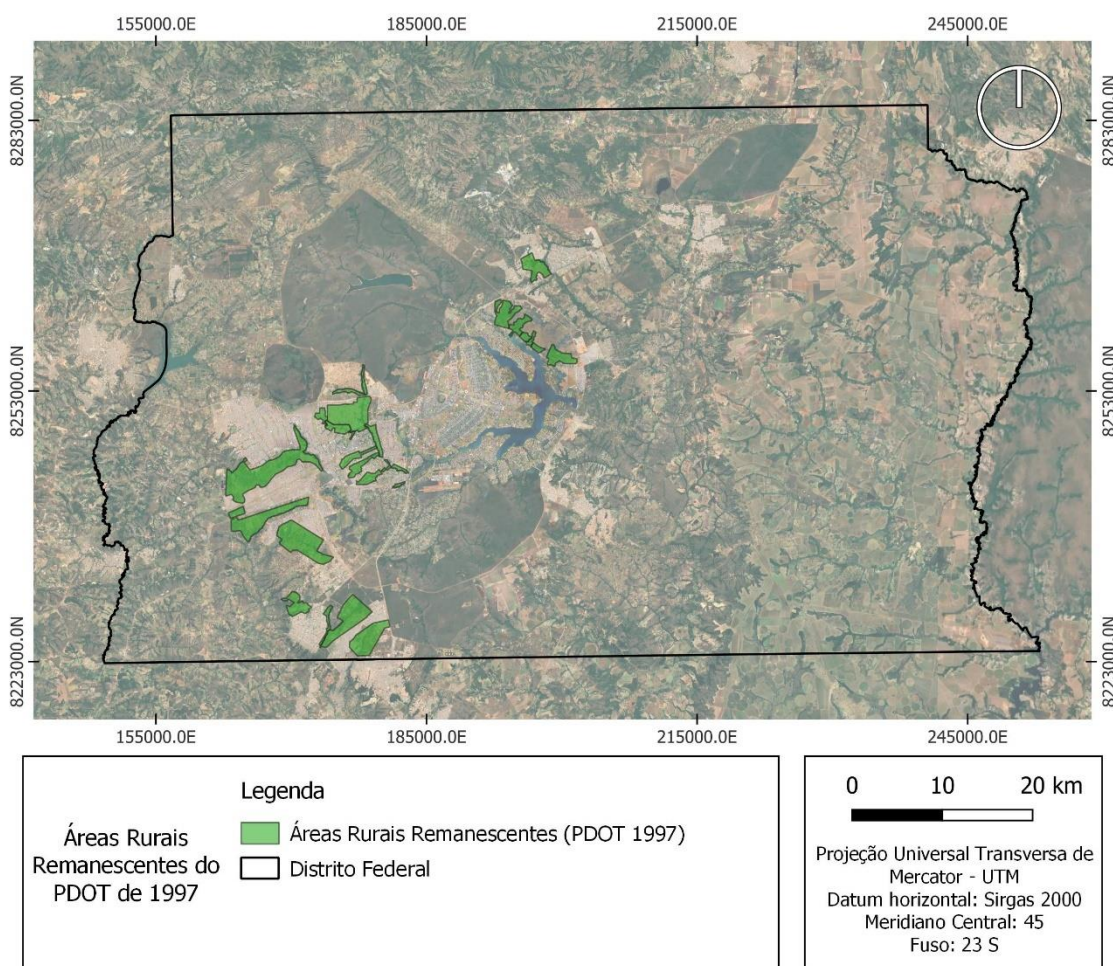
No que se refere às zonas rurais, o PDOT de 1997 introduziu inovações ao reconhecer a diversidade de dinâmicas presentes no território rural. Foi criada a Zona Rural de Dinamização, que abrange a bacia do Rio Preto, com o objetivo de incentivar a agricultura em escala comercial, prevendo ainda certa flexibilização para usos agroindustriais. A Zona Rural de Uso Diversificado, localizada ao sul e sudoeste do DF, estabeleceu diretrizes para a incorporação de usos não estritamente rurais, mas compatíveis com a dinâmica local, como atividades de lazer agroecológico e chácaras de recreio. Já a Zona Rural de Uso Controlado, correspondente às áreas centrais e setentrionais do DF, estabeleceu restrições mais rígidas, limitando inclusive determinados usos rurais em razão da elevada sensibilidade físico-ambiental dessas porções do território (Distrito Federal, 1997).

Ainda em relação ao ordenamento do território, o PDOT de 1997 instituiu as Áreas de Proteção Especial, concebidas como instrumentos voltados à preservação

de territórios com elevada sensibilidade ambiental e relevância socioeconômica. Essas áreas foram subdivididas em quatro categorias: Áreas de Proteção de Mananciais, Áreas Rurais Remanescentes, Áreas com Restrições Físico-Ambientais e Áreas de Lazer Ecológico.

Entre elas, destacam-se as Áreas Rurais Remanescentes (Figura 10), concebidas com o objetivo de assegurar a continuidade dos usos agropecuários pré-existentes dentro das zonas urbanas, mas que sofriam forte pressão da urbanização. Suas diretrizes preveem a conciliação da produção e a preservação dos recursos naturais frente ao avanço da urbanização, por meio da manutenção da vocação agrícola e a adoção de um módulo mínimo de 2 hectare agricultáveis para novas glebas (Distrito Federal, 1997).

**Figura 10 - Áreas Remanescentes Rurais do PDOT de 1997.**



Fonte: Distrito Federal (1997).

A criação dessa categoria reforçou a importância estratégica do espaço rural no ordenamento territorial, ao mesmo tempo em que buscou conter a urbanização

desordenada e conferir proteção jurídica às porções ainda rurais do território. No escopo da presente pesquisa, destaca-se que as Áreas Rurais Remanescentes apresentam características análogas às áreas de transição rural-urbana, por configurarem espaços híbridos nos quais usos e dinâmicas rurais e urbanos coexistem.

#### **6.6. Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (2009)**

Em 2009 foi sancionado o atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), por meio da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009<sup>9</sup>, sucedendo em um intervalo de doze anos o plano anterior. A elaboração desse novo PDOT foi fortemente influenciada pela sanção do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e pela criação do Ministério da Cidade em 2003, o que possibilitou a consolidação das diretrizes nacionais para a política urbana e ampliou os instrumentos de planejamento e gestão territorial. Nesse contexto, o PDOT de 2009 incorporou princípios e mecanismos previstos na legislação federal, reafirmando-se como o instrumento central de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano do Distrito Federal.

No ano de 2008, o Distrito Federal contava com, aproximadamente, 2.483.505 habitantes (Distrito Federal, 2009a), o que representa um aumento populacional de cerca de 650 mil pessoas, em relação ao registrado no período de elaboração do PDOT de 1997. Entre 1998 e 2009, o GDF criou onze (11) novas Regiões Administrativas: Águas Claras, Varjão, Park Way, SCIA/Estrutural, Sobradinho II, Jardim Botânico, Itapoã, SIA, Riacho Fundo II, Sudoeste/Octogonal e Vicente Pires. Assim, o território passou a totalizar trinta (30) RAs, a saber: Plano Piloto (RA-I), Gama (RA-II), Taguatinga (RA-III), Brazlândia (RA-IV), Sobradinho (RA-V), Planaltina (RA-VI), Paranoá (RA-VII), Núcleo Bandeirante (RA-VIII), Ceilândia (RA-IX), Guará (RA-X), Cruzeiro (RA-XI), Samambaia (RA-XII), Santa Maria (RA-XIII), São Sebastião (RA-XIV), Recanto das Emas (RA-XV), Lago Sul (RA-XVI), Riacho Fundo (RA-XVII), Lago Norte (RA-XVIII), Candangolândia (RA-XIX), Águas Claras (RA XX), Riacho Fundo II (RA XXI), Sudoeste/Octogonal (RA XXII), Varjão (RA XXIII), Park Way (RA XXIV),

---

<sup>9</sup> Ainda em 2009, o PDOT foi alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), que suspendeu a eficácia de dezenas de artigos, especialmente por vício de iniciativa. Com o intuito de sanar as irregularidades apontadas, a legislação foi posteriormente modificada pela Lei Complementar nº 854/2012, que promoveu a incorporação, alteração e exclusão de diversos dispositivos originalmente previstos.

SCIA/Estrutural (RA XXV), Sobradinho II (RA XXVI), Jardim Botânico (RA XXVII), Itapoã (RA XXVIII), SIA (RA XXIX) e Vicente Pires (RA – XXX) (Maniçoba, 2019).

Em relação às diretrizes e objetivos gerais, o PDOT de 2009 busca alinhamento ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), incorporando diretrizes setoriais que deveriam se alinhar ao ordenamento do território, além de promover a integração entre os espaços urbanos, rurais e naturais. Além disso, pela primeira vez o Plano Diretor do DF cria diretrizes setoriais específicas para o desenvolvimento rural, dentre elas cabe destacar o teor do artigo 54:

Art. 54. O desenvolvimento do espaço rural, **considerada a sua multifuncionalidade**, deve ser um **processo articulado** e integrado de atuação intersetorial que busca a sustentabilidade da atividade rural e a qualidade de vida da população. (Distrito Federal, 2009, p. 18)

Ao considerar a multifuncionalidade do espaço rural, o dispositivo amplia o entendimento de que a zona rural não deve ser vista apenas como área de contenção da expansão urbana, mas como um território dotado de funções produtivas, ambientais, sociais e culturais, cuja integração é fundamental para a sustentabilidade regional. Além disso, ao propor um processo articulado e intersetorial, o artigo busca romper com a lógica setorializada que marca o planejamento do DF, perspectiva que favorece não apenas a sustentabilidade das atividades rurais, mas também a melhoria da qualidade de vida das populações que vivem nesses territórios, muitas vezes invisibilizadas pelas normativas urbanocêntricas. Cabe ressaltar que a trajetória histórica da urbanização do DF foi fortemente pautada, e pressionada, pelo processo de valorização imobiliária, com a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso da terra (Lefebvre, 1970).

No que se refere à organização territorial, o PDOT de 2009 promoveu uma reestruturação do macrozoneamento do Distrito Federal. Uma das principais diferenças em relação aos planos anteriores foi a diferenciação entre macrozoneamento e zoneamento, que até então não possuía distinção clara. O macrozoneamento passou a refletir as vocações gerais do território, classificando o espaço do DF em três grandes categorias: urbano, rural e ambiental (Figura 11 e Apêndice VI).

Art. 59. O Macrozoneamento divide o território do Distrito Federal, de acordo com as vocações intrínsecas às áreas e aos objetivos deste Plano Diretor, em:





A macrozona rural, por sua vez, foi subdividida em uma zona rural de uso diversificado - ZRUD e cinco zonas rurais de uso controlado – ZRUC. A ZRUD possui diretrizes que conferem continuidade ao planejamento estabelecido no PDOT anterior, pois corresponde à porção leste do DF, área com agricultura em escala comercial consolidada e diretrizes de verticalização da produção. Às demais áreas rurais do DF foi atribuída a zona rural de uso controlado (Figura 13), que foi subdividida conforme as bacias hidrográficas:

Art. 87. A Zona Rural de Uso Controlado é composta, predominantemente, por áreas de atividades agropastoris, de subsistência e comerciais, sujeitas às restrições e condicionantes impostos pela sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados à captação de água para abastecimento público.

(...)

I – Zona Rural de Uso Controlado I: compreende as áreas rurais inseridas na bacia do rio São Bartolomeu;

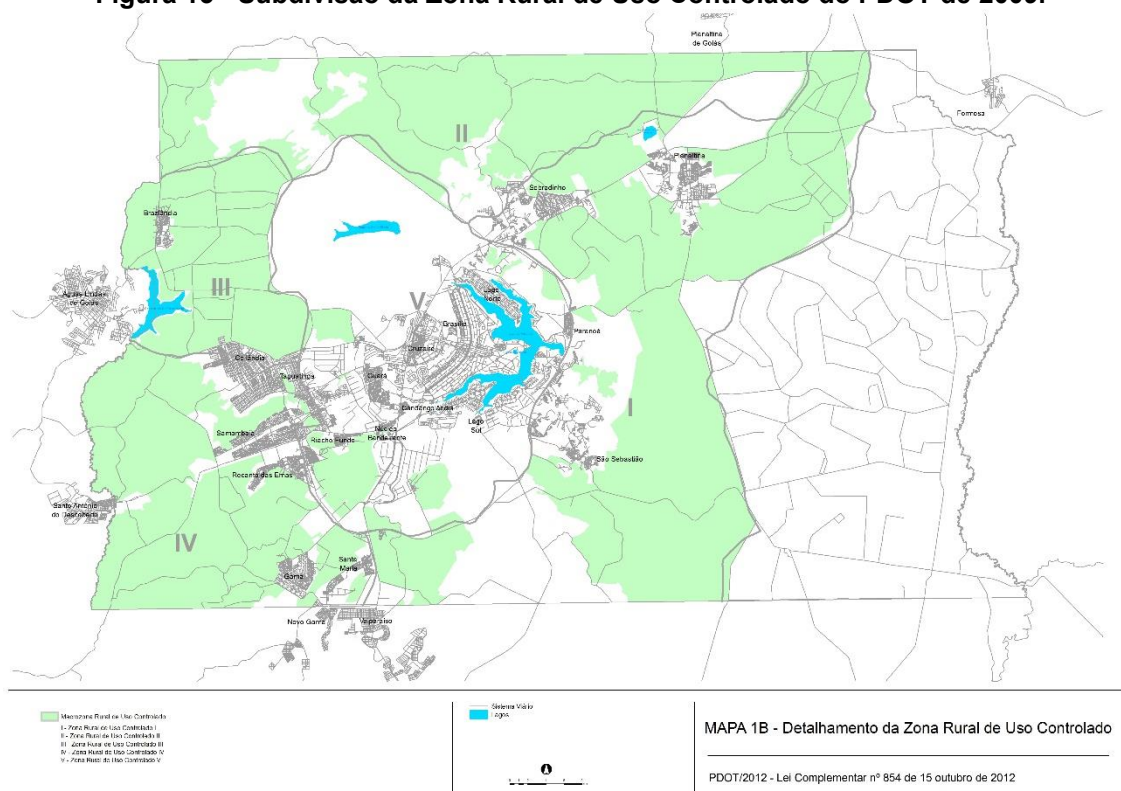
II – Zona Rural de Uso Controlado II: compreende as áreas rurais inseridas na bacia do rio Maranhão;

III – Zona Rural de Uso Controlado III: compreende as áreas rurais inseridas na bacia do Alto Rio Descoberto;

IV – Zona Rural de Uso Controlado IV: compreende as áreas rurais inseridas nas bacias do Baixo Rio Descoberto, do rio Alagado e do ribeirão Santa Maria;

V – Zona Rural de Uso Controlado V: compreende as áreas rurais inseridas na bacia do lago Paranoá. (Distrito Federal, 2009, p. 28)

**Figura 13 - Subdivisão da Zona Rural de Uso Controlado do PDOT de 2009.**



Fonte: Distrito Federal (2012).

De acordo com o Documento Técnico do PDOT de 2009 (Distrito Federal, 2009a), a ZRUC foi subdividida dessa forma com objetivo de abranger, de forma mais eficiente, as particularidades da zona rural. Para isso, foram estabelecidas as seguintes diretrizes específicas para cada porção da zona rural de uso controlado:

**Quadro 5 - Caracterização da Zona Rural de Uso Controlado do PDOT de 2009.**

<b>Zona</b>	<b>Bacia hidrográfica</b>	<b>Características gerais</b>	<b>Diretrizes</b>
ZRUC I	Rio São Bartolomeu	- Área com alta incidência de ocupações informais; - Área favorável para instalação de um reservatório de água para abastecimento;	- Coibir o parcelamento irregular de glebas rurais; - Considerar a sensibilidade da região como área de captação de água;
ZRUC II	Rio Maranhão	- Área com relevo acidentado, dificultando urbanização e usos agrícolas;	- Fomento a atividades de lazer ecológico; - Limitar impermeabilização do solo à 5% da área das glebas rurais;
ZRUC III	Porção alta do rio Descoberto	- Área de contribuição do principal manancial de abastecimento de água do DF;	- Coibir o parcelamento irregular de glebas rurais; - Controle dos usos do solo com objetivo de evitar a impermeabilização a contaminação de aquíferos;
ZRUC IV	Porção Baixa do rio Descoberto	- Área com sensibilidades físico-ambientais;	- Fomento à recomposição da vegetação nativa e atividades agrícolas;
ZRUC V	Rio Paranoá	- Áreas rurais remanescentes em meio à urbanização;	- Fomento à conservação da vegetação nativa;

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir do disposto na Lei Complementar nº 803/2009 (Distrito Federal, 2009b).

A partir das diretrizes acima, observa-se um avanço no ordenamento territorial da zona rural no PDOT de 2009. Ao promover um maior detalhamento das particularidades de cada zona, o plano buscou superar a rigidez normativa dos instrumentos anteriores, que tratavam o rural de forma homogênea e secundária. Nesse sentido, o PDOT de 2009 estabeleceu diretrizes gerais para a ZRUC e

específicas para cada subdivisão, possibilitando uma caracterização mais precisa do território e uma perspectiva de planejamento de longo prazo, articulada à sustentabilidade das atividades produtivas e à preservação ambiental. Essa abordagem conferiu maior capacidade de gestão e ordenamento ao espaço rural, permitindo a adequação das políticas públicas às múltiplas funções desempenhadas por esse território.

A extinção das áreas rurais remanescentes como uma das áreas especiais do zoneamento é um aspecto relevante a ser pontuado. De acordo com o Documento Técnico do PDOT de 2009 (Distrito Federal, 2009b), foi observado que as áreas rurais remanescentes enquanto instrumento de gestão territorial foram ineficientes na manutenção dos usos do solo rurais. Desse modo, o PDOT de 2009 atribuiu o zoneamento rural aquelas áreas que ainda mantinham o uso rural preservado, o que se apresenta como um ponto positivo por reforçar a valorização das práticas produtivas e a proteção de áreas que resistiram ao processo de urbanização. Essa mudança demonstra um esforço do PDOT de 2009 em alinhar o zoneamento às condições reais do território, evitando categorias normativas pouco eficazes e fortalecendo o reconhecimento da função rural em um contexto de forte pressão urbana, especialmente na bacia do rio Paranoá.

No que se refere às diretrizes gerais da macrozona rural, o PDOT de 2009 apresenta avanços relevantes para o ordenamento territorial do Distrito Federal. A lei estabelece que a ocupação e o uso do solo rural devem estar alinhados aos normativos ambientais vigentes, reforçando a necessidade de compatibilizar a produção com a preservação dos recursos naturais. Essa diretriz assegura que a expansão e a permanência das atividades rurais ocorram de forma sustentável. Soma-se a isso a definição do módulo mínimo rural de 2 hectares em todo o DF<sup>10</sup>, medida que contribuiu para coibir o parcelamento irregular das glebas – um dos principais fatores de pressão sobre o espaço rural – e que, ao mesmo tempo, fortalece a racionalidade no uso da terra e a proteção contra a fragmentação excessiva do território.

Além disso, o plano autorizou a implantação de Equipamentos Públicos Comunitários e atividades de apoio à população rural dentro da macrozona rural,

---

<sup>10</sup> Excetuam-se as áreas onde o zoneamento ambiental preveja um módulo mínimo maior que o do PDOT, como na região da bacia hidrográfica do rio Descoberto onde o valor é de 5 ha.

iniciativa que busca garantir condições adequadas para a permanência das comunidades no campo, reduzindo o êxodo rural e reforçando o caráter multifuncional desse espaço. Outro ponto de destaque é a possibilidade de existência de glebas agrícolas na macrozona urbana, reconhecendo que a ruralidade não está restrita aos limites formais da macrozona rural e que atividades produtivas podem ser compatíveis com a dinâmica urbana. Essa abertura representa um passo importante para compreender a ruralidade de maneira integrada, articulando funções urbanas e rurais em um mesmo território e reconhecendo a complexidade que caracteriza o espaço do Distrito Federal.

A análise do PDOT de 2009 evidencia que, embora o plano tenha promovido avanços significativos no ordenamento da macrozona rural – com maior detalhamento das diretrizes, incorporação de aspectos ambientais e valorização da multifuncionalidade do espaço rural –, ele permanece limitado ao não reconhecer formalmente as áreas de transição rural-urbana. Essa ausência mantém tais territórios em uma condição de invisibilidade normativa e de fragilidade institucional, o que compromete a efetividade do planejamento territorial ao desconsiderar justamente as zonas onde a tensão entre rural e urbano se manifesta de forma mais intensa no Distrito Federal.

### **6.7. Análise comparativa dos Planos Diretores**

O comparativo entre os Planos Diretores do Distrito Federal revela uma trajetória marcada por avanços e retrocessos no tratamento da macrozona rural e, sobretudo, das áreas de transição rural-urbana.

O PEOT de 1977, primeiro esforço sistemático de ordenamento territorial do Distrito Federal, apresentou grande foco na urbanização, na preservação da concepção original do Plano Piloto e buscou evitar a descontinuidade urbana e a formação de novas manchas isoladas. Nesse contexto, o espaço rural aparecia apenas como um instrumento de contenção à expansão urbana, sem um tratamento mais detalhado ou valorização das suas funções produtivas, ambientais e sociais. Essa visão estritamente normativa reproduziu a lógica de uma cidade planejada, desconsiderando os processos espontâneos de ocupação e os conflitos já presentes nas bordas urbanas.

Esse viés foi parcialmente corrigido no POT de 1985, que, mesmo sem homologação. Sua principal contribuição foi a elaboração de um macrozoneamento mais complexo, que distinguiu de forma mais clara as zonas urbanas, rurais e ambientais. Cabe destacar, nesse sentido, a criação da Zona de Ocupação Restrita (ZOR), zona que representou uma tentativa de limitar o avanço da urbanização sobre áreas de fragilidade ambiental ou de relevância para a produção rural. Embora ainda não reconhecesse formalmente as áreas de transição, o POT sinalizou um passo adiante ao conferir maior protagonismo ao território rural no ordenamento distrital.

O POUZO de 1986 consolidou muito do que havia sido proposto pelo POT, mas agora em um instrumento oficial com força normativa. Sua principal contribuição ao ordenamento territorial do DF foi o estabelecimento da tradição de macrozoneamento para gestão do território, servindo de referência para os planos posteriores. Para a gestão da área rural, destacam-se a criação da Zona de Destinação Mista (ZDM) e da Zona de Ocupação Restrita (ZOR), que reconheceram dinâmicas híbridas entre usos rurais e urbanos, representando uma forma embrionária de reconhecimento das áreas de transição rural-urbana.

Esse avanço, contudo, não se manteve no PDOT de 1992, que simplificou o macrozoneamento para apenas quatro zonas, suprimindo a ZDM e a ZOR. Essa escolha reforçou a dicotomia rural/urbano e representou um retrocesso no enfrentamento das dinâmicas híbridas que já estavam consolidadas no território, perdendo a oportunidade de aprofundar o tratamento das áreas de transição. Apesar disso, o PDOT de 1992 manteve diretrizes voltadas à proteção ambiental e ao ordenamento do espaço rural, mas sem a mesma capacidade de leitura da complexidade territorial que o POUZO havia introduzido, representando, portanto, um movimento de racionalização administrativa, mas que sacrificou a sensibilidade frente às complexidades híbridas do espaço.

O PDOT de 1997 retomou parte da complexidade perdida em 1992 ao subdividir a zona rural em áreas de dinamização, de uso diversificado e de uso controlado, o que representou um avanço em relação ao tratamento uniforme dado em 1992. Ainda mais relevante, criou a categoria das Áreas Rurais Remanescentes, que se destinavam a reconhecer as porções de território rural enclausuradas pelo avanço da urbanização. Estas representaram um marco ao reconhecer, formalmente, porções do território rural inseridas em meio ao tecido urbano e pressionadas pela

urbanização, com características de espaços de transição. Esse reconhecimento, ainda que limitado, trouxe inovação ao aproximar o planejamento das dinâmicas reais do DF.

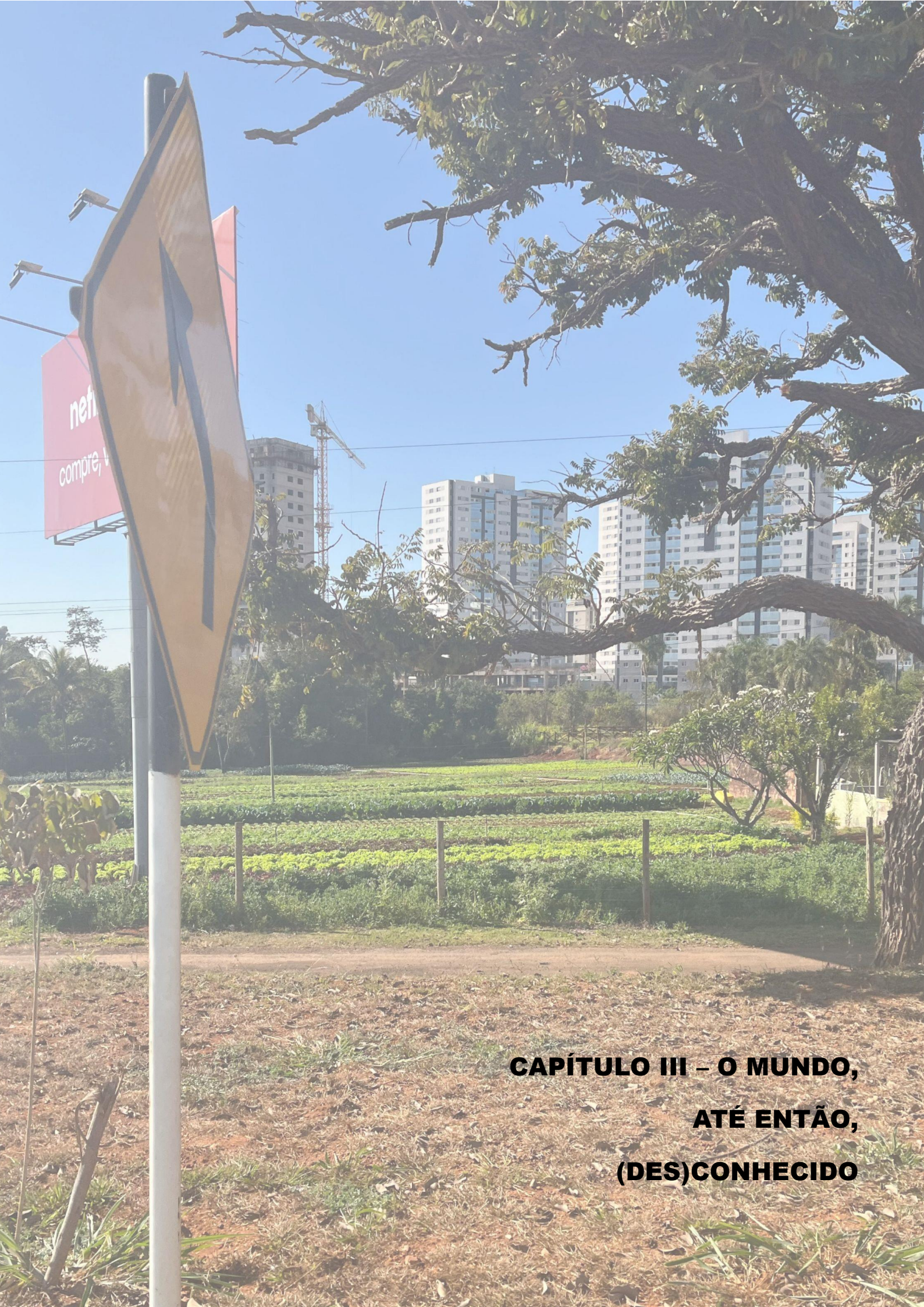
Entretanto, no PDOT de 2009, tais áreas foram extintas como instrumento, devido à sua baixa eficácia prática e o não acompanhamento de instrumentos eficazes de gestão ou regularização rural, de acordo com o Documento Técnico do PDOT de 2009 (Distrito Federal, 2009a). Em contrapartida, o plano reforçou a importância da macrozona rural, ampliando seu detalhamento por subdivisões vinculadas a bacias hidrográficas, alinhando-a a parâmetros ambientais e estabelecendo diretrizes mais claras voltadas à sustentabilidade do território. Além disso, incorporou, pela primeira vez, a noção de multifuncionalidade do espaço rural e reforçou a proteção contra o parcelamento irregular com a definição do módulo mínimo de 2 hectares. Apesar desses progressos, o plano permaneceu omissos quanto às áreas híbridas, que continuaram invisíveis no arcabouço normativo.

Em síntese, os Planos Diretores do DF mostram um movimento de valorização crescente da macrozona rural, passando de uma visão marginal no PEOT de 1977 a um detalhamento mais robusto e ambientalmente integrado no PDOT de 2009. Contudo, no que se refere às áreas de transição rural-urbana, houve avanços importantes no POUZO e no PDOT de 1997, mas o planejamento recuou em 1992 e permaneceu omissos em 2009 – o Quadro 6 ilustra esse processo. Essa oscilação revela uma fragilidade histórica: enquanto o rural foi progressivamente valorizado, as zonas híbridas – justamente as de maior conflito e dinamismo – permanecem pouco reconhecidas, comprometendo a efetividade do ordenamento territorial no enfrentamento da expansão urbana desordenada.

Quadro 6 - Sistematização do comparativo entre os Planos Diretores do Distrito Federal.

<b>Plano</b>	<b>Macrozoneamento Rural</b>	<b>Áreas de Transição Rural-Urbana</b>	<b>Inovações</b>	<b>Retrocessos</b>
<b>PEOT (1977)</b>	Rural como área de contenção à expansão urbana, sem reconhecimento próprio	Não reconhecidas	Primeiro esforço de ordenamento; foco na preservação do Plano Piloto	Rural tratado apenas como “vazio” urbano
<b>POT (1985)</b>	Introduz macrozoneamento mais estruturado (urbano, rural, ambiental)	Não reconhecidas	Criação da Zona de Ocupação Restrita (ZOR); valorização inicial do rural	Não avança no reconhecimento de áreas híbridas
<b>POUSO (1986)</b>	Consolida o macrozoneamento em lei	Reconhecidas de forma embrionária das áreas híbridas na figura da ZDM e da ZOR	Institucionaliza o macrozoneamento; reconhecimento inicial de dinâmicas híbridas	Instrumentos ainda pouco detalhados
<b>PDOT (1992)</b>	Simplificação do macrozoneamento como um todo	Não reconhecidas (extinção da ZDM e da ZOR)	Alinha as diretrizes da área rural às normas ambientais	Reforça a dicotomia urbano/rural
<b>PDOT (1997)</b>	Detalhamento da zona rural (dinamização, diversificado, uso controlado)	Reconhecidas por meio das Áreas Rurais Remanescentes	Primeiro reconhecimento formal e explícito das áreas de transição	Instrumento pouco efetivo na prática
<b>PDOT (2009)</b>	Amplo detalhamento da macrozona rural, vinculada a bacias hidrográficas e normativos ambientais; introdução do conceito da multifuncionalidade rural	Não reconhecidas (extinção das Áreas Rurais Remanescentes)	Definição do módulo mínimo rural (2 ha); valorização da multifuncionalidade	Omissão das áreas de transição; retorno à lógica binária

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir do disposto nos Planos Diretores do DF (Distrito Federal, 1977, 1985, 1986, 1992, 1997, 2009b).



ne  
compre, v

**CAPÍTULO III – O MUNDO,  
ATÉ ENTÃO,  
(DES)CONHECIDO**

## **7. DIAGNÓSTICO DAS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS DO DF**

O presente capítulo tem como objetivo analisar o território do Distrito Federal a fim de identificar e caracterizar os diferentes tipos de áreas de transição rural-urbana existentes. A construção do diagnóstico se baseia na articulação entre referencial teórico, análise espacial cartográfica e observação territorial direta, permitindo uma leitura multiescalar das dinâmicas híbridas que marcam as áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal. Essa abordagem permite compreender simultaneamente: os padrões territoriais macro (uso e cobertura do solo); as relações socioespaciais intermediárias (formas de ocupação e conflitos); e as expressões microterritoriais (paisagens e rugosidades presentes).

Sendo assim, os subitens que compõem este item foram organizados de forma a apresentar, inicialmente, a fundamentação metodológica utilizada para a escolha e a análise das áreas de transição rural-urbana a serem visitadas para o levantamento empírico da pesquisa. Em seguida, expõe-se a aplicação sistemática do método elaborado, permitindo demonstrar, de maneira encadeada, como os critérios definidos foram operacionalizados no território e de que forma orientaram as etapas subsequentes de levantamento, observação e interpretação dos dados. Por fim, uma síntese das principais observações apreendidas nas áreas selecionadas.

### **7.1. Fundamentação metodológica da análise territorial**

O método adotado para a análise das áreas de transição rural-urbana do Distrito Federal possui natureza quali-quantitativa<sup>11</sup> e caráter eminentemente analítico, articulando três dimensões complementares: a dimensão teórica, fundamentada nos conceitos e categorias discutidos nos capítulos anteriores; a dimensão espacial, apoiada em dados cartográficos, imagens de satélite e técnicas de geoprocessamento; e a dimensão empírica, construída a partir da observação direta e sistematizada do território. Essa integração metodológica busca evitar leituras fragmentadas do espaço e superar abordagens exclusivamente descritivas, permitindo interpretar as áreas de transição como fenômenos complexos, dinâmicos e multiescalares.

---

<sup>11</sup> De acordo com Eco (2015) e Silveira (2009), uma abordagem metodológica quali-quantitativa integra, de forma articulada, procedimentos da dimensão mensurável dos fenômenos e de seus significados, contextos e interpretações.

O procedimento foi estruturado em três etapas interdependentes, organizadas com o propósito de identificar, analisar e classificar os tipos de áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal: (I) seleção das áreas de estudo; (II) levantamento do uso do solo; e (III) análise territorial por observação *in loco*. A adoção de etapas sequenciais, porém dialogadas, possibilita que cada fase refine a anterior, garantindo que as escolhas espaciais, as interpretações cartográficas e as leituras de campo se retroalimentem. Desse modo, o método não apenas delimita e descreve o objeto de estudo, mas também aprofunda a compreensão das dinâmicas territoriais que conformam esses espaços híbridos.

Desse modo, essas três etapas foram estruturadas da seguinte forma:

**Etapa 1 – Seleção das áreas de estudo:** Identificação de áreas representativas das diferentes formas de transição rural-urbana no DF, com base em critérios técnicos, territoriais e produtivos a serem explicitados.

**Etapa 2 – Levantamento e análise do uso e cobertura do solo:** Produção de mapas temáticos e identificação de padrões de ocupação que evidenciam a coexistência de usos rurais e urbanos.

**Etapa 3 – Observação territorial *in loco*:** Validação empírica das análises espaciais, registro fotográfico e identificação de conflitos, dinâmicas produtivas, ocupações e equipamentos e os procedimentos que foram realizados nas suas respectivas datas e locais de execução.

- Etapa 1 - Seleção das áreas de estudo:

A primeira etapa da metodologia tem como finalidade identificar áreas representativas do fenômeno da transição rural-urbana no Distrito Federal, de modo a captar a diversidade de situações territoriais presentes no território distrital. A seleção das áreas foi guiada de modo que seja teoricamente fundamentada e empiricamente ancorada na realidade territorial do DF, seguindo como critérios a inserção no macrozoneamento, a posição geográfica no DF e o perfil produtivo da área. Tais critérios derivam, simultaneamente, do referencial teórico discutido nos capítulos iniciais (itens 1 a 4) e do diagnóstico das dinâmicas e instrumentos de planejamento do DF (itens 5 e 6), conforme segue:

1. **Localização em zonas de interface rural-urbana**, isto é, áreas posicionadas nos limites ou no entorno imediato do perímetro urbano definido pelo Plano

Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), conforme Lei Complementar nº 803/2009. Esse critério busca assegurar que as áreas selecionadas expressem de forma evidente a coexistência, superposição e tensão entre lógicas urbanas e rurais – característica central das áreas de transição.

2. **Representatividade geográfica no território do DF**, por meio da seleção de áreas distribuídas em três grandes recortes territoriais, que evidenciam diferentes formações socioespaciais: Porção leste, marcada pela predominância de grandes propriedades rurais e agricultura em escala comercial; Porção oeste, caracterizada pela presença de pequenas propriedades e forte incidência de agricultura familiar; Porção central urbanizada, onde ainda persistem remanescentes rurais enclausurados pela expansão urbana, formando situações de forte pressão imobiliária e intensa hibridização das paisagens – conforme apresentado nos itens 5. e 6.;
3. **Perfil produtivo das áreas selecionadas**, considerando a natureza da produção agropecuária (agrícola, pecuária, hortifrutigranjeira) e o porte dos estabelecimentos (familiar ou patronal), com base em três principais fontes: o Relatório de Informações Agropecuárias do Distrito Federal (Distrito Federal, 2024), a Pesquisa Distrital por Amostragem de Domicílios Rural – PDADR (IPEDF, 2025) e o estudo “Agricultura Familiar no Distrito Federal – Dimensões e Desafios” (Codeplan, 2015). Essas bases permitem compreender não apenas o uso da terra, mas também a capacidade produtiva, o grau de pressão urbana e a vulnerabilidade socioeconômica dos diferentes territórios.

Os critérios 2 e 3 estão diretamente ancorados nas interpretações de Asensio (2006) e Miranda (2008), que demonstram que as áreas de transição rural-urbana se configuram de maneira distinta conforme variem o tipo de produção, a escala produtiva e o tamanho das propriedades. A partir desses aportes teóricos e da análise contextual do DF, apresentada no Capítulo II, identificaram-se três formas predominantes de manifestação desse fenômeno no Distrito Federal: I) áreas onde a transição se dá pela confluência entre urbanização e grandes propriedades rurais, caracterizadas pela agricultura patronal em escala comercial; II) áreas onde a transição ocorre na interface com pequenas propriedades rurais, marcadas pela agricultura familiar; III) remanescentes rurais enclausurados em meio à urbanização consolidada, onde a

ruralidade persiste de forma residual, tensionada pela pressão imobiliária e pela fragmentação territorial.

A identificação dessas três realidades possibilita compreender a pluralidade de configurações que as áreas híbridas assumem no território do DF e, sobretudo, como diferentes formas de produção, arranjos fundiários e dinâmicas urbanas interferem na maneira como essas áreas se transformam e se mantêm. Assim, a seleção das áreas permite que a análise posterior seja comparativa, representativa e sensível às especificidades de cada contexto.

O produto desta etapa consiste na seleção das áreas de estudo e na elaboração de um mapeamento preliminar. Esse material será refinado nas etapas seguintes, integrando dados de uso e ocupação do solo, interpretação das imagens de satélite e observações de campo.

- Etapa II) Levantamento do uso solo:

A segunda etapa da metodologia consiste na elaboração de um levantamento sistemático do uso e cobertura do solo nas áreas previamente selecionadas para a amostra, empregando ferramentas de geoprocessamento – com enfoque na Plataforma do Projeto MapBiomias (2024) – para subsidiar a análise territorial. Essa etapa tem três objetivos centrais: I) verificar a natureza híbrida das áreas selecionadas, assegurando que apresentam de fato características típicas das áreas de transição rural-urbana; II) identificar as dinâmicas de uso do solo, permitindo compreender como elementos rurais e urbanos operam nas áreas selecionadas; e III) produzir insumos estratégicos para a etapa de observação *in loco*, orientando o planejamento das visitas e direcionando a investigação para áreas de maior relevância analítica. Para atingir esses objetivos, foram previstas as seguintes atividades:

1. Análise de imagens de satélite e vistas aéreas utilizando o *software* QGIS, permitindo a leitura espacial detalhada do território, a identificação de manchas de urbanização, a delimitação de áreas produtivas e a detecção de indícios de ocupações informais.
2. Levantamento dos usos do solo urbanos e rurais com base nos dados de uso e cobertura da terra da Plataforma MapBiomias (Projeto MapBiomias, 2024), que oferece séries históricas e informações categorizadas sobre padrões de vegetação, produção agropecuária, expansão urbana e alterações antrópicas.

3. Produção e análise de mapas temáticos das áreas selecionadas, sintetizando informações sobre a distribuição espacial dos usos do solo e destacando os padrões da coexistência de funções urbanas e rurais.

Como resultado, serão gerados mapas analíticos e suas interpretações associadas, considerando os dados levantados. Esses produtos servirão de base para o desenvolvimento da etapa subsequente, pois permitirão delimitar com maior precisão os trechos do território que demandam observação direta, garantindo que a análise de campo seja direcionada, eficiente e consistente.

- Etapa III) Análise territorial por observação *in loco*.

A terceira e última etapa consiste na realização de visitas de campo às três áreas selecionadas, com a finalidade de validar as análises cartográficas, aprofundar a compreensão das dinâmicas territoriais e captar elementos qualitativos que não são plenamente visíveis em bases secundárias ou imagens de satélite. A observação direta, portanto, permite confrontar a materialidade do território com a interpretação teórica e espacial desenvolvida nas etapas anteriores.

A coleta empírica será conduzida segundo três procedimentos estruturantes:

1. Elaboração de levantamento de uso do solo das três áreas, com objetivo de identificar e categorizar os usos do solo urbanos e rurais, conforme os usos levantados no referencial teórico – pequenos produtores rurais, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários, parcelamentos e ocupações informais, áreas de relevante interesse ambiental, chácaras de lazer, espaços de lazer, agricultura patronal e atividades econômicas em desenvolvimento na área. A principal função deste mapeamento é subsidiar a pesquisa de campo, pois ele permite o direcionamento da visita de campo;
2. Visita de campo às áreas, o que permitirá o registro fotográfico das características das áreas de transição, visando documentar e registrar os elementos característicos da paisagem híbrida e suas formas de expressão territorial – como uso e ocupação do solo, infraestrutura, equipamentos públicos, áreas produtivas, atividades econômicas e possíveis conflitos e potencialidades.

3. Análise de todo o levantamento realizado, com foco nas percepções dos usos no território e conflitos socioespaciais identificados.

Para os fins do passo 1, cabe esclarecer que os usos serão considerados da seguinte forma: pequeno produtor – chácaras com até 10 ha<sup>12</sup> de área e indício de produção agrícola na imagem de satélite; chácaras de lazer – chácaras com até 10 ha de área sem indício de produção agrícola na imagem de satélite; equipamentos urbano e comunitário – foram identificados a partir da imagem de satélite e classificados conforme o Marco Legal de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979); parcelamentos e ocupações informais – quaisquer glebas em zona rural com área inferior ao módulo mínimo rural definido no Plano Diretor vigente do Distrito Federal, ou seja, menos de 2 ha<sup>13</sup>; áreas de relevante interesse ambiental – unidades de conservação consoantes no Sistema Distrital de Unidades de Conservação (SDUC), Lei Complementar nº 827/2019; agricultura patronal – chácaras com mais de 10 ha de área e indício de produção agrícola na imagem de satélite; e atividades econômicas em desenvolvimento na área – empreendimentos comerciais identificados à partir da imagem de satélite.

Essa etapa permite o desenvolvimento de uma abordagem multiescalar, comparativa e empiricamente ancorada, que articula a dimensão espacial observada nos mapas com as dinâmicas sociais, econômicas e ambientais identificadas no campo. O cruzamento entre análise cartográfica e observação direta possibilita compreender não apenas a configuração atual das áreas, mas também os processos em curso, suas tendências e contradições.

Como resultado, espera-se identificar padrões recorrentes e especificidades locais nas formas de transição rural-urbana, permitindo a elaboração de uma tipologia territorial robusta, coerente com a realidade do Distrito Federal e fundamentada na combinação de evidências quantitativas e qualitativas.

## **7.2. Etapa I) Seleção das áreas de estudo**

A Etapa I da metodologia tem como objetivo identificar, no território do Distrito Federal, áreas que expressem de maneira representativa as diferentes configurações

---

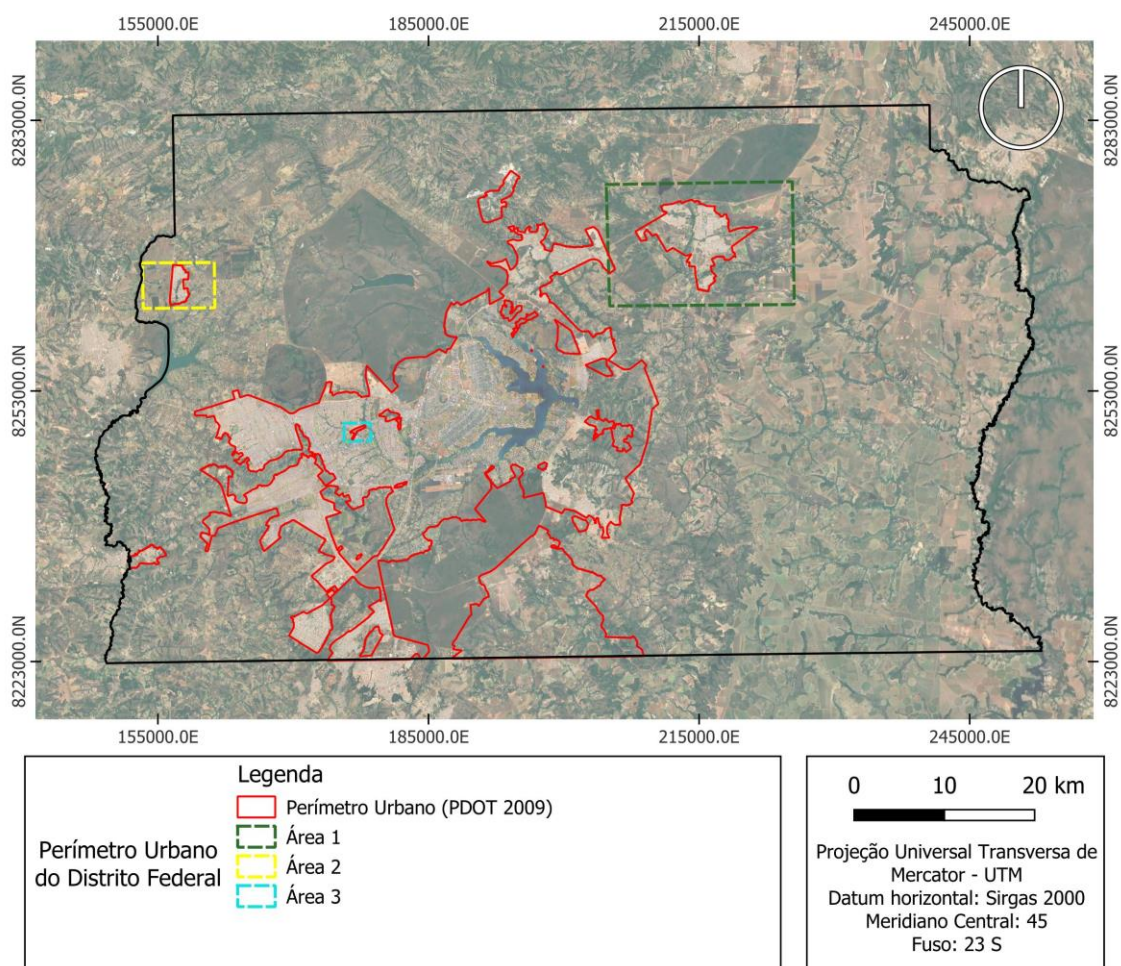
<sup>12</sup> Ressalta-se que o valor de 10 ha para pequenas propriedades pode ser considerado superdimensionado, pois o Distrito Federal é a menor unidade federativa do país em extensão territorial.

<sup>13</sup> O artigo 83 do PDOT vigente do DF, Lei Complementar nº 803/2009, define o valor de 2 hectare (20.000 m<sup>2</sup>) como módulo mínimo de glebas rurais.

do fenômeno da transição rural-urbana. Trata-se de uma etapa que define o recorte sobre o qual se desenvolverão as análises subsequentes, garantindo que as áreas selecionadas contemplem a diversidade de dinâmicas identificadas pela literatura especializada e pelo contexto territorial do DF.

O primeiro critério consiste na análise do perímetro urbano estabelecido pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) vigente, definido pela Lei Complementar nº 803/2009. A Figura 14 apresenta tal perímetro, permitindo identificar as zonas de interface entre o tecido urbanizado e as áreas formalmente classificadas como rurais. Ressalta-se que o perímetro urbano é um marcador político das fronteiras entre o urbano regulado e os espaços rurais submetidos a intensas pressões de transformação, ainda que seja um instrumento jurídico-territorial.

**Figura 14 - Perímetro Urbano do Distrito Federal (PDOT 2009).**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir do disposto na Lei Complementar nº 803/2009 (Distrito Federal, 2009b).

A partir dessa base, avançou-se para os dois critérios seguintes: a representatividade geográfica no território e o perfil produtivo das áreas. Para isso, foram utilizados dados do Relatório de Informações Agropecuárias do Distrito Federal (Distrito Federal, 2024) e da Pesquisa Distrital por Amostragem de Domicílios Rural – PDADR (IPEDF, 2025). Ambos os levantamentos evidenciam que o DF apresenta uma expressiva diferenciação territorial, com concentração de grandes propriedades rurais na porção leste, sobretudo nas Regiões Administrativas de Planaltina e Paranoá, e predominância de pequenas propriedades rurais na porção oeste, especialmente em Brazlândia, Ceilândia e Gama. Já a porção central do território, fortemente urbanizada, abriga remanescentes rurais confinados pelo avanço do espaço urbano, conformando paisagens híbridas singulares.

Paralelo a isto, dados da Codeplan (2015) mostram que a Região Administrativa de Planaltina<sup>14</sup> é a RA com maior taxa de grandes propriedades rurais do Distrito Federal, concentrando 43% das propriedades com dimensões entre 20 e 100 ha do DF; 41 % das propriedades com dimensões entre 100 e 1000 ha do DF; e 46,7 % das propriedades com dimensões superiores à 1000 ha do DF. Em contrapartida, a Região Administrativa de Brazlândia concentra 25% das propriedades com dimensões inferiores à 20 ha do DF, sendo uma das RAs com maior percentual de pequenas propriedades rurais.

Essas tendências espaciais são corroboradas pelos dados da Codeplan (2015), que evidenciam a magnitude das grandes propriedades na Região Administrativa de Planaltina — responsável por 43% das propriedades entre 20 e 100 ha; 41% daquelas entre 100 e 1.000 ha; e 46,7% das propriedades acima de 1.000 ha no DF. Em contraposição, Brazlândia concentra 25% das propriedades inferiores a 20 ha, reafirmando seu papel como um dos polos da agricultura familiar no território distrital. Tais informações revelam a heterogeneidade agrária do DF, elemento estruturante para compreender como as áreas de transição se materializam.

Com base nesse panorama, definiu-se que a primeira área de estudo seria o entorno das Regiões Administrativas de Planaltina e Arapoanga<sup>15</sup> (Figura 15), representando a realidade em que a urbanização se articula com grandes

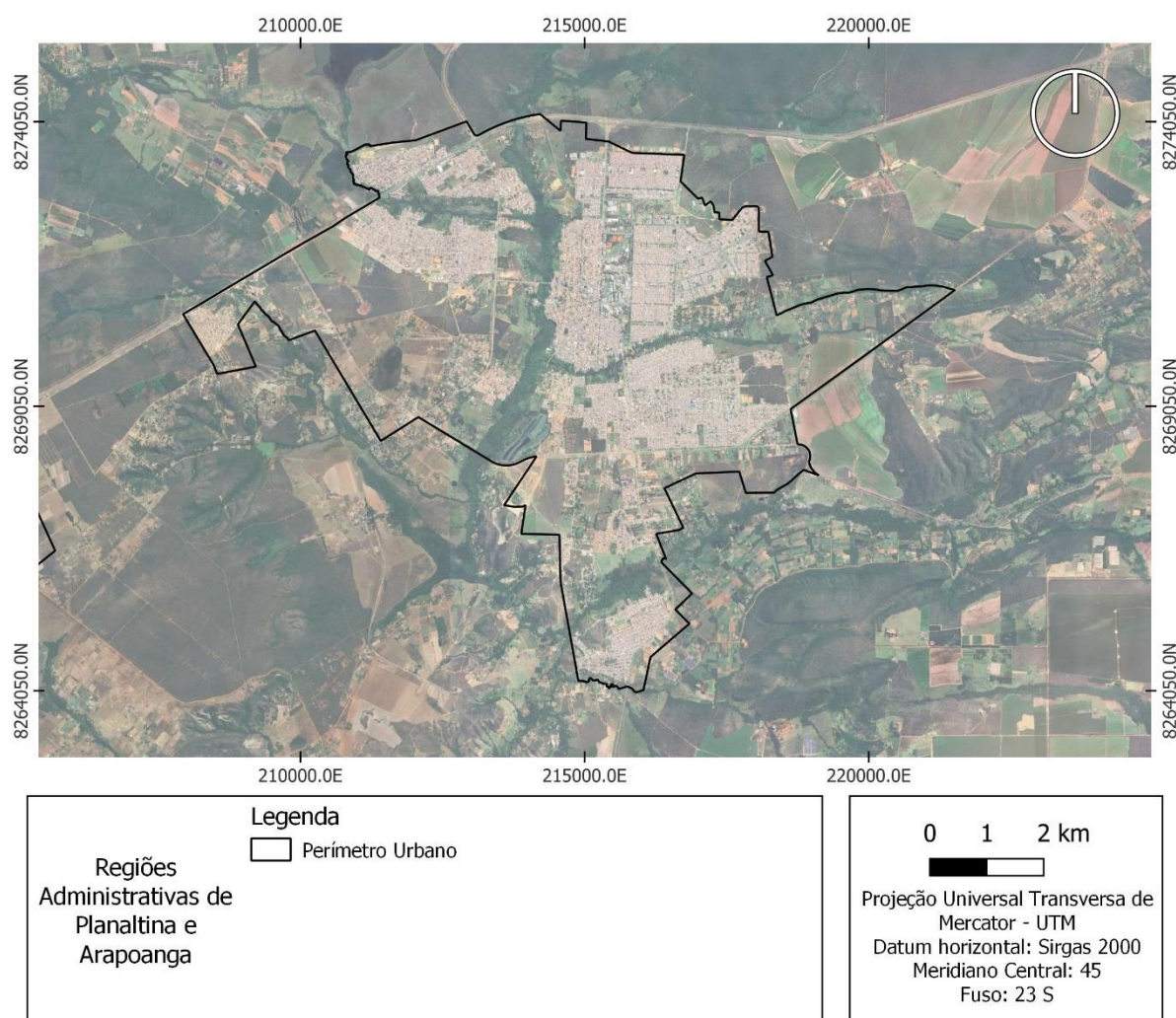
---

<sup>14</sup> Na época que o dado foi elaborado, o GDF ainda não tinha criado a RA Arapoanga, desmembrada de Planaltina no ano de 2022 por meio da Lei Distrital nº 7.190/2022.

<sup>15</sup> A RA Arapoanga foi incluída em função de sua relação próxima com a RA Planaltina.

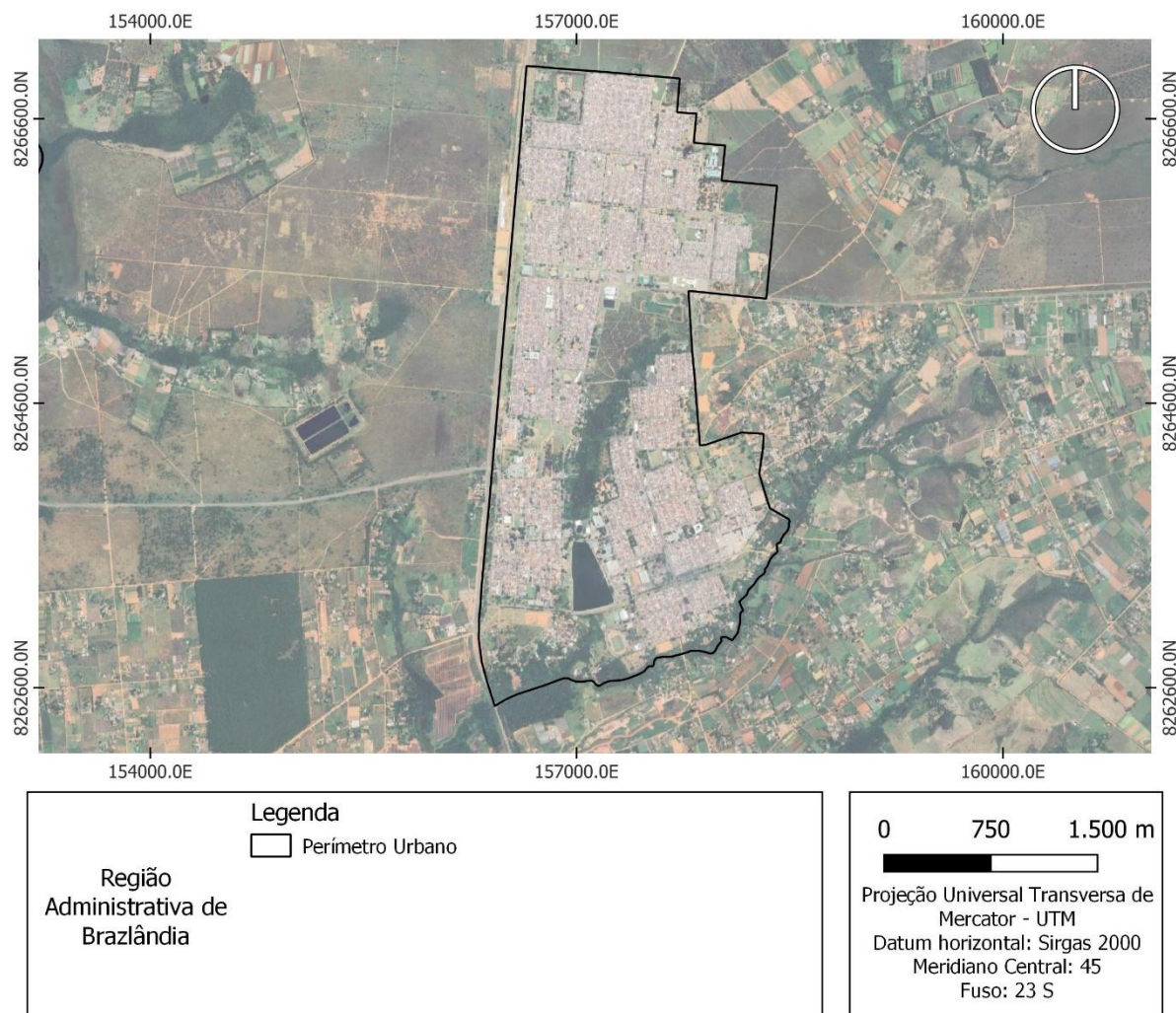
propriedades rurais e agricultura de média a alta escala. Em contrapartida, A segunda área selecionada corresponde à Região Administrativa de Brazlândia (Figura 16), que expressa a interação entre urbanização e pequenas propriedades rurais, marcadas pela agricultura familiar e pela presença de assentamentos produtivos diversificados.

**Figura 15 - Identificação da Área 1: Planaltina/Arapoanga.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir do disposto na Lei Complementar nº 803/2009 (Distrito Federal, 2009b).

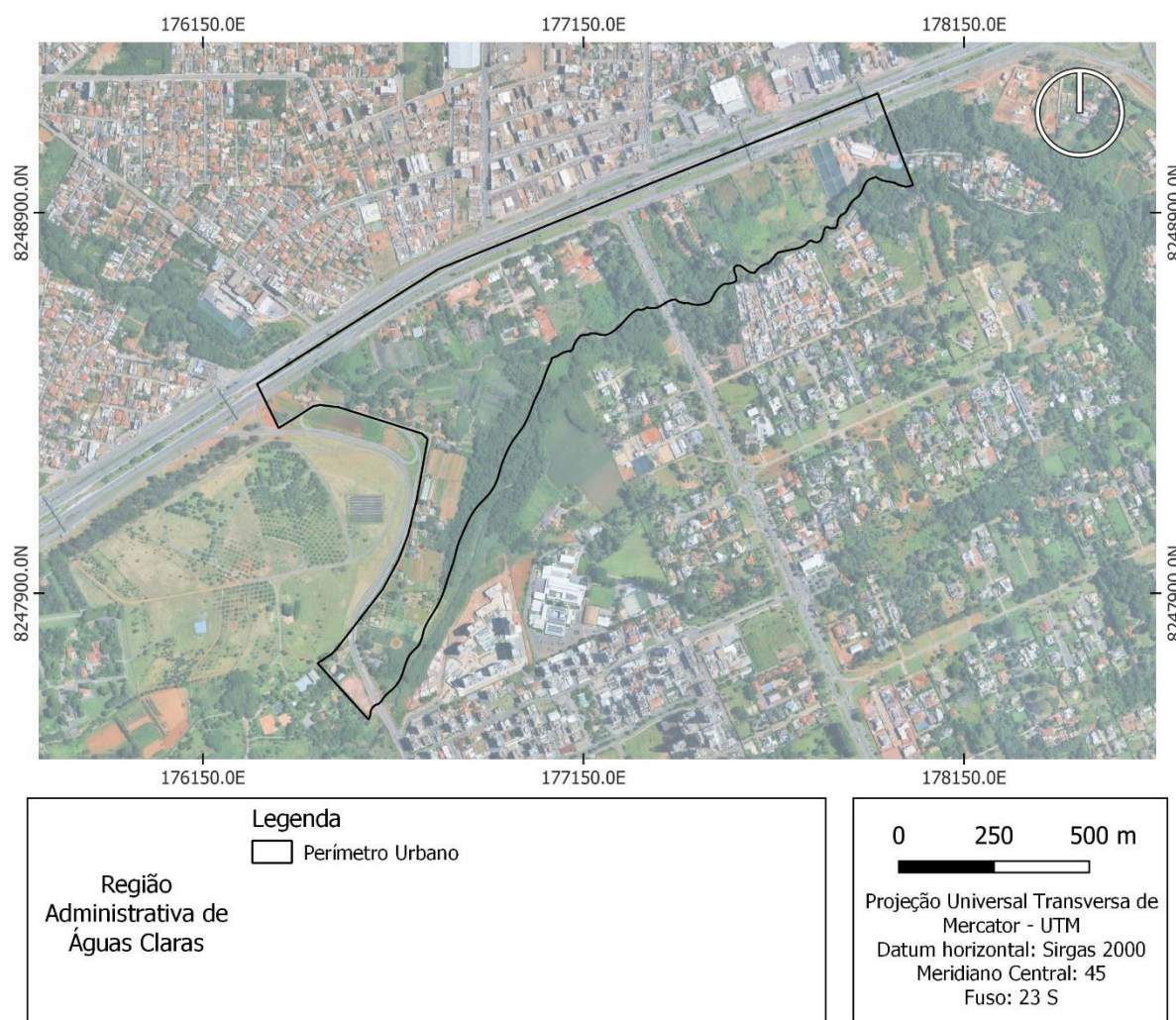
**Figura 16 - Identificação da Área 2: Brazlândia.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir do disposto na Lei Complementar nº 803/2009 (Distrito Federal, 2009b).

Por fim, a terceira realidade selecionada é referente aos remanescentes rurais enclausurados pela urbanização, condição identificada por meio da análise do perímetro urbano e da interpretação territorial. Nesse contexto, o remanescente rural situado na Região Administrativa de Águas Claras (Figura 17) foi escolhido como representativo da transição que ocorre dentro da própria macrozona urbana.

**Figura 17 - Identificação da Área 3: Águas Claras.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir do disposto na Lei Complementar nº 803/2009 (Distrito Federal, 2009b).

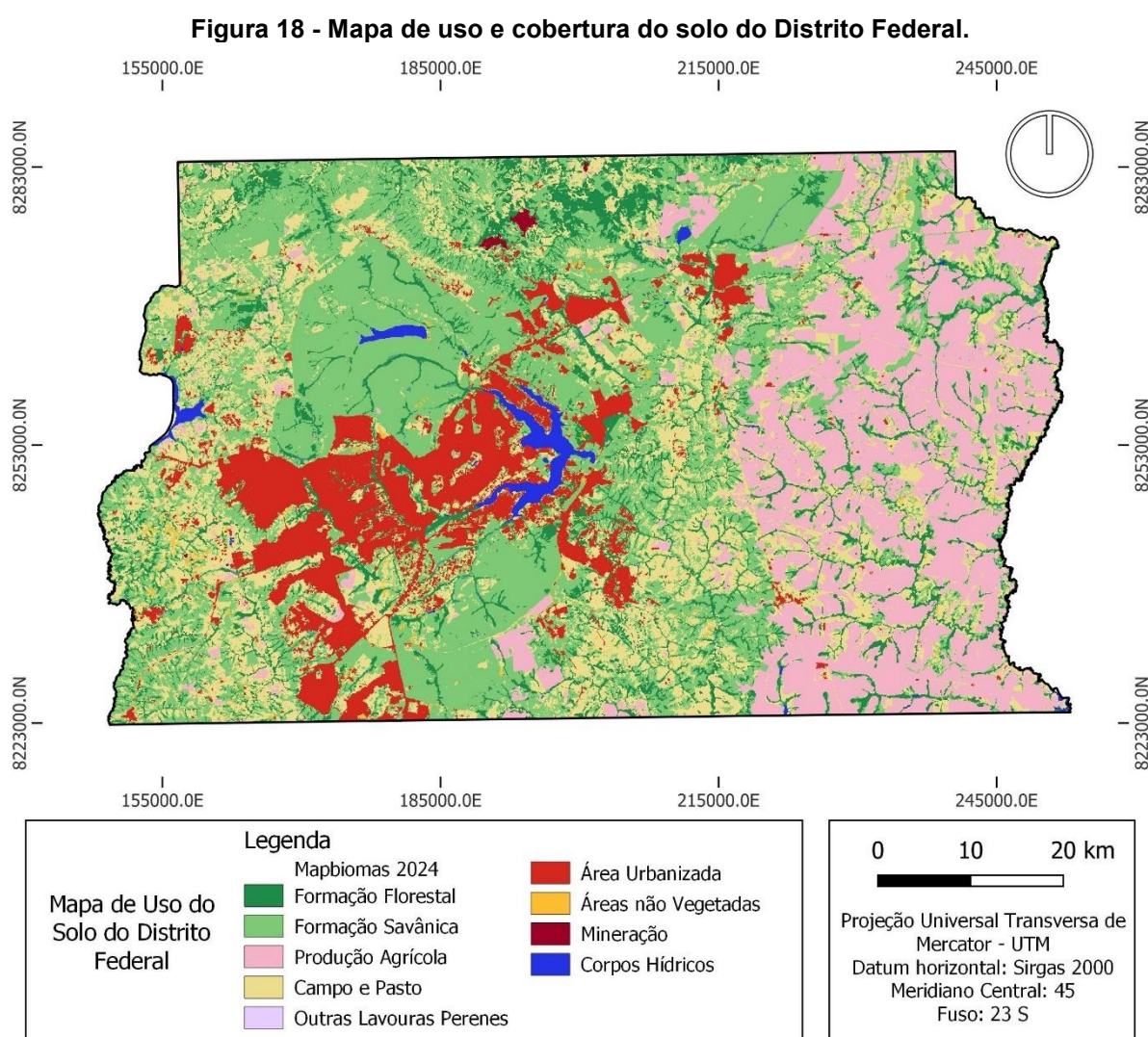
Assim, as três figuras apresentadas com os critérios expostos sintetizam a Etapa I da metodologia, permitindo a seleção final dos três contextos territoriais que compõem o universo empírico da pesquisa. Essa seleção evidencia não apenas a diversidade morfológica e produtiva do território distrital, mas também a pluralidade de processos de transição rural-urbana que coexistem no DF, reforçando a necessidade de análises multiescalares e comparativas para compreender plenamente tais dinâmicas.

### 7.3. Etapa II) Levantamento do uso do solo

A segunda etapa da metodologia se dedica ao levantamento sistemático do uso e cobertura do solo nas três áreas definidas anteriormente, constituindo uma etapa intermediária entre a seleção dos recortes territoriais e a análise em campo. Seu

principal objetivo é aferir a natureza híbrida das áreas selecionadas, identificar padrões de ocupação e subsidiar a análise territorial detalhada que será desenvolvida na etapa seguinte.

O ponto de partida desta etapa é o mapa de uso e cobertura do solo disponibilizado pelo Projeto MapBiomias (2024), representado na Figura 18. Essa base cartográfica oferece uma leitura abrangente da distribuição dos usos da terra no Distrito Federal, permitindo visualizar tanto os padrões consolidados de ocupação quanto as tensões e os arranjos espaciais que caracterizam as áreas de transição rural-urbana.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir de dados do Projeto MapBiomias (2024).

Considerando a finalidade desta pesquisa, foi efetuada uma simplificação das classes do mapa de uso e cobertura da terra para facilitar a leitura dos dados. O

conjunto de classes que representam a vegetação foram simplificados em formação florestal e formação savânica (ambas em verde na figura acima), tendo em vista sua predominância no DF; as classes relacionadas ao setor produtivo foram simplificadas para identificação das áreas onde predominam agricultura (em rosa), pecuária (em amarelo) e outras lavouras (em lilás); e, por fim, as classes que representam usos do solo não vegetados foram simplificados em área urbanizada (em vermelho), áreas não vegetadas (laranja), mineração (marrom) e corpos hídricos (azul).

Entretanto, para fins de análise aplicada à presente pesquisa, tornou-se necessário simplificar a taxonomia original de classes do MapBiomias, de modo a produzir uma visualização mais clara e coerente com os objetivos metodológicos. Assim, as diversas categorias de vegetação foram agrupadas em duas classes predominantes no DF: formação florestal e formação savânica (representadas em verde). De forma semelhante, as classes diretamente relacionadas ao setor produtivo foram consolidadas para permitir a identificação das áreas onde prevalecem usos agropecuários. Assim, foram criadas as categorias agricultura (em rosa), campos e pasto (em amarelo) e outras lavouras (em lilás). Por fim, as classes correspondentes a usos não vegetados foram organizadas em quatro categorias: área urbanizada (vermelho), áreas não vegetadas (laranja), mineração (marrom) e corpos d'água (azul).

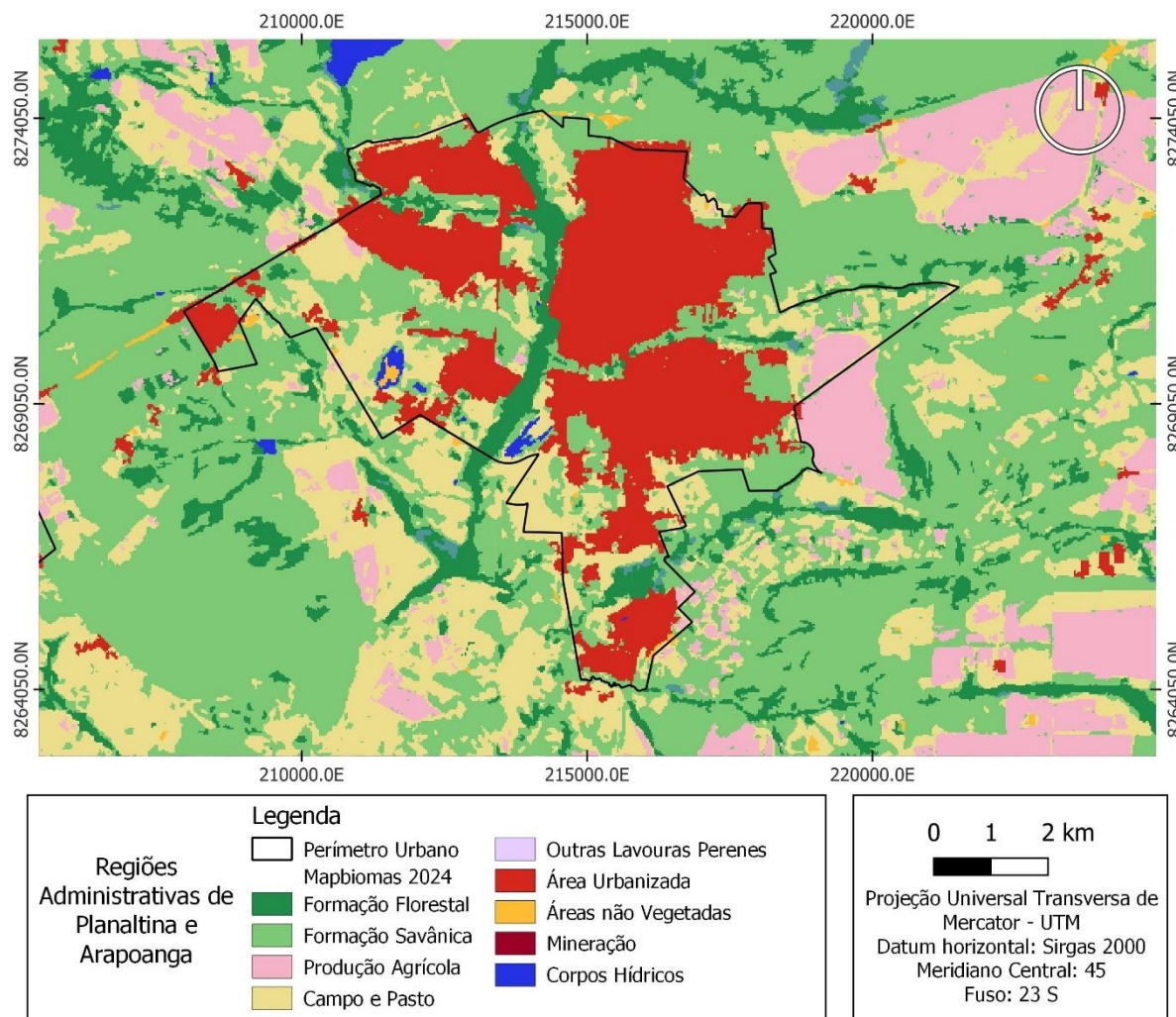
Essa simplificação objetiva evidenciar os elementos estruturantes do uso do solo para leitura das dinâmicas territoriais, sem perder a precisão necessária para análise das áreas híbridas, pois aumenta a capacidade de observar os fenômenos estruturantes das áreas de transição, tais como: presença de agricultura ou pecuária no interior do perímetro urbano; dispersão de ocupações urbanas informais em zonas rurais; fragmentação de remanescentes vegetais; convivência entre atividades econômicas incompatíveis ou em disputa; e delimitação preliminar dos setores do território com maior intensidade de conflitos.

Assim, o produto desta etapa consistirá nos mapas de uso e cobertura do solo de cada uma das três áreas selecionadas, acompanhados de análises interpretativas preliminares capazes de orientar a Etapa III. Esses mapas permitem direcionar o trabalho de campo de forma mais assertiva, indicando os locais onde a coexistência entre rural e urbano é mais evidente, onde há indícios de conflito territorial e onde a dinâmica híbrida se manifesta com maior intensidade.

- Planaltina/Arapoanga:

A Figura 19 apresenta o mapa de uso e cobertura do solo na primeira área de análise, as Regiões Administrativas de Planaltina e Arapoanga. Como já mencionado, a análise desta área busca representar as áreas de transição rural-urbana formadas a partir da relação entre a urbanização e a agricultura patronal.

**Figura 19 - Mapa de uso e cobertura do solo em Planaltina/Arapoanga.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir de dados do Projeto MapBiomas (2024).

A leitura do mapa de uso e cobertura do solo da primeira área de análise revela um padrão territorial onde a atividade agrícola em larga escala exerce papel estruturante no território. A distribuição dos usos evidencia uma situação singular no contexto do Distrito Federal, onde a urbanização, embora consolidada dentro de seu perímetro definido pelo PDOT, não exerce domínio expansivo sobre a macrozona

urbana, que permanece amplamente permeada por usos produtivos, especialmente agrícolas e pecuários.

A permanência de extensas manchas de produção agrícola e de campos e pastagens dentro do perímetro urbano indica que o avanço da urbanização não ocorreu de forma homogênea ou contínua. Ao contrário, verifica-se que as dinâmicas urbano-imobiliárias foram, em parte, contidas pela presença consolidada da agricultura patronal, cujas propriedades, de grande extensão territorial, mantêm a estrutura fundiária típica das porções leste e nordeste do DF. Essa configuração denota um cenário em que a lógica da produção agrícola em escala comercial se sobrepõe ou se contrapõe, ou se ajusta, à lógica da expansão urbana, criando zonas híbridas internas à própria macrozona urbana, onde a ruralidade convive com a urbanização.

Observa-se que fora do perímetro urbano, a presença de manchas urbanizadas é reduzida, dispersa e pouco expressiva, o que reforça a ideia de baixa incidência de ocupações informais na zona rural desta região. Ao analisar a área por meio de imagem de satélite, percebe-se que parte da área urbanizada que incide na macrozona rural são empreendimentos comerciais de suporte à produção agropecuária, como galpões, silos e pequenas agroindústrias. Tais usos, ao invés de caracterizarem uma pressão urbana irregular, reafirmam o predomínio da lógica produtiva e sua capacidade de estruturar o território rural adjacente.

A análise também aponta uma exceção na porção sudeste da zona urbana, onde se observa uma fragmentação maior entre áreas agrícolas e vegetação nativa, indicando a presença de pequenas propriedades rurais. Essa ruptura nas grandes manchas produtivas sinaliza uma microdinâmica distinta no interior da própria área de estudo, em que estruturas fundiárias menores convivem com empreendimentos agrícolas mais intensivos. Essa diferenciação interna reforça o caráter heterogêneo das áreas de transição e demonstra que diferentes formas de ruralidade podem coexistir em um mesmo recorte territorial.

Um aspecto central desse diagnóstico é a presença significativa de áreas produtivas dentro da macrozona urbana, especialmente nos setores leste, oeste e sul. Essa configuração territorial evidencia que a agricultura comercial exerce força suficiente para frear ou redirecionar a expansão urbana, gerando um tipo particular de transição rural-urbana: aquela que ocorre para dentro da cidade, e não apenas em

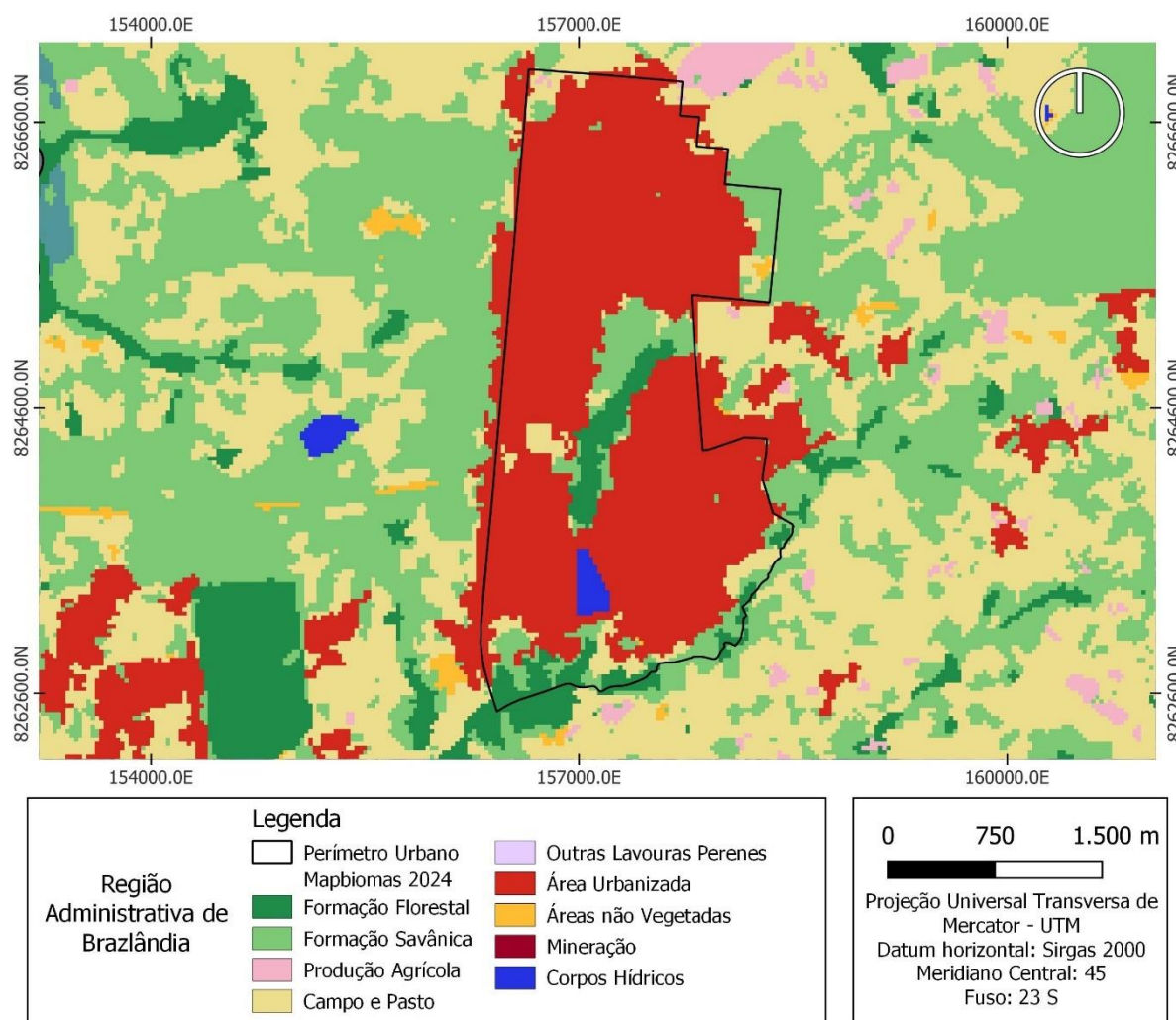
sua periferia. Trata-se de uma situação em que os limites entre o urbano e o rural se tornam ainda mais tênues, pois atividades tipicamente rurais permanecem consolidadas em áreas classificadas como urbanas, configurando uma sobreposição de funções e temporalidades espaciais – um fenômeno que, conforme Milton Santos (2012), expressa a convivência de diferentes lógicas na produção do espaço.

Esse conjunto de elementos permite interpretar a área de Planaltina/Arapoanga como um território em que as pressões urbanas são parcialmente contidas pela força econômica e simbólica da agricultura patronal, produzindo uma transição marcada mais pela permanência e resistência da ruralidade do que pela expansão urbana propriamente dita. Ao mesmo tempo, a coexistência de diferentes padrões de uso do solo, estruturas produtivas e escalas fundiárias reforça o caráter híbrido e complexo desse espaço, que não se enquadra plenamente na dicotomia rural/urbano, mas se configura como um território intermediário, dinâmico e multifacetado.

- Brazlândia:

A Figura 20 mostra o mapa de uso e cobertura do solo na segunda área de análise, a Região Administrativa de Brazlândia. Como exposto no item anterior, a análise desta área busca representar as áreas de transição rural-urbana formadas a partir da relação entre a urbanização e as pequenas propriedades rurais, onde predomina a agricultura familiar.

**Figura 20 - Mapa de uso e cobertura do solo em Brazlândia.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir de dados do Projeto MapBiomas (2024).

A análise do mapa de uso e cobertura do solo da Região Administrativa de Brazlândia revela uma área de transição rural-urbana com características distintas do primeiro caso. Ao contrário do observado em Planaltina/Arapoanga – onde a agricultura patronal desempenha papel de contenção à expansão urbana –, em Brazlândia se verifica uma dinâmica na qual a urbanização exerce maior pressão sobre o território rural, moldando as formas de ocupação e reorganizando a paisagem.

A área urbanizada ocupa praticamente toda a macrozona urbana, evidenciando um processo de adensamento que reduz significativamente os vazios intraurbanos. Um elemento que se destaca nesse contexto é a presença, no centro do núcleo urbano de Brazlândia, de uma unidade de conservação de uso sustentável. Esse dispositivo ambiental introduz uma especificidade territorial relevante: ao mesmo tempo em que limita a expansão interna do tecido urbano, contribui para a

manutenção de atributos ecológicos que influenciam a dinâmica de ocupação ao redor do núcleo urbano.

No entorno imediato da cidade, torna-se evidente a maior incidência de ocupações informais em zona rural, fenômeno que se expressa de maneira mais intensa e contínua do que na primeira área analisada. As ocupações se concentram especialmente ao longo da BR-251, na porção oeste, e também ao sudoeste e a leste do núcleo urbano. Esses vetores de expansão revelam uma lógica de ocupação marcada pela combinação entre acessibilidade viária, valorização imobiliária periférica e fragilidade na capacidade regulatória do Estado. Diferentemente de Planaltina, onde as ocupações informais são mais rarefeitas e dispersas, em Brazlândia elas configuram grandes manchas territoriais, expressando uma pressão urbana que avança sobre áreas rurais de maneira mais agressiva e contínua.

Quanto aos usos produtivos, o entorno da cidade é dominado por formações de campos e pastagens, com pequenas manchas de produção agrícola, características típicas de pequenas propriedades rurais. Essa estrutura territorial confirma a predominância da agricultura familiar, porém evidencia também sua fragilidade diante dos vetores urbanos. A reduzida presença de produção agrícola significativa dentro do perímetro urbano – praticamente inexistente nesta área – reforça a menor capacidade das pequenas propriedades de resistirem à pressão de expansão urbana, seja pela atratividade econômica da conversão do solo rural em urbano, seja pelas dificuldades estruturais enfrentadas pelos agricultores familiares.

Esse conjunto de elementos indica que, em Brazlândia, as dinâmicas de transição rural-urbana se configuram de forma inversa à observada na área anterior: é a urbanização que avança de forma mais contundente sobre o rural. A expansão de ocupações informais, somada à baixa presença de usos produtivos no entorno imediato do perímetro urbano, sugere que as pequenas propriedades rurais não possuem robustez territorial ou econômica para conter os processos de fragmentação e espraiamento urbano.

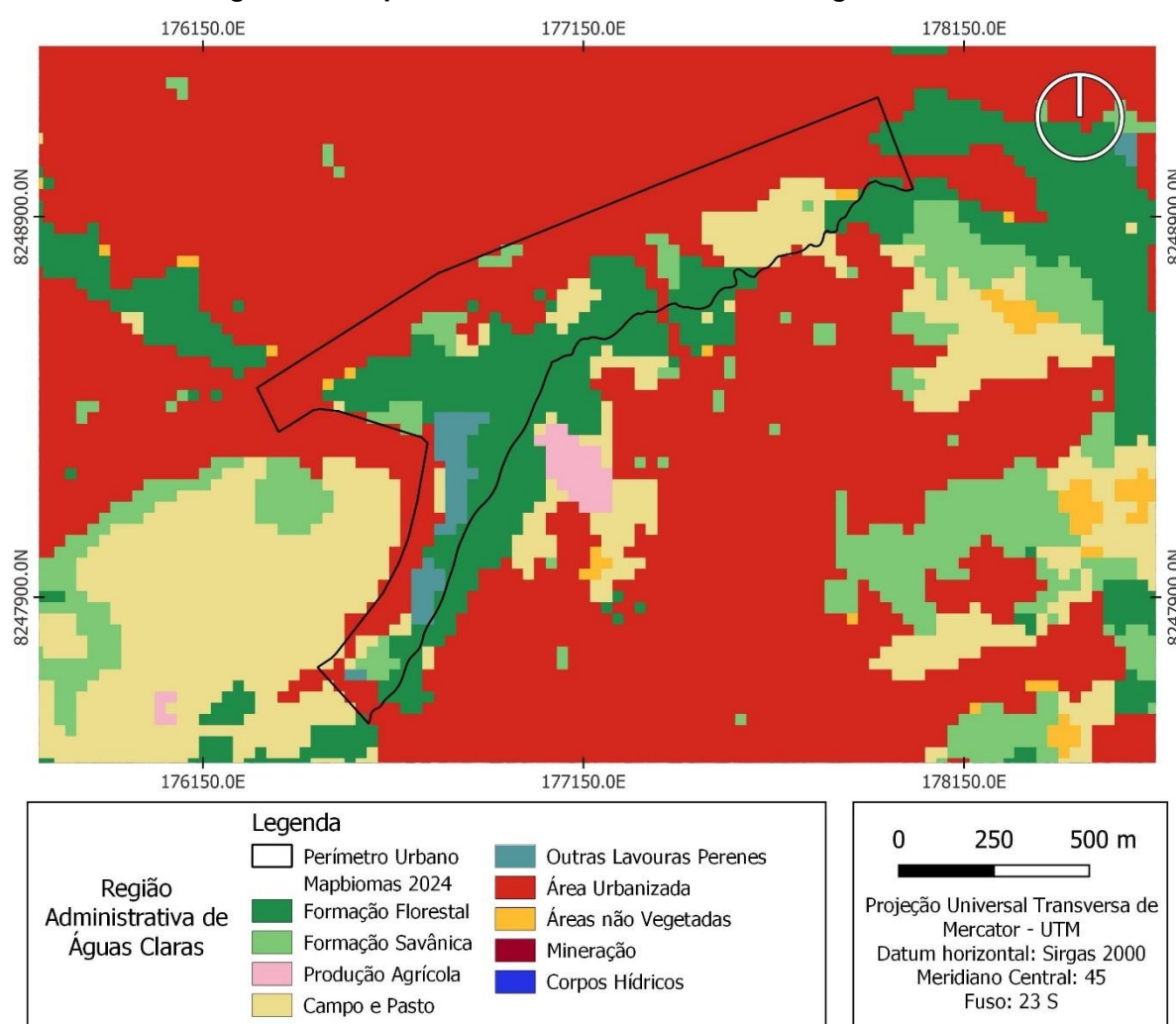
Assim, Brazlândia se apresenta como um território de transição marcado por maior vulnerabilidade rural, onde a urbanização não encontra barreiras fundiárias significativas e avança sobre áreas produtivas de menor escala. Esse padrão revela um tipo específico de área de transição rural-urbana, caracterizada pela forte tensão entre a lógica da agricultura familiar e a lógica do mercado imobiliário, resultando em

um cenário de expansão urbana informal, fragmentada e potencialmente conflitiva – tanto do ponto de vista fundiário quanto ambiental.

- Águas Claras:

A Figura 21 mostra o mapa de uso e cobertura do solo na terceira área de análise, o remanescente rural da Região Administrativa de Águas Claras. Como mencionado anteriormente, a análise desta área busca representar as áreas de transição rural-urbana formadas a partir das áreas rurais enclausuradas pela urbanização.

**Figura 21 - Mapa de uso e cobertura do solo em Águas Claras.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir de dados do Projeto MapBiomas (2024).

A análise do mapa de uso e cobertura do solo no remanescente rural da Região Administrativa de Águas Claras revela uma configuração territorial singular dentro do conjunto de áreas de transição rural-urbana estudadas. Diferentemente das

duas áreas anteriores, nas quais a transição se estabelece a partir de limites mais reconhecíveis entre urbano e rural, Águas Claras apresenta um caso extremo de enclausuramento da ruralidade, em que o rural persiste apenas como fragmento inserido no interior da macrozona urbana, submetido a pressões intensivas de urbanização.

A Figura 21 evidencia que, em Águas Claras, a área urbanizada avança de maneira significativa sobre a zona rural, especialmente na porção norte do remanescente rural, onde o processo de ocupação informal é mais expressivo. A análise de imagens de satélite reforça essa leitura ao demonstrar que as ocupações informais tendem a se localizar nas porções frontais das glebas, próximas às vias de acesso, enquanto as áreas de fundo permanecem relativamente preservadas, recobertas por formações florestais. Essa distribuição espacial nas glebas – com ocupações concentradas na borda e preservação relativa no interior – dá indícios que a pressão imobiliária atua seletivamente, priorizando terrenos com maior acessibilidade e valor de mercado. Cabe destacar, também, que nesta região as condições físico-ambientais – solo, declividade e corpos hídricos – constituem as principais resistências à pressão urbanizadora.

No que se refere aos usos produtivos, observa-se que essa área apresenta o menor volume de produção rural entre as analisadas. Predominam formações de campos e pastagens, acompanhadas por uma estreita faixa de “outras lavouras perenes” na porção sul. Além disso, identifica-se uma pequena área de produção agrícola já localizada dentro do perímetro urbanizado, o que evidencia tanto a fragmentação do uso rural quanto possíveis tentativas residuais de manter atividades agropecuárias em meio ao avanço urbano.

Esse conjunto de elementos indica que a lógica territorial do remanescente rural de Águas Claras é marcada pela predominância da urbanização sobre as funções rurais. A baixa presença de áreas produtivas, somada ao caráter fragmentado e periférico da produção existente, sugere que a ruralidade ali presente se encontra debilitada, funcionando mais como resquício territorial do que como estrutura ativa de produção ou organização social.

Além disso, por estar situado no interior de uma das áreas mais valorizadas e densamente urbanizadas do Distrito Federal, o remanescente rural tende a ser percebido pelo mercado imobiliário como uma reserva estratégica de solo urbanizável.

Essa condição amplia a pressão por transformação do uso do solo, intensifica conflitos fundiários e ambientais e coloca em risco a permanência de práticas rurais, já fragilizadas pela dinâmica territorial predominante.

Desse modo, Águas Claras representa um tipo particular de área de transição: não aquela que marca o encontro entre o urbano que avança e o rural que resiste, mas aquela em que o rural sobrevive por exceção, como enclave residual cercado por urbanização consolidada. Essa forma de transição, mais radical, evidencia os limites da função social da terra rural em contextos altamente urbanizados e revela a importância de políticas de planejamento capazes de reconhecer e gerir esses fragmentos, evitando que sua eliminação complete o processo de homogeneização urbana.

#### **7.4. Etapa III) Análise territorial por observação *in loco*.**

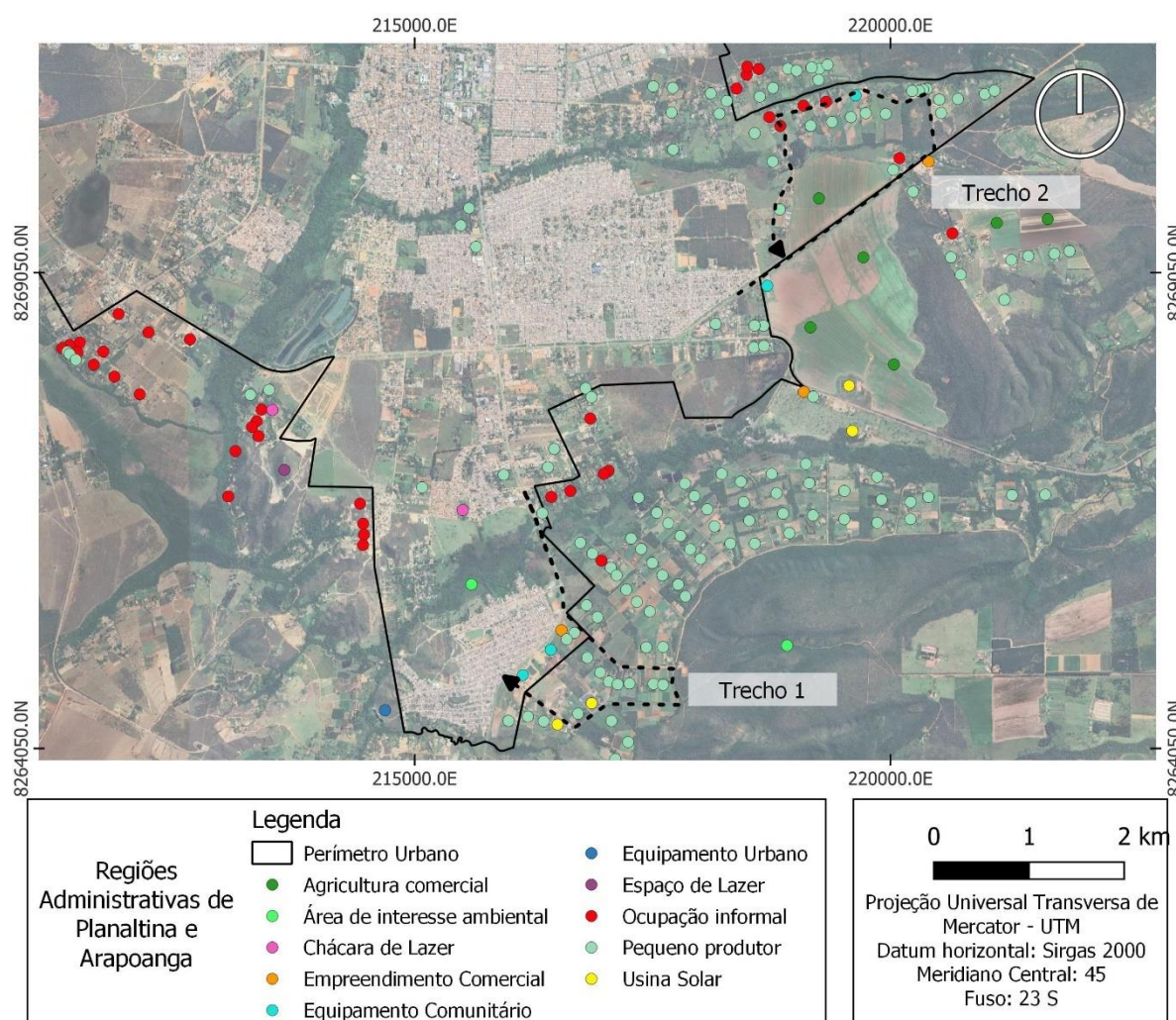
A terceira etapa da metodologia constitui o momento de validação empírica e aprofundamento interpretativo das análises produzidas nas fases anteriores. Trata-se de uma etapa essencialmente aplicada, com deslocamento às áreas selecionadas para observar diretamente os elementos territoriais que caracterizam as áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal. Diferentemente das etapas anteriores – centradas em dados secundários, geoprocessamento e interpretação teórica –, esta fase incorpora a dimensão sensível e experiencial do território, permitindo captar nuances que os dados quantitativos e cartográficos não explicitam.

Para qualificar e organizar as informações obtidas em campo, possibilitando uma leitura comparativa entre as diferentes áreas analisadas, foram elaborados mosaicos fotográficos organizados segundo a classificação definida no passo 2 do método – uso do solo, infraestruturas, equipamentos públicos, áreas produtivas e atividades econômicas. A construção desses mosaicos tem como finalidade sintetizar visualmente a diversidade de elementos observados, evidenciar padrões recorrentes e facilitar a identificação das particularidades de cada categoria, permitindo uma análise integrada entre fotografia, cartografia e observação territorial.

- Planaltina/Arapoanga:

A Figura 22 apresenta o levantamento de uso do solo na primeira área de análise, as Regiões Administrativas de Planaltina e Arapoanga, e a indicação dos dois trechos escolhidos para a visita de campo.

**Figura 22 - Levantamento de uso do solo em Planaltina/Arapoanga.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir de imagem de satélite do Google Earth (2024).

A definição dos trechos 1 e 2 para a realização da observação *in loco* decorre diretamente dos usos do solo identificados na análise cartográfica preliminar. O trecho 1 concentra a porção sul do núcleo urbano de Planaltina/Arapoanga, caracterizada pela presença de pequenas propriedades rurais e pela inserção de uma unidade de conservação, o que permite examinar a interação entre a produção agrícola de baixa escala, os usos residenciais e a proteção ambiental. Já o trecho 2 abrange a porção leste do núcleo urbano, onde coexistem ocupações informais, propriedades rurais de

diferentes tamanhos e atividades econômicas variadas, todas localizadas dentro da macrozona urbana – situação com potencial de apresentar tensões fundiárias e normativas.

A Figura 23 apresenta o mosaico referente ao uso do solo no trecho 1. De modo geral, observa-se uma baixa diversidade de usos, com predomínio de pequenas chácaras rurais, majoritariamente com lotes de aproximadamente 2 hectares. Apesar da aparente homogeneidade espacial, a paisagem revela significativa heterogeneidade interna. As tipologias arquitetônicas das chácaras variam desde residências de padrão médio, com construções consolidadas e muros perimetrais, até edificações mais simples, com cercamentos leves e infraestrutura mínima. O uso do solo também apresenta diferenças marcantes: algumas chácaras mantêm áreas agrícolas produtivas, enquanto outras se configuram como espaços de lazer ou segunda residência, preservando sobretudo a vegetação nativa.

A presença de ocupações informais constitui outro elemento pouco relevante no trecho, mas ainda presente. Identifica-se o parcelamento irregular de glebas rurais em lotes inferiores a 2 hectares, ocupados por construções de baixo padrão e infraestrutura incipiente. Esse processo evidencia pressões urbanas específicas, sobretudo relacionadas à valorização da terra próxima ao perímetro urbano e, ao mesmo tempo, barata por ser rural. Estas áreas tendem à maior fragilidade frente à informalidade e ao mercado imobiliário, pois o controle territorial e o monitoramento estatal tendem a ser mais frágeis.

Além disso, chamam atenção a presença de duas chácaras dotadas de altos muros, câmeras de vigilância e cercamentos reforçados por arame farpado, destinadas à instalação de usinas solares. Conforme verificado por imagem de satélite, cada uma dessas áreas ocupa aproximadamente 2 hectares de painéis fotovoltaicos. Trata-se de um uso emergente, que introduz novas dinâmicas econômicas e morfológicas no espaço rural-urbano, sugerindo a incorporação de atividades de energia renovável como forma de diversificação produtiva e valorização fundiária, mas que também consome áreas com alto potencial produtivo.

Por fim, destaca-se no trecho a presença do Parque Distrital dos Pequizeiros, unidade de conservação de Proteção Integral, cujo perímetro interfere diretamente na configuração territorial. Esperava-se que a proximidade entre o parque, as chácaras produtivas e as ocupações informais ocasionassem um cenário de sobreposição de

lógicas – conservação ambiental, produção agropecuária, expansão habitacional formal e informal. Contudo, a homogeneidade da paisagem ainda predomina no trecho 1, pois não foram identificados contrastes ou conflitos evidentes entre os usos.

**Figura 23 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga.**





Fonte: Autor (2025).

A Figura 24 apresenta o mosaico referente à infraestrutura do trecho 1 de Planaltina/Arapoanga. A partir da observação em campo, verificou-se que a distribuição e a qualidade da infraestrutura estão diretamente condicionadas ao zoneamento territorial. Nas porções inseridas na macrozona urbana, mesmo que com padrão de qualidade mediano, identificam-se elementos básicos, tais como vias asfaltadas, pontos de coleta regular de resíduos, drenagem pluvial superficial e sinalização viária.

Essa estrutura mínima assegura alguma integração funcional entre o núcleo urbano consolidado e seu entorno imediato. Em contraste, na macrozona rural esses elementos praticamente não aparecem. A ausência de coleta de resíduos, em especial, se expressa na ocorrência de múltiplos pontos de descarte irregular, sobretudo nas áreas próximas às ocupações informais. Tal padrão reforça a relação entre precariedade infraestrutural e fragilidade institucional, típica das áreas de transição onde o controle territorial é menos efetivo e o provimento de serviços públicos é seletivo.

**Figura 24 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga.**



Fonte: Autor (2025).

A Figura 25, por sua vez, reúne os equipamentos públicos identificados no trecho 1. Observa-se novamente a concentração desses equipamentos exclusivamente na macrozona urbana, revelando uma lógica de provisão que não reconhece as demandas cotidianas das áreas rurais e de transição. Foram identificados dois equipamentos comunitários – um campo de futebol e uma Unidade Básica de Saúde – voltados à sociabilidade e ao atendimento primário. Além deles, foram observados dois equipamentos urbanos: uma subestação de energia elétrica e um ponto formal de descarte de lixo. A ausência de equipamentos na macrozona rural reforça a condição periférica dessas áreas no planejamento distrital e evidencia a dependência funcional dos moradores rurais em relação ao núcleo urbano para acessar serviços essenciais.

**Figura 25 - Mosaico de imagens dos equipamentos públicos no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga.**



Fonte: Autor (2025).

A Figura 26 apresenta o mosaico das áreas produtivas no trecho 1 e evidencia uma diversidade de cultivos, incluindo hortaliças, árvores frutíferas e produção de grãos. Essa heterogeneidade produtiva confirma a presença de pequenas propriedades rurais com diferentes graus de intensificação, que combinam práticas agrícolas familiares com atividades de subsistência e, em alguns casos, com produção comercial limitada. A coexistência desses usos reforça o caráter híbrido do território, no qual a produção agropecuária permanece relevante apesar da proximidade com a malha urbana.

**Figura 26 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga.**



Fonte: Autor (2025).

Por fim, a Figura 27 reúne as atividades econômicas identificadas no trecho, entre elas uma mercearia e uma loja de materiais de construção. A análise dessas edificações revela contrastes significativos nas tipologias construtivas: enquanto a mercearia apresenta padrão simples e integração com a arborização local, a loja de materiais de construção ocupa um lote amplamente desprovido de vegetação e delimitado por muros altos.

Essa dualidade evidencia diferentes lógicas de ocupação e de inserção econômica no território, variando da economia de bairro, mais adaptada à escala local, à presença de empreendimentos que incorporam lógicas tipicamente urbanas e voltadas ao mercado regional. Em conjunto, esses elementos mostram que o trecho 1 expressa uma dinâmica de transição relativamente moderada, onde ainda predomina a ruralidade produtiva, mas já se observam sinais claros da penetração de usos urbanos e de novas formas de exploração econômica.

**Figura 27 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 1 de Planaltina/Arapoanga.**



Fonte: Autor (2025).

A Figura 28 apresenta o mosaico com os usos do solo no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga, área que se distingue do trecho anterior por sua maior complexidade territorial e pela coexistência mais intensa de ruralidade e urbanização. Trata-se de um espaço onde se combinam grandes e pequenas propriedades rurais, além de uma incidência mais expressiva de ocupações informais, configurando uma paisagem marcada por dinâmicas contrastantes e, por vezes, conflitantes.

Nas grandes propriedades rurais, a observação in loco confirmou a baixa visibilidade interna típica desses empreendimentos, sendo possível identificar apenas seus elementos de acesso, sem que fosse possível visualizar edificações internas ou tipologias construtivas. Essa característica reforça o padrão de grandes glebas voltadas à produção comercial, frequentemente estruturadas de modo a manter certa reclusão e controle fundiário, em oposição à permeabilidade espacial característica das pequenas propriedades.

Nas pequenas propriedades rurais, manteve-se o padrão observado no trecho 1: edificações unifamiliares de pequeno porte, geralmente associadas a áreas produtivas externas. Destaca-se, entretanto, uma inovação relevante identificada no trecho 2: a presença recorrente de pequenas usinas solares instaladas em propriedades rurais, indicando tanto a adoção de tecnologias de autoprodução energética quanto uma possível diversificação das estratégias de renda e de uso do solo por agricultores familiares e arrendatários.

Quanto às ocupações informais, verificou-se uma dimensão consideravelmente maior do que aquela observada no primeiro trecho. Trata-se de um

conjunto de moradias relativamente adensadas em determinados pontos, marcadas por indícios claros de parcelamento irregular: lotes reduzidos, edificações de baixo padrão construtivo e implantação em vielas estreitas, frequentemente de difícil acesso. Esse padrão reforça o caráter híbrido do território, no qual a informalidade surge como mecanismo de apropriação da terra em áreas de transição, mas sem grandes distâncias do núcleo urbano.

**Figura 28 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga.**





Fonte: Autor (2025).

A Figura 29 apresenta o mosaico de infraestrutura do trecho 2 e evidencia um cenário de forte desigualdade territorial. De um lado, encontram-se vias largas, asfaltadas e dotadas de meio-fio e calçadas, especialmente próximas aos acessos das grandes propriedades rurais. De outro, persistem caminhos vicinais estreitos, em terra batida, que atendem áreas com indícios de informalidade. Tal discrepância sugere uma lógica seletiva de provisão de infraestrutura, intimamente relacionada ao status fundiário e ao grau de formalidade da ocupação, reforçando as assimetrias entre diferentes segmentos presentes no território.

**Figura 29 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga.**





Fonte: Autor (2025).

Na Figura 30, observa-se o mosaico dos equipamentos públicos do trecho 2, onde foram identificadas apenas duas escolas públicas. Ambas se destacam visualmente na paisagem rural, configurando-se como marcos territoriais relevantes. Uma delas localiza-se nas proximidades de uma grande propriedade rural, enquanto a outra se insere em área de pequenas propriedades. Essa distribuição revela a função estruturante dos equipamentos educacionais no território, atuando como pontos de referência e, muitas vezes, como polos de sociabilidade em áreas de transição.

**Figura 30 - Mosaico de imagens dos equipamentos públicos no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga.**



Fonte: Autor (2025).

A Figura 31 mostra o mosaico das áreas produtivas do trecho. Constatou-se que as grandes propriedades apresentam baixa diversidade de cultivos – comportamento esperado, dada a lógica de especialização típica da produção em escala comercial. Em contraste, as pequenas propriedades exibem maior diversidade

produtiva, incluindo frutas, hortaliças e criação de gado, reforçando seu papel na agricultura familiar e no abastecimento local. Essa distinção evidencia duas racionalidades produtivas coexistentes, cada qual influenciando de maneira distinta a estrutura e o ritmo da transição rural-urbana.

**Figura 31 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga.**



Fonte: Autor (2025).

Por fim, a Figura 32 apresenta o mosaico das atividades econômicas do trecho 2, no qual se destacam dois empreendimentos de grande porte: uma igreja e um parque aquático. Esses equipamentos, pela escala e tipologia, introduzem elementos nitidamente urbanos em meio à matriz rural, contribuindo para a complexidade funcional do território e para a intensificação de seu caráter híbrido. Ambos os empreendimentos atuam como polos de atração, gerando fluxos e demandas específicas que redefinem o uso e a percepção da paisagem de transição.

**Figura 32 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 2 de Planaltina/Arapoanga.**

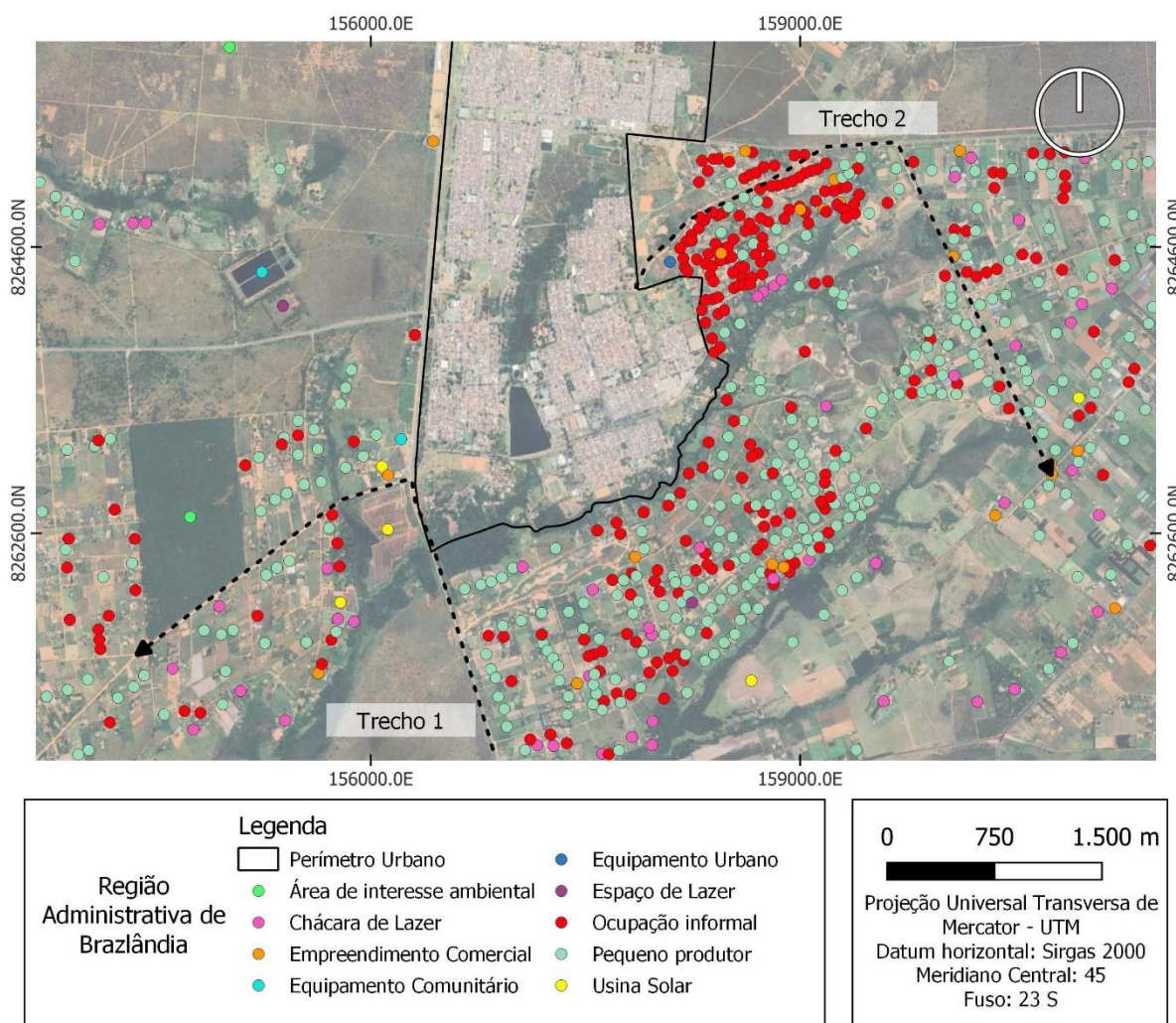


Fonte: Autor (2025).

- **Brazlândia:**

A Figura 33 apresenta o levantamento de uso do solo na segunda área de análise, a Região Administrativa de Brazlândia, e a indicação dos dois trechos escolhidos para a visita de campo.

**Figura 33 - Levantamento de uso do solo em Brazlândia.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir de imagem de satélite do Google Earth (2024).

Considerando os usos identificados na etapa cartográfica, foram definidos dois trechos prioritários para a realização da visita in loco. O trecho 1 abrange a porção sudoeste do núcleo urbano de Brazlândia, área marcada pela presença simultânea de pequenas propriedades rurais, ocupações informais dispersas, chácaras de lazer e pela incidência de uma unidade de conservação. Já o trecho 2, situado na porção leste, atravessa a área com maior concentração de ocupações informais adjacentes

ao perímetro urbano, configurando um cenário típico de pressão antrópica sobre a zona rural e de intensificação dos conflitos fundiários.

A Figura 34 apresenta os elementos representativos dos usos do solo no trecho 1. A paisagem observada é fortemente condicionada pela lógica rodoviária, resultado da influência direta da BR-251 como eixo estruturante do território. Ao longo desse eixo se alternam elementos naturais – como fragmentos de vegetação nativa e a vista do Lago Descoberto –, ocupações informais e pequenas propriedades rurais. A disposição espacial desses elementos evidencia uma ocupação linear e oportunista, concentrada às margens da rodovia, o que reforça a vulnerabilidade típica das áreas de transição sujeitas à acessibilidade imediata e ao adensamento não planejado.

Nas pequenas propriedades predominam edificações unifamiliares de tipologia simples, com produção agrícola distribuída no entorno das moradias. Tal arranjo indica a permanência da função produtiva, ainda que coexistindo com usos residenciais e com a fragmentação do solo. Quanto às ocupações informais, observou-se um padrão disperso, mas constante, caracterizado por construções de baixo padrão construtivo, muitas delas associadas a pequenos comércios e serviços voltados ao cotidiano urbano. Essa associação reforça a presença crescente de dinâmicas tipicamente urbanas no território rural, indicando um processo de hibridização espacial já consolidado.

**Figura 34 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 1 de Brazlândia.**





Fonte: Autor (2025).

A Figura 35 evidencia a heterogeneidade da infraestrutura no trecho 1. No segmento correspondente à BR-251, a infraestrutura de suporte ao automóvel é predominante – asfaltamento, acostamento, sinalização e elementos de proteção viária – evidenciando o papel estratégico da via na conectividade regional. Entretanto, ao acessar o núcleo rural, ocorre uma mudança abrupta na qualidade da infraestrutura: predominam vias vicinais, sem cobertura e com frequente acúmulo de poeira. A precariedade da caminhabilidade, agravada pela ausência de calçadas e pelo tráfego intenso de automóveis, expõe a vulnerabilidade dos moradores e revela um padrão de infraestrutura seletiva, concentrada em áreas formais ou de maior circulação.

**Figura 35 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 1 de Brazlândia.**



Fonte: Autor (2025).

Na Figura 36 são apresentados os equipamentos públicos identificados no trecho 1. Constatou-se a presença de apenas dois equipamentos: um comunitário (campo de futebol) e um urbano (subestação de energia elétrica). Embora funcional, o campo de futebol apresenta infraestrutura precária e pouco adequada ao uso coletivo, o que reforça a carência de equipamentos de lazer e convivência em áreas rurais. A subestação, por sua vez, evidencia a inserção de infraestruturas estratégicas em zonas de transição, reforçando o caráter híbrido dessas áreas.

**Figura 36 - Mosaico de imagens dos equipamentos públicos no trecho 1 de Brazlândia.**



A Figura 37 apresenta as áreas produtivas observadas no trecho 1. Como previsto nos levantamentos anteriores, não foram identificadas grandes propriedades rurais. Nas pequenas propriedades foi observado um aumento significativo da presença de estufas e estruturas voltadas à intensificação da produção agrícola, com predominância de frutas e hortaliças. A diversificação produtiva, aliada ao uso de estufas, sugere um esforço de modernização e aumento de produtividade, ainda que em pequena escala, indicando que a agricultura familiar desempenha papel relevante tanto na economia local quanto na configuração socioterritorial da área.

**Figura 37 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 1 de Brazlândia.**





Fonte: Autor (2025).

Por fim, a Figura 38 reúne as atividades econômicas predominantes no trecho. Foram identificados, em diferentes pontos, bares, mercearias, igrejas e lojas de material de construção. A distribuição espacial dessas atividades demonstra sua relação direta com as ocupações informais, consolidando um microcircuito econômico de base local, típico de áreas híbridas. Esses estabelecimentos funcionam como suporte cotidiano à população residente, reforçando a urbanização difusa que caracteriza esse trecho, ainda que formalmente localizado em zona rural.

**Figura 38 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 1 de Brazlândia.**





Fonte: Autor (2025).

A Figura 39 apresenta o mosaico de imagens representativo do uso do solo no trecho 2 de Brazlândia. Entre todas as áreas visitadas, este trecho se destaca como aquele de maior complexidade e conflito territorial, em razão da predominância de ocupações informais. A paisagem é marcada por forte fragmentação, sobreposição de funções e intensa pressão urbana sobre o espaço rural, configurando uma dinâmica típica de áreas em processo avançado de conversão ao uso urbano.

Observou-se que predominam lotes de pequenas dimensões, distribuídos em vielas estreitas, tortuosas e de difícil acesso, com edificações de baixo padrão construtivo. Tal morfologia revela um processo de ocupação espontânea e não planejada, no qual a conformação espacial reflete a ausência de diretrizes urbanísticas mínimas e de controle estatal. Apesar da precariedade estrutural observada, identificou-se também a presença de pequenas áreas de produção agrícola – cultivadas em quintais ou pequenos canteiros – indicando que parte da população mantém vínculos com práticas produtivas de base rural, possivelmente com fins de subsistência ou complementação de renda. Este aspecto reforça o caráter híbrido da área, na qual elementos urbanos e rurais coexistem de forma tensionada e assimétrica.

Figura 39 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 2 de Brazlândia.



Fonte: Autor (2025).

A Figura 40 retrata a infraestrutura presente no trecho 2. A precariedade é evidente: as vielas são majoritariamente não pavimentadas, com ausência de drenagem, calçadas ou qualquer elemento de qualificação urbana. A deficiência mais marcante se refere ao manejo de resíduos sólidos, uma vez que foram identificados múltiplos pontos de descarte irregular, geralmente localizados em fragmentos de

vegetação. A concentração de resíduos evidencia tanto a inexistência de serviços públicos adequados quanto a vulnerabilidade socioambiental do território.

**Figura 40 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 2 de Brazlândia.**



Fonte: Autor (2025).

No que diz respeito aos equipamentos públicos, a Figura 41 evidencia a presença de apenas um: um cemitério localizado na borda do núcleo urbano. Embora não se trate de um equipamento voltado à provisão de serviços cotidianos rurais, sua localização reforça um padrão recorrente no planejamento das cidades brasileiras, no qual cemitérios são frequentemente implantados em áreas periféricas, atuando como marcos de transição entre zonas urbanas consolidadas e áreas de expansão ou uso misto.

**Figura 41 - Imagem do equipamento público no trecho 2 de Brazlândia.**



Fonte: Autor (2025).

A Figura 42 apresenta as áreas produtivas existentes no trecho 2. A predominância das ocupações informais implicou a redução significativa da

quantidade de glebas rurais que ainda preservam o módulo mínimo rural. Entre as poucas unidades identificadas, não foram observadas atividades produtivas aparentes, sugerindo que essas propriedades podem estar em processo de descontinuidade agrícola, especulação fundiária ou simplesmente pressionadas pela expansão da urbanização informal. Tal cenário confirma uma tendência de substituição da função rural por ocupações residenciais precárias, revelando um estágio avançado de fragilização da ruralidade.

**Figura 42 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 2 de Brazlândia.**



Fonte: Autor (2025).

A Figura 43 reúne as atividades econômicas predominantes no trecho 2. Foram identificados pequenos estabelecimentos como mercearias, bares e igrejas – usos que, assim como no trecho 1, mostram-se associados às ocupações informais. A presença desses serviços, mesmo que em estruturas improvisadas, revela a formação de um microcircuito econômico local, reforçando a consolidação social da

ocupação e contribuindo para a manutenção e possível expansão da mancha urbana informal sobre o território rural.

**Figura 43 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 2 de Brazlândia.**

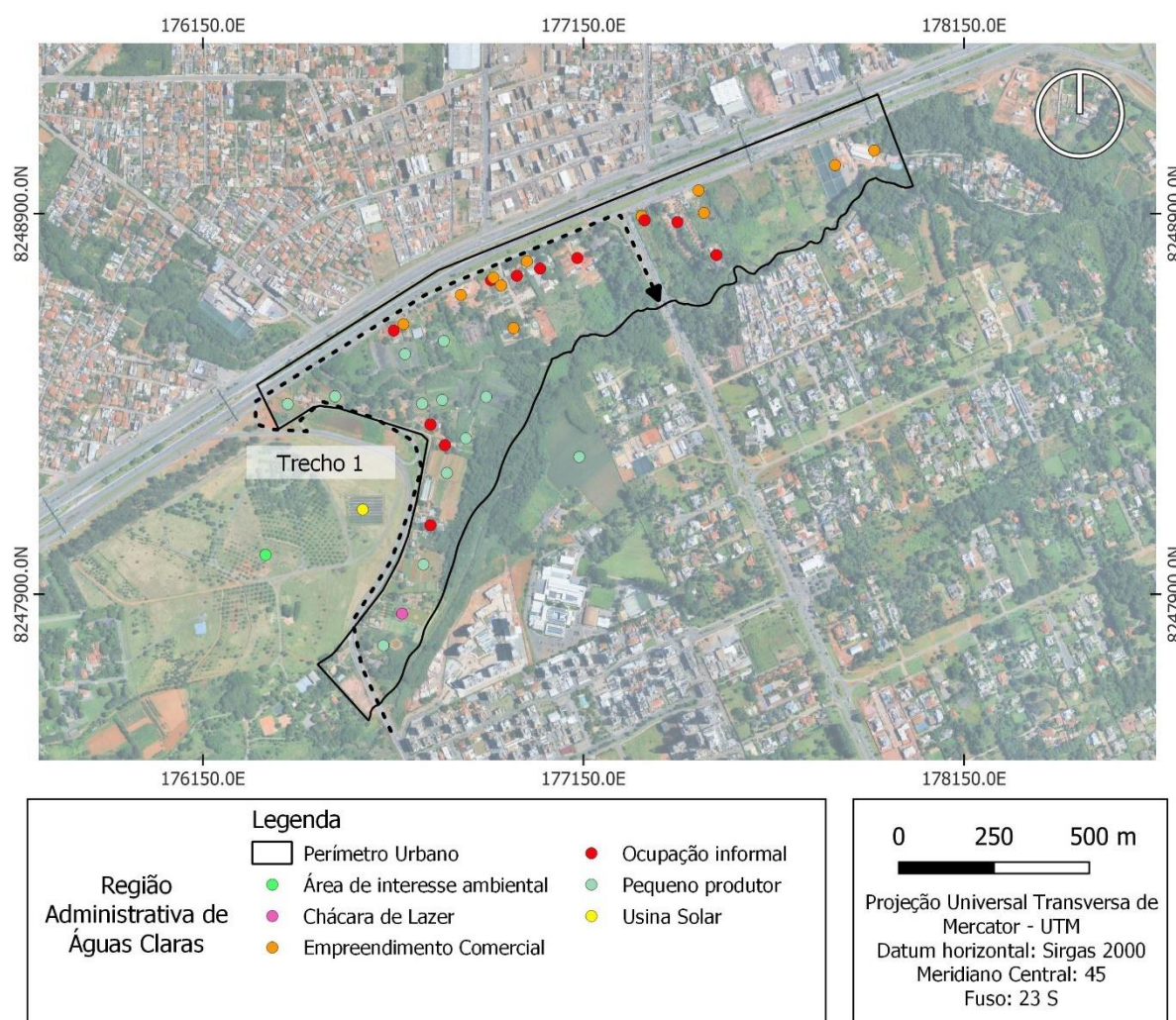


Fonte: Autor (2025).

- Águas Claras:

A Figura 44 apresenta o levantamento de uso do solo na segunda área de análise, a Região Administrativa de Águas Claras, e a indicação dos dois trechos escolhidos para a visita de campo.

**Figura 44 - Levantamento de uso do solo em Águas Claras.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir de imagem de satélite do Google Earth (2024).

A partir dos usos observados na imagem acima e considerando a dimensão relativamente reduzida do remanescente rural analisado, definiu-se a realização de apenas um trecho para visita *in loco* em Águas Claras. O trecho 1 percorre grande parte do remanescente rural de Águas Claras, permitindo captar a heterogeneidade espacial que caracteriza essa área de transição. Nesse percurso, foi possível identificar a coexistência de ocupações informais, pequenas propriedades rurais, chácaras de lazer e, sobretudo, uma expressiva diversidade de empreendimentos

comerciais e de serviços, padrão que não se manifestou com a mesma intensidade nos casos anteriores.

A Figura 45 apresenta o mosaico de imagens que sintetiza os usos do solo predominantes no remanescente rural de Águas Claras. Observa-se uma paisagem altamente diversificada, marcada pela justaposição de usos rurais e urbanos, configurando uma morfologia espacial que contrasta de maneira significativa com o núcleo urbano consolidado da Região Administrativa de Águas Claras, caracterizado por verticalização e densidade construtiva.

A distribuição dos usos varia conforme a posição no território. Nas glebas com frente para a Estrada Parque Taguatinga (EPTG), verifica-se a predominância de estabelecimentos comerciais e serviços voltados majoritariamente para a população urbana, tais como lojas especializadas, centros de lazer e atividades de apoio ao fluxo viário. Essa faixa também apresenta fortes indícios de ocupações informais, expressos no parcelamento irregular de glebas em lotes inferiores a dois hectares e na constituição de condomínios unifamiliares – muitos dos quais já apresentam sinais de consolidação paisagística e integração funcional com a malha urbana adjacente.

Por outro lado, nas glebas localizadas na porção sul do remanescente rural ainda persistem atividades agrícolas, sobretudo pequenos cultivos e sistemas produtivos de base hortifrutigranjeira. Esse setor agrícola representa o principal elemento de contraste com a paisagem urbanizada de Águas Claras, constituindo uma das poucas áreas onde a ruralidade permanece ativa e visível, ainda que pressionada pela expansão urbana e pela intensificação dos usos não agrícolas no entorno.

**Figura 45 - Mosaico de imagens do uso do solo no trecho 1 de Águas Claras.**





Fonte: Autor (2025).

A Figura 46 retrata os elementos de infraestrutura observados no trecho analisado. Diferentemente dos casos de Planaltina/Arapoanga e Brazlândia, onde a infraestrutura apresentava forte variação conforme o zoneamento e a presença de ocupações informais, no remanescente rural de Águas Claras a infraestrutura se mostrou surpreendentemente homogênea e compatível com o padrão urbano adjacente. Foram observadas vias completamente asfaltadas, sistema de sinalização viária, passeios para pedestres, ciclovias e drenagem pluvial superficial, indicando uma situação peculiar: um território rural dotado de infraestrutura urbana plena. Esse padrão sugere não apenas maior intervenção estatal, mas também uma potencial preparação gradual do território para futuros processos de urbanização formal.

**Figura 46 - Mosaico de imagens da infraestrutura no trecho 1 de Águas Claras.**



Fonte: Autor (2025).

A Figura 47 apresenta as áreas produtivas identificadas no trecho 1. Observa-se a predominância de pequenas propriedades, compostas por estufas e sistemas produtivos diversificados, com destaque para a produção de hortaliças e fruticultura. A permanência da atividade agrícola, embora localizada e espacialmente reduzida, demonstra uma dinâmica híbrida característica das áreas de transição, onde usos tradicionais resistem paralelamente à expansão de funções urbanas.

**Figura 47 - Mosaico de imagens das áreas produtivas no trecho 1 de Águas Claras.**



Fonte: Autor (2025).

Por fim, a Figura 48 retrata as principais atividades econômicas presentes no trecho. Constatou-se uma expressiva diversidade de empreendimentos, incluindo floricultura, loja de materiais de construção, depósitos, clínica psiquiátrica, restaurante, quadras de esportes e lazer privadas, espaço de eventos e mercearia. Essa diversidade revela o papel estratégico desempenhado pelo remanescente rural de Águas Claras como franja de serviços urbanos, funcionando como espaço de suporte às demandas da população da RA, ao mesmo tempo em que reforça a descaracterização progressiva da ruralidade local. Destaca-se que, apesar da ampla oferta de serviços privados, nenhum equipamento público foi identificado no trecho, o que evidencia a sobreposição de interesses econômicos à provisão de serviços coletivos.

**Figura 48 - Mosaico de imagens das atividades econômicas no trecho 1 de Águas Claras.**



Fonte: Autor (2025).

### **7.5. Síntese das visitas de campo:**

O presente capítulo apresentou a construção e a aplicação de um método quali-quantitativo destinado à identificação, classificação e análise das áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal. Ao articular fundamentos teóricos, especialmente aqueles propostos por Asensio (2006), com dados cartográficos, análises espaciais e observação *in loco*, o método permitiu compreender de forma integrada as múltiplas expressões territoriais das zonas de interface entre rural e urbano no DF. Essa abordagem sistemática e multiescalar se mostrou fundamental para revelar a heterogeneidade desses espaços, bem como para evidenciar como diferentes combinações de forças – urbanização, produção agropecuária, informalidade, infraestrutura e mercado imobiliário – que moldam distintas configurações de transição.

A aplicação da metodologia resultou na seleção e investigação de três áreas representativas das dinâmicas híbridas do território: Planaltina/Arapoanga, Brazlândia

e o remanescente rural de Águas Claras. Em Planaltina/Arapoanga, os dois trechos visitados evidenciaram uma transição marcada pela presença dominante de propriedades rurais, com baixa incidência de ocupações informais e predominância de usos produtivos, mesmo dentro do perímetro urbano. Essa configuração reforça o que Asensio (2006) denomina áreas de pressão urbana limitada, nas quais a matriz rural permanece hegemônica e exerce força de contenção sobre a urbanização.

Em Brazlândia, por sua vez, os trechos analisados revelaram um cenário distinto: a presença significativa de pequenas propriedades rurais, combinada a uma expressiva ocupação informal, resulta numa área de transição mais conflituosa e fragmentada. Aqui, a pressão urbana supera a capacidade de permanência da ruralidade, produzindo paisagens híbridas marcadas pela irregularidade, fragilidade de infraestrutura e coexistência de usos agrícolas de pequena escala com atividades tipicamente urbanas. Essa configuração se aproxima das áreas de pressão urbana intensa descritas por Asensio (2006), onde a ruralidade persiste, mas de forma vulnerável aos vetores de expansão da cidade.

A terceira área analisada, o remanescente rural de Águas Claras, constitui uma contribuição singular desta pesquisa à compreensão das áreas de transição no Distrito Federal. Diferentemente dos casos anteriores, trata-se de uma área rural enclausurada pela urbanização – situação rara na literatura e não apresentada por Asensio (2006). Nesse contexto, a presença de infraestrutura urbana consolidada, a diversidade de serviços e atividades comerciais voltados para a população da cidade e a persistência de pequenas áreas produtivas evidenciam uma dinâmica em que a ruralidade assume um papel residual, embora ainda funcional e economicamente relevante. O remanescente rural apresenta, portanto, uma morfologia híbrida singular, marcada pela justaposição extrema entre formas urbanas densas e usos rurais remanescentes, constituindo o que pode ser caracterizado como uma nova categoria empírica para as áreas de transição rural-urbana, emergente das especificidades do DF.

De forma geral, a análise integrada das três áreas demonstrou que o método desenvolvido – ancorado na cartografia temática, no referencial teórico e na observação empírica – foi eficaz para identificar e caracterizar diferentes tipos de áreas de transição rural-urbana. Cada uma delas revelou padrões específicos de interação entre urbanização e ruralidade, reafirmando que o fenômeno não é

homogêneo no território, mas profundamente marcado pelas condições produtivas, pela intensidade da pressão urbana, pelas dinâmicas fundiárias e pelo papel do planejamento territorial.

Assim, o capítulo evidencia que as áreas de transição rural-urbana do Distrito Federal constituem espaços multifacetados, em constante transformação e sujeitos a diferentes vetores de conflito e coexistência. Os três casos analisados demonstram que as transições podem se materializar desde áreas rurais robustas pressionadas pela urbanização (Planaltina/Arapoanga), passando por áreas de transição conflituosa e fragmentada (Brazlândia), até remanescentes rurais enclausurados em plena zona urbana (Águas Claras). Essa diversidade reforça a necessidade de compreender as áreas de transição não apenas como bordas espaciais, mas como territórios complexos, cuja leitura exige metodologias integradas e sensíveis às especificidades locais.

## 8. CONCLUSÕES

O desenvolvimento deste trabalho permitiu avançar na compreensão e no reconhecimento das áreas de transição rural-urbana, entendidas como zonas híbridas situadas entre a cidade e o campo, onde coexistem usos, funções e paisagens de matriz urbana e rural. Elas se configuram como expressões territoriais de tensão, permeabilidade e disputa. Conforme discutido ao longo deste trabalho, tais espaços não são homogêneos e tampouco estáticos, tratam-se de territórios que incorporam fluxos, dinâmicas econômicas, padrões produtivos, expectativas de urbanização e modos de vida rurais que se sobrepõem, colidem ou se complementam. Sua condição liminar permite tanto o surgimento de conflitos socioespaciais – sobretudo fundiários e normativos – quanto oportunidades, especialmente relacionadas à manutenção da produção de alimentos, à conservação ambiental e ao controle da expansão urbana.

A análise empreendida mostrou que a compreensão das áreas de transição rural-urbana exige, antes de tudo, uma retomada crítica dos conceitos fundamentais que estruturam o campo do planejamento territorial. O conceito de rural transcende a dimensão puramente produtiva, abrangendo valores paisagísticos, ambientais, simbólicos e modos de vida específicos, cuja manutenção decorre não apenas da presença de atividades agropecuárias, mas também da articulação entre território, identidade e função socioambiental. O urbano, por sua vez, é caracterizado pela concentração populacional, pela presença de infraestrutura e pela dinâmica de diversificação de usos, mas também – e sobretudo – por sua capacidade de expansão, que tensiona permanentemente seus limites administrativos e funcionais.

Nesse contexto, o ordenamento territorial aparece como o instrumento que deveria mediar o encontro entre rural e urbanos, estabelecendo diretrizes de uso e ocupação capazes de compatibilizar interesses, prevenir conflitos e assegurar o desenvolvimento equilibrado de ambas as dimensões. Para isso, o planejamento se pauta nos princípios da função social da propriedade rural e da função social da propriedade urbana, como elementos essenciais para a leitura crítica do território do Distrito Federal. A propriedade rural, ao atender à sua função social, deve garantir o uso produtivo adequado, a preservação ambiental e o bem-estar das comunidades rurais, contribuindo para a manutenção da base alimentar e dos serviços ecossistêmicos indispensáveis ao DF. A propriedade urbana, por sua vez, cumpre sua

função social quando promove o uso racional do solo, evita vazios urbanos, favorece o acesso a infraestrutura e contribui para a construção de cidades justas e eficientes. Entretanto, como se demonstrou nas análises realizadas, a fricção entre esses dois regimes jurídicos e espaciais se torna evidente nas áreas de transição, onde propriedades formalmente rurais passam a assumir funções tipicamente urbanas ou as áreas urbanas carregam resquícios produtivos e paisagens rurais.

Ao longo da pesquisa constatou-se que as áreas de transição rural-urbana não emergem como exceção, mas como fenômeno recorrente na dinâmica espacial de grandes metrópoles – especialmente ao analisar o caso do Distrito Federal. Em um território cuja urbanização ocorreu de forma planejada, mas cujo adensamento e expansão foram fortemente marcados por dinâmicas informais, compreender a relação entre rural e urbano é indispensável para identificar as causas e consequências das transformações observadas. A análise demonstrou que as áreas de transição do DF são produto direto das tensões entre planejamento e prática, entre diretrizes formais e usos efetivos, entre proteção da ruralidade e avanço da urbanização.

Observou-se que a formação destas áreas está associada à força do processo de urbanização, à pressão do mercado imobiliário e às limitações do planejamento territorial expresso nos Planos Diretores. Nesse sentido, compreender as áreas de transição rural-urbana significa compreender também as fronteiras da cidade – físicas, jurídicas, políticas e simbólicas – e o modo como elas se expandem, se adensam ou se rearranjam ao longo do tempo.

A trajetória dos Planos Diretores do Distrito Federal evidencia uma evolução normativa marcada por avanços pontuais, mas também por permanências estruturais que limitaram sua capacidade de orientar de forma efetiva a relação entre áreas urbanas, rurais e, especialmente, as áreas de transição rural-urbana. Desde o PEOT de 1977 até o PDOT de 2009, observa-se que, embora o ordenamento territorial tenha gradualmente incorporado instrumentos mais robustos de gestão do solo, o enfoque permaneceu predominantemente urbano-centrado, tratando as áreas rurais de forma acessória ou meramente cartográfica. A ausência de uma concepção clara sobre a ruralidade e suas funções (produtivas, ambientais, socioculturais e paisagísticas) somada à inexistência de diretrizes específicas para as zonas de transição, limitou o

potencial de cada Plano Diretor de promover um território mais equilibrado e coerente com sua diversidade interna.

Essas limitações teóricas e instrumentais repercutiram diretamente na efetividade dos Planos Diretores. Apesar das intenções declaradas de ordenar o crescimento urbano e proteger a produção rural, os normativos se mostraram insuficientes para conter a expansão informal, para disciplinar o uso econômico das áreas rurais e tampouco para enfrentar os conflitos próprios das zonas híbridas. O resultado é um território onde o avanço urbano, frequentemente guiado por pressões imobiliárias e lógicas de mercado, se sobrepõe às diretrizes oficiais, revelando uma incapacidade recorrente do planejamento em transformar orientação normativa em efetividade prática. Em diversos momentos históricos, a omissão ou fragilidade das diretrizes destinadas às áreas rurais permitiu que essas zonas fossem gradualmente apropriadas por usos urbanos, contribuindo para a configuração do quadro atual marcado por fragmentação, ocupações irregulares, perda de áreas produtivas e sobrecarga de infraestrutura.

A trajetória dos Planos Diretores contribuiu, de maneira significativa, para a realidade contemporânea das áreas de transição rural-urbana no DF, não apenas por suas escolhas, mas também por suas ausências. A falta de uma política consistente para essas áreas, capaz de reconhecê-las como espaços híbridos, multifuncionais e estratégicos para a sustentabilidade territorial, favorece a consolidação de um território pouco integrado, ambientalmente pressionado e socialmente desigual. Tal constatação reforça a necessidade urgente de que futuros processos de planejamento incorporem uma abordagem mais sensível às complexidades das áreas de transição, reconhecendo seu papel na manutenção da ruralidade, na segurança alimentar, na conectividade ecológica e na regulação do crescimento urbano, de modo a promover um território mais funcional, sustentável e inclusivo.

A principal questão que orientou esta pesquisa – como as áreas de transição rural-urbana se configuram e operam no ordenamento territorial do Distrito Federal? – pode, ao final do trabalho, ser respondida de forma clara, fundamentada e empiricamente sustentada pelo método aplicado.

A metodologia construída e aplicada neste estudo se mostrou adequada para revelar a materialidade desses espaços, unindo levantamento teórico-conceitual, leitura histórica-normativa e análise territorial baseada em dados cartográficos e visita

de campo. Os resultados demonstram que as áreas de transição no DF não se apresentam como um único padrão homogêneo, mas como três tipos estruturais distintos, identificados e validados por meio da articulação entre teoria, dados espaciais e observação territorial. O método elaborado – composto pela seleção das áreas, levantamento cartográfico do uso do solo e análise *in loco* – permitiu materializar em termos concretos aquilo que a literatura sinalizava de forma conceitual: a transição não é apenas um recorte espacial, mas um processo dinâmico, tensionado pela urbanização, pela permanência rural e pelo comportamento econômico e normativo que regula (ou fragiliza) estes territórios.

A partir desse percurso e do estudo de caso do Distrito Federal, foi possível identificar, caracterizar e comparar três tipologias de áreas de transição:

- I) transição com grandes propriedades rurais – em que a agricultura patronal ainda atua como elemento de resistência ao avanço urbano;
- II) transição com predominância de pequenas propriedades rurais – onde os processos urbanização, tensionados pelo mercado imobiliário e por ocupações informais, exercem maior pressão sobre o rural;
- III) remanescente rural enclausurado pelo tecido urbano – tipo que se apresenta da configuração singular do território distrital, onde a ruralidade persiste como elemento residual em meio à urbanização.

Esta última realidade, em particular, indica que as áreas de transição podem emergir não apenas nas bordas da cidade, mas também “por dentro” do urbano consolidado, conservando ruralidades residuais em meio à lógica metropolitana – o que constitui contribuição original deste estudo para o debate conceitual. Trata-se de uma forma ainda pouco discutida na literatura e raramente reconhecida pelos instrumentos de planejamento – o que reforça a importância do Distrito Federal como referência analítica para pesquisas futuras.

Aplicando a metodologia desenvolvida, verificou-se que:

- I) Planaltina/Arapoanga representou a transição onde a matriz produtiva rural é forte e continua a ocupar extensões significativas, mesmo diante da expansão urbana – sugerindo um modelo de resistência produtiva.
- II) Brazlândia revelou um cenário oposto, onde pequenas propriedades e agricultura familiar são mais vulneráveis à pressão de ocupações e

parcelamentos informais – resultando em transição difusa e frágil, territorialmente instável.

III) Águas Claras, por sua vez, configurou-se como remanescente rural em meio urbano consolidado: um enclave produtivo e comercial pressionado pela especulação – expressão de ruralidade residual, mantida mais por lacuna regulatória do que por política de preservação.

A aplicação do método confirmou, portanto, que as áreas de transição rural-urbana no DF operam como zonas híbridas, multifuncionais e desigualmente tensionadas, nas quais coexistem diferentes tempos, valores de terra, formas de ocupação e expectativas de uso. Elas materializam, no espaço, a ausência histórica de uma política rural integrada ao planejamento urbano, revelando que o ordenamento territorial vigente ainda se ancora predominantemente em lógicas urbanocêntricas, que pouco reconhecem a ruralidade como forma legítima, produtiva e estratégica do território.

Assim, responder à questão de pesquisa significou demonstrar que as áreas de transição rural-urbana são não apenas margem ou limite, mas campo ativo de disputa territorial, onde a ruralidade revela sua permanência e a urbanização expressa sua força. É nesse encontro – ora conflitivo, ora complementar – que o Distrito Federal produz sua paisagem híbrida e, ao mesmo tempo, evidencia a necessidade de novos instrumentos de planejamento capazes de reconhecer, regular e potencializar essas zonas em sua complexidade.

Os resultados obtidos permitem afirmar que todos os objetivos estabelecidos no início da investigação foram atendidos. O Objetivo I – levantar o Estado da Arte sobre áreas de transição rural-urbana, foi alcançado por meio do referencial teórico construído no Capítulo I, que reuniu os principais conceitos relacionados ao rural, ao urbano e às dinâmicas de interface entre estas duas esferas. Nesse processo, discutiram-se as características espaciais, morfológicas e funcionais das áreas híbridas, bem como suas expressões paisagísticas, produtivas e socioambientais – o que fundamentou a construção conceitual necessária para as etapas posteriores.

O Objetivo II – levantar o processo de ocupação do Distrito Federal e seu ordenamento territorial e o Objetivo III – discutir os impactos das diretrizes de ordenamento territorial sobre o espaço rural, foram cumpridos no Capítulo II, que apresentou uma leitura histórico-evolutiva do desenvolvimento territorial do DF e,

posteriormente, uma análise sistemática dos Planos Diretores. Esse percurso permitiu compreender as escolhas estruturais do planejamento e o modo como cada revisão normativa tratou (ou omitiu) as áreas rurais e seus espaços limítrofes. A análise demonstrou, de maneira crítica, que apesar do avanço institucional, a perspectiva urbanocêntrica permaneceu dominante, resultando em lacunas regulatórias que contribuem para a configuração das áreas de transição.

O Objetivo IV – levantar o padrão e as tipologias das áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal, foi atendido no Capítulo III com a aplicação da metodologia elaborada. A seleção de Planaltina/Arapoanga, Brazlândia e Águas Claras permitiu identificar empiricamente os três tipos de transição mencionados.

Por fim, o Objetivo V – analisar o rebatimento territorial das áreas de transição e seus impactos socioespaciais, foi cumprido com o diagnóstico detalhado dos trechos visitados. A observação *in loco* possibilitou verificar como as dinâmicas de urbanização rebatem sobre o tecido rural, gerando ocupações informais, descontinuidade de infraestrutura, pressão por expansão imobiliária, conflitos ambientais e permanências produtivas. A análise demonstrou que a transição se materializa de forma desigual e espacialmente fragmentada, sendo mais estável quando associada à agricultura patronal (Planaltina), mais vulnerável quando sustentada por agricultura familiar (Brazlândia) e mais rarefeita e pressionada quando enclausurada pelo urbano (Águas Claras).

Assim, todos os objetivos específicos foram percorridos de forma integrada e sequencial, resultando na consolidação do objetivo geral desta pesquisa: construir um panorama crítico e aplicado sobre como se configuram, se reproduzem e se tensionam as áreas de transição rural-urbana no Distrito Federal, bem como seus impactos para o planejamento territorial.

Diante do percurso metodológico desenvolvido, dos resultados obtidos e da reflexão crítica construída ao longo deste trabalho, constata-se que as áreas de transição rural-urbana representam uma dimensão do território ainda pouco compreendida, mas decisiva para o futuro do planejamento territorial no Distrito Federal. Longe de serem meras franjas entre cidade e campo, elas configuram espaços vivos, dinâmicos e complexos, onde usos tradicionais e emergentes coexistem, disputam, sobrepõem-se e se transformam.

A pesquisa demonstrou que compreender essas zonas híbridas exige uma abordagem que vá além da dicotomia rural-urbano, incorporando parâmetros morfológicos, produtivos, sociais e normativos. Ao identificar as três formas de expressão territorial das áreas de transição, o estudo evidenciou que o fenômeno apresenta múltiplas formas e intensidades, sendo influenciado pela história de ocupação, pela força da atividade agrícola, pela pressão imobiliária e pela ausência de instrumentos específicos de ordenamento.

A partir dos achados deste trabalho, abrem-se diversos desdobramentos de pesquisa e possibilidades de aprofundamento que podem contribuir significativamente para o aprimoramento das políticas urbanas e territoriais no Distrito Federal e em outras metrópoles. As áreas de transição rural-urbana demandam novas abordagens analíticas e instrumentos de ordenamento mais sensíveis às suas especificidades. Assim, pesquisas futuras podem avançar em direções complementares.

Um possível desdobramento consiste na ampliação da tipologia das áreas de transição identificada neste estudo. A metodologia aplicada demonstrou a existência de três padrões, mas estudos posteriores podem refinar essa tipologia, inclusive incorporando recortes socioeconômicos, produtivos e ambientais mais detalhados. Além disso, é possível aprofundar a análise da dinâmica temporal das transições, por meio de séries históricas de imagens de alta resolução, visando compreender a velocidade e os vetores da transformação territorial, algo essencial para políticas preventivas e antecipatórias.

Outro eixo de pesquisa refere-se à dimensão socioeconômica e política das áreas de transição. Estudos que incluam entrevistas com moradores, produtores rurais, agentes públicos e empreendedores poderiam revelar como as populações vivenciam e respondem às pressões urbanísticas, fundiárias e ambientais desses espaços. Isso permitiria compreender melhor questões como insegurança fundiária, papel da agricultura de subsistência, conflitos de uso do solo, informalidade e processos de especulação imobiliária. Também seria recomendável aprofundar a análise sobre a multifuncionalidade rural nesses contextos, avaliando sua capacidade de oferecer serviços ambientais, produção de alimentos, atividades de lazer e funções sociais relevantes.

Do ponto de vista das políticas públicas, os achados deste trabalho indicam caminhos para aperfeiçoamento das políticas urbanas e territoriais no DF. Uma

implicação direta é a necessidade de incorporar as áreas de transição como categoria explícita no planejamento territorial, superando a dicotomia rígida urbano–rural presente nos Planos Diretores. Os resultados mostram que essas áreas possuem funções próprias e não podem ser tratadas como meras extensões urbanas futuras ou como rurais “residuais”. Assim, políticas de zoneamento, regularização fundiária, proteção ambiental, infraestrutura e serviços públicos precisam ser redesenhadas para atender à sua condição híbrida.

Outro efeito esperado é o reconhecimento de que as áreas de transição, quando adequadamente planejadas, podem atuar como zonas estratégicas de equilíbrio territorial, promovendo conectividade ecológica, produção local de alimentos, preservação de paisagens culturais e mitigação de impactos da urbanização. Isso demanda instrumentos específicos, tais como zonas especiais de transição, planos de manejo integrados, diretrizes de contenção urbana, incentivos produtivos sustentáveis e critérios diferenciados de licenciamento.

Assim, reafirma-se que conhecer, reconhecer e planejar essas áreas não é apenas um exercício de leitura territorial, mas um passo fundamental para qualificar o ordenamento territorial, preservando ruralidades essenciais e orientando transformações urbanas inevitáveis. Este trabalho abre uma frente de investigação e atuação que pode avançar em futuras pesquisas, políticas públicas e revisões de planejamento, contribuindo para que o Distrito Federal caminhe rumo a um território mais equilibrado, integrado e socialmente justo.

Conclui-se, portanto, que as áreas de transição rural-urbana não são o intervalo entre dois mundos, mas o lugar onde esses mundos se encontram, se enfrentam e se redefinem. É neste encontro que o planejamento territorial precisa agir, compreender e decidir – com rigor técnico, sensibilidade social e visão de futuro.

## BIBLIOGRAFIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n. abr./ju 2000, p. 379-397, 2000.

AGUIAR, D. Urbanidade e a qualidade da cidade. In: AGUIAR, D.; NETTO, V. M. (orgs.) **Urbanidades**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2012. P. 61-79.

ALMEIDA, P. J.; BUAINAIN, A. M. Os contratos de arrendamento e parceria no Brasil. **Revista Direito FGV**. FGV: Editora, v. 9, n. 1, p. 319-344.

AMARAL, Rubens do - **Os processos ecológicos de suporte no planejamento e projeto da infraestrutura verde regional: estudos dos fluxos de carbono na paisagem**. 2023. 312 f., il. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. Monitoramento do crescimento e vetores de expansão urbana de Brasília. In: PAVIANI, Aldo et al. (Org.). **Brasília 50 anos: da capital à metrópole**. Brasília: Editora UnB, 2010.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. Brasília – 50 anos de dinâmica territorial urbana. **Revista Eletrônica: Tempo – Técnica – Território**, v. 3, n. 1, p. 1-24, 2012. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

ASENSIO, Pedro. **Cambios Sociales en Espacios Periurbanos del País Valenciano**. 2006. Trabalho de Fim de Curso. Espanha, 2006. Disponível em: <http://mural.uv.es/pepona/principal.html>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BAGLI, Priscila. Rural e Urbano: harmonia e conflito na cadência da contradição. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (orgs.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural**. Ed. Expressão Popular. São Paulo: 2010. p. 248.

BATISTELA, Tatiana Severo. **O Zoneamento Ambiental e o desafio da construção da Gestão Ambiental Urbana**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BARBOSA, Livia Barraque. **A Produção do Espaço Urbano e as Áreas de Transição Rural-Urbana: o caso do município de Cariacica**. 2013. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Programa de Pós-Graduação em Geografia– Universidade Federal do Espírito Santo, Brasília, 2013.

BELLENZANI, Maria Lucia Ramos; FERNANDES, Bruna de Souza; TRAVASSOS, Luciana Rodrigues Fagnoni Costa. Ruralidades metropolitanas como espaços de resiliência ambiental: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 83–100, jan./abr. 2021. ISSN 2358-4556.

BERNARDELI, M. L. F. H. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (orgs.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural**. Ed. Expressão Popular. São Paulo: 2010. p. 248.

BERNARDINI, Sidney Piochi. O planejamento da expansão urbana na interface com a urbanização dispersa: uma análise sobre a região metropolitana de Campinas (1970 – 2006). **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana** [online], v. 10, n. 1, p. 172-185, jan.- abr. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/JpS4YnJnwMnJrWyQGtFLPBG/abstract/?lang=pt#ModalArticles>>. ISSN 2175-3369. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.001.AO02>.

BERTOLINI, V. A. **Análise de processos socioespaciais ocorridos nas áreas rurais do Distrito Federal – de 1960 à 2000**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

**BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

**BRASIL**. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

**BRASIL**. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>. **BRASIL**. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>.

**BRASIL**. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização**: O urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

BRENNER, N. (Ed.). *Implosions/Explosions: towards a study of planetary urbanization*. Berlim: Jovis, 2014.

BRENNER, N.; SCHMID, C. *Planetary Urbanization*. In: GANDY, M. (Ed.). Urban Constellations. Berlim: Jovis, 2011. p. 10-13.

CAMPOS, N.; KRAHL, M. F. L. Territorialidade: elo entre o espaço rural e o espaço urbano. In: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília, DF: Paralelo 15; LGE Editora, 2006. p. 83-100.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CODEPLAN. **Atlas do Distrito Federal - 2017**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), 2017. Disponível

em <<https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Atlas-do-Distrito-Federal-2017.pdf>> . Acesso em: 18 jan. 2024.

CODEPLAN. **Agricultura familiar no Distrito Federal**: dimensões e desafios. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), 2015. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Agricultura-Familiar-no-DF-Dimens%C3%B5es-e-Desafios.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2025.

COELHO, Leonardo Loyolla. Os conceitos de dispersão e fragmentação urbana sob a abordagem da paisagem. In: IV ENAMPARQ – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2016. **Anais...** Porto Alegre, 2016.

COSTA, Graciete Guerra da. **Brasília**: o tempo na arquitetura. Brasília: Editora UnB, 2005.

COSTA, Graciete Guerra da. **As regiões administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.29-45, 2006.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo; SILVA, José Graziano da. A pluriatividade na agropecuária brasileira em 1995. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 26-52, out. 1998. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/onze/grazia11.htm>. Acesso em: 15 fev. 2024.

DERNTL, Maria Fernanda. Além do plano: a construção das cidades-satélites e a dinâmica centro-periferia em Brasília. In: XIV SHCU – Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2016. **Anais...** São Paulo, 2016.

DERNTL, Maria Fernanda. Brasília, capital ou metrópole? O planejamento do Distrito Federal e de sua região na década de 1970. **RISCQ – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 22, p. 1-19, 2024.

DERNTL, Maria Fernanda. Brasília e suas unidades rurais: planos e projetos para o território do Distrito Federal entre fins da década de 1950 e início da década de 1960. **Anais do Museu Paulista**, v. 28, p. 1-32, 2020.

DERNTL, Maria Fernanda. O Plano Piloto e os planos regionais para Brasília entre fins da década de 40 e os anos 60. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, p. 26-44, 2019.

**DISTRITO FEDERAL**. Decreto nº 456, de 21 de outubro de 1965. Dispõe sobre a organização do Sistema de Administração Regional da Prefeitura do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 27 out. 1965. Disponível em:

[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/550/Decreto\\_456\\_21\\_10\\_1965.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/550/Decreto_456_21_10_1965.html). Acesso em: 18 nov 2024.

**DISTRITO FEDERAL.** Documento técnico do PDOT 2009. SEDUMA, 2009a. Disponível em: [https://www.seduh.df.gov.br/documents/8133848/9855379/documento\\_tecnico\\_pdot12042017.pdf](https://www.seduh.df.gov.br/documents/8133848/9855379/documento_tecnico_pdot12042017.pdf). Acesso em: 5 dez. 2024.

**DISTRITO FEDERAL.** Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51847/LC\\_17\\_1997.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51847/LC_17_1997.html). Acesso em: 5 dez. 2024.

**DISTRITO FEDERAL.** Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. Brasília, 2009b. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei\\_Complementar\\_803\\_25\\_04\\_2009.h](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.h). Acesso em: 14 dez. 2024.

**DISTRITO FEDERAL.** Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/23197/Lei\\_353\\_1992.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/23197/Lei_353_1992.html). Acesso em: 26 nov. 2024.

**DISTRITO FEDERAL.** Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993. Diário Oficial do Distrito Federal. Brasília, 1993. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/66634/lei\\_org\\_nica\\_08\\_06\\_1993.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/66634/lei_org_nica_08_06_1993.html). Acesso em: 14 dez. 2024.

**DISTRITO FEDERAL.** Leitura Técnica do Território – Habitação e Regularização Fundiária. Brasília: SEDUH, 2024. Disponível em: [https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/Visualizador?PDF\\_LinksIdentifiser=647](https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/Visualizador?PDF_LinksIdentifiser=647). Acesso em: 15 jan. 2025.

**DISTRITO FEDERAL.** Plano Estrutural de Organização Territorial (PEOT) do Distrito Federal. Brasília, 1977.

**DISTRITO FEDERAL.** Plano de Ordenamento Territorial (POT) do Distrito Federal. Brasília, 1985.

**DISTRITO FEDERAL.** Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) do Distrito Federal. Brasília, 1986.

**DISTRITO FEDERAL.** Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. Histórico do PDOT. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.segeth.df.gov.br/historico-do-pdot/>. Acesso em: 25 out. 2024.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 27. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

ENDLICH, A. M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (orgs.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural**. Ed. Expressão Popular. São Paulo: 2010. p. 248.

ELIAS, Denise. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 153-167, 2011.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão** – do agrário ao territorial. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.

FICHER, Sylvia. **Arquitetura moderna brasileira: uma história crítica**. São Paulo: Edusp, 2000.

HOLANDA, Frederico de. **10 Mandamentos da Arquitetura**. 2. ed. Brasília: FRBH, 2015.

HOLANDA, Frederico de. **Brasília: cidade moderna, cidade eterna**. Brasília: FAU-UnB, 2010.

HOLANDA, Frederico de. **O Espaço de Exceção**. 2. ed. Brasília: FRBH, 2018.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**. *Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. 174 p. (Investigações experimentais. Informações Geocientíficas Experimentais). ISBN 978-85-240-4575-2.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA-IICA. **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras** / Carlos Miranda e Heithel Silva (Org.) Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21, nov. 2013. Brasília: IICA, 2013. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/DOCS/B3226P/B3226P.PDF>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

IPE/DF - Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD 2021)**. Brasília - DF, 2021. Disponível em: <<https://www.ipe.df.gov.br/pdad/>>.

IPE/DF - Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. **Relatório - Pesquisa Domiciliar por Amostra de Domicílio nas Áreas Rurais (PDAD Rural) 2022**. Brasília: IPEDF, 2022. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/documents/d/ipedf/relatorio-pesquisa-domiciliar-por-amostra-de-domicilio-nas-areas-rurais-pdadr-2022-pdf>. Acesso em: 14 nov. 2025.

IPE/DF - Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. **Relatório do Distrito Federal 2021**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <[https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio\\_DF-2021-1.pdf](https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio_DF-2021-1.pdf)>.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. **A nova capital e a construção do território nacional**. Brasília: Editora UnB, 2003.

KAYSER, Bernard. *La Renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin, 1990.

KOHLSDORF, Maria. **Brasília**: permanências e metamorfoses. Notas de aula. Brasília, 2008.

KRAFTA, Rômulo. **Notas de aula de morfologia urbana**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

LARA, Henrique. **Brasília, uma cidade centenária**. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan. Brasília, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, ed. 1, 2002 (1970).

LEMOS, Natália da Silva. **Continuum rural-urbano**: parâmetros rurais no transecto para o planejamento territorial da Serrinha do Paranoá - DF. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

MANIÇOBA, Regina de S. Criação de Regiões Administrativas no Distrito Federal e o histórico da definição de seus limites geográficos. **Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 1-30, 2019. ISSN 2177-4366. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/ciga/>. Acesso em: 14 jun. 2025

MARICATO, E. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (Org.). **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. São Paulo, EDUC, 2009. p. 269-292.

MARTINS, M. F.; CÂNDIDO, G. A. Análise da sustentabilidade urbana no contexto das cidades: proposição de critérios e indicadores. In: XXXVII Encontro da ANPAD - Associação Nacional de pós-graduação e pesquisa em Administração, 2013. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013.

MIRANDA, A. S.; OLIVEIRA, T. D.; NOGUEIRA, B. T. M. V. Planos Diretores: O Caminho para o Desenvolvimento Sustentável das Cidades. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto – GEDECON**. Cruz Alta, v. 1, n. 1, p. 1 – 8, 2013. Disponível em: <<http://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/GEDECON/article/view/393>>. ISSN: 2318-9150.

MIRANDA, L. I. B. **Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana**: o caso da Região Metropolitana do Recife. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano e Regional, UFPE: Recife, 2008.

MIRANDA, Livia I. B. Planejamento em áreas de transição rural-urbana: velhas novidades em novos territórios. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** – RBEUR/AMPUR [online], v. 11, n. 1, p. 25-40, 2009. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/208>>.

MONTE-MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Orgs.). **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2006. p. 61-85.

MONTI, Estevão Ribeiro. **As veredas do Grande Sertão-Brasília**: ocupação, urbanização e resistência cultural. 2007. 306 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2007.

MORAES NETTO, V. O que é, afinal, urbanidade. Notas sobre um diálogo tortuoso. In: AGUIAR, D.; MORAES NETTO, V. (orgs.) **Urbanidades**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2012. p. 13-31.

NASCIMENTO, Silvia Maia. **Produção do espaço e planejamento urbano nas bordas urbano-rurais entre a cidade de Campina Grande PB e o distrito de São José da Mata**. 2022. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual da Paraíba – Centro de Educação, 2022.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Porque construí Brasília**. Rio de Janeiro: Bloch, 1974.

PANTALEÃO, S. C.; FERREIRA, Y. N. Crescimento urbano fragmentado: dinâmica das cidades brasileiras. **Revista Geográfica da América Central**, v. 2, n. 47, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2600>>.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. In: \_\_\_\_\_. **Brasília, ideologia e realidade**: o espaço urbano em questão. São Paulo: Projeto, 1985. p. 57-79.

PAVIANI, Aldo. **Brasília 50 anos**: da capital à metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010.

PEREIRA, Augusto dos Santos. Análise das tendências de aplicação do conceito de periurbano. **Revista Terra Plural**, Ponta Grossa, v. 7, n. 2, p. 287-304, jul.- dez. 2013. Disponível em: <<https://revistas2.uepg.br/index.php/tp/article/view/4345>>. DOI: 10.5212/TerraPlural.v.7i2.0007.

PRADOS, F. C. et. al. Particularidades de la generación del riesgo en espacios periurbanos, 2007 apud PEREIRA, Augusto dos Santos. Análise das tendências de aplicação do conceito de periurbano. **Revista Terra Plural**, Ponta Grossa, v. 7, n. 2, p. 287-304, jul.- dez. 2013.

PESCATORI, Carolina. Cidade compacta e cidade dispersa: ponderações sobre o projeto do Alphaville Brasília. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR/AMPUR** [online], v. 17, n. 2, p. 40-62, 2015. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4995>>.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 16, 2017.

PROJETO MAPBIOMAS. **Coleção 10 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra do Brasil**. MapBiomas, 2024. Disponível em: [mapbiomas.org/mapas/](http://mapbiomas.org/mapas/). Acesso em: 18 nov. 2025.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país** – avanços e desafios. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, 2006.

SANTORO, P. F. **Planejar a expansão urbana** - dilemas e perspectivas. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2012, p.137.

SANTOS, Mariana. **Contribuições do planejamento ambiental para o planejamento territorial de áreas rurais**: proposta de uma estrutura base para elaboração e revisão de Planos Diretores municipais. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade Federal de São Paulo, São Carlos, 2014.

SANTOS, Rozely Ferreira. **Planejamento ambiental**: Teoria e Prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SCHIMITZ, A. P; BITTENCOURT, M. V. L. O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 3, p. 577-609, 2014.

SCHVARSBERG, Benny. O processo de planejamento urbano e territorial de Brasília. In: DERNTL, Maria Fernanda; SABOIA, Luciana (Org.). **Brasília 50+50**: cidade, história e projeto. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014. p. 50-65.

SCHVARSBERG, Benny. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. In: FARIA, R.; SCHVARSBERG, B. (orgs.). **Políticas Urbanas e Regionais no Brasil**. Universidade de Brasília. Brasília: 2011. p. 229.

SILVA, Ernesto. **História de Brasília**: um sonho, uma esperança, uma realidade. Brasília: Coordenada, 1970.

SILVA, J. G. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Ed. UNICAMP, 2002.

SILVEIRA, Thiago Coelho. O Santana em rurbanização por uma (re)definição cotidiana do bairro. **Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade – Urbana**, v. 7, n. 10, p. 40-62, 2015. Disponível em: <[https://www.academia.edu/39907902/O\\_SANTANA\\_EM\\_RURBANIZA%C3%87%C3%83O\\_POR\\_UMA\\_RE\\_DEFINI%C3%87%C3%83O\\_COTIDIANA\\_DO\\_BAIRRO](https://www.academia.edu/39907902/O_SANTANA_EM_RURBANIZA%C3%87%C3%83O_POR_UMA_RE_DEFINI%C3%87%C3%83O_COTIDIANA_DO_BAIRRO)>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SILVEIRA, Denise; CÓRDOVA, Fernanda. A pesquisa científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (orgs). **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS - Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SILVIA, Lúgia Osório. **Terras Devolutas e latifúndio**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1996.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (orgs.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural**. Ed. Expressão Popular. São Paulo: 2010. p. 248.

SPOSITO, M. E. B. Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (orgs.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural**. Ed. Expressão Popular. São Paulo: 2010. p. 248.

TAVARES, Joaquim Alfredo da Silva. **Brasília Agrícola: Sua História**. Brasília, 1995.

TRAVASSOS, Luciana e PORTES, Bruno. **Rural Metropolitano: caracterização e regulação na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: GOT- Revista de Geografia e Ordenamento do Território, 2018.

VIEGA, J. E. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados**, n.51, p.51-67, maio/ago. 2004.

VILLAÇA, Flavio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM & CORREIOS. **O Município no Século XXI – cenários e perspectivas**. São Paulo: Pro Editores, 1999a. p. 237-248. Disponível em: <[http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas\\_PD\\_Villa%C3%A7a1.pdf](http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%C3%A7a1.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2023.

VILLAÇA, Flavio. Uma contribuição para história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramis (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999b. p. 169- 243.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em: 12 nov. 2024.

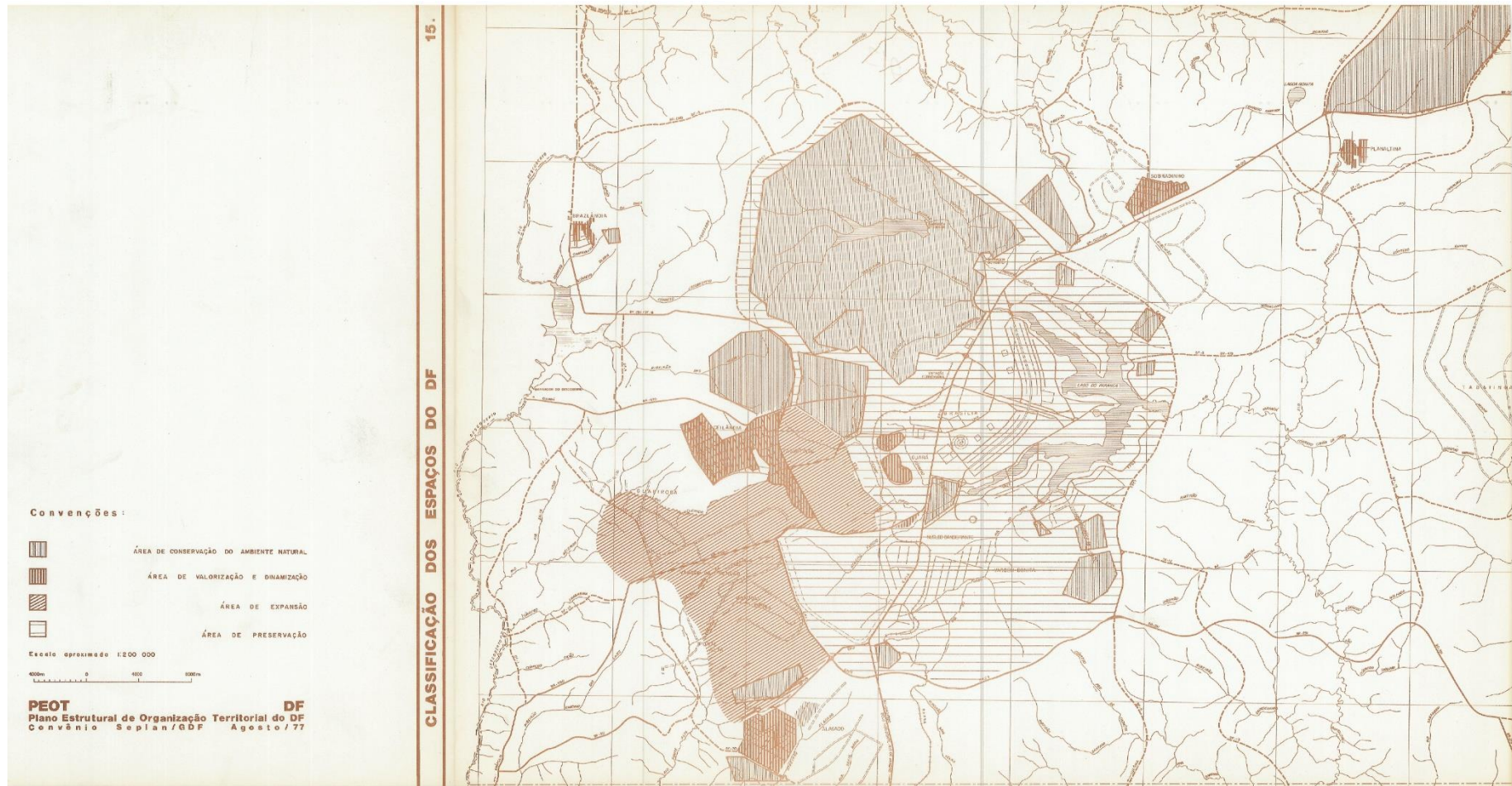
WANDERLEY, M. N. B. **A Ruralidade no Brasil Moderno**. ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2000.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília, 1998/2000. Ed. UnB. 2 vol.

WHITACKER, A. M. Cidade imaginada. Cidade Concebida. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (orgs.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural**. Ed. Expressão Popular. São Paulo: 2010. p. 248.

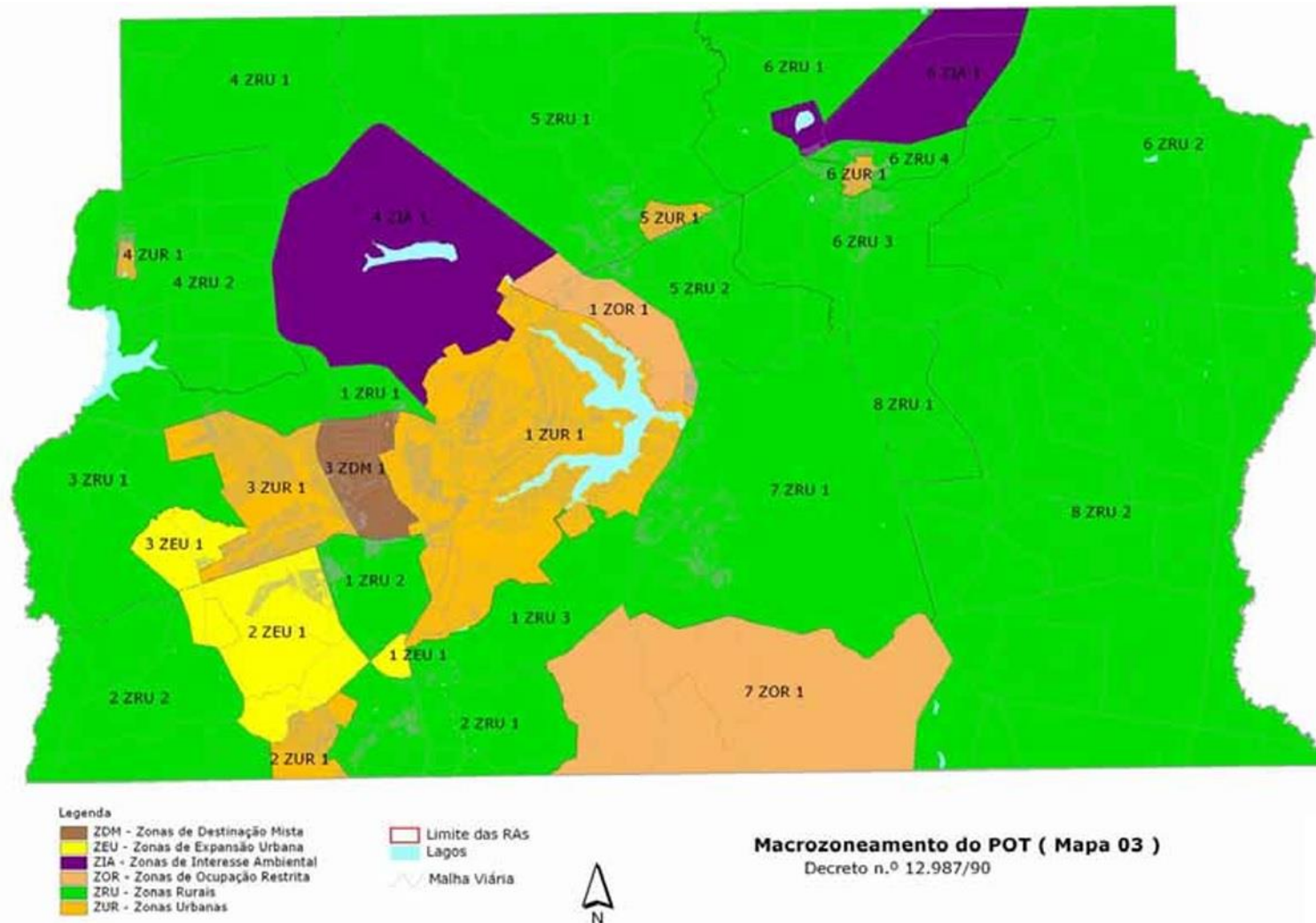
**APÊNDICES**

### 8.1. Apêndice I – Mapa de Classificação dos Espaços do DF do PEOT (1977)



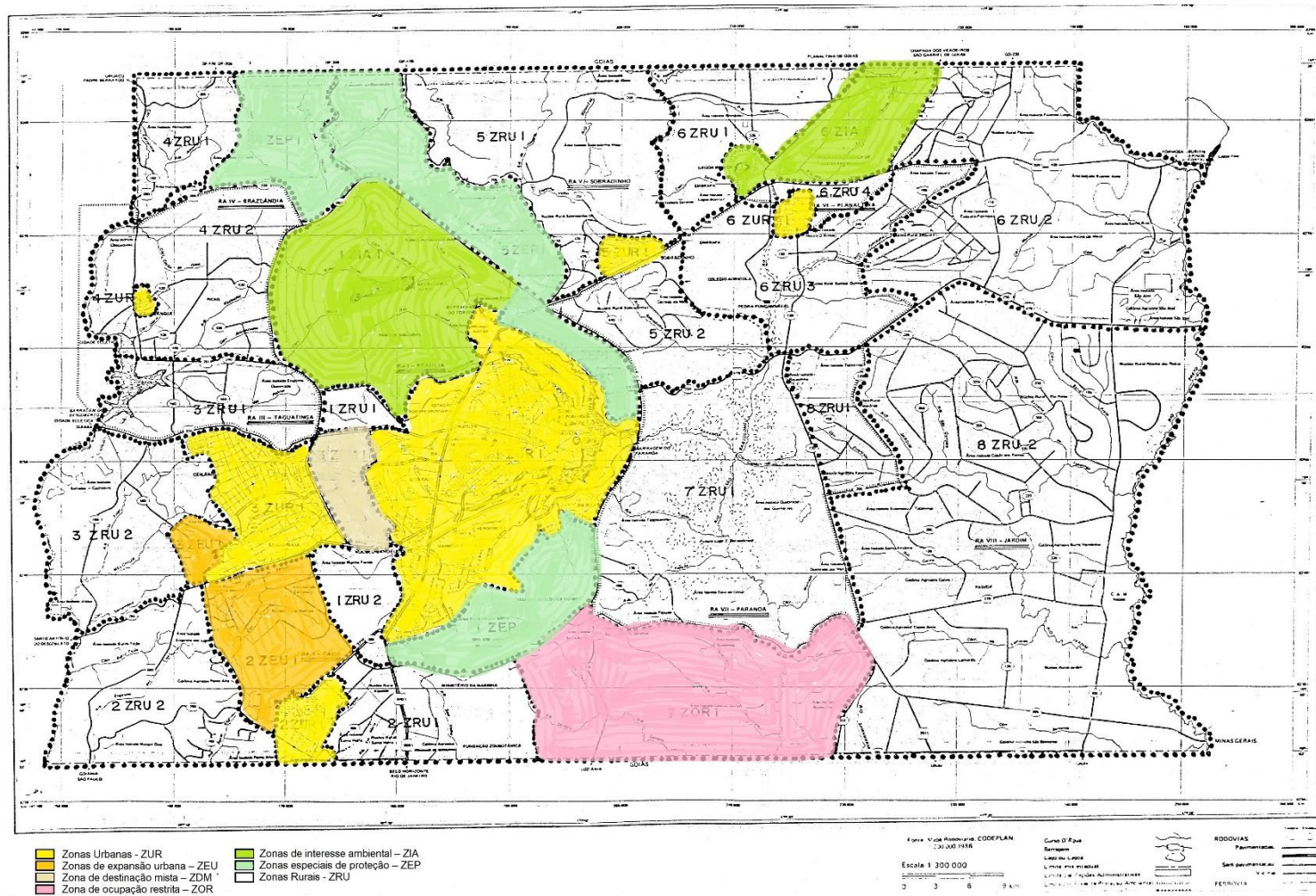
Fonte: Distrito Federal (1977).

## 8.2. Apêndice II – Macrozoneamento do Plano de Ordenamento Territorial (POT) de 1985



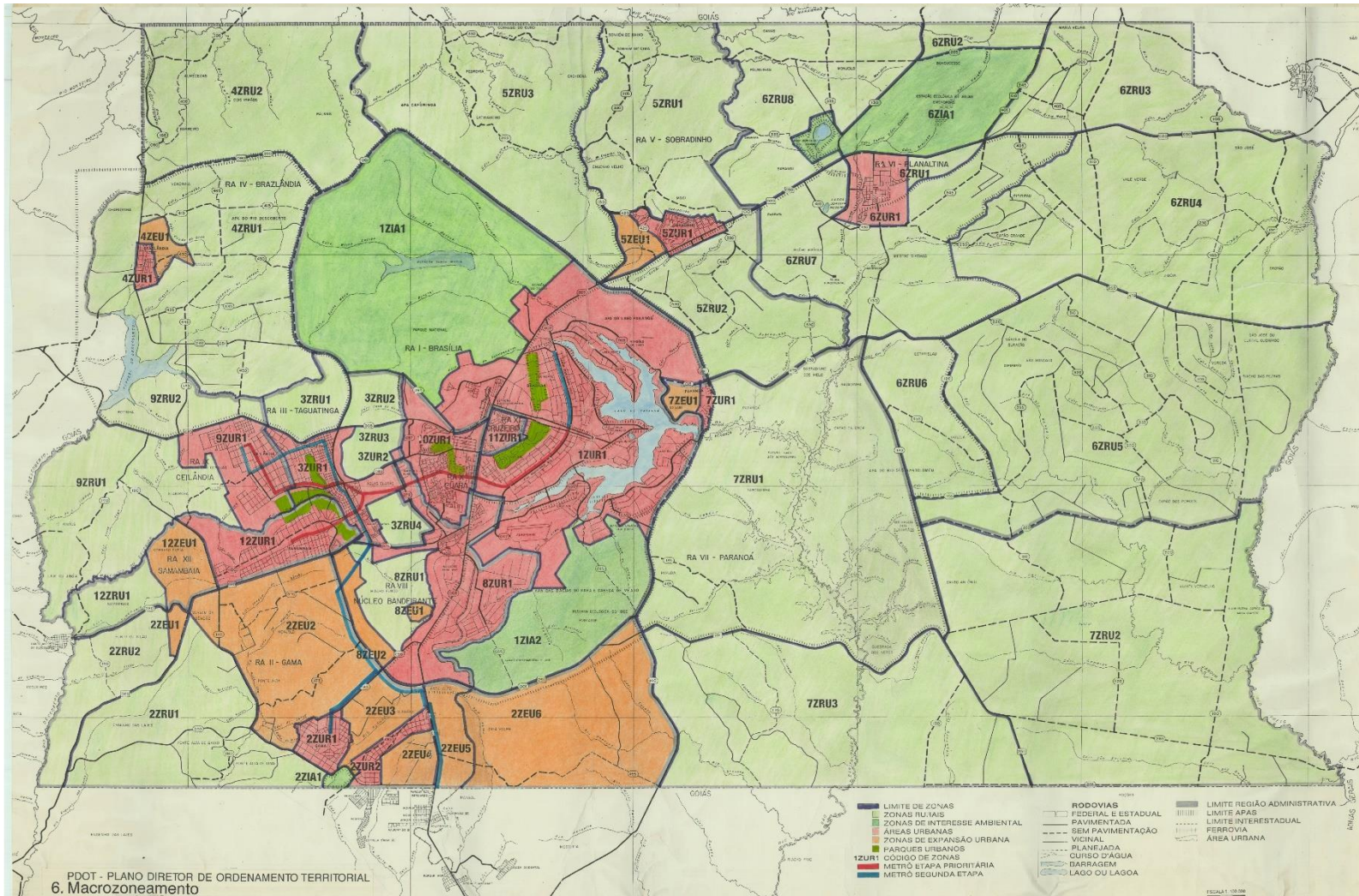
Fonte: Distrito Federal (1985).

### 8.3. Apêndice III – Macrozoneamento do Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) de 1986.

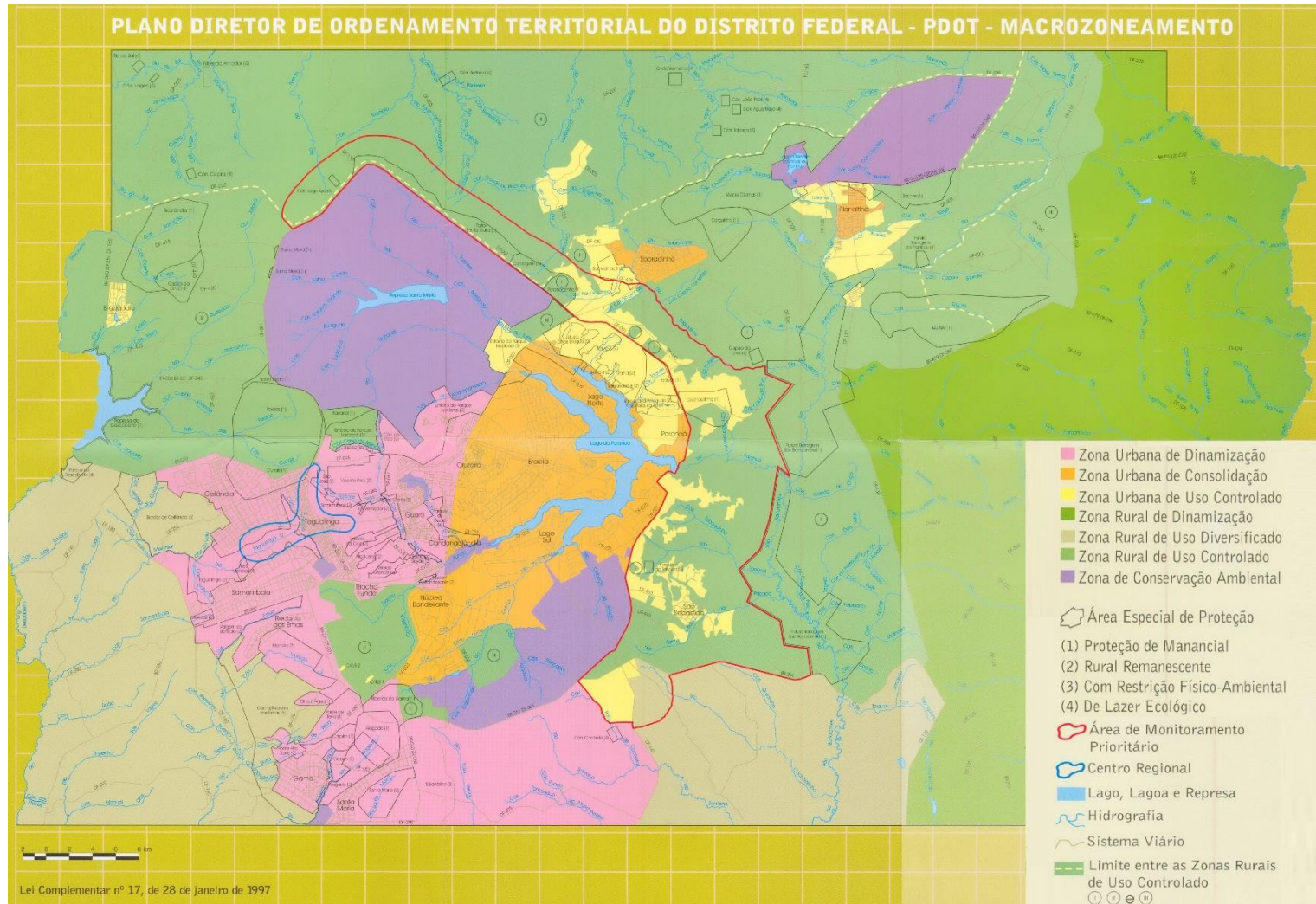


Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de dados do Distrito Federal (1986).

#### 8.4. Apêndice IV – Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1992.

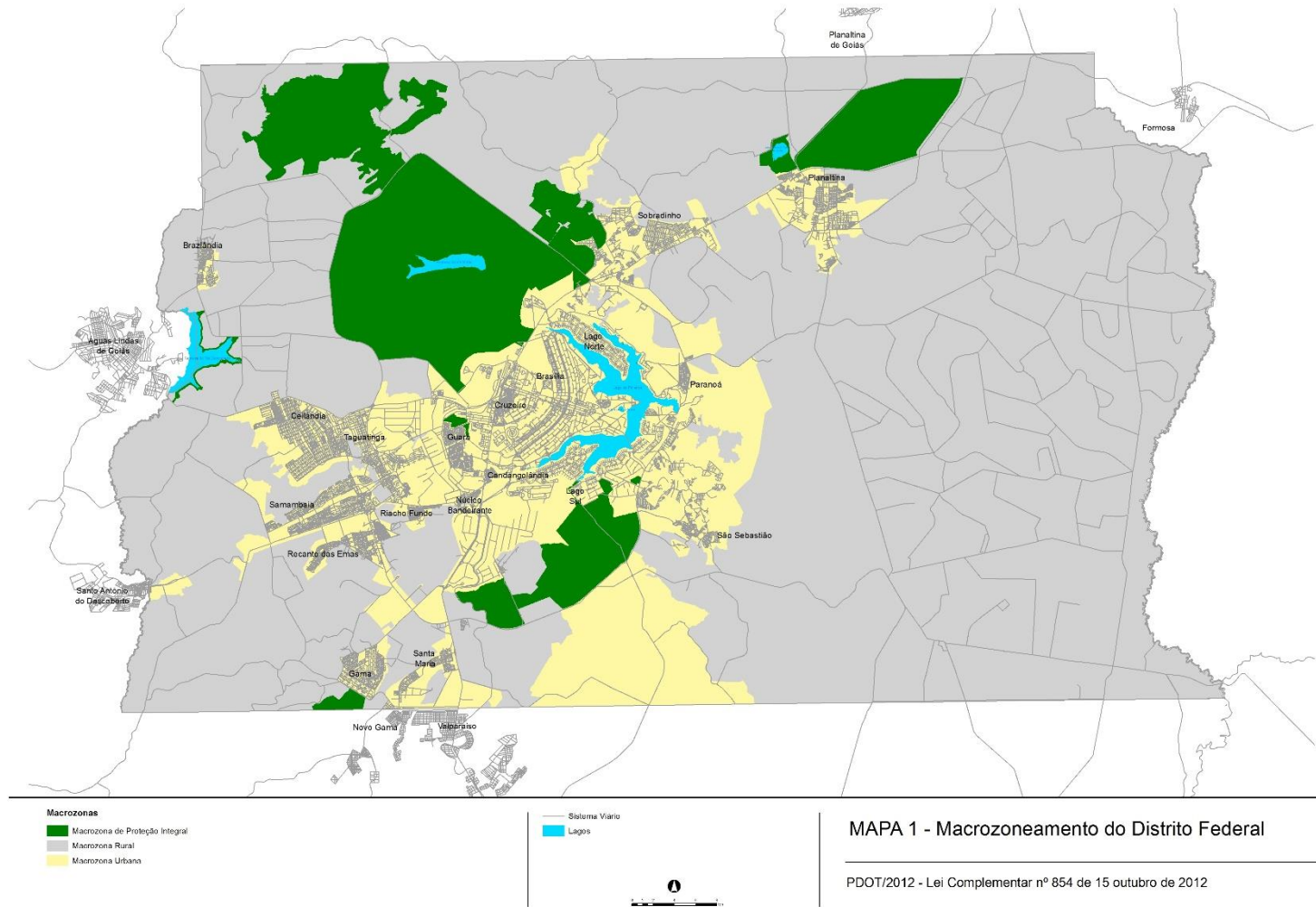


### 8.5. Apêndice V – Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 1997.



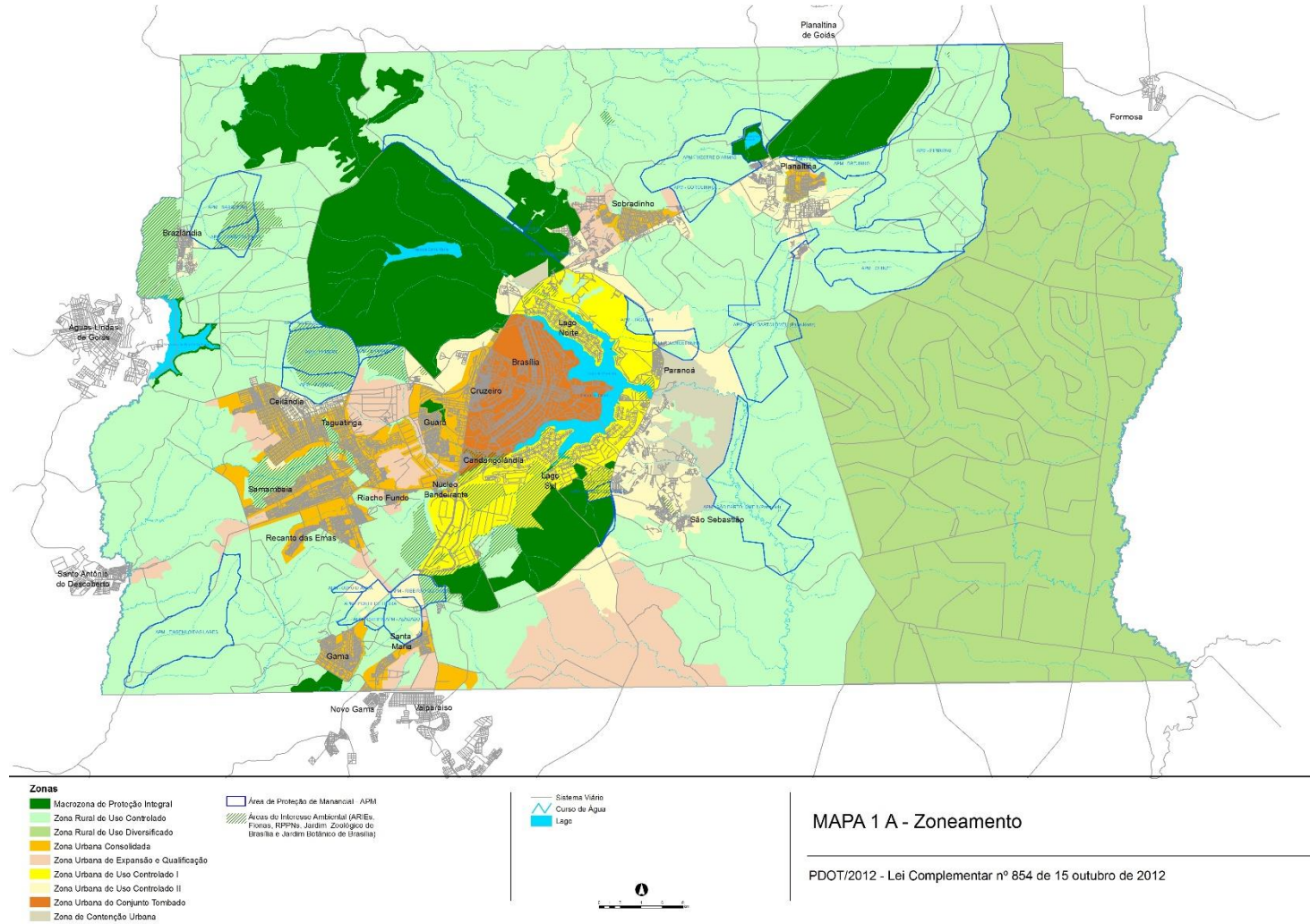
Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de dados do Distrito Federal (1997).

## 8.6. Apêndice VI – Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009.



Fonte: Distrito Federal (2012).

8.7. Apêndice VII – Zoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009.



Fonte: Distrito Federal (2012).

