



GT 06 – Participação social, Autoritarismo e Disputa pelo Direito à Cidade no contexto do neoliberalismo

A REVISÃO DO PDOT DISTRITAL, JUSTIÇA CLIMÁTICA E A INCLUSÃO DAS DEMANDAS DA COMUNIDADE DO CAPÃO COMPRIDO

Lays Martins Oliveira¹
Mariana Barbosa Cirne²
Sabrina Marques Durigon³
Ana Carolina Figueiro Longo⁴
Juliana da Silva Lima⁵

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa busca efetivar o direito à cidade⁶ ao incluir as demandas da comunidade rural do Capão Comprido, em São Sebastião, na revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT-DF). Vinculada a Projeto de Extensão financiado pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP/DF), a iniciativa articula saber acadêmico, participação social e justiça socioambiental por meio de práticas de escuta e de engajamento comunitário.

Reconhecendo que os processos participativos, embora formalmente garantidos, frequentemente reproduzem desigualdade de poder entre os diferentes atores sociais, o estudo apresenta estratégias da Clínica de Direitos Humanos do Centro Universitário de Brasília (CDH-CEUB) e do Grupo de Pesquisa Clima, Argumentação e Separação de Poderes do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (Casp-IDP) para, via pesquisa participante e com grupos focais, apoiar a Comunidade do Capão Comprido em sua reivindicação pelo direito à cidade. A pesquisa também identifica limitações das metodologias participativas estatais e analisa seus efeitos na efetividade da participação popular.

¹ Graduanda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: laysmrtns@hotmail.com.

² Mestre e Doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Líder do Grupo de Pesquisa Clima, Argumentação e Separação de Poderes - CASP. E-mail: mariana.cirne@idp.edu.br.

³ Doutora em Direito pela Universidade de Brasília - UNB. Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora do Centro Universitário de Brasília - CEUB - coordenadora do eixo de extensão sobre o Direito à Moradia da Clínica de Direitos Humanos do CEUB. E-mail: sabrina.marques@ceub.edu.br

⁴ Doutoranda em Direito e Políticas Públicas, Mestre em Direito Constitucional, Professora no CEUB, mãe do Gabriel e da Thais, ana.longo@ceub.edu.br

⁵ Graduanda em Direito pelo CEUB, bolsista FAP, juliana.silvalima@sempreceub.com

⁶ LIMA, Adriana Nogueira Vieira; CAFRUNE, Marcelo; MARQUES, Sabrina Durigon. Direito à Cidade: desafios e insurgências. In: **O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao direito como liberdade: Volume 10**. Universidade de Brasília, 2021. p. 589-597.



2 O DIREITO À CIDADE, A REVISÃO DO PDOT-DF E A COMUNIDADE DO CAPÃO COMPRIDO

O ordenamento territorial não é neutro, mas atravessado por desigualdades históricas e estruturais como o racismo ambiental, a segregação socioespacial e o acesso desigual à informação e à moradia digna⁷.

As elites urbanas organizam o território de maneira a concentrar, em determinadas regiões da cidade, as funções de moradia, trabalho e consumo voltadas às camadas de alta e média renda reforçando a segregação espacial e consolidando formas de apropriação diferenciada do espaço, que expressam relações de poder que moldam a cidade a partir dos seus interesses. Em outras palavras, a configuração das cidades reflete projetos políticos que operam por exclusão, invisibilização e hierarquização de grupos sociais historicamente marginalizados⁹. As desigualdades estruturais e a complexa crise urbana têm impulsionado a mobilização de movimentos sociais e coletivos em territórios populares, voltados à resistência aos despejos, e à construção coletiva de agendas voltadas à reforma urbana e à efetivação do direito à cidade¹⁰.

O cenário desta pesquisa é a revisão do PDOT-DF, lei que exige participação social em sua elaboração e revisão periódica a cada dez anos¹¹ e por isso este é um momento estratégico para redefinir as diretrizes do desenvolvimento urbano, ambiental e social da região de acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal¹². No entanto, o processo ocorre em um território marcado por desigualdades sociais, urbanas e fundiárias, refletidas no acesso limitado à infraestrutura, na insegurança da posse da terra e na baixa participação popular nos espaços formais de planejamento territorial¹³.

A comunidade do Capão Comprido em São Sebastião vive essas contradições: enfrenta a ausência de serviços públicos essenciais, e de políticas públicas e convive com vulnerabilidades

⁷ MARQUES, Sabrina Durigon; CORREIA, Ludmila de Araujo. **Direito à moradia adequada**. 2020. Disponível em: [https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14424/1/CA RTILHA%20DIREITO%20A%20%CC%80%20MORADIA.pdf](https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14424/1/CA%20RTILHA%20DIREITO%20A%20%CC%80%20MORADIA.pdf). Acesso em: 16 maio 2025.

⁸ VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

⁹ MORAES, D.; MIRANDA, L. **Democratizar radicalmente as decisões para transformar as cidades**. Le Monde Diplomatique Brasil, 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/democratizar-radicalmente-as-decisoes-para-transformar-as-cidades>. Acesso em: 22. maio. 2025.

¹⁰ LIMA, Adriana Nogueira Vieira; CAFRONE, Marcelo; MARQUES, Sabrina Durigon, **op. cit**

¹¹ VANIN, Fábio Sopol; COLOMBO, Gerusa. Plano Diretor e o Ordenamento do Espaço Urbano: Compatibilidade a partir da repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 607.940/DF. **Revista Direito da Cidade**, v. 13, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57265/37545>. Acesso em: 7 jun. 2025.

¹² PASSOS, Mário Talles Mendes; CIRNE, Mariana Barbosa. **Plano diretor de ordenamento territorial do DF – PDOT-DF: uma análise de seus instrumentos, processo de revisão e impacto das audiências públicas entre 2020 e 2022**. Programa de Iniciação Científica - PIC/UniCEUB - Relatórios de Pesquisa. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/pic/article/view/9492> Acesso em 3 abr. 2025.

¹³ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira; GUINANCIO, Cristiane. A política urbana do Distrito Federal: um resgate historiográfico da relação entre ocupação territorial e desigualdades socioespaciais. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo Paranoá**. Brasília, n. 33, p. 1-23, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/42399/35324>. Acesso em: 8 jun. 2025.



que comprometem direitos fundamentais. Dados do Mapa das Desigualdades relevam que 71% das famílias de São Sebastião possuem renda domiciliar per capita inferior a 1.300 reais¹⁴; com 74% da população formada por pessoas negras; entre 2018 e 2021, o abastecimento de água tratada ficou abaixo de 80%; e mais da metade dos moradores depende do transporte coletivo para ir ao trabalho. Tais dados refletem um processo histórico de exclusão social e territorial.

Diante da urgência de ações que promovam inclusão, organização comunitária e fortalecimento da cidadania, a pesquisa visa a identificar as principais demandas da comunidade de Capão Comprido e contribuir para sua inclusão nas audiências públicas do PDOT, para que as necessidades locais orientem o planejamento territorial.

Trata-se de um projeto multidisciplinar, envolvendo professores, profissionais e estudantes, o que permite abordagens complementares sobre a realidade analisada, aprimorando a qualidade das contribuições entre o direito e as ciências sociais¹⁵.

3 CAMINHOS PARA A COMUNIDADE DO CAPÃO COMPRIDO SUPERAR OS OBSTÁCULOS DO DIREITO À CIDADE

A pesquisa participante foi realizada em três etapas: (i) visitas do CASP e da CDH ao Capão Comprido, no Distrito Federal; (ii) participação nas reuniões convocadas pela SEDUH para debater pré-propostas, nos dias 29 de março e 5 de abril de 2025; (iii) Reunião Pública de Consolidação das Propostas para o PDOT, em 10 de maio de 2025. A primeira etapa teve como objetivo conhecer a realidade local e compreender as vulnerabilidades enfrentadas. Em seguida, serão apresentados os principais achados das reuniões distritais.

3.1. Reuniões para debates da pré-propostas

A SEDUH convocou reuniões para debater pré-propostas nos dias 29 de março e 5 de abril. Os encontros foram realizados no auditório do Centro de Ensino Médio Elefante Branco na asa sul, região central de Brasília. Os participantes foram divididos em salas de diversos temas: Macrozoneamento; Sustentabilidade e Território; Estratégias de Ordenamento Territorial; Gestão Territorial e Participação Social. Em cada sala estavam 3 técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF - SEDUH, responsáveis por organizar e conduzir os debates, sistematizar as propostas e dirimir dúvidas. Os alunos do projeto se dividiram pelas salas e,

¹⁴ INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Mapa das Desigualdades do DF 2022**. Disponível em: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/mapa-das-desigualdades_versao-digital.pdf?x12453. Acesso em: 7 jun. 2025.

¹⁵ GARCIA, Margarida. Novos horizontes epistemológicos para a pesquisa empírica em direito: "Descentrar" o Sujeito, "Entrevistar" o Sistema e Dessubstancializar as Categorias Jurídicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.reedrevista.org/reed/article/view/13/13>. Acesso em: 8 jun. 2025.



por meio da metodologia de observação participante, tomaram nota dos debates, especialmente acerca da natureza das discussões e participação dos atores presente.

A partir dos relatos dos estudantes, constatou-se o uso de linguagem técnica inacessível, a ponto de nem mesmo alunos de Direito compreenderem plenamente os temas apresentados. Em uma das salas, os organizadores condicionaram os debates à votação prévia das propostas. No entanto, diante da complexidade dos textos e da falta de explicações, um participante questionou a condução dos trabalhos. Ao ser interpelado sobre uma proposta específica, o condutor da sala demonstrou desconhecimento, limitando-se à leitura literal do texto, sem esclarecimentos adicionais. Essa combinação de linguagem técnica e omissão informativa dificultou a compreensão e afastou os participantes, comprometendo a efetividade da participação social.

Em outras salas, embora tenham ocorrido debates após a leitura das proposições, também houve problemas. Um estudante relatou que a equipe da SEDUH reagia de forma negativa à desaprovação das propostas e, em certos momentos, induzia à aprovação unânime. Destacou-se a atuação de um cidadão com formação em engenharia ambiental, que, ao simplificar os textos, tornou as propostas mais compreensíveis, demonstrando que a mediação eficaz partiu de um participante externo, e não dos técnicos responsáveis.

Outro ponto relevante foi a ausência de explicações sobre os reais impactos das propostas, o que levou à aprovação generalizada de todas elas, muitas vezes sem a devida compreensão, o que evidencia a carência de uma metodologia que garanta participação informada, capaz de refletir os interesses da população.

Por fim, observou-se um comportamento desrespeitoso por parte de alguns técnicos da Administração Pública, que reagiram com risos e deslegitimaram as manifestações dos presentes. Tais atitudes contribuíram para o distanciamento entre equipe técnica e população, agravando a exclusão dos participantes e a superficialidade do debate.

Observou-se ampla participação dos moradores do Park Way, área nobre do Distrito Federal, o que contrasta com a baixa presença de populações vulneráveis.

Em uma das salas, onde as questões ambientais foram bem recepcionadas, um grupo de sete pessoas votava de forma coordenada, solicitando ampliação das imagens para verificar se seus imóveis (de alta renda) se encontravam no perímetro.

No segundo dia de reunião, 5 de abril de 2025, as percepções se repetiram: servidores apresentaram slides com linguagem extremamente técnica e objetivos vagos, gerando dúvidas sobre a viabilidade do cronograma das propostas. Em alguns momentos, manifestações do público foram tratadas com desrespeito por parte dos técnicos, o que gerou distanciamento entre a população e o poder público.



Uma moradora de São Sebastião relatou que a administração regional local não possuía informações suficientes para orientar a população sobre o PDOT, uma diretora de escola rural criticou a ausência de debate efetivo, apontando a superficialidade da participação social. Apesar disso, os trabalhos seguiram normalmente.

3.2 Reunião Pública de Consolidação das Propostas para o PDOT

A reunião pública de consolidação das propostas para o PDOT foi realizada em 10 de maio de 2025 na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Prevista para às 9 horas, teve início somente às 11 horas em razão da grande aglomeração de pessoas na entrada do prédio, e limitado número de lugares no auditório, onde seria a reunião inicial dos trabalhos. Havia muitos cartazes dos moradores do Park Way e algumas comunidades estavam uniformizadas, como a 26 de setembro. Alguns parlamentares estavam presentes e interagiam com os moradores como se já os conhecessem, enquanto a presença da polícia, que inspecionava os cartazes para liberar a entrada conforme o conteúdo, gerou tensão e protestos. No interior da Câmara, foram instaladas tendas temáticas sobre o PDOT, mas a baixa procura demonstrou o descompasso entre a metodologia adotada e a realidade da participação popular – em especial, devido ao uso de linguagem técnica e pouco acessível.

4 CONCLUSÃO

Esta pesquisa concluiu que o processo de participação pública na revisão do PDOT-DF enfrenta obstáculos estruturais que comprometem tanto a qualidade do debate quanto a efetividade das contribuições populares.

Entre os principais entraves, destacam-se a diminuta divulgação das datas das reuniões e locais para contribuição social, o uso da internet para recebimento e votação das proposições, quando se verifica que a internet está presente em 100% dos domicílios de classe A, mas, o índice é de 68% nos lares das classes D e E, denotando a discrepância de capacidade de participação da sociedade como um todo (TIC Domicílios).

Neste cenário, o projeto de extensão propõe a escuta ativa da Comunidade do Capão Comprido, com o objetivo de sistematizar demandas e inseri-las no processo de reordenamento territorial, contribuindo com a efetivação do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

GARCIA, Margarida. Novos horizontes epistemológicos para a pesquisa empírica em direito: "Descentrar" o Sujeito, "Entrevistar" o Sistema e Dessubstancializar as Categorias Jurídicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.reedrevista.org/reed/article/view/13/13>. Acesso em: 8 jun. 2025.



INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Mapa das Desigualdades do DF 2022**. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/mapa-das-desigualdades-versao-digital.pdf?x12453>. Acesso em: 7 jun. 2025.

LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira; GUINANCIO, Cristiane. A política urbana do Distrito Federal: um resgate historiográfico da relação entre ocupação territorial e desigualdades socioespaciais. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo Paranoá**. Brasília, n. 33, p. 1-23, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/42399/35324>. Acesso em: 8 jun. 2025.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; CAFRUNE, Marcelo; MARQUES, Sabrina Durigon. Direito à Cidade: desafios e insurgências. In: **O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao direito como liberdade: Volume 10**. Universidade de Brasília, 2021. p. 589-597.

MARQUES, Sabrina Durigon; CORREIA, Ludmila de Araujo. **Direito à moradia adequada**. 2020. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14_424/1/CARTILHA%20DIREITO%20A%CC%80%20MORADIA.pdf. Acesso em: 16 maio 2025.

MORAES, D.; MIRANDA, L. **Democratizar radicalmente as decisões para transformar as cidades**. Le Monde Diplomatique Brasil, 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/democratizar-radicalmente-as-decisoes-para-transformar-as-cidades>. Acesso em: 22. maio. 2025.

PASSOS, Mário Talles Mendes; CIRNE, Mariana Barbosa. **Plano diretor de ordenamento territorial do DF – PDOT-DF: uma análise de seus instrumentos, processo de revisão e impacto das audiências públicas entre 2020 e 2022**. Programa de Iniciação Científica - PIC/UniCEUB - Relatórios de Pesquisa. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/pic/article/view/9492>. Acesso em 3 abr. 2025.

VANIN, Fábio Sopol; COLOMBO, Gerusa. Plano Diretor e o Ordenamento do Espaço Urbano: Compatibilidade a partir da repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 607.940/DF. **Revista Direito da Cidade**, v. 13, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57265/37545>. Acesso em: 7 jun. 2025.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.