



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPG FAU

JORGE LUCIEN MUNCHEN MARTINS

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS URBANOS NOS MUNICÍPIOS
DE CIDADE OCIDENTAL, NOVO GAMA E VALPARAÍSO - GO.

Orientador: Benny Schvasberg

Tese de Doutorado

BRASÍLIA, DF - 2017

JORGE LUCIEN MUNCHEN MARTINS

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS URBANOS NOS MUNICÍPIOS
DE CIDADE OCIDENTAL, NOVO GAMA E VALPARAÍSO - GO.

Orientador: Benny Schvasberg

BRASÍLIA, DF - 2017

Martins, Jorge Lucien Munchen.

Regularização fundiária e conflitos urbanos nos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso - GO / Jorge Lucien Munchen Martins.

316 f. : il.

Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

Orientador: Benny Schvasberg

1. Regularização fundiária. 2. Conflitos urbanos. 3. Cidade Ocidental. 4. Novo gama. 5. Valparaíso de Goiás. I. Martins, Jorge Lucien Munchen. II. Título.

JORGE LUCIEN MUNCHEN MARTINS

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS URBANOS NOS MUNICÍPIOS
DE CIDADE OCIDENTAL, NOVO GAMA E VALPARAÍSO - GO.

Tese de doutoramento aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, pela Comissão formada pelos professores:

Prof. Dr. Benny Schvasberg (Orientador)
Programa de Pós-Graduação Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UnB

Prof^a. Dr^a. Maria Eliza Alves Guerra
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal de Uberlândia

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho – Universidade de Brasília
Programa de Pós-Graduação Departamento de Geografia – Universidade de Brasília

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Data de aprovação ____/____/____

BRASÍLIA DF, 2017

DEDICATÓRIA

Por cidades mais justas e pelo direito humano à moradia digna para todos.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma Tese de Doutorado requer esforço e disciplina. É um trabalho solitário e individual, mas que só se torna possível com a solidariedade, o apoio e o suporte generoso de uma rede de pessoas e instituições. A todos que acreditaram, que me motivaram e que de alguma forma contribuíram para a concretização deste trabalho, quero expressar minha imensa gratidão e meus sinceros agradecimentos, e como dizia Oscar Niemeyer, *“o mais importante não é a arquitetura, mas a vida, os amigos e este mundo injusto que devemos modificar”*.

Ao meu orientador Benny Schvasberg, sempre cordial e preciso, me direcionando no caminho certo, minha imensa gratidão e admiração. É um privilégio tê-lo como mestre.

A Heloísa Azevedo e Fernando Sobrinho pelos comentários encorajadores e pertinentes na banca de qualificação. Aos professores Maria Eliza Guerra, Fernando Sobrinho e João Rocha Mendes, pelas valiosas contribuições na banca examinadora.

Aos cidadãos, técnicos e servidores das Secretarias municipais e dos Tribunais de Justiça dos municípios da Cidade Ocidental, do Novo Gama e do Valparaíso, pelos fundamentais suportes de dados e informações.

A todos os meus alunos e ex-alunos que, de alguma forma, me trazem amor à arquitetura, e me fazem questionador do mundo e das cidades.

A querida amiga Isabela Sbampato, pela amizade e pelo apoio na elaboração de mapas e desenhos.

A nova amiga Luz Marilda de Moraes Maciel da equipe da Secretaria de Governo PR, pelos lindos mapas que ilustram e engrandeceram o trabalho.

Ao amigo sempre presente Henrique Lopes dos Santos, pela amizade e pelo suporte “físico” no auxílio com gráficos, tabelas e dados.

Ao amigo Arquimedes Belo Paiva, pela sincera amizade e motivação, com quem compartilho angústias, desejos e opiniões.

Agradecimentos especiais ao companheiro, amigo, e consultor e revisor de textos Guilherme Dias Costa, pelo suporte, pela paciência e pelo amor.

*“I want the good life
But I don't want an easy ride
What I want is to work for it
Feel the blood and sweat on my fingertips
That's what I want for me
I want to know everything
Maybe someday I will”*

Easy Ride, Madonna

RESUMO

Esta pesquisa tem como temas centrais a regularização fundiária e os conflitos fundiários urbanos, tendo como recorte territorial os municípios da microrregião do Entorno Sul do DF: Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso. Como recorte temporal, propõe um olhar sobre esses municípios a partir do momento de sua emancipação, período onde se poderá observar como os aspectos da regularização das áreas urbanas tem se comportado com o crescente processo de expansão naqueles municípios.

Assim, a hipótese central desta pesquisa é a de que a irregularidade fundiária, considerada aquela em que não há o registro de titulação, é foco de conflito fundiário urbano, considerado aquele onde ocorre ação litigiosa possessória.

O objetivo central da pesquisa foi o de compreender em que medida o modelo de crescimento urbano observado naquela região, pautada na expansão horizontal e na dinâmica de mercado imobiliário, com uma base fundiária precária e irregular, contribui com a proliferação de assentamentos subnormais e com a irregularidade fundiária, provocando a iminência e à amplificação dos conflitos fundiários urbanos, acentuando assim a segregação socioterritorial.

Para aferição dos objetivos centrais, utilizaram-se como variáveis de pesquisa as áreas irregulares de assentamentos de baixa renda encontradas na área urbana, as ações possessórias incidentes no território urbano, levantados junto aos Tribunais de Justiça locais, e os empreendimentos habitacionais de programas de governo implantados nos municípios. De maneira geral, foi possível observar a coincidência entre as áreas irregulares, ou seja, aquelas áreas que não tem registro de propriedade, e as ações possessórias, ou seja, aquelas onde estão judicializadas ações como reintegração de posse ou usucapião.

A irregularidade fundiária naqueles municípios confirma a reprodução de um modelo de urbanização que acentua as desigualdades, amplifica as barreiras de acesso à moradia e à terra urbanizada, legalizada e bem localizada, e se configuram num perigoso ambiente estimulador de disputas sociais, ou seja, de iminência de conflitos fundiários urbanos.

Palavras-chave: regularização fundiária; conflitos fundiários urbanos; Entorno do Distrito Federal.

ABSTRACT

This research has as central theme the land regularization and the urban lands conflicts, having as territorial cutting the cities of the south micro region surrounding the Federal District: Cidade Ocidental, Novo Gama and Valparaíso de Goiás. As a temporal cut, proposes a view about these cities from their emancipation of the 1990s, where will be observed how the regularization aspects of the urban land is behaving with the growth of expansion process in these cities.

Therefore, the central hypotheses of this research is that the land irregularity, considered the one in which there is no record of titration, is the focus of an urban land conflict, considered the one where has a litigious possessory action.

The main objective was to understand at what point the urban growth model observed in that region, based on the horizontal expansion and the dynamism of the real estate market, with a precarious and irregular land base, contributes to the proliferation of subnormal settlements and to land irregularity, accentuating the imminence and amplification of urban land conflicts and socio-territorial segregation.

To measure the central objectives, it was used the variables of this research the irregular low income settlements found in the urban region, the incident possessory actions in the urban territory, from the local Justice Court, and housing projects of government programs implemented in municipalities. Overall, was possible to observe that the coincidence between this irregular areas, that is, those areas that have no record of ownership, and the possessory actions, that is, those where actions such as reintegration of possession or possession are judicialized.

Land irregularity in those municipalities confirms the replication of a model of urbanization that accentuates inequalities, amplifies the barriers to access to housing and to urbanized, legalized and well-located land, and is a dangerous environment for stimulating social disputes, that is, imminence of urban land conflicts.

Keywords: Land regularization; Urban land conflicts; Surroundings of the Federal District.

LISTA DE SIGLAS

AMB	Área Metropolitana de Brasília
APA	Área de Proteção Ambiental
AUB	Aglomerado Urbano de Brasília
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAU-BR	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CGPUR	Coordenação Geral de Política Urbana do Ipea
COARIDE	Conselho de Desenvolvimento Integrado do Entorno do Distrito Federal
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
ConCidades	Conselho das Cidades
CUEM	Concessão Especial de Uso para fins de Moradia
ENCOL	Engenharia, Comércio e Indústria
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GAORP	Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse
HBB/BID	Habitar Brasil/Banco Interamericano de Desenvolvimento
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NESUR	Núcleo de Economia Social, Urbana E Regional
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PDUI	Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEA	População Economicamente Ativa
PEOT	Plano Estrutural de Organização Territorial
PERGEB	Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLV	Projeto de Lei Conversão
PMAD	Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios
PMB	Periferia Metropolitana de Brasília
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POUSO	Plano de Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal
PROMORAR	Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub habitações
RA	Região Administrativa
RAIS/MT	Relação Anual de Informações Sociais/Ministério do Trabalho
RIDE-DF	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno
RM	Região Metropolitana
SEGETH	Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do Distrito Federal e os municípios do Entorno	32
Figura 2 - Distribuição das grandes concentrações urbanas do Brasil-2010.....	40
Figura 3 - Regiões metropolitanas do Brasil	47
Figura 4 – Mapa da distribuição dos aglomerados subnormais no país - 2010.....	59
Figura 5 - Ocupações urbanas do DF e Entorno.....	63
Figura 6 - Aglomerado Urbano de Brasília	66
Figura 7 - Principais fluxos de emigrantes do DF, RIDE e Entorno entre 1955 - 2000.	73
Figura 8 - Brasília Revisitada	74
Figura 9 - a esquerda, a favela do IAPI, que contava com cerca de 82.000 habitantes; a direita, a Ceilândia no começo, em 1971.....	77
Figura 10 - IDH-M RIDE e DF 2000	88
Figura 11 – IDH-M da RIDE-DF e Entorno.....	88
Figura 12 - Favela de Paraisópolis, São Paulo	97
Figura 13 - Vila dos Papeleiros, Porto Alegre. Assentamento regularizado pelo Programa Papel Passado. 2009.....	123
Figura 14 - Complexo do Alemão, Rio de Janeiro, intervenção urbana pelo PAC.....	124
Figura 15 - Alagados, Salvador. Projeto de urbanização pelo Programa HBB-BID....	126
Figura 16 - Os principais problemas de habitação nas cidades da América Latina e Caribe	129
Figura 17 - Estratégias de regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais – PDOT DF 2009.....	134
Figura 18 - Notícia de jornal da época sobre as reformas de Pereira Passos no Rio e cortiços antes das demolições.....	140
Figura 20 - Centro histórico de Luziânia.....	194
Figura 20 - Vista do Novo Gama	198
Figura 21 – Gráfico da pirâmide etária do Novo Gama	200
Figura 22 - Zoneamento do Novo Gama	203
Figura 23 - Equipamentos e localidades no Novo Gama	206
Figura 24 - Cidade Ocidental.....	208
Figura 25 - Mapa de zoneamento urbano da Cidade Ocidental	210
Figura 26 - Rodovia BR-040 em meados de 1970	212

Figura 27 - Condomínio Vila do Sol III – Etapa A – Valparaíso I, às margens da BR-040	214
Figura 28 - Vista geral do Valparaíso.....	214
Figura 29 - Pirâmide etária da população de Valparaíso – PMAD 2015	216
Figura 30 - Shopping Sul, às margens da BR-040	222
Figura 31 - Conjunto residencial Parque Rio Branco.....	223
Figura 32 - Rede atacadista ‘Atacadão’ em frente à BR-040	223
Figura 33 - Conjuntos residenciais privados no Valparaíso I.....	224
Figura 34 - Equipamentos e empreendimentos imobiliários Valparaíso.....	225
Figura 35 - Localização da Cidade Planejada Reserva Paraíso.....	225
Figura 36 - Imagens do empreendimento imobiliário ‘Cidade Planejada’, com panfleto do condomínio Versailles e maquete do empreendimento.....	226
Figura 37 - Macrozoneamento Valparaíso	228
Figura 38 - Mapa urbano do Valparaíso.....	229
Figura 39 - Organograma de sistematização das variáveis.....	238
Figura 40 - Mapa dos conjuntos habitacionais no Novo Gama.....	250
Figura 41 - Conjunto habitacional Vila União no Novo Gama.....	250
Figura 42 - Mapa das ações possessórias no Novo Gama.....	254
Figura 43 - Parque Rio Branco	257
Figura 44 - Localização dos conjuntos habitacionais MCMV no Valparaíso.....	273
Figura 45 - Mapa de ações possessórias no Valparaíso.....	276
Figura 46 - Áreas irregulares na Cidade Ocidental	279

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno – RIDE.....	69
Mapa 2 - Mapa dos municípios do Entorno Sul.....	196
Mapa 3 - Novo Gama e relação com o Plano Piloto	197
Mapa 4 – Município do Novo Gama	197
Mapa 5 - Cidade Ocidental e relação com o Plano Piloto	207
Mapa 6 – Município de Cidade Ocidental.....	207
Mapa 7 - Valparaíso e relação com o Plano Piloto.....	211
Mapa 8 - Município de Valparaíso	211
Mapa 9 - Mapa das áreas irregulares no município do Novo Gama	242
Mapa 10 - áreas irregulares no Valparaíso	258
Mapa 11 - Sobreposição de locação das ações possessórias e áreas irregulares no Valparaíso.....	278

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Déficit habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados segundo regiões metropolitanas (RM) – Brasil – 2014	53
Tabela 2 - População na Área Metropolitana de Brasília no período de 1960 a 2010 ...	72
Tabela 3 - Evolução do crescimento populacional de Brasília e da RIDE DF (1970 a 2010)..	82
Tabela 4 - Dimensões e ações de intervenção para regularização fundiária	104
Tabela 5 - Legislação urbanística para regularização fundiária e habitação	116
Tabela 6 - Concessões MCMV conforme faixas de renda	121
Tabela 7 - Índices IDHM.....	184
Tabela 8 - Domicílios urbanos ocupados, por espécie, segundo os municípios das PMB – 2013	190
Tabela 9 - Domicílios urbanos ocupados, por tipo, segundo os Municípios da PMB - Goiás – 2013.....	190
Tabela 10 - Domicílios urbanos ocupados por fonte dos recursos na compra do imóvel próprio	191
Tabela 11 - Domicílios urbanos ocupados por áreas públicas comuns próximas as residências, segundo os Municípios da PMB	192
Tabela 12 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Total e Estratificado – Novo Gama e Brasília – 1991-2000	200
Tabela 13 - Dados gerais Novo Gama.....	200
Tabela 14 - Domicílios ocupados segundo o tipo – Novo Gama 2013	204
Tabela 15 - Domicílios ocupados segundo sua condição – Novo Gama 2013	205
Tabela 16 - População do Valparaíso segundo a naturalidade	217
Tabela 17 - Questionário sobre irregularidade fundiária nos municípios	237
Tabela 18 - Áreas irregulares no Novo Gama	241
Tabela 19 - Programa Minha Casa Minha Vida no Novo Gama.....	249
Tabela 20 - Ações possessórias incidentes nos bairros do Novo Gama.....	253
Tabela 21 - Áreas irregulares no Valparaíso	256
Tabela 22 - Programa Minha Casa Minha Vida no Valparaíso.....	270
Tabela 23 - Ações possessórias no Valparaíso.....	274
Tabela 24 - PAC e MCMV na Cidade Ocidental	285

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de setores em aglomerados subnormais, por Grandes Regiões - 2010	58
Gráfico 2 - Distribuição da população em aglomerados subnormais, total e proporção em relação a população total em aglomerados subnormais, segundo as Regiões Metropolitanas – 2010	59
Gráfico 3 - População residente na RIDE 2000-2010	83
Gráfico 4 - taxa de crescimento por UF: RIDE-DF – 2000/2010	84
Gráfico 5 - distribuição de homens e mulheres, por UF – RIDE DF - 2010.....	84
Gráfico 6 - Pirâmides etárias da RIDE DF	85
Gráfico 7 - contribuição dos componentes Educação, Longevidade e Renda para o IDHM da RIDE-DF – 2000 /2010.....	86
Gráfico 8 - distribuição das UDHs segundo a faixa do IDHM – 2000/2010	87
Gráfico 9 - Distribuição da População total, por município, segundo o percentual de participação na PMB - PMAD – 2013.....	187
Gráfico 10 - Distribuição etária na PMB - PMAD – 2013	187
Gráfico 11 - Motivo de mudança na PMB – PMAD 2013.....	189
Gráfico 12 - Domicílios urbanos ocupados, por espécie, segundo os municípios das PMB – 2013.....	191
Gráfico 13 - Evolução do número de habitantes do Novo Gama – 2000-2010.....	199
Gráfico 14 - Evolução do número de habitantes Valparaíso de Goiás	215
Gráfico 15 - População do Valparaíso segundo moradores nascidos no DF.....	217
Gráfico 16 - População do Valparaíso segundo escolaridade – PMAD 2015.....	218
Gráfico 17 - População segundo o local de trabalho e o tempo de deslocamento – Valparaíso – PMAD 2015	218
Gráfico 18 - Domicílios ocupados segundo espécie, Valparaíso – PMAD 2015.....	221
Gráfico 19 - Ações possessórias no Novo Gama	252
Gráfico 20 - Distribuição das Faixas 2 e 3 do PMCMV no Valparaíso	272

SUMÁRIO

1.	AGLOMERAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO.....	32
1.1.	Aglomeração urbana: alguns conceitos.....	34
1.2.	Rede urbana no Brasil.....	38
1.3.	Metropolização.....	40
1.4.	As regiões metropolitanas no Brasil.....	44
1.5.	O Estatuto da Metrópole.....	49
1.6.	Políticas e Déficit habitacional em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos... 51	
1.7.	Agglomerados subnormais.....	56
1.8.	Síntese do capítulo.....	60
2.	O AGLOMERADO URBANO DO DF.....	62
2.1.	Formação do aglomerado urbano do DF.....	70
2.2.	O aglomerado urbano do DF e as políticas de Planejamento urbano regional.....	73
2.3.	O aglomerado urbano do DF e as políticas de regularização fundiária e habitacional	75
2.4.	Caracterização socioeconômica do aglomerado urbano do DF.....	81
2.5.	Síntese do capítulo.....	89
3.	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA HABITACIONAL.....	91
3.1.	Assentamentos precários e irregularidade fundiária.....	93
3.2.	Regularização fundiária: Conceitos, Instrumentos e Normativos.....	101
3.3.	Políticas públicas para regularização fundiária e habitacional.....	117
3.4.	Déficit habitacional na América Latina.....	127
3.5.	A regularização no âmbito do DF e da RIDE-DF.....	129
3.6.	Síntese do capítulo.....	136
4.	SEGREGAÇÃO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS.....	139
4.1.	Conflitos: alguns conceitos, princípios e diretrizes.....	142
4.1.1.	Conflito como conceito sociológico.....	142
4.1.2.	Conflitos fundiários urbanos.....	144
4.2.	Políticas públicas para os conflitos fundiários.....	155

4.3.	Normativos e Legislação aplicáveis aos Conflitos Fundiários Urbanos	160
4.4.	Segregação espacial urbana.....	164
4.5.	A cidade como mercadoria: teorias sobre os conflitos nas cidades.....	172
4.6.	Síntese do capítulo	180
5.	CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	183
5.1.	Aspectos socioeconômicos dos municípios	185
5.2.	Características domiciliares.....	190
5.3.	Aspectos econômicos	192
5.4.	Consolidação do Entorno Sul.....	193
5.5.	Novo Gama	197
5.5.1.	Dados gerais do município - características socioeconômicas.....	197
5.5.2.	Legislação urbanística e fundiária.....	201
5.5.3.	Habitação e Desenvolvimento urbano.....	204
5.6.	Cidade Ocidental.....	207
5.6.1.	Dados gerais do município.....	207
5.6.2.	Legislação fundiária	209
5.7.	Valparaíso de Goiás	211
5.7.1.	Aspectos demográficos e sociais.....	214
5.7.2.	Aspectos econômicos	219
5.7.3.	Habitação e Desenvolvimento Urbano.....	220
5.7.4.	Legislação urbanística	227
5.8.	Síntese do capítulo	230
6.	ANÁLISE DE DADOS: DIAGNÓSTICO FUNDIÁRIO DOS MUNICÍPIOS	232
6.1.	Procedimentos metodológicos.....	234
6.1.1.	Levantamento das áreas irregulares	238
6.2.	Diagnóstico Novo Gama	239
6.2.1.	Mapeamento fundiário	239
6.2.1.1.	Área I.....	243
6.2.1.2.	Área II	245

6.2.1.3.	Área III	247
6.2.2.	Programas habitacionais.....	249
6.2.3.	Ações possessórias	251
6.2.4.	Correlação entre as variáveis.....	255
6.3.	Valparaíso	256
6.3.1.	Mapeamento fundiário	256
6.3.1.1.	Jardim Céu Azul.....	259
6.3.1.2.	Parque Marajó	261
6.3.1.3.	Vila Guaíra	262
6.3.1.4.	Santa Rita de Cássia	264
6.3.1.5.	Chácaras Ypiranga Glebas A e B	265
6.3.1.6.	Chácaras Ananguera.....	266
6.3.1.7.	Parque Rio Branco	268
6.3.2.	Programas habitacionais.....	270
6.3.3.	Ações possessórias	274
6.3.4.	Correlação das variáveis.....	277
6.4.	Cidade Ocidental	279
6.4.1.	Mapeamento fundiário	279
6.4.1.1.	SQ-01	280
6.4.1.2.	SQ-02	281
6.4.1.3.	Pé no Freio	282
6.4.1.4.	Jardim ABC.....	283
6.4.2.	Programas habitacionais.....	285
6.5.	Síntese do capítulo	286
7.	CONCLUSÃO	290
8.	REFERÊNCIAS	298
9.	ANEXOS.....	306
10.	APÊNDICES.....	316

[apresentação]

Cenário 1: desde agosto de 2015 o Governo do DF tem promovido ações de desocupação da orla do lago Paranoá, provocando o debate sobre ocupação de áreas públicas. A Agência de Fiscalização do DF – Agefis – tem realizado intensas ações de desocupação em todo o DF, combatendo a grilagem e as ocupações irregulares. A Medida Provisória nº 759/2016, proposta pelo governo federal, propõe flexibilizar as regras de regularização fundiária no Brasil, e provoca manifestações críticas do Ministério Público da União, do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo CAU-BR, entre outros. A regularização fundiária nos condomínios de Brasília, em Vicente Pires e na Cidade Estrutural é assunto constante no noticiário, e é pauta de campanhas de políticos e partidos políticos do DF enfatizando a importância do tema para a cidade.

Cenário 2: em outubro de 2015, um grupo de sem-teto invade e ocupa o prédio de um hotel abandonado no centro de Brasília. A operação de retirada se transformou num campo de batalha em pleno coração da capital federal. Em janeiro de 2012, uma operação de reintegração de posse chama a atenção da mídia nacional e internacional. Era a desocupação da comunidade “Pinheirinho”, em São José dos Campos/SP, com cerca de 9 mil moradores que ocupavam uma área abandonada, pertencente à uma massa falida. A operação de reintegração ocorreu de maneira violenta, com confronto entre os moradores resistentes e a Polícia Militar de São Paulo. Estes eventos tem sido assunto midiático como nunca visto. Poderíamos citar aqui outros tantos exemplos de trágicas histórias das ocupações urbanas brasileiras: ‘Vila Soma’ em Sumaré SP, ocupação ‘Isidora’ em Belo Horizonte (a maior ocupação da América Latina), ‘Willian Rosa’ em Contagem MG, só para citar alguns.

Cenário 3: Diariamente o noticiário local mostra os grandes congestionamentos nas principais vias de acesso ao DF. A saturação das vias urbanas e rodovias do DF já é uma realidade provável num futuro próximo. Os grandes fluxos da periferia metropolitana rumo ao centro são apenas uma das consequências da intensa relação de dependência entre as cidades do “Entorno” e a capital Brasília. Outros tantos temas poderiam ser destacados para ilustrar essa dependência: os serviços públicos da rede de saúde e educação, as oportunidades de emprego e trabalho, e a busca por moradia e melhores condições de vida. As notícias que vêm da “periferia” são quase sempre

manchetes policiais, ou problemas cotidianos que parecem afetar apenas aqueles que moram “para lá” do DF.

Estes são os cenários que levaram às indagações que este trabalho propõe. É certo que a experiência pessoal, no campo da regularização fundiária e dos conflitos fundiários urbanos, no âmbito do trabalho enquanto arquiteto servidor público, no Ministério das Cidades e na Secretaria Geral de Governo da PR, aliado ao fato de já ter sido morador de uma cidade do Entorno, o Valparaíso, traz uma carga pessoal de inquietação sobre esses assuntos, tratados aqui na forma de uma Tese de Doutorado.

O desafio é: como traduzir essas inquietações e transformá-las em questões acadêmicas? Nesse momento muitas perguntas vêm à mente, mais para provocar do que de fato como solução. O que a regularização fundiária e conflitos urbanos têm a ver com o Entorno do DF? Se chamamos as cidades do Entorno de periferia, e aquelas cidades também têm suas periferias, não estaríamos vivenciando um processo de expansão periférica que se alastra pelo território? Como são os assentamentos periféricos das cidades periféricas? Como tem se dado o processo de ocupação naquele território, visto que a paisagem construída é precária e favelizada? Como são as relações entre os agentes sociais naquele território marcado pela segregação e pela periferização? Existem conflitos urbanos causados pelo embate pela posse e pela propriedade?

O primeiro passo para uma definição mais objetiva para estas indagações foi delimitar o recorte territorial. Decerto, generalizar as cidades do Entorno do DF é minimizar seus problemas e reduzir o olhar sobre suas especificidades. Aí reside um primeiro pré-conceito que afirma que “todas” as cidades que circundam Brasília são favelizadas, perigosas, sujas e onde impera a pobreza. Portanto, especificar o território analisado é um primeiro passo necessário para a observação dos comportamentos específicos locais, evitando-se pré-julgamentos e, quem sabe, pretensiosamente, quebrar certos pré-conceitos e revelar uma realidade mais humana e com identidades próprias.

Estas inquietações são o ponto de partida para a elaboração dos objetivos e da hipótese central desta pesquisa, que pretende uma abordagem sobre os temas da regularização fundiária e dos conflitos fundiários urbanos, tendo como cenário territorial as cidades do Entorno Sul do DF, especificamente a Cidade Ocidental, o Novo Gama e o Valparaíso.

[INTRODUÇÃO]

A proposta desta pesquisa, desenvolvida no âmbito do curso de Doutorado do programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, tem como foco a região sul do Entorno do DF, especificamente aquela do eixo rodoviário da BR -040, que faz o acesso do DF com a região sudeste do Brasil. O tema da Tese trata da regularização fundiária e dos conflitos fundiários urbanos nos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso de Goiás.

O recorte temporal, no âmbito desta pesquisa, parte do momento da emancipação daqueles municípios, outrora distritos de Luziânia, ocorrida na década de 1990, período onde se poderá observar como os aspectos da dominialidade e da regularização das áreas urbanas tem se comportado com o crescente processo de expansão naqueles municípios.

FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES

A problematização central desta pesquisa é a de que o modelo de crescimento urbano produzido nesse território, aliado à uma base fundiária irregular, possa ocasionar um processo de amplificação da segregação sócioespacial. Esta pesquisa propõe uma leitura sobre as relações entre o processo de expansão e a regularização de áreas urbanas e suas consequências sobre as relações entre os agentes sociais locais e, portanto, a possível iminência de potenciais conflitos fundiários oriundos da precariedade habitacional e fundiária. Assim, a hipótese central da Tese é a de que **a irregularidade fundiária é foco de conflitos fundiários urbanos.**

O território urbano do Entorno sul do Distrito Federal, no que se refere à morfologia urbana, tipologias construtivas e arranjos de ocupação espacial, se configura como produto de uma urbanização característica, portanto peculiar e representativa do processo de ocupação do território do DF, e ao mesmo tempo significativa no contexto da urbanização brasileira. Neste sentido, no âmbito deste trabalho tem-se como pressupostos de pesquisa que:

a) Considerando que os municípios da microrregião do Entorno Sul possuem uma base fundiária precária e irregular, consequente da ocupação indiscriminada do solo, mediante sucessivos desmembramentos e parcelamentos com inadequação registraria fundiária;

b) Considerando que o crescimento urbano verificado nesta região reproduz um modelo característico de metropolização, baseado na expansão horizontal e na inadequação de acesso à serviços e equipamentos públicos, com conseqüente carência dos mesmos e total dependência no núcleo urbano central, no caso a capital Brasília;

c) Considerando que o crescimento urbano verificado nesta região reproduz um modelo de urbanização pautado na dinâmica de mercado imobiliário, em detrimento de políticas públicas focadas na função social da propriedade.

A partir desses pressupostos, foram definidos os Objetivos deste trabalho.

OBJETIVOS

Os Objetivos desta pesquisa são os seguintes:

I. Compreender em que medida o modelo de crescimento urbano observado na região, pautado na expansão horizontal e na dinâmica de mercado imobiliário, com uma base fundiária precária e irregular, contribui com a proliferação de assentamentos subnormais e com a irregularidade fundiária, provocando a insurgência e a amplificação de conflitos fundiários urbanos e acentuando a segregação sócio-territorial;

II. Compreender em que medida o modelo de crescimento urbano observado na região, pautado na expansão horizontal e na dinâmica de mercado imobiliário contribui para a configuração de um espaço urbano excludente e fragmentado;

Nesse sentido, supõe-se que o processo vertiginoso de crescimento urbano, aliado à uma base fundiária complexa e indefinida, possa ocasionar um novo processo de segregação sócio-espacial e de periferização, formando um círculo vicioso para além da periferia propriamente dita, amplificando a existência de conflitos fundiários urbanos naquelas localidades.

JUSTIFICATIVAS

Para além de centro administrativo, sede do poder executivo federal, Brasília se configura como o núcleo central de uma aglomeração urbana que vai se aproximando dos 3 milhões de habitantes . Conforme Paviani (2010, p. 83), Brasília é formada por um conjunto urbano heterogêneo que compreende o Plano Piloto, engloba as cidades-satélites do DF, atingindo também a periferia goiana, que está funcionalmente vinculada à capital. A metrópole é formada, então, por esse aglomerado, espacialmente disperso e expandido.

A intensificação da ocupação do espaço, associada ao crescimento populacional, resultou numa periferia que se estende por todo o território do DF atingindo, já na década de 1980, alguns municípios limítrofes, originando novas localidades cada vez mais distantes do núcleo principal, ou seja, a capital Brasília.

No projeto do Plano Piloto, Lúcio Costa previa que as cidades-satélites deveriam ser construídas quando o núcleo central estivesse totalmente ocupado pela população prevista. Entretanto, extrapolando as previsões, a intensa imigração e o rápido crescimento demográfico forçaram a alteração da proposta inicial, de modo a evitar a prematura favelização da capital. Assim, os governantes abriram espaço, ainda em 1958, para a implantação dos primeiros núcleos periféricos para onde foram transferidos milhares de pessoas que ocupavam as favelas e invasões próximas aos canteiros de obras da construção da capital. Inicialmente, os núcleos destinavam-se ao atendimento de moradia para trabalhadores, funcionários públicos, recebendo a denominação de cidades-satélites. O aumento da imigração exigiu uma ação continuada para transferência de “favelados”. Com isso, continuamente, novas satélites foram sendo criadas.

Brasília foi planejada contendo dois polos distintos, representados, por um lado, o Plano Piloto, e por outro, as cidades-satélites, ainda que configurem conjuntos urbanos diferenciados e desiguais em direção ao norte, ao sul e ao sudoeste. Sobre a criação prematura das cidades-satélites, Lúcio Costa comenta:

O crescimento da cidade é que ocorreu de forma anômala. Houve uma inversão que todos conhecem, porque o plano estabelecido era para que Brasília se mantivesse dentro dos limites para os quais foi planejada, de 500 a 700 mil habitantes. Ao aproximar-se desses limites, então, é que seriam planejadas as cidades-satélites, para que essas se expandissem ordenadamente, racionalmente projetadas, arquitetonicamente definidas. Esse era o plano proposto. Mas ocorreu a inversão, porque a população a que nos referimos (os candangos) aqui ficou, e surgiu o problema de onde localizá-la [...] Daí a criação dos núcleos periféricos para transferir as populações, dando consequência, os núcleos transformaram-se em verdadeiras cidades, as chamadas cidades-satélites [...]. Assim, as cidades-satélites anteciparam-se à cidade inconclusa, cidade ainda arquipélago, como estava - agora já mais adensada, mas ainda não concluída. A cidade ainda está oca. Entretanto, dois terços da população de Brasília moram nessa periferia, o que foi naturalmente desvirtuamento (COSTA, 1987, p. 7).

Em função do seu processo de formação e planejamento, o DF apresenta-se como um modelo clássico de centro-periferia, os empregos e serviços concentrados na região central e a maioria da população habitando nas áreas periféricas. Essa situação é

claramente ocasionada devido ao fato de a concentração de empregos públicos, na esfera federal, encontrar-se na área central (mais de 190.000 empregos), conhecida como Região Administrativa (RA- I). Considerando a população de Brasília (RA I), da Candangolândia (RA XIX) e do Cruzeiro (RA XI), tem-se uma população de 257.109 habitantes (PDAD 2011). Essa região, que coincide com o perímetro de tombamento do Plano Piloto, concentra pouco mais de 10% da população do DF. O crescimento populacional faz com que se tenha que habitar em áreas periféricas, distantes dos empregos, serviços e equipamentos públicos.

Desde a construção da capital, o mapa do DF resultante do processo de urbanização apresenta núcleos urbanos esparsos, dispersos no território, com forte concentração de empregos na zona central e a população, principalmente de menor renda, localizando-se em áreas periféricas, cada vez mais distantes dos empregos. Essa lógica perversa é fruto de seu planejamento, organização e tombamento, que praticamente "forçam" uma ocupação segregacionista e excludente. Esse modelo de expansão polinucleada implantado em Brasília teve como um dos seus efeitos básicos, segundo Schavsberg (2010) "proporcionar fundamentalmente a centrifugação dos assalariados, e promoveu a consagração das áreas centrais mais valorizadas e melhor equipadas de infraestrutura, bens, serviços e equipamentos, no Plano Piloto, para os agentes imobiliários e grandes construtoras".

Os municípios do chamado 'Entorno do DF' apresentam problemas fundiários diversos com significativa complexidade. O crescimento populacional acelerado amplia de forma geométrica a demanda por acesso à terra urbanizada, ao passo que a valorização imobiliária, motivada pela proximidade com o Distrito Federal, intensifica o processo de exclusão social.

A urgência para o tratamento das questões urbanas e fundiárias é reforçada por indicadores como: altas taxas de violência; número de viagens (transporte coletivo) para Brasília; número de representações junto ao Ministério Público relacionadas à questões fundiárias e número de ocupações em áreas de risco. A exclusão econômica e social caracteriza a realidade desses municípios, o que pode ser visto em seus diversos indicadores: a maioria da população sofre com a ausência de políticas públicas para a infraestrutura (calçamento e arruamento, luz nas áreas externas etc.), o saneamento básico (água, drenagem, gestão de resíduos sólidos e esgotamento sanitário), acesso a equipamentos públicos (utiliza em grande escala a rede hospitalar do DF) e garantia da moradia digna (alto déficit habitacional na região). De modo geral esses municípios

apresentam baixos índices de desenvolvimento humano e sofrem com o acesso precário às políticas de inclusão social, agravando a situação de desemprego e baixa renda.

Os municípios de Valparaíso, Novo Gama e Cidade Ocidental pertenciam ao município de Luziânia, e alcançaram suas emancipações na década de 1990.

De acordo com pesquisa realizada pelo IBGE e pela Fundação João Pinheiro, as taxas geométricas de crescimentos nesses municípios, entre os anos de 2000 e 2007 foram: Cidade Ocidental taxa de 2,68%, Novo Gama taxa de 1,68% e Valparaíso taxa de 3,56%. Os índices de desenvolvimento humano (IDH-M) de 2013, nestes municípios são: Cidade Ocidental IDH-M 0,717, Novo Gama IDH-M 0,684 e Valparaíso IDH-M 0,746. Segundo o censo IBGE 2010, o município de Valparaíso conta com população de 132.982 habitantes, Novo Gama com 95.018 habitantes e Cidade Ocidental 55.915 habitantes.

Na última década tem-se verificado uma crescente demanda por imóveis nesses municípios, impulsionados por fatores como os investimentos do governo em programas habitacionais, em especial o Programa Minha Casa Minha Vida, e o aumento de renda da população (anterior à atual crise econômica).

Essas cidades se tornaram um excelente nicho de negócios, onde o preço do metro quadrado, mais barato do que os encontrados no Plano Piloto e até mesmo nas cidades-satélites do Distrito Federal, tem atraído o interesse de empresas e construtoras para a região, ocasionando um boom imobiliário em escala geométrica. Observa-se nesse contexto a proliferação de empreendimentos como ampliação do Shopping center local (Shopping Sul, em Valparaíso), instalação de redes de atacadistas, de concessionárias de automóveis, de condomínios residenciais entre outras atividades de serviço e comércio.

Na outra ponta, a demanda da classe econômica e da classe média que não conseguem acompanhar os abusivos preços de imóveis encontrados no Distrito Federal, tem buscado alternativa de moradia e de investimentos imobiliários naquela região, motivadas pelos preços mais baixos e atrativos, pela quantidade de oferta, pela facilidade de acesso e pela estrutura de equipamentos já existentes.

A BR-040 é um dos principais troncos rodoviários do DF, sendo o principal corredor de ligação das cidades de Santa Maria, do Gama e do Entorno Sul, especialmente de Valparaíso, Cidade Ocidental e Luziânia. Nos horários de pico no início da manhã e no final da tarde, os intensos congestionamentos e os problemas

relacionados ao tráfego de veículos são um reflexo do contingente populacional pendular que circula nesta região diariamente.

Segundo Bittencourt (2005, p. 99), na identificação dos vetores de expansão da metrópole Brasília, o vetor de crescimento identificado ao longo do eixo da via EPIA (Estrada Parque Industrial e Abastecimento) no sentido saída sul, se conectando com a BR 040, é o vetor mais antigo da capital e encontram-se na linha de ação desta expansão os núcleos de Santa Maria e Gama no DF, e Novo Gama, Valparaíso e Cidade Ocidental no estado de Goiás, chegando ao limite máximo na cidade de Luziânia.

O vetor de expansão no eixo Gama Entorno Sul expressa o dinamismo na direção sul, onde os loteamentos urbanos consolidados de alta densidade nas localidades da Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso, revelam, segundo Anjos (2010, p. 385), o forte processo de transformação acelerada por que passou e ainda passa este eixo de urbanização na, sendo este considerado o mais importante vetor de expansão da dinâmica territorial. Nesse sentido, ainda de acordo com Anjos:

Os dados revelam o crescimento contínuo da marcha urbana e sua população e aponta da gestão do problema de espaço para habitação. Este aumento populacional se processa basicamente nas áreas periféricas gerando disfunção na estrutura urbana de Brasília. Um efeito grave desse crescimento populacional acelerado é o seu descompasso com o crescimento econômico e a infra-estrutura urbana, provocando o desemprego e congestionamentos nas vias estruturais, principalmente nas localidades periféricas (ANJOS, 2010, p. 388).

ESTRUTURA DA TESE

O trabalho está estruturado em duas partes: a Parte I, composta de 04 capítulos, onde se contemplam o referencial teórico-conceitual e a Parte II, constituída pelo levantamento e análise de dados que configuram as questões propostas inicialmente pela pesquisa.

O **capítulo 1** apresenta uma breve conceituação sobre as aglomerações urbanas e o fenômeno da metropolização, visto que os municípios objeto deste estudo se inserem num contexto de urbanização caracteristicamente metropolitano. Nessa abordagem, tangenciaram-se temas como os conceitos de aglomerados urbanos, de regiões metropolitanas, de aglomerados subnormais, de dispersão urbana, além de um breve panorama sobre aspectos da rede urbana brasileira e sobre políticas públicas específicas de regularização fundiária e habitacionais, voltadas para os grandes aglomerados e regiões metropolitanas. As dinâmicas de ocupação do território, em

escala regional metropolitana, apresentam traços marcantes e homogêneos em praticamente todas as grandes cidades brasileiras, a despeito das especificidades e diversidades locais. Tal fato corrobora a definição de Milton Santos (1997), ao definir a importância do estudo regional, que tem a finalidade de “compreender as diferentes maneiras de um mesmo modo de produção se reproduzir em distintas regiões do Globo, dadas suas especificidades”.

O fenômeno da metropolização também é característica marcante da urbanização brasileira, consistindo-se num processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. Nesse sentido, Milton Santos também nos ensina que a metropolização é um processo histórico que expressa a estrutura, a forma e a dinâmica socioespacial. Assim, compreender a metropolização, e em particular no caso do Brasil de hoje, é compreender um pouco mais do fenômeno e da dinâmica do capitalismo contemporâneo global (SANTOS, 1990), notadamente a partir da forma como nele se produz o espaço social urbano.

A conceituação dos aglomerados subnormais, considerados como produto do processo de urbanização e da metropolização traz um recorte temático que se identifica com a condição dos assentamentos irregulares objeto desta.

Complementando a discussão teórica iniciada no capítulo anterior, o **capítulo 2** contextualiza o aglomerado urbano do DF, a fim de caracterizar, por meio do recorte territorial, os aspectos socioterritoriais que se apresentam nessa região. Os índices apresentados reforçam as relações de dependências entre os municípios periféricos e o seu núcleo central Brasília, bem como a tese do modelo de crescimento urbano que é pautado pela periferização, pela expansão horizontal e pela dinâmica de mercado de terras.

O modelo de urbanização adotado em Brasília, extrapolando seus limites territoriais, propiciou que se criasse uma segregação socioespacial semelhante à de outras localidades do país. O vertiginoso processo de valorização imobiliária que se verifica no DF, gerou um mercado habitacional periférico, em grande parte alimentada por uma população incapaz de fazer frente aos preços por muitas vezes abusivos da moradia no DF. Como resposta a esse processo ocorreu a proliferação de assentamentos nos municípios goianos limítrofes e o parcelamento irregular do solo, sem controles fundiários, urbanísticos e ambientais.

Uma das principais características do processo de urbanização das cidades brasileiras tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. A irregularidade está presente em praticamente todas as cidades, e têm sido a principal forma de acesso a habitação e moradia, sobretudo pelas classes mais baixas. O tema da regularização fundiária foi tratado no **capítulo 3**, dedicado à discussão sobre a informalidade urbana e os assentamentos informais e o arcabouço conceitual acerca da regularização fundiária enquanto recorte temático específico da política urbana. Aqui são abordados os aspectos conceituais e metodológicos dos processos de regularização, bem como o panorama da política de regularização fundiária em âmbito nacional e local. Este capítulo trata também da política habitacional, complementarmente à política fundiária. É apresentado um panorama sobre as políticas habitacionais no âmbito federal e local.

No **capítulo 4**, o tema dos conflitos fundiários urbanos foi tratado por meio de uma abordagem que aponta alguns conceitos sobre conflitos sociais e sua especificidade urbana, além do panorama do estado da arte deste tema enquanto política pública. Também foram apresentados nesse capítulo conceitos inerentes ao tema da exclusão e da segregação, que são consequentes de processos de urbanização excludentes onde predominam a irregularidade fundiária e a dinâmica de ocupação do solo urbano pautado pelo mercado de terras. Da mesma forma, foi pertinente a abordagem teórico-conceitual da teoria da “máquina de crescimento urbano”, que discute o modelo de crescimento urbano que tem sido implantado no Brasil.

Na segunda parte do trabalho foram elaborados os levantamentos e diagnósticos necessários para fins de aferição das hipóteses de pesquisa.

O **capítulo 5** apresenta a caracterização socioeconômica e territorial dos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso, num recorte temporal que parte do processo de emancipação destes municípios até a atualidade, com enfoque nas questões urbanísticas, fundiárias e habitacionais. Os dados sistematizados demonstraram condições socioeconômicas, destacando-se as condições de habitabilidade, comprovando assim as carências e precariedades dos aspectos construtivos, de infraestrutura e de serviços públicos. Estes dados reforçam a características da exclusão e da segregação socioterritorial derivada do processo de urbanização que marca aqueles municípios.

Por fim, o **capítulo 6** apresenta os procedimentos metodológicos aplicados para o diagnóstico e análise de dados. As variáveis de pesquisa para aferição dos objetivos da

Tese foram o levantamento fundiário dos bairros irregulares, o levantamento das ações possessórias incidentes no território e o levantamento dos empreendimentos habitacionais implantados nos municípios. Uma vez mapeadas e especializadas essas três variáveis, foi possível a sobreposição entre elas. Por meio da correlação entre elas, foi possível aferir os seguintes aspectos:

- a) Se as áreas irregulares coincidem com as áreas onde incidem as ações de reintegração de posse;
- b) Se as áreas irregulares coincidem com as áreas onde se implantaram os conjuntos habitacionais;
- c) Se os conjuntos habitacionais coincidem com as áreas onde incidem as ações de reintegração de posse.

A partir destas sobreposições, procedeu-se às análises a fim de atender aos objetivos da pesquisa.

METODOLOGIA

Como procedimento metodológico, o trabalho pauta-se, na sua primeira parte, de natureza epistemológica, teórica e conceitual, fundamentada por meio de pesquisa bibliográfica (estado da arte), onde são enfocados os temas: aglomeração e metropolização no contexto nacional e regional; o aglomerado urbano do DF; regularização fundiária e habitação enquanto conceitos, políticas públicas e seus normativos; os conceitos, normativos, e as políticas públicas voltadas aos conflitos fundiários. A pesquisa bibliográfica aqui aplicada é fundamental pois, segundo Lakatos e Marconi (2003, p.183):

[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]

Para a segunda parte do trabalho, que trata de levantamento de dados e análise dos mesmos, foram realizadas as seguintes atividades:

- a) Levantamento de áreas de expansão urbana e mapeamento de áreas onde incidem empreendimentos imobiliários e afins, objetivando a caracterização do processo de expansão e ocupação territorial;

b) Pesquisa fundiária nos municípios objeto de estudo, com a caracterização das áreas e/ou assentamentos irregulares, bem como o mapeamento dos mesmos, com o objetivo de identificar a irregularidade fundiária e seus padrões nos municípios;

c) Levantamento dos empreendimentos habitacionais localizados nos municípios objeto de estudo, sobretudo oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros, e mapeamento dos mesmos;

d) Mapeamento de áreas com potencial de conflitos fundiários, a partir da identificação de assentamentos subnormais, irregulares ou ilegais nos municípios objeto deste estudo;

e) Levantamento de processos litigiosos de ações possessórias, principalmente de reintegração de posse e usucapião em curso, com a identificação das áreas onde incidem estes processos, e mapeamento das mesmas

Como procedimentos metodológicos, para esta etapa de trabalho, foram utilizados instrumentos tais como: pesquisa de campo “*in loco*”, pesquisa documental, aplicação de questionários e entrevistas. Esta Tese se identifica com a pesquisa de campo do tipo ‘exploratória’ (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 188), visto que se utilizou de um aporte plurimetodológico com procedimentos de coleta de dados tais como entrevistas, observação, análise de conteúdo etc., para o estudo de um número específico de unidades.

[PARTE I - REFERENCIAIS TEÓRICOS E CONCEITUAIS]

O referencial teórico-conceitual que norteia este trabalho traz uma abordagem multidisciplinar, que envolvem: (i) questões vinculadas à compreensão do espaço urbano enquanto produto de um processo de metropolização, e portanto subjugado ao sistema capitalista global; (ii) questões da especificidade do processo de ocupação no território do DF e de seu Entorno, representantes significativos dos itens anteriores; (iii) questões de regularidade fundiária, vinculada a um modelo de crescimento urbano desordenado e atrelado ao mercado de terras legal e ilegal; iv) questões de desigualdades e segregação sócio espacial, consequentes do ordenamento territorial que privilegia o capital especulativo de terra urbana e a iminência de conflitos fundiários urbanos.

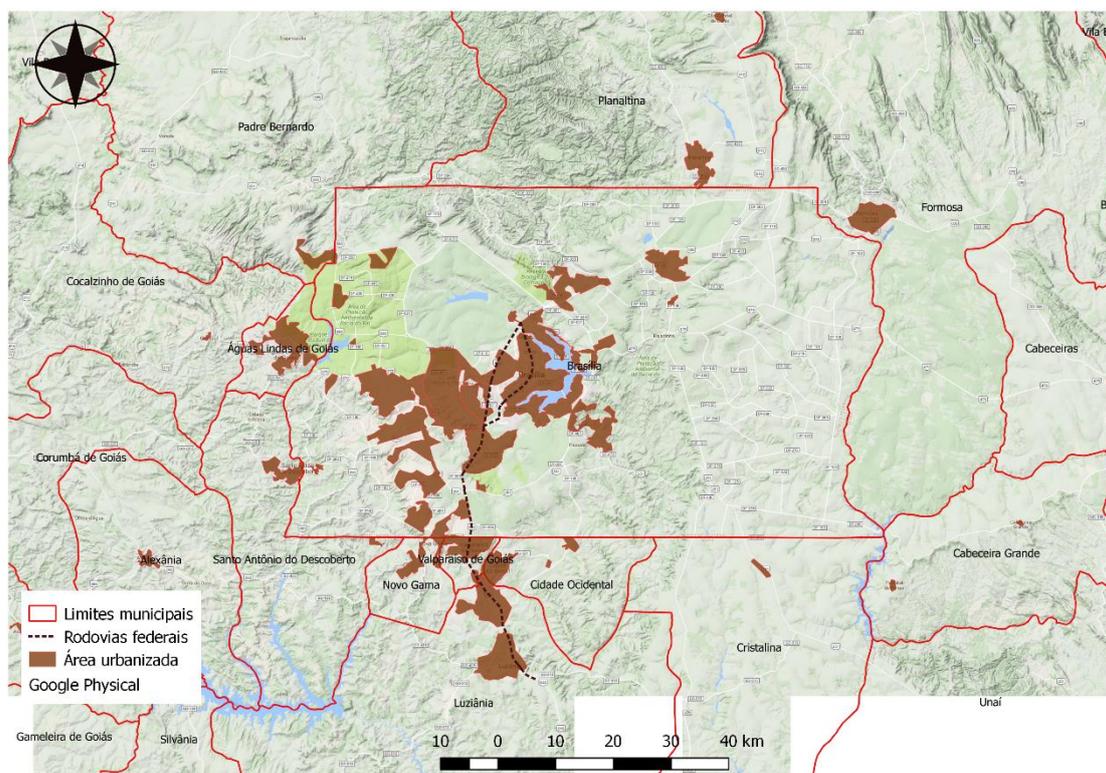
No panorama dos referenciais teóricos e que compõem o arcabouço conceitual, a diversidade e complexidade dos temas centrais abordados reflete a multiplicidade de referências, que se apoiam sob variados campos do conhecimento, tais como do urbanismo, do planejamento urbano e regional, de políticas públicas, de direito urbanístico e de direitos humanos.

1. AGLOMERAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO

O recorte territorial proposto no escopo deste trabalho trata, em síntese, de um estudo sobre o processo de metropolização e urbanização observados em torno da capital Brasília. Esta se configura como o núcleo central de uma aglomeração urbana que se aproxima dos 4 milhões de habitantes¹, e que extrapola o limite das cidades-satélites, abrangendo os municípios da chamada região do Entorno do DF.

Paviani (2010, p. 83), destaca que Brasília é formada por um conjunto urbano heterogêneo que compreende o Plano Piloto, engloba as cidades-satélites do DF, atingindo também a periferia goiana, que está funcionalmente vinculada à capital. A metrópole é formada, então, por esse aglomerado, espacialmente disperso e expandido.

Figura 1 – Mapa do Distrito Federal e os municípios do Entorno



Fonte: Google Maps, com adaptações, 2017.

¹ IBGE 2016: a estimativa divulgada em agosto de 2016 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do DF e Entorno -RIDE DF foi de 4.284.676 habitantes. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3244&busca=1&t=ibge-divulga-estimativas-populacionais-municipios-2016>>.

O ‘Agglomerado Urbano de Brasília’² apresenta características e problemas de porte metropolitano: altas taxas de urbanização periférica, a redução das taxas de crescimento demográfico na área central e a ampliação do grau de integração funcional e espacial entre os municípios goianos mais próximos do DF.

O fenômeno da metropolização, caracterizado pelas dinâmicas socioeconômicas, urbanísticas, políticas e culturais, cresce na mesma proporção que as cidades urbanas isoladas, apresentando problemáticas presentes em grandes aglomerados como violência urbana, marginalização, segregação sócioespacial, dispersão urbana e crescimento desordenado.

Historicamente a noção de cidade tem sido atribuída à concentração populacional e à existência de um ambiente de trocas, de ligações, de transferências materiais e imateriais; portanto, um ambiente que envolve fluxos, circulação e escalas variadas. Abordagens contemporâneas têm demonstrado que é difícil definir-se urbanização e a noção de cidade associada somente ao processo de aumento populacional. Para Pumain e Robic (1996 apud IBGE, 2015), não existe uma teoria única capaz de dar conta da complexidade do fenômeno urbano, assim como este não pode ser descrito por uma só disciplina.

O planejamento urbano com ênfase no estudo das aglomerações urbanas e das regiões metropolitanas vem cada vez mais se tornando objeto de estudo para propostas de desenvolvimento e formulação de políticas públicas.

De acordo com Santos (1997) “o estudo regional assume papel importante nos dias atuais, com a finalidade de compreender as diferentes maneiras de um mesmo modo de produção se reproduzir em distintas regiões do Globo, dadas suas especificidades”. Daí a importância de se compreender os processos de urbanização no contexto do aglomerado urbano do DF, pois, a partir dessa análise, tornam-se mais claras as transformações ocorridas na própria região e nos seus arredores.

Milton Santos (2009) nos ensina ainda que o objetivo principal do planejamento regional é o de diminuir ou atenuar as desigualdades regionais, sendo também o instrumento de uma política de intervenção e controle, o veículo de legitimação de espaços e o reordenador de recursos e oportunidades.

² Aglomerado Urbano, segundo Marília Steinberger in ‘Formação do aglomerado urbano de Brasília’ (PAVIANI, 1999) é a “denominação genérica de uma categoria espacial composta por duas ou mais cidades que possuem relações de interdependência”. No caso, o aglomerado urbano de Brasília é composto pelo DF, tendo o Plano Piloto como sede e seus diversos núcleos secundários, que são as cidades-satélites, e inclui também os municípios goianos e mineiros próximos.

Este capítulo pretende uma abordagem teórico-conceitual sobre as aglomerações urbanas e o fenômeno da metropolização, inerentes ao processo de urbanização brasileiro, sem o intuito de esgotar o assunto, mas com o objetivo de traçar um breve panorama acerca destes conceitos. Na segunda parte, a discussão enfoca as regiões metropolitanas no contexto brasileiro, a partir de seu marco legal e institucional, com ênfase no Estatuto da Metrópole. A terceira parte traz um panorama do tratamento da questão habitacional na esfera metropolitana. Por fim, apresenta o conceito de aglomerado urbano, como produto do processo de urbanização e da metropolização.

1.1. Aglomeração urbana: alguns conceitos

Uma aglomeração urbana se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um ‘mini-sistema urbano’ em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimo fortes [...]. Se uma das cidades que formam uma aglomeração urbana crescer e se destacar demais, apresentando-se como uma cidade grande e com uma área de influência econômica, pelo menos, regional, então não se está mais diante de uma simples aglomeração, mas de uma metrópole (SOUZA, 2007, p. 32).

A aglomeração de pessoas no espaço é a aglomeração, ou ajuntamento dos seus instrumentos de trabalho e fixação no território. Na forma de modificações da terra, da flora e da fauna, as adaptações do espaço podem estender-se por grandes regiões; porém, os abrigos construídos para as mais variadas atividades de uma sociedade em processos cada vez mais complexos são construídos tão aglomerados quanto seja possível e conveniente para o desempenho da divisão do trabalho.

Castells (1977, p. 170) vê as funções da aglomeração como “elementos da estrutura urbana. [...] Nós chamamos elementos de produção da estrutura o conjunto das realizações espaciais derivadas do processo social de reprodução dos meios de produção e do objeto do trabalho”. O elemento *consumo*, para Castells, seria o conjunto das realizações espaciais derivadas do processo de reprodução da força de trabalho enquanto que a troca é a realização espacial das transferências entre produção e consumo. Para Castells, os elementos são “realizações espaciais”, isto é, categorias de adaptações do espaço.

Mattos (2004 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 29), demonstra as aglomerações têm se constituído, cada vez mais, em nós da dinâmica econômica globalizada, articulando-se a um modelo celular em rede que promove, por um lado, uma ampla dispersão territorial e, por outro, a concentração de funções de comando e coordenação

em certos lugares, reforçando sua centralidade e fortalecendo o que ele denomina “metropolização expandida ou dilatada”.

Geraldo Serra (1987) defende que é possível referir-se à aglomeração como sendo ela mesma uma adaptação do espaço.

Na história da aglomeração, as relações de produção e de poder sofrem alterações que determinam diferentes visões do mundo e ideologias que se vão expressando na sobreposição contínua das adaptações individualizadas. Em dado momento, a cidade é uma adaptação que reúne, em toda a sua complexidade, miríades de significados cambiantes, que lhe conferem enorme riqueza como documentos e manifestação das realizações humanas (SERRA, 1987).

A pesquisa ‘Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos’³, elaborada pelo Observatório das Metrôpoles, apresenta uma definição para a hierarquia para os espaços urbanos, tendo como pressupostos a centralidade, complexidade e diversidade de funções e sua abrangência espacial, e a natureza metropolitana, associada a níveis elevados de concentração de população e atividades, particularmente as de maior complexidade, e as relações que transcendem a região.

Os estudos pela qual resultaram na supracitada pesquisa voltaram-se para identificar, entre as regiões metropolitanas institucionalizadas e outros grandes espaços urbanos, aqueles que efetivamente se constituem como “metropolitanos”, classificando, tipificando e indicando, nesses espaços, a área específica onde ocorre o fenômeno metropolitano; isto é, está voltado à identificação e caracterização dos espaços metropolitanos brasileiros, em sua dimensão sócio territorial e em seu desempenho institucional. Nesta sistematização, apresenta algumas conceituações pertinentes aqui elencadas:

➤ **Espaços urbanos** são conjuntos representativos da concentração espacial do fenômeno urbano, e definidos pela continuidade e extensão do espaço construído; os espaços urbanos não se limitam às aglomerações, mas abrangem municípios populosos e que representem nós de importância na rede urbana. Assim, abordam realidades distintas, como as áreas metropolitanas e as aglomerações de caráter não-metropolitano.

➤ **Agglomeração urbana** (ou área metropolitana) é utilizada como conceito para as unidades que correspondem à mancha de ocupação contínua ou descontínua

³ Esta pesquisa faz parte dos 11 volumes da série “Conjuntura Urbana”, elaborada pelo Observatório das Metrôpoles; A coleção contempla as análises realizadas em 12 áreas metropolitanas, com foco nas desigualdades sociais e urbanas na escala intrametropolitana. Essas análises compõem a Série *Como Andam as Regiões Metropolitanas*, editado originalmente na Coleção de Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, do Ministério das Cidades.

diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios com alto grau de integração. Pode ser derivada: a) de periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos; b) da conurbação entre núcleos de tamanho equivalente ou não, polarizada por estes centros urbanos; c) da incorporação de municípios próximos, independentemente de continuidade de mancha, desde que mantenham relações intensas; d) ou resultante do “sitio geográfico (cidades geminadas)” (DAVIDOVICH; LIMA, 1975 apud RIBEIRO, 2009, p. 3).

➤ **Região metropolitana** é aquela que corresponde a uma porção definida institucionalmente, com finalidade, composição e limites determinados. O termo legal “região metropolitana” foi usado indiscriminadamente, esvaziando o real conteúdo do fato metropolitano. A Constituição de 1988 também incorpora a categoria “aglomerações urbanas” sem tornar preciso o conceito. Apenas sugere que corresponde a uma figura regional diferente da região metropolitana, podendo-se inferir, portanto, que não tenha o polo na posição hierárquica de metrópole.

➤ **Metrópole** corresponde à cidade principal de uma aglomeração, destacando-se pelo tamanho populacional e econômico, pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidades), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações, funcionando como centro de comando e coordenação de uma rede urbana. Concretizam-se por uma extensão e uma densificação das grandes cidades (ASCHER, 1995 apud RIBEIRO, 2009, p. 3). É considerada o lugar “privilegiado e objeto de operação do denominado processo de globalização, ou seja, dos mercados globais. Pode-se incorporar à noção de metrópole características atribuídas às cidades globais, como os lugares centrais, onde se efetivam ações de mercados e outras operações globalmente integradas, ao concentrarem conhecimento, serviços avançados e telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais, bem como ao acolhimento de matrizes e escritórios de empresas, sobretudo das transnacionais (SASSEN, 1998 apud COSTA; MATTEO, BALBIM, 2010), bancos e agências de serviços avançados de gerenciamento e de consultoria legal, e de profissionais qualificados (COHEN, 1981 apud COSTA; MATTEO, BALBIM, 2010), e por serem irradiadoras do progresso tecnológico, como meios de inovações (SASSEN, 1998 apud COSTA; MATTEO, BALBIM, 2010).

Nos estudos urbanos de caráter regional, Flávio Villaça (2001) explica as linhas metodológicas de interpretação das intervenções e estudos sobre a cidade, que, grosso modo, podem ser distintas por meio da escala de análise. A primeira é a escala intra-urbana e a segunda a escala urbano-regional. O autor chama a atenção para a questão semântica da escala, afirmando que é tautologia usar o termo intra-urbano, pois ele é sinônimo de urbano. Porém, ainda persistia uma confusão entre quem trata e quais as forças responsáveis pela morfologia interna (endogenia) e pelos arranjos urbanos-regionais (exogenia urbana). Villaça (2001) expressa essa diferenciação a partir dos seguintes pontos: no espaço urbano-regional os deslocamentos de mercadorias, energia, informação e comunicação têm poder estruturante; por seu turno, no espaço intra-urbano, o que impacta sua estrutura ou reestruturação são os transportes e a mobilidade de pessoas, enquanto portadores de mercadoria força de trabalho ou como consumidores do espaço.

Na escala urbano-regional os modelos de desenvolvimento são fundamentais e determinantes para a articulação da organização espacial, enquanto para a escala intra-urbana eles não influem decisivamente. Os temas da escala intra-urbana se dedicam a explicar a descentralização, a polinucleação, os subcentros, a reestruturação intra-urbana, etc. Por seu turno, os temas da escala regional enfocam a reestruturação produtiva, o mundo do trabalho, a desconcentração industrial, etc.

Ainda sobre o espaço intra-urbano, Villaça (2001) afirma que este se conduz pela localização. Essa determina a mobilidade, a coesão e a segregação das classes sociais, que por sua vez reestrutura o espaço interno das cidades.

Em síntese, conforme ensina mais uma vez Milton Santos (1996), é necessário transitar pelas escalas, pois, o que está em jogo não é o status da interpretação, mas o tecido espacial, a sociedade e o tempo.

As questões urbanas, ou intra-urbanas não podem ser responsabilidade única de municípios, quando inseridos numa dinâmica territorial mais ampla, vinculada a um território metropolitano. De uma parte, porque estes municípios não obtêm recursos compatíveis e suficientes; de outra parte, porque a demanda por serviços urbanos é criada no conjunto de municípios e não pode ser satisfatória de forma independente.

Villaça (2001) afirma que as aglomerações e conurbações⁴ são formas urbanas que expressam a contradição entre as cidades enquanto entes físicos e socioeconômicos

⁴ O termo conurbação foi criado por Patrick Geddes, em sua obra “Cidades em evolução”, de 1915. Geddes propõe chamar de conturbação o processo de formação das aglomerações urbanas, incluindo-se

e enquanto estruturas político-administrativas. Entendendo estas formas como um processo devorador de cidades, o autor destaca que criam, ainda, novos problemas e desafios para o planejamento urbano e regional.

1.2. Rede urbana no Brasil

Num estudo sobre a ‘Caracterização das redes urbanas no Brasil’, Fernando Sobrinho (EGLER; SOBRINHO, 2010) destaca que o estudo da rede urbana permite a compreensão das especificidades e das peculiaridades inerentes aos processos de formação socioeconômica de um país. Baseado em pesquisa coordenada pelo IPEA, no âmbito da Coordenação Geral de Política Urbana (CGPUR), que teve como objetivo a caracterização da rede urbana brasileira e suas principais transformações, ao longo das décadas de 1980 e 1990. O estudo⁵ analisou a configuração e as tendências de evolução da rede urbana do país, enfocando as transformações ocorridas no processo de crescimento demográfico, funcional e espacial das cidades brasileiras, a fim de contribuir para a definição de estratégias de apoio à formulação e à execução da política urbana nacional, bem como subsidiar as políticas setoriais e territoriais.

A hipótese central do estudo foi a de que as tendências da urbanização brasileira e o sistema urbano do país incorporam as transformações espaciais da economia. Para tanto, procedeu-se à análise das transformações na dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro, explorando suas relações com a urbanização e a dinâmica demográfica do período recente, qualificando, dessa forma, os determinantes do processo de urbanização e do sistema urbano brasileiro.

Nesta classificação da rede urbana do Brasil, o conjunto das aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas compreende 111 centros urbanos e 440 municípios e o Distrito Federal, e reúne mais da metade da população brasileira (56%, de acordo com os dados da Contagem de 1996). Nas sete metrópoles nacionais, residem 13% do total da população brasileira, em 113 municípios e o Distrito Federal.

aí diversas configurações espaciais e sociais. O autor também é reconhecido por introduzir o levantamento urbano e regional no planejamento das cidades, considerando aspectos geográficos, históricos e sociais que demonstram a evolução das cidades, aliados à preservação e à transformação urbana. Elaborou uma série de conceitos que se tornaram correntes nos estudos urbanos, especialmente aqueles ligados ao estudo das regiões urbanas. O vocabulário ligado a essa noção é amplo: “cidade-região”, “cidade-agrupamento”, “conglomerado”, “metrópole”, “megalópole”, “região metropolitana”, “capital mundial”, etc.

⁵ CONFIGURAÇÃO atual e tendências da rede urbana. Brasília, IPEA, 2001.

A distribuição dos centros urbanos segundo as macrorregiões é a seguinte: na macrorregião Sudeste, encontram-se as metrópoles globais São Paulo e Rio de Janeiro. As sete metrópoles nacionais estão assim distribuídas: duas na região Sul (Curitiba e Porto Alegre), uma na região Sudeste (Belo Horizonte), três na região Nordeste (Fortaleza, Recife e Salvador) e uma na região Centro-oeste (Brasília).

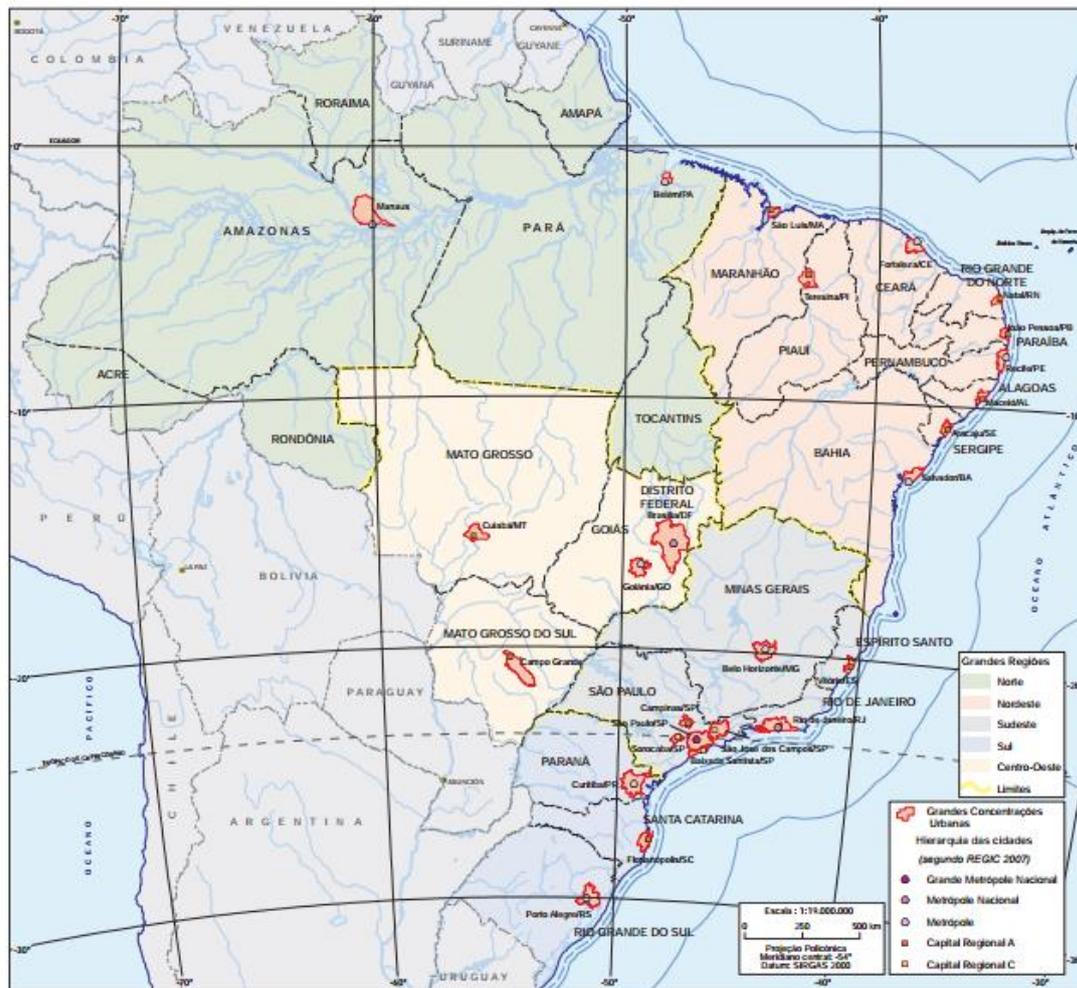
Deste estudo, Fernando Sobrinho (EGLER; SOBRINHO, 2010, p. 602) destaca a identificação de alguns impactos na nova conformação da rede urbana brasileira, tais como o fato de que aglomerações urbanas como a de Brasília, Curitiba, Goiânia, Fortaleza, Belém, Campinas, Cabo Frio, Itajaí, Petrolina/Juazeiro, Joinville, São Luís, São José do Rio Preto, Aracaju, entre outros centros urbanos de mais de 100 mil habitantes que não constituem aglomerações urbanas, apresentaram taxas de crescimento em média de 4 vezes superiores à média nacional, entre 1991 e 1996.

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), em parceria com o IBGE e o Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR) do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) elaborou o estudo ‘Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil’ (IBGE, 2016), que constitui um quadro de referência da urbanização no País.

O estudo aponta 26 grandes concentrações urbanas, formadas, em sua maioria, por arranjos populacionais com população acima de 750.000 habitantes (ver figura 2). Em conjunto, elas totalizam 79.124 milhões de habitantes e reúnem 41,5% da população do País.

As Regiões Sudeste e Nordeste são as que possuem grandes concentrações em maior número, oito e nove, respectivamente, vindo a seguir a Região Centro-Oeste, com quatro concentrações; a Região Sul, com três; e a Região Norte, com duas. A magnitude da urbanização brasileira reforça a importância do conhecimento renovado das principais formas de estruturação da organização urbana do País.

Figura 2 - Distribuição das grandes concentrações urbanas do Brasil-2010



Fontes: IBGE, Censo Demográfico 2010; Regiões de Influência das Cidades, 2007.

1.3. Metropolização

O célebre autor Milton Santos nos chama a atenção para os aspectos locais das grandes metrópoles:

As metrópoles contemporâneas são os maiores objetos culturais jamais construídos pelo homem. Nas últimas décadas – não importa onde se situem -, elas trabalham em compasso com o ritmo do mundo, na medida em que a realidade da globalização se impõe sobre o processo secular de internacionalização. Desse modo, essas metrópoles funcionam e evoluem segundo parâmetros globais. Porém, elas têm especificidades, que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local. O mundo e o lugar, intermediados pela formação socioeconômica e territorial, eis aí um princípio de método a adotar, se quisermos apreender o significado de cada caso particular SANTOS, Milton (1990. p. 9).

Manuel Castells (1977, p. 29) conceitua metrópole como "qualquer coisa a mais do que um aumento de dimensão e de densidade dos aglomerados existentes" e traça o quadro qualitativo do que reconhece como sendo uma nova forma espacial:

O que distingue esta nova forma das precedentes não é só o seu tamanho (o que é consequência da sua estrutura interna), mas também a difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica (CASTELLS, 1977, p. 29).

Assim, a cidade grande só se transformaria em metrópole quando em seu interior encontrássemos um sistema complexo, hierarquizado e intra-dependente de atividades de produção, consumo, troca ou gestão, inseridos numa rede urbana, e produto direto de uma estrutura social específica.

Deve se somar o entendimento das condicionantes locais que determinam a exclusividade de cada aglomerado. Essa exclusividade pode ser determinada pelo nível de tecnologia empregada na construção e no funcionamento de cada metrópole, isso pela inserção no território de novos padrões de atividade e consumo, além da quase eliminação de obstáculos espaciais como distância, topografia ou qualquer outro elemento natural. Além disso, a energia elétrica, o transporte coletivo, o desenvolvimento da indústria da construção e o automóvel foram alguns dos avanços que contribuíram para a dispersão dos fluxos, para a integração das atividades e das diversas zonas funcionais presentes internamente.

[...] não é resultado do simples progresso técnico. Pois, a técnica, longe de constituir um simples fator, é um elemento do conjunto de forças produtivas, que são, elas mesmas, primordialmente, uma relação social [...] (CASTELLS, 1977, p. 32).

Por seu turno, a metropolização trata-se de um processo histórico que expressa a estrutura, a forma e a dinâmica sócio-espacial. Nesse sentido, compreender a metropolização, e em particular no caso do Brasil de hoje, é compreender um pouco mais do fenômeno e da dinâmica do capitalismo contemporâneo global (SANTOS, 1990), notadamente a partir da forma como nele se produz o espaço social urbano.

A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. Portanto, a metropolização expressa a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação - que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento territorial e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades.

A metropolização pode ser compreendida com o processo de concentração e urbanização massivas, reforçando as “funções econômicas superiores em matéria de decisão, de direção e de gestão dos sistemas econômicos e de sua concentração em alguns centros urbanos maiores” (LEROY, 2000 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 28).

O processo de metropolização, conforme define Ascher (1995, apud FIRKOWSKI, 2013, p. 28), é a crescente concentração de “homens, atividades e riquezas nas aglomerações de várias centenas de milhares de habitantes, multifuncionais, fortemente integradas na economia internacional”.

Embora em várias correntes teóricas encontremos divergências em muitos aspectos, em todas elas as metrópoles possuem um papel fundamental. No caso do espaço de fluxos de Castells (1995, p. 199), que remeteria a uma sociedade pós-industrial, liberada de condicionantes geográficos, alguns nós nessa rede de fluxos informacionais seriam necessários, e estes ocorreriam ou teriam seu controle situado justamente nas metrópoles, dadas suas condições técnicas e científicas e informacionais.

Da mesma forma, para os teóricos das *world cities* (HALL, 1997 apud COSTA; MATTEO, BALBIM, 2010), ou *global cities* (SASSEN, 1991; 1994 apud COSTA; MATTEO, BALBIM, 2010), as metrópoles são pontos essenciais na economia contemporânea, tendo em vista a concentração de serviços especializados e de grande porte, que permitem a conexão com outras metrópoles, em um mundo globalizado.

Para Veltz (1996; 2002 apud COSTA; MATTEO, BALBIM, 2010), as metrópoles não permitem apenas o acesso a mercados de trabalho qualificados, a uma demanda numerosa, diversa e sofisticada e à boa infraestrutura. O fundamental, além do futuro previsível dos cálculos racionais, seria o que a dimensão metropolitana oferece como garantia para um futuro incerto, muito mais que outros tipos de território.

Ainda atual, o conceito de metrópole adotado por Manuel Castells (1977, apud BITTENCOURT 2005) se apresenta adequado, principalmente quando descreve traços comuns a todas as metrópoles, inclusive as brasileiras. Seriam eles:

- concentração do setor terciário no centro de negócios e da indústria na coroa próxima;
- a não correspondência total ou parcial entre as divisões administrativas e a unidade de vida e trabalho.

Villaça (2001: p. 114), numa vertente mais morfológica de pensamento, conta que as metrópoles brasileiras se apresentam segundo 3 categorias:

- as que têm 360 graus para se desenvolver, como São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Brasília;
- as que têm 180 graus para se desenvolver, como Recife, Porto Alegre, Manaus, Fortaleza, geralmente cercadas por elemento natural, o mar ou um grande rio, desde que efetivamente intransponível;
- as que têm 90 graus como o Rio de Janeiro e Salvador.

Assim, a metrópole é um sistema complexo, hierarquizado e intra-dependente de fatores históricos, ambientais, sociais, de produção, de consumo, troca ou gestão, inserido numa rede urbana capaz de irradiar as definições e preceitos da sociedade e modo de produção que lhe dão origem.

Ainda, é pertinente a reflexão de Ribeiro (2004, p. 3), onde a metrópole

Corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações.

Gottdiener (1997, p. 17), sugere que o termo região metropolitana designa uma forma de espaço de assentamento que é polinucleado e funcionalmente integrado pela matriz tridimensional de organização social. Para o autor, a dispersão regional depende muito menos de aglomerações na cidade central, mas depende muito mais das forças sociais que, no plano da própria sociedade, influenciam seus padrões internos de diferenciação funcional.

O uso progressivo da distribuição espacial como um meio de discutir problemas urbanos requer, na tese de Gottdiener (1997, p. 198), um paradigma de explicação novo, crítico, para a ciência urbana contemporânea, em que

A organização sócio-espacial está ligada por relações conjuntas, contíguas e hierárquicas. A força dessa matriz espaço-temporal tridimensional é que sustenta o desenvolvimento maciço, desconcentrado, da metrópole. Desse modo, o cotidiano é ao mesmo tempo particularizado e afetado por relações de produção que se estendem por todo o globo; é fragmentado e hierarquicamente organizado, atomizado e estruturado. Em suma, é desenvolvido ao longo de regiões e nações pelos mesmos processos globais que estruturam cada lugar individual.

1.4. As regiões metropolitanas no Brasil

As primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil foram instituídas a partir de 1973, através da Lei Complementar Federal nº 14 de 8 de junho de 1973, como parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada ao momento de expansão da produção industrial e ao crescimento econômico, e de consolidação da população urbana, conferindo às metrópoles como o *locus* desse processo. No âmbito de políticas centralizadas e controladas nacionalmente, este modelo era considerado autoritário, pois criava regiões, sem que necessariamente fossem considerados os processos estaduais de planejamento regional.

A partir de 1964, há uma forte presença do governo federal na política urbana. Efetivamente, passa a existir uma política habitacional com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), este último tendo com um de seus objetivos a implantação de um sistema nacional de planejamento local integrado, com financiamento para o desenvolvimento dos planos diretores locais.

Na década de 1970 as RMs eram compreendidas como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional, remetendo-se ao projeto centralizado e tecnocrático de planejamento que culminaria com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no final de 1974.

Os PNDs (BRASIL, 1971; 1974) inauguraram a ação concentrada do Estado na integração de todo o território nacional, sendo O II PND mais explícito no que se refere à cidade ao dedicar um capítulo especial ao desenvolvimento urbano.

As primeiras RMs foram estabelecidas pela União, em uma perspectiva de planejamento integradora do território que, de alguma forma, inseria a questão metropolitana na agenda de desenvolvimento nacional, como o Sistema de Regiões Metropolitanas⁶.

Autores como Cardoso (2003), ao fazerem um relato do planejamento urbano no Brasil e de seus principais instrumentos, argumentam que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) deve ser percebido como uma conquista dos movimentos populares e dos setores empenhados em tornar possível a reforma urbana. Entretanto, a gestão

⁶ O Sistema de Regiões Metropolitanas foi estabelecido pelo Decreto nº 74.156, de 6 de julho de 1974. O Decreto, no Art. 1º cria a CNPU: “fica criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, com a finalidade de acompanhar a implantação do Sistema de Regiões Metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como o de acompanhar e avaliar a sua execução”.

metropolitana é questão pouco enfatizada no âmbito da administração federal e que encontra sérios obstáculos e desafios no sentido de superar as falhas do arranjo federativo brasileiro.

A recente urbanização brasileira tem como uma de suas principais marcas a forte ampliação do número de municípios, a partir de 1988. Esse processo se dá pela criação de pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes, e pela consolidação de aglomerações urbanas formadas por diversos municípios autônomos em todas as regiões e os estados do país.

As questões associadas às metrópoles brasileiras são fortemente marcadas pelo modelo centro-periferia de expansão das cidades, segundo o qual a maior parte da população, que mora nas áreas periféricas distantes, irregulares e ambientalmente frágeis, não tem acesso à cidade e à urbanidade e as suas infraestruturas e seus equipamentos. Esse modelo foi tratado por Santos (1990) como de segregação socioespacial e que ganha contornos específicos na “metrópole corporativa e fragmentada”. O crescimento por expansão horizontal, e não por adensamento associado à ocupação de áreas periféricas distantes e/ou ambientalmente frágeis, opõe realidades completamente distintas entre o centro dos municípios sede das RMs e as áreas periféricas e os demais municípios.

Nas metrópoles, vastas áreas são constituídas por espaços completamente desprovidos de urbanidades⁷, oportunidades e possibilidades, sobretudo nos demais municípios que não a sede, que apresentam dinâmicas socioespaciais muitas vezes completamente distintas dos demais municípios. A integração da dinâmica urbana, princípio contido na ideia de metropolização, é restrita e exclusiva com a sede, como é o caso de vastas áreas que poderiam ser qualificadas como periferias-dormitórios ou cidades-dormitórios. O resultado é que, de maneira geral, as metrópoles concentram parcela importante tanto da riqueza quanto da pobreza do país, ambas as realidades convivendo em única cidade dividida por várias administrações.

A Constituição Federal de 1988, no seu Art. 25, parágrafo 3º, facultou aos estados a instituição e a gestão das Regiões Metropolitanas, que seriam “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o

⁷ O conceito de urbanidade pode ser entendido ao modo como espaços da cidade acolhem as pessoas. Espaços com urbanidade são espaços hospitaleiros. O oposto são os espaços inóspitos ou, de baixa urbanidade. Holanda (2010) conceitua urbanidade como uma condição "simultânea ao espaço físico e a comportamentos humanos". Alguns arquitetos importantes dedicaram-se ao tema da urbanidade, constituindo-se em marcos teóricos e referências fundamentais, como Jane Jacobs (Morte e Vida das Grandes Cidades Americanas, 1961), Kevin Lynch (A imagem da cidade, 1960) e Bill Hillier (1983).

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Os Estados adotaram então critérios e modelos distintos, buscando solucionar problemas de gestão do território estadual, definindo novas Regiões Metropolitanas, criadas por leis complementares estaduais. Na maior parte das RMs, a participação estatal está assentada em estruturas “teóricas” de paridade, vinculadas a fundos metropolitanos que não chegaram a existir, criados apenas no papel, ou que se tornaram figuras frágeis e não utilizadas.

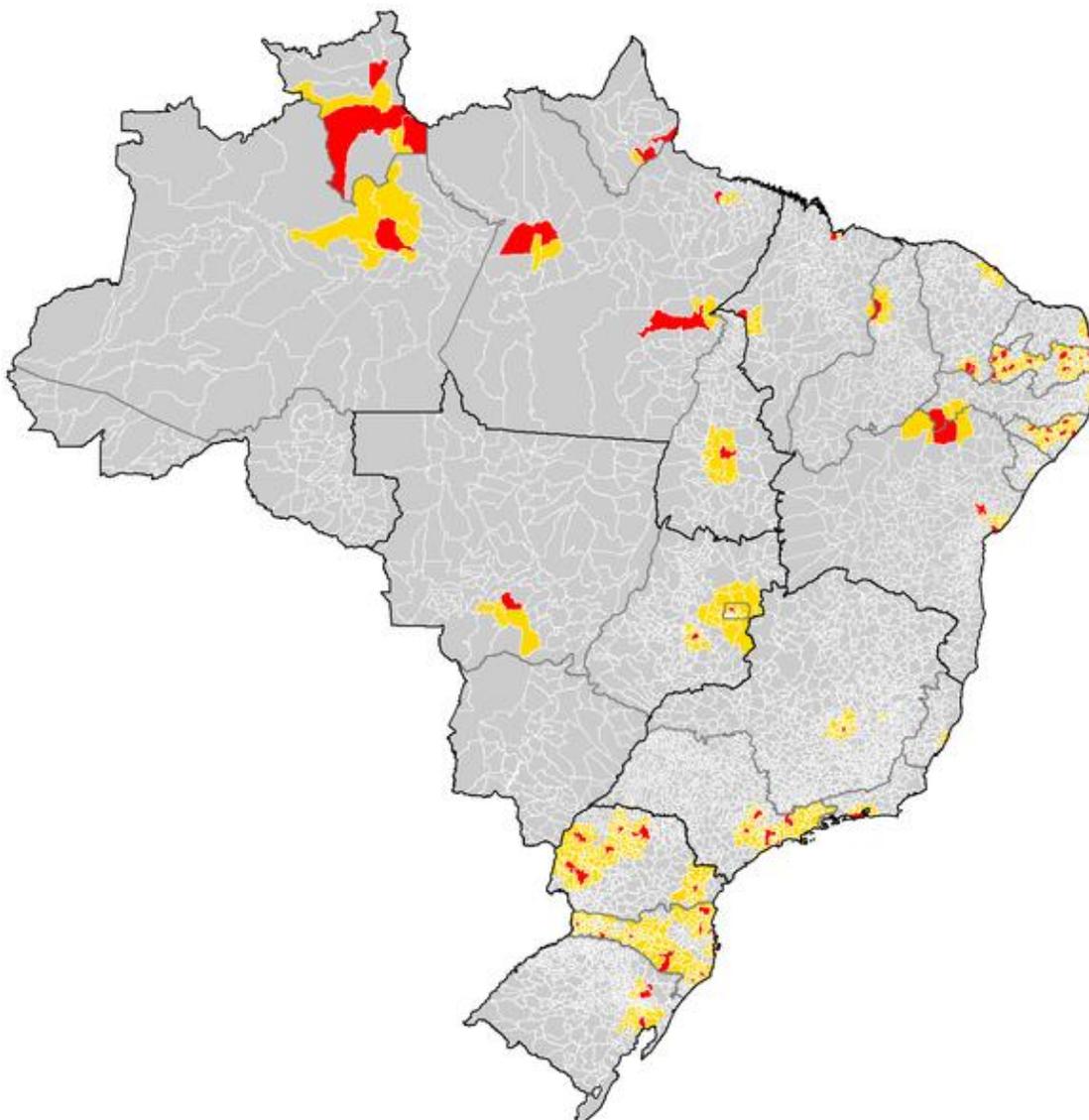
Da mesma forma, a criação de Regiões Integradas de Desenvolvimento, a RIDE, está prevista na Constituição Federal de 1988, nos Art. 21, inciso IX; Art. 43; e Art. 48, inciso IV. São conjuntos de municípios cuja origem baseia-se no princípio de cooperação entre os diferentes níveis de governo - federal, estadual e municipal. Podem ser compostas por municípios de diferentes unidades da federação, criadas por legislação federal específica, que delimita os municípios que as integram. Atualmente existem no Brasil três RIDES: a da Grande Teresina, que envolve municípios do Piauí e do Maranhão, a de Juazeiro/BA-Petrolina /PE, e a do Distrito Federal, foco desta pesquisa.

O IBGE define as Regiões Metropolitanas como aquelas que

[..] constituem um agrupamento de municípios com a finalidade de executar funções públicas que, por sua natureza, exigem a cooperação entre estes municípios para a solução de problemas comuns, como os serviços de saneamento básico e de transporte coletivo, o que legitima, em termos político-institucionais, sua existência, além de permitir uma atuação mais integrada do poder público no atendimento às necessidades da população ali residente, identificada com o recorte territorial institucionalizado (IBGE, 2010).

Atualmente existem 70 regiões metropolitanas no Brasil, distribuídas por todas as regiões e presentes em todos os Estados da Federação. Com a prerrogativa de poderem ser criadas por leis estaduais, a criação de uma região metropolitana não tem uma relação direta com o número de habitantes, mas o principal objetivo é a viabilização de sistemas de gestão de políticas públicas de interesse comum aos municípios abrangidos. As Regiões Metropolitanas (RMs) no Brasil não possuem personalidade jurídica própria, e não há gestão metropolitana com representação eleita. Na classificação do IBGE as RMs de primeiro nível são, em ordem de grandeza: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Fortaleza, Salvador, Recife, Curitiba e Goiânia. A RIDE DF é uma RM de abrangência interestadual.

Figura 3 - Regiões metropolitanas do Brasil



Fonte: Disponível em: <<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regioesmetropolitanas2015.png>>.

O enfrentamento da questão da metropolização dificilmente poderá ser efetivado por meio de políticas setoriais desarticuladas, e em ações desencontradas dos Entes Federados, somando-se ao fato já conhecido que os municípios enfrentam em contratar financiamento e planejar para além de seus limites.

A importância da estruturação de uma esfera institucional estadual para fomentar e promover instrumentos de gestão e de sistemas de planejamento metropolitanos parece impor-se à atual realidade metropolitana. A estrutura de planejamento e gestão organizada pelo ente Federado Estado supriria lacunas estruturais no pacto federativo entre estados e municípios. No entanto, como apresenta Villaça, “caso o planejamento metropolitano fosse para valer, a entidade metropolitana por ele responsável deteria um poder político que ofuscaria o do próprio governador do Estado. Isso seria politicamente inimaginável” (VILLAÇA, 2001, p. 235).

A característica do federalismo brasileiro e as competências municipais que se estabeleceram depois da Constituição de 1988 agregam ainda mais complexidade para a governança das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no país.

Nos atuais 39 territórios metropolitanos, entre RMS e RIDES, moram cerca de 100 milhões de pessoas, ou seja, 48% da população brasileira, correspondendo a quase dois terços da população urbana do Brasil (IBGE, 2010).

De acordo com o último estudo do IBGE (2008) sobre a rede urbana brasileira o Brasil conta com 12 metrópoles, compostas por aproximadamente 172 municípios.

Firkowski (2013, p. 36) observa a dissociação entre metropolização e região metropolitana, fundamentado em estudo no REGIC/IBGE, em que define a existência de três tipos de metrópoles, relacionadas ao seu papel de centros de gestão do território. Neste estudo, conforme aponta Firkowski, as metrópoles brasileiras são os 12 principais centros urbanos do país, caracterizando-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de possuírem extensa área de influência direta. A pesquisa REGIC subdivide em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade de suas relações:

a) a grande metrópole nacional: São Paulo, como o maior conjunto urbano do país, com 19,5 milhões de habitantes (IBGE, 2008);

b) metrópoles nacionais: Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões, respectivamente (IBGE, 2008); juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o país; observa-se que, apesar da classificação de Brasília como metrópole nacional, seu porte metropolitano ainda é bem abaixo do Rio de Janeiro.

c) metrópoles: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre.

A partir da supracitada pesquisa, infere-se que as regiões metropolitanas atuais, na maioria dos casos, não possuem como centralidade máxima uma metrópole, mas centros urbanos classificados nos níveis inferiores da hierarquia urbana, com áreas de influência regional, e não nacional, e com ofertas de bens e serviços de menor complexidade.

Aldo Paviani identifica em Brasília algumas características metropolitanas. Primeiro, dimensão e complexidade:

[...] Brasília é formada por um conjunto heterogêneo que passa pelo Plano Piloto (ou o centro urbano), engloba as cidades satélites e favelas, ditas

invasões, atingindo também a periferia goiana [...] funcionalmente vinculada à Capital Federal. Este aglomerado urbano (especialmente disperso) forma a metrópole, por nós batizada de Metrópole Terciária (PAVIANI, c1988, p. 52).

Outra característica é a não correspondência entre divisões administrativas unidades de vida e trabalho:

[...] o elitizado Plano Piloto passou a se constituir no centro da metrópole, ou, como já o denominamos Brasília 1. Por outro lado, a maior parcela da cidade, que denominaremos Brasília 2, a mais populosa e a que tem maior potencial [...] não tem merecido as atenções dadas ao centro da metrópole. Por fim, Brasília 3, a periferia goiana, saída habitacional para a população empobrecida, não seria problema, ou não seria vista como problema, para as sucessivas administrações do DF e sim do governo goiano." (PAVIANI, c1988, p. 54).

Nesse contexto, Brasília é uma metrópole terciária, ou seja, sua base econômica foi montada sobre as atividades de serviços e comércio, na verdade, a maior metrópole terciária do Brasil, isso por não apoiar sua base econômica na atividade industrial; uma enorme gama de atividades de serviço lhe dá sustentação e anima a vida econômica (PAVIANI, c1988, p. 65) da região de influência da capital do Brasil.

1.5.O Estatuto da Metrópole

Após a Constituição Federal de 1988, a instituição das RMs é marcada pela redemocratização do Estado, pela descentralização política e pela autonomia municipal, críticas aos modelos centrais e autoritários de política e planejamento urbano; pela transferência das incumbências da política metropolitana aos estados, pela criação de diferentes formatos institucionais para as RMs no país; e pela falta completa de meios e recursos necessários para a efetiva implementação das RMs. Em suma, há um esvaziamento institucional, político e financeiro dos órgãos metropolitanos, que se soma ao acirramento dos conflitos de interesses entre municípios e entre municípios e estado.

O Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), estabelece fundamentos e diretrizes para a gestão urbana compartilhada. Tem como objetivo promover a integração de ações entre os municípios que formam uma metrópole, em parceria com os governos estadual e federal.

As ações teriam funções públicas de interesse comum, ou seja, que fosse inviável para um município realizar sozinho ou que cause impacto em municípios vizinhos. Em síntese, é a governança interfederativa, isto é, as Regiões Metropolitanas, os Estados e o Distrito Federal, assumem responsabilidades mútuas. Entre elas, a

organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, como serviços de transporte metropolitano, coleta de lixo e saneamento. Também estão envolvidas as decisões, projetos e iniciativas como obras que afetam rios, vias de transporte e equipamentos urbanos que ultrapassam as fronteiras municipais.

O Estatuto, em seu Artigo 2º, traz a definição de metrópole e de aglomeração urbana. Metrópole é: “o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional”. Já a aglomeração urbana é a “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”. Define ainda região metropolitana como aquela “aglomeração urbana que configure uma metrópole” (BRASIL, 2015).

Os municípios que integram Regiões Metropolitanas (RM) têm prazo de três anos, a partir da aprovação do Estatuto, para aprovar seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que é o instrumento que vai embasar o crescimento dos municípios pertencentes à mesma RM e aglomerado urbano. Ele deverá conter as diretrizes a projetos estratégicos e ações prioritárias de investimentos, macrozoneamento, diretrizes quanto ao uso e ocupação do solo urbano e normas para a articulação das políticas inter-setoriais. O PDUI não substitui o Plano Diretor, mas complementa-o. O PDUI deverá integrar a participação social como elemento estratégico no processo de elaboração, promovendo de forma contínua a interlocução entre os representantes das esferas de governo e a sociedade civil, além da transparência de dados e documentos produzidos.

Se o Estatuto da Metrópole constitui um avanço na gestão dos territórios metropolitanos do Brasil, por outro lado, Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015) questionam se seria o Estatuto “capaz de constituir o quadro institucional necessário à construção da governabilidade das nossas metrópoles, diante da evidente situação de fragmentação política presente nestes territórios?”. Para os autores, aqui estão concentradas simultaneamente parcela substancial da capacidade produtiva do país e os dilemas e desafios societários do desenvolvimento nacional. Entretanto, inexistem instituições políticas com capacidade de governabilidade, “prevalecendo o ‘laissez-faire’ das forças mercantis e ações públicas fragmentadas no espaço e no tempo”.

Outro ponto crítico apontado pelos autores é que o Estatuto não avançou nos critérios de instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, haja vista a proliferação de RM's nos Estados na última década. Seguindo a Constituição Federal, os Estados permanecem responsáveis pela instituição das “regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. (BRASIL, 1988, art. 3).

Ocorre que no Brasil já existem 73 unidades institucionalizadas e que não são obrigadas a serem redefinidas em razão da lei e podem permanecer absolutamente ineficazes na promoção de uma gestão metropolitana cooperativa. Somente em 2015, antes da publicação do Estatuto da Metrópole, entraram em vigor mais 5 regiões metropolitanas. Neste caso, caberia refletir se não seria mais adequado definir os aglomerados metropolitanos com funções metropolitanas, com base em critérios nacionais, diferenciando estes das regiões metropolitanas institucionalizadas pelos Estados, conforme competência estabelecida pela Constituição Federal, de forma a subsidiar uma política federal de gestão metropolitana (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015).

1.6. Políticas e Déficit habitacional em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos

Constitucionalmente a habitação é uma das matérias de competência concorrente, ou seja, que pode ser tratada pelos três entes governamentais (BRASIL, 1988, arts. 182 e 183). Por sua vez, a competência da gestão do uso e ocupação do solo é exclusivamente municipal (BRASIL, 2001), o que pode gerar dificuldades e contradições na articulação entre os Entes Federados.

A partir de dados do IBGE, pode-se constatar que a questão habitacional é de fato metropolitana, extrapolando os limites municipais institucionais e impondo desafios para a gestão desta política pública. Nesse sentido, estes limites devem ser superados e as soluções e estratégias devem ser traçadas regionalmente.

O processo de urbanização no Brasil é um exemplo típico dos processos de urbanização nos capitalismo tardios, com industrialização acelerada e com grandes fluxos migratórios do campo para a cidade. Definidor de uma sociabilidade moderna, com a manutenção de arcaísmos em várias dimensões da vida social, este processo foi responsável pela criação de desigualdades estruturais que integraram apenas

marginalmente as populações mais pobres, marcando-se por seu caráter excludente e opressor. (MARICATO, 1996; RIBEIRO, 2010; MELLO, 1998 apud ROYER, 2013).

A urbanização brasileira, marcada por profundas desigualdades, teve seu impulso principal a partir dos anos de 1940. Entretanto, foi só na década de 1970, em pleno “milagre brasileiro”, que as cidades e metrópoles assumiram a feição que se observa atualmente. De acordo com Ermínia Maricato (1996, p. 31),

O processo de urbanização, acelerado e concentrado, marcado pelo “desenvolvimento moderno do atraso”, cobrou, a partir dos anos 80, após poucas décadas de intenso crescimento econômico do país, um alto preço, mediante a predação ao meio ambiente, baixa qualidade de vida, gigantesca miséria social e seu corolário, a violência.

A industrialização brasileira, por um lado proporcionou um inegável crescimento de sua riqueza interna, mas por outro se deu em uma base já profundamente desigual da sociedade, e o que o processo de modernização fez, na verdade, foi aprofundar esta desigualdade, fato espelhado nas cidades brasileiras:

Como parte integrante das características que assume o processo de acumulação capitalista no Brasil, o urbano se institui como polo moderno ao mesmo tempo em que é objeto e sujeito da reprodução ou criação de novas formas arcaicas no seu interior, como contrapartida de uma mesma dinâmica (MARICATO, 2001, p. 15).

Uma das faces visíveis desse processo foi a explosão de moradias subnormais nas cidades brasileiras, por muitas vezes consequente da ausência de políticas públicas de intervenção no território. Segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, 88,6% dos domicílios brasileiros em aglomerados subnormais estão em vinte Regiões Metropolitanas do país, especialmente em São Paulo, Rio de Janeiro e Belém, que juntas respondem por 43,7% do total destes domicílios no Brasil⁸.

Paradoxalmente, essas mesmas regiões metropolitanas são territórios de geração de riquezas no país. A pesquisa PIB dos municípios 2005-2009, conduzida pelo IBGE, mostrou que, em 2009, “aproximadamente 25% de toda a geração de renda do

⁸ Segundo o IBGE (2010, p. 26), “o conceito de aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico de 1991 [...] de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, conhecidos como: favela, invasão, grotas, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita entre outros”. Para o Censo de 2010, o IBGE atualizou e aprimorou a identificação dos aglomerados, utilizando, em especial, imagens de satélite de alta resolução, representando uma mudança qualitativa para a identificação das áreas em relação aos censos passados. A publicação completa do PIB dos municípios, bem como com todos os dados e tabelas, pode ser acessada na página do IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/default.shtm>.

país estava concentrada em cinco municípios: São Paulo (12%), Rio de Janeiro (5,4%), Brasília (4,1%), Curitiba (1,4%) e Belo Horizonte (1,4%)” (IBGE, 2011, p. 21). Todos estes são municípios-sede de regiões metropolitanas.

Pode-se afirmar, portanto, que o valor adicionado bruto da riqueza da indústria e dos serviços no Brasil é gerado em suas regiões metropolitanas. As disparidades regionais advindas da grande desigualdade territorial, no entanto, exigem uma atuação do poder público no sentido de melhorar a produção e distribuição de riquezas.

O Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (FJP) tem elaborado, nos últimos anos, estudos sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios no Brasil. Em 2014 apresentou as informações mais recentes sobre as necessidades habitacionais, com os resultados representativos para o país, as unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas. Foi um trabalho produzido com dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013-2014, elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A tabela 1 a seguir traz os déficits totais e relativos, considerando domicílios particulares permanentes e improvisados, segundo as principais regiões metropolitanas do país e o DF. Nota-se que o percentual do DF (sem considerar o Entorno do DF) está acima da média das grandes regiões metropolitanas brasileiras.

Tabela 1- Déficit habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados segundo regiões metropolitanas (RM) – Brasil – 2014

	<i>TOTAL</i>	<i>TOTAL RELATIVO</i>
<i>RM Belém</i>	77.406	12,0
<i>RM Fortaleza</i>	123.644	10,5
<i>RM Salvador</i>	120.503	8,7
<i>RM Recife</i>	128.920	10,2
<i>RM Belo Horizonte</i>	157.019	9,0
<i>RM São Paulo</i>	625.759	8,9
<i>RM Rio de Janeiro</i>	306.690	6,9
<i>RM Curitiba</i>	83.809	7,1
<i>RM Porto Alegre</i>	91.436	6,0
<i>Distrito Federal</i>	117.710	12,5
<i>TOTAL</i>	1.832.896	

Fonte: Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>.

A FJP estimou que um déficit habitacional de cerca de 6,9 milhões de unidades habitacionais constitui o quadro numérico da precariedade habitacional no país. Segundo o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (BRASIL, 2009) a maior parte deste

déficit é urbano, 6,6 milhões de domicílios, e é fortemente concentrado nas famílias com renda de até R\$ 1.200,00 (92%).

Segundo o IBGE, 88,2% dos domicílios em aglomerados subnormais⁹ estavam em regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes e apenas 11,8% destes domicílios estavam em municípios isolados ou em regiões metropolitanas com menos de 1 milhão de habitantes (IBGE, 2010, p. 40). Desta forma, o próprio IBGE estabeleceu as regiões metropolitanas como uma unidade privilegiada de análise, por conta do “predomínio metropolitano na distribuição dos aglomerados subnormais”.

Outro problema fundamental para as políticas urbanas setoriais é a capacidade administrativa dos municípios. Em estudo realizado pelo CEM/CEBRAP em 2007 para o Ministério das Cidades, sobre as capacidades administrativas dos municípios brasileiros, vários obstáculos foram identificados para a completa implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Destaca-se o que diz respeito à habitação e à questão metropolitana: “ausência de instância regional que articule a ação de estados e municípios nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas” (BRASIL, 2009b). Esta pesquisa revela a dificuldade institucional de execução de uma política setorial que não pode prescindir de sua dimensão territorial.

O PlanHab explicita em sua Estratégia 3 “dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social”, como as instâncias envolvidas, deveriam tratar da questão fundiária:

Nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, em se constatando a inexistência de quantidade de terra necessária para atender às necessidades habitacionais de interesse social em cada município isoladamente, o dimensionamento deverá ser feito de maneira articulada, se possível em planos estaduais ou metropolitanos onde se possa ter uma visão do território regional como um todo e planejar o dimensionamento das terras necessárias na região para HIS (BRASIL, 2009b, p. 127).

A incorporação de critérios regionais e de tamanho de população a partir da leitura do déficit habitacional está presente nas diretrizes e normas das políticas habitacionais do governo federal e também nas normas dos programas e linhas de financiamento. Mesmo o principal programa de produção habitacional, o Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2009a), tem em sua normativa valores-limite de financiamento diferentes para regiões metropolitanas, o que, na verdade, traduz o aumento do preço

⁹ Sobre o conceito de aglomerados subnormais ver item 1.7 ao final deste capítulo

final da unidade financiada e/ou repassada nos desenvolvidos e pujantes mercados imobiliários das principais regiões metropolitanas do país.

A elevação do preço da terra nos municípios, bem como a elevação dos limites de produção do programa, mostra um dos principais problemas para o equacionamento da questão da produção habitacional em âmbito municipal. As estatísticas disponíveis mostram que houve um expressivo aumento do preço do imóvel em pelo menos três cidades-sede de RM: Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo.

Alguns estudos têm sido conduzidos buscando explicar a elevação destes preços. Segundo Sígolo (2012, p. 9 apud ROYER, 2013, p. 180)

muitas especulações são feitas e as justificativas de representantes do setor imobiliário se sustentam em 4 pilares: (1) na existência de uma demanda reprimida, (2) no aumento do preço do solo urbano, (3) na elevação do custo da construção e (4) no crescimento da participação do capital financeiro nos circuitos imobiliários.

Esse aumento de preços, especialmente o aumento do preço do solo urbano, colabora de forma expressiva para o aumento da segregação urbana, contribuindo para o deslocamento da população de mais baixa renda para áreas mais distantes de centros de empregos e precárias do ponto de vista da infraestrutura urbana. Este deslocamento é notado de forma expressiva nas regiões metropolitanas. Segundo Sígolo (2012, p. 14 apud ROYER, 2013, p. 180), “a quase inexistência de uma gestão integrada de abrangência metropolitana agrava ainda mais este quadro”.

Por mais que os planos e programas habitacionais, em âmbito federal, tenham estabelecido proposições alinhadas com o fenômeno urbano, ainda prevalece o empecilho da competência constitucional dos municípios para o uso e ocupação do solo, da delimitação dos eixos e vetores de crescimento e expansão da cidade, e ainda da determinação das demandas habitacionais em âmbito local. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é um sistema que opera por meio de adesão voluntária dos entes municípios e estados. Por mais que se exija a obrigatoriedade dos planos habitacionais, para quem aderiu ao Sistema, tem sido um esforço o estabelecimento de um planejamento municipal para a questão habitacional, sobretudo quando se considera o município em sua região metropolitana.

Ainda de acordo com a pesquisa da Fundação João Pinheiro (FJP) em 2014, 1,888 milhões de unidades no Brasil estão em situação de inadequação fundiária urbana – o segundo fator que mais afeta os domicílios. Grande parte do problema concentra-se nas regiões metropolitanas, que respondem por 50,5% das 954 mil moradias nessa

condição. Em termos absolutos, a inadequação fundiária está concentrada na região Sudeste, com 1,119 milhão de domicílios afetados. Desses, grande parte, 637 mil, está localizada em São Paulo, principalmente na sua região metropolitana (434 mil). Com relação às regiões metropolitanas, observa-se que o percentual de domicílios com inadequação fundiária é maior que nas demais áreas. Destaque para as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.

1.7. Aglomerados subnormais

Num país com dimensões continentais como o Brasil, em que os processos sociais e espaciais são complexos e dinâmicos, da mesma forma os movimentos de ocupação do espaço pela população são distintos e se apresentam com especificidades locais. Desta maneira, os aglomerados subnormais não fogem dessa condição, ainda que correspondam a áreas mais específicas dentro do espaço urbano.

O PlanHab caracteriza os assentamentos precários e informais pela “informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional” (BRASIL, 2009b, p. 36).

O IBGE tem divulgado informações sobre os recortes territoriais classificados como ‘Aglomerados Subnormais’, inseridos nos levantamentos do Censo Demográfico já em 2010. Esta nomenclatura engloba os diversos tipos de assentamentos irregulares existentes no País, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros.

Segundo o estudo do IBGE (2010), aglomerado subnormal é:

Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa.

Este levantamento traz ainda a identificação dos aglomerados subnormais, de acordo com os seguintes critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra seja pública ou privada;
- b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por

órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto.

Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.

Sua existência está relacionada a alguns fatores característicos, tais como: a forte especulação imobiliária e fundiária, ao espraiamento territorial do tecido urbano, à carência de infraestruturas as mais diversas, à periferização da população, entre outros. Neste contexto, são uma resposta daquela parcela da população, predominantemente de baixa renda, que busca a necessidade de moradia, e que vai habitar os espaços menos valorizados pelo setor imobiliário e fundiário dispersos pelo tecido urbano. Ainda, como fator agravante, muitas vezes ocupam aqueles territórios que não interessam ao mercado imobiliário, seja em áreas de expansão da cidade, seja em áreas ambientalmente frágeis.

Um aglomerado subnormal pode ser composto por um ou mais setores censitários, que são pequenos recortes territoriais que servem para organizar e gerenciar a coleta de informações para o Censo, por exemplo. No país, como já mencionado, observa-se uma grande variedade de aspectos que caracterizam os aglomerados subnormais. É importante, nesta caracterização, reconhecer os aspectos espaciais destas áreas, pois se configuram de maneira diversa e de acordo com aspectos específicos de cada cidade, distinguindo-se entre si tanto em termos de localização no espaço urbano quanto em relação a aspectos muito específicos como topografia, padrões urbanísticos, densidade e características do sítio.

O IBGE realiza os levantamentos do Censo por meio de setores censitários¹⁰. Dos cerca de 317.000 setores censitários em que o país foi dividido para finalidade de coleta de dados pelo IBGE, 15.868 foram identificados como setores subnormais (cerca de 5%). Esses 15.868 setores censitários subnormais formam os 6.329 aglomerados

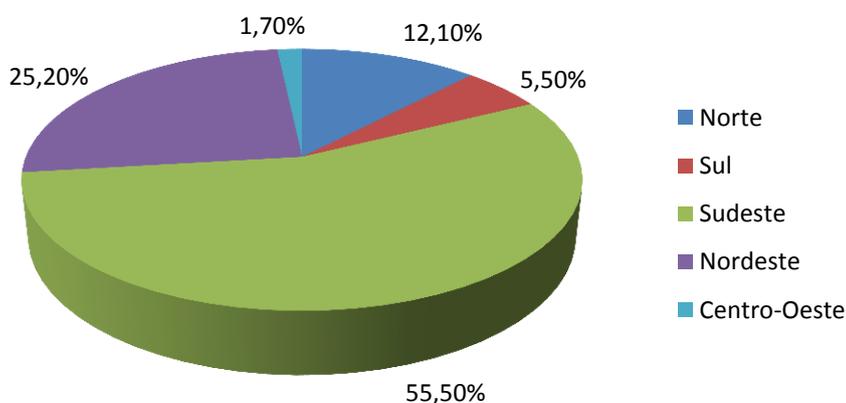
¹⁰O setor censitário é a unidade territorial de controle cadastral da coleta, constituída por áreas contíguas, respeitando-se os limites da divisão político-administrativa, dos quadros urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além dos parâmetros de dimensão mais adequados à operação de coleta. Os setores censitários podem ser classificados quanto a seu sítio – urbano ou rural; e quanto a seu tipo, normal ou especial. Os setores censitários especiais são os seguintes: setor especial de aglomerados subnormais; setor especial de quartéis, bases militares etc.; setor especial de alojamento, acampamentos etc.; setor especial de embarcações, barcos, navios etc.; setor especial de aldeia indígena; setor especial de penitenciárias, colônias penais, presídios, cadeias etc.; setor especial de asilos, orfanatos, conventos, hospitais etc.; e setor especial de assentamentos rurais (IBGE, 2010).

subnormais identificados, considerando que cada aglomerado subnormal é formado por um número variável de setores censitários.

Os 15.868 setores subnormais levantados no Censo de 2010 somavam uma área de 169.170 hectares, e comportavam 3.224.529 domicílios particulares ocupados.

A Região Sudeste foi a que apresentou a maioria dos setores em aglomerados subnormais do País (55,5%), e também o maior percentual de domicílios nestas áreas (49,8%). (gráficos 1 e 2 e figura 4). Conclui-se que na Região Sudeste as áreas de subnormais pesquisadas eram mais densas, seguida da Região Nordeste, o que também pode ser constatado ao se observar os dados de densidade disponíveis no plano tabular.

Gráfico 1 - Distribuição de setores em aglomerados subnormais, por Grandes Regiões - 2010



Fonte: IBGE (2010), adaptado pelo autor

O Censo de 2010 informa que 6% de toda a população brasileira naquele ano morava em aglomerados subnormais, distribuída em 5,6% de todos os domicílios do país. Destes domicílios, quase a metade estava na região Sudeste do país. A figura 4 ilustra a distribuição dos aglomerados urbanos no país, segundo o CENSO 2010.

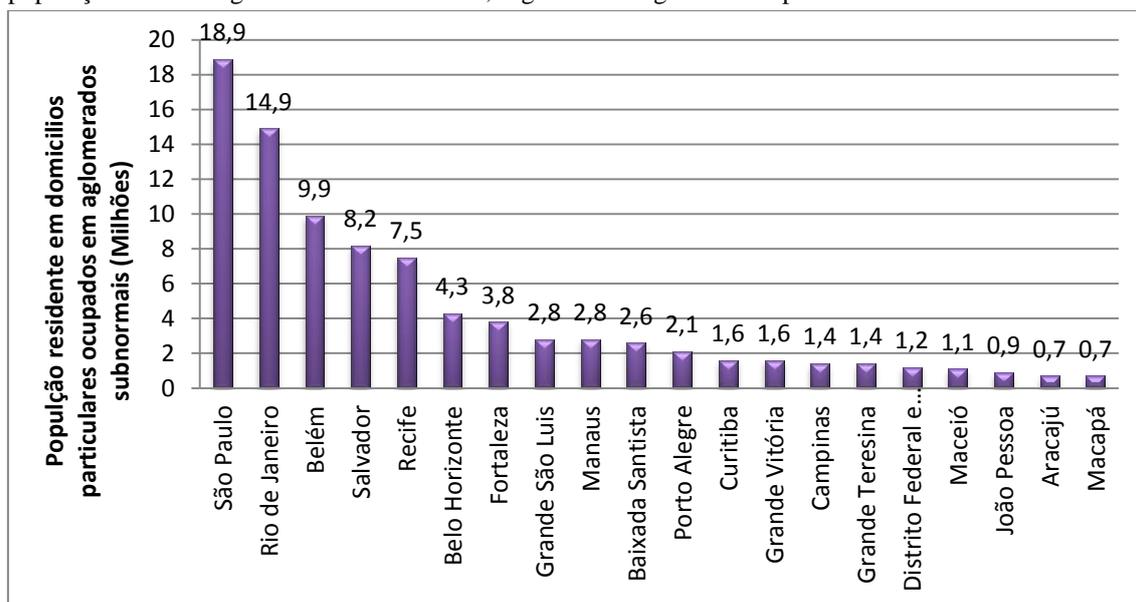
Figura 4 – Mapa da distribuição dos aglomerados subnormais no país - 2010



Fonte: IBGE (2010)

Os dados do Censo 2010 demonstram que, do total de 11.425.644 pessoas residentes em aglomerados subnormais, 6.780.071 (cerca de 59%) se concentram nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Salvador e de Recife, conforme disposto no gráfico 2.

Gráfico 2 - Distribuição da população em aglomerados subnormais, total e proporção em relação a população total em aglomerados subnormais, segundo as Regiões Metropolitanas – 2010



Fonte: IBGE (2010)

1.8. Síntese do capítulo

Neste capítulo foram abordados os temas das aglomerações urbanas e da metropolização, enquanto fenômenos que explicam e definem a cidade contemporânea brasileira. As dinâmicas de ocupação e organização do território, em escala regional metropolitana, mantêm características homogêneas em todo o território nacional, apesar das especificidades locais dos arranjos territoriais. A distribuição e organização do espaço intra-urbano, especialmente nas cidades maiores, é caracterizada por diversos fatores inter-relacionados: forte especulação imobiliária e fundiária, grande espraiamento territorial do tecido urbano, carência de infraestruturas as mais diversas, incluindo de transporte e, por fim, pela periferização da população (SANTOS, 2005).

Os temas centrais desta pesquisa têm como pano de fundo o cenário das aglomerações urbanas, e encontram-se num território marcado pela égide da metropolização. Neste sentido, este capítulo tangenciou questões referentes à esta temática para melhor compreensão dos fenômenos metropolitanos que caracterizam esta paisagem. A conceituação dos espaços metropolitanos e grandes aglomerações traz luz ao objeto trabalhado, nos dizeres de Milton Santos (1996) “é necessário transitar pelas escalas, pois o que está em jogo não é o status da interpretação, mas o tecido espacial a sociedade e o tempo”. Decerto, o reconhecimento da escala de abordagem é fundamental para um estudo conceitual e epistemológico como proposto aqui. Entretanto, a complexidade do tema e os objetivos centrais do trabalho entende que lacunas foram abertas para posteriores discussões, não menos importantes, tais como o tema da dispersão urbana.

A breve caracterização da rede urbana e das regiões metropolitanas brasileiras permitiu localizar territorialmente, na escala regional, a inserção da região objeto deste estudo, onde é inequívoco o nível de inter-relações entre as cidades periféricas e a cidade-metrópole central.

No âmbito das políticas públicas e dos normativos legais, destaca-se o Estatuto da Metrópole como o grande avanço no tratamento das questões metropolitanas.

O processo de urbanização brasileira, historicamente excludente, permite uma explicação, em parte, do surgimento de aglomerados subnormais, uma característica da periferização, que marca a paisagem das cidades brasileiras. Este recorte temático é fundamental para compreensão inicial dos temas centrais abordados, que é o da irregularidade fundiária e, por conseguinte, da segregação sócio-territorial.

As especificidades da dinâmica habitacional devem ser consideradas também, uma vez que a habitação reflete uma divisão social do espaço urbano. Na cidade capitalista, a localização da moradia é condicionada, de um lado, pela intensidade dos mecanismos de especulação imobiliária e fundiária, que orientam o valor do solo e do imóvel, e de outro, pela capacidade diferenciada dos diversos grupos sociais de pagarem pela habitação (CORRÊA, 1994).

Nesse sentido, no escopo desta pesquisa, percebe-se a (re)produção daqueles fenômenos no território do DF e das cidades do seu Entorno, configurando o aglomerado urbano do DF, que será tratado no capítulo seguinte, numa abordagem sistemática das suas características sócio-territoriais, destacando seus problemas fundiários e habitacionais.

2. O AGLOMERADO URBANO DO DF

A implantação de Brasília partiu do pressuposto que sua expansão se faria através de cidades satélites, e não da ocupação urbana gradativa das áreas contíguas ao núcleo original. Previa-se a alternância definida de áreas urbanas e áreas rurais - proposição contrária à ideia do alastramento suburbano extenso e rasteiro. Assim, a partir do surgimento precoce e improvisado das cidades satélites, prevaleceu até agora a intenção de manter entre estes núcleos e a capital uma larga faixa verde, destinada ao uso rural. Tal abordagem teve como consequência positiva a manutenção, ao longo de todos esses anos, da feição original de Brasília (COSTA, 1987, p. 7).

Com a implantação do Plano Piloto de Brasília, a utopia de uma cidade totalmente projetada e controlada, consolidava a política nacional de desbravamento do Planalto Central. Além de centro político do país, Brasília foi concebida como instrumento de indução do desenvolvimento ao interior, como tentativa de solução aos problemas de integração do território nacional.

Entretanto, a migração e a fixação do imenso contingente de pessoas atraídas pela epopéia da capital se contrapunham àquele controle: desde o início da construção de Brasília, a ocupação “não-regular” é um fato, e coloca como emergenciais as políticas habitacionais e fundiárias. Já na primeira década de existência da capital, consolida-se um modelo polinuclear de ocupação, segregador e periférico, com a criação das cidades-satélites que conformam o Distrito Federal (Azevedo, 2002, p. 204). Soma-se a isso, o fato de o planejamento urbano efetivo do território do Distrito Federal e sua região de influência ter se iniciado somente nos anos de 1970, com a cidade já se expandindo.

Desde a inauguração da capital, o governo detém a posse da terra no Distrito Federal, bem como a decisão de implantar novas áreas de ocupação. A despeito de não haver efetivamente uma política habitacional que atendesse a demanda social, cada vez mais crescente, tem início o processo de expulsão de população ao entorno imediato, criando-se assim as cidades-satélites. Nas últimas décadas, para além do perímetro do DF, os territórios limítrofes também serão abrigo de contingentes populacionais – e foco de ocupação urbana pelo mercado imobiliário.

Por sua vez, a ampliação da área de influência de Brasília ocorreu em função da própria expansão de seu mercado consumidor e do setor de serviços. Além do mais, dada a concentração da função de serviços especializados de governo, se, por um lado, o espaço territorial do núcleo de Brasília passa a ser muito valorizado, por outro, sua periferia passa a apresentar grande carência de equipamentos urbanos.

Na década de 1990, entre 1991-96, as taxas de crescimento da aglomeração de Brasília chegam a 3,5% a.a, constituindo-se em uma das áreas com maior dinamismo populacional do país.

Basta observar o mapa da mancha urbana que circunda o Distrito Federal para reconhecer que se conforma uma aglomeração formada por um conjunto de cidades ao redor, para além dos limites do quadrilátero do DF, com características metropolitanas. É notória também a influência direta que Brasília exerce sobre essa microrregião.

Figura 5 - Ocupações urbanas do DF e Entorno



Fonte: Sedhab DF – PDOT 2009

As relações estabelecidas entre o Distrito Federal e os municípios periféricos inserem-se num contexto regional mais amplo, com influências intra e inter-regionais. Entretanto, dada sua precária base econômica primária e secundária, Brasília não exerce uma função econômica com características polarizadoras.

Aldo Paviani (2007), em sua periodização sobre as etapas da urbanização de Brasília¹¹, vislumbra três períodos:

¹¹ Aldo Paviani lembra que já houve inúmeras tentativas de demarcar os diferentes períodos da urbanização local, a partir da inauguração do Plano Piloto, destacando os trabalhos de Ignez Barbosa Ferreira (1985), Neio Lúcio de Oliveira Campos (1991), Luiz Alberto Gouvêa (1991) além dos dele próprios, entre outros.

I – O da construção e transferência de funcionários e órgãos – o período pioneiro- de 1956 a 1973; período marcado, no âmbito da conjuntura política nacional, pela ditadura militar (golpe de 1964), e por diversas crises políticas, o que “paralisava” a cidade, com o fechamento do Congresso Nacional, edições de Atos Institucionais e boatos de retorno da capital ao Rio de Janeiro. Enquanto isso, no âmbito local, inicia-se a implantação das cidades-satélites (Taguatinga, 1958; Ceilândia, 1971), com a transferência de cerca de 82 mil habitantes das favelas do IAPI, Vilas Esperança, Morro Urubu, Morro do Querosene, entre outras, além da fixação do Núcleo Bandeirante.

II - o período entre 1974 até início dos anos 1990: a consolidação de Brasília passa por diversas ações: a) tentativa de organização da expansão da cidade pelo PEOT – Plano Estrutural de Organização Territorial, de 1977); a elevação do Plano Piloto como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela UNESCO; a atividade imobiliária é incrementada com a construção das mansões do Lago Sul e Norte, entre outros, e intensifica-se o comércio de terras, sobretudo de lotes residenciais; b) configuração da Área Metropolitana de Brasília, ainda que informal, paralelamente ao aumento da segregação socioespacial, da favelização e o incremento do desemprego e da violência urbana; c) conquista da autonomia administrativa e política, com eleição de governador e constituição de uma Câmara Distrital; criação de novos assentamentos, (Samambaia, 1989); nesta fase se intensificam a grilagem e as ocupações de terras, originando os “condomínios irregulares” e as “invasões”; no âmbito do planejamento urbano, estabelece-se o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, e o documento “Brasília Revisitada”, em 1987.

III - o período atual, incluindo os últimos 15 anos, onde surge a metrópole terciária e quaternária, ao mesmo tempo que se amplifica as transferências de moradores dos chamados “fundos de quintal” das cidades-satélites, revelador da segregação com periferização socioespacial; neste período, houve também o aumento significativo de novos assentamentos, como o Riacho Fundo I e II, Santa Maria, Recanto das Emas, além de expansões como a do Setor O na Ceilândia, entre outros; também surgem neste período a Vila Estrutural e o Itapuã.

Quando se refere à aglomeração de Brasília não há consenso sobre a identificação destas cidades, ou dos limites geopolíticos e administrativos desta composição, o que implica em dificuldades na formulação e/ou implantação gestão metropolitana de maneira efetiva, na administração do espaço metropolitano, e como

isso pode repercutir na vida da população, gerando mais desenvolvimento e diminuindo as desigualdades.

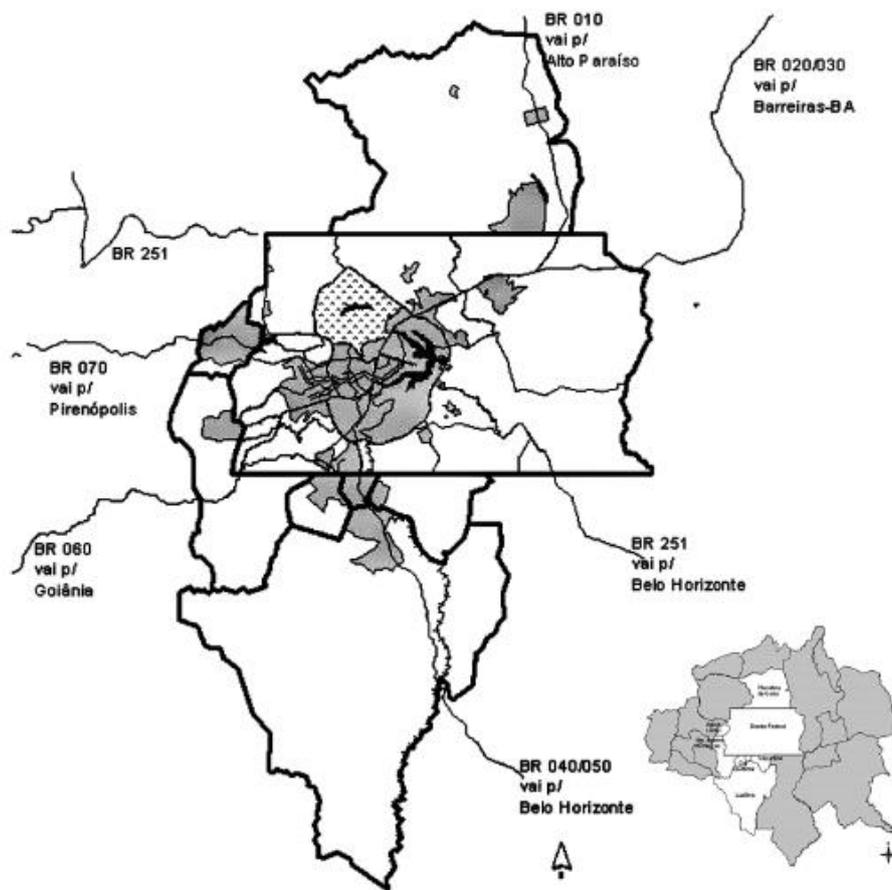
São diversos os recortes territoriais e as denominações que fundamentam os limites geopolíticos dos municípios que circundam o DF. Por vezes, utilizam o conceito da RIDE DF, outras abordam o conceito de Aglomerado Metropolitano de Brasília, ou tão somente aplicam o conceito de Entorno do DF. Sob quaisquer óticas, o que é comum e evidente é a forte dependência entre aqueles municípios e o Distrito Federal.

Conforme relata, com muita propriedade, Steinberger (2003 apud CATALÃO, 2009), identificam-se pelo menos seis delimitações para esta região circundante de Brasília, cada uma delas tendo sido feita conforme objetivos específicos e com diferentes cidades na configuração de cada delimitação, embora o objetivo maior seja “a delimitação de uma região com semelhanças e complementaridades entre as cidades abarcadas e, conseqüentemente, a criação de um ente de gestão que dê conta das especificidades socioespaciais e que ofereça subsídios à resolução dos problemas metropolitanos”.

O Aglomerado Urbano de Brasília – AUB – foi pensado no âmbito de um estudo¹² desenvolvido para avaliar os instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo e sua delimitação teve como base a inexistência de uma região metropolitana, tal como constitucionalmente se indicou a definição, para Brasília, levando-se em conta o fato de ter ele precedido a criação da RIDE. Sua composição foi indicada a partir do que comumente se denomina Entorno Imediato, composto pelos municípios: Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

¹² Igor Catalão (2009) faz referência à este estudo, realizado pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, em conjunto com o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano – CNDU, onde teria se institucionalizada a região, inclusive criando as Secretarias do Entorno (no DF e em Goiás). Entretanto, não há referências sobre os critérios de delimitação do AUB.

Figura 6 - Aglomerado Urbano de Brasília



Fonte: Paviani (1999)

No âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento – IIPND, foi criado o PERGEB – Programa Especial para a Região Geoeconômica de Brasília, cujo principal objetivo era criar estratégias para a promoção do desenvolvimento da região sob influência direta de Brasília, uma tentativa de reduzir a já crescente dependência daquelas cidades contíguas. Em linhas gerais, tratava-se de promover moradias, infraestruturas e empregos na Região Geoeconômica (CATALÃO, 2009).

O Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília – PERGEB, criado em 1975, trouxe à discussão a pauta do desenvolvimento regional coincidindo com o início do processo de metropolização pelo qual a capital iria passar. O objetivo do PERGEB era o de preservar Brasília e fortalecer subcentros no entorno do Distrito Federal. Em 1977, estabeleceu três níveis de atuação: a) a escala local-Distrito Federal; b) a escala de transição-municípios limítrofes ao Distrito Federal; c) a escala regional - demais municípios.

A área denominada ‘Entorno do DF’ foi instituída a partir do documento *O Entorno do DF-Problemas, Propostas e Soluções* (SUDECO/CNDU/INDUR, 1981 apud AZEVEDO, 2002), e era formada por onze municípios de Goiás e um de Minas

Gerais¹³. Neste documento consta a assinatura de um protocolo de intenções entre os governos do Distrito Federal e dos dois Estados.

Naquele período, deflagrava-se então o processo de urbanização da periferia do DF, que não cessou até os dias de hoje. De 100 mil habitantes em 1970, a população praticamente dobrou em cada uma das três décadas seguintes, alcançando mais de 750 mil habitantes em 2000, evoluindo para os atuais 1,128 milhão (PMAD, 2013).

Durante as décadas de 1980 e 1990, o processo de urbanização da periferia do DF se intensifica rapidamente, e provoca necessidades de discussões no âmbito de políticas regionais sobre sua delimitação territorial. Em 1991, Brasília já fazia parte de um aglomerado urbano, com uma população de 2.161. 709 habitantes¹⁴, vivenciando graves problemas sociais, econômicos e urbanos decorrentes de altas taxas migratórias e do transbordamento da população residente fora dos limites do DF, que continuava a utilizar os serviços e equipamentos deste território, na ausência de políticas públicas e investimentos suficientes na região.

O seminário ‘Alternativas de Gestão Territorial para o Aglomerado Urbano de Brasília’ realizado em novembro de 1997, promovido pelo Núcleo de Estudos Urbanos da Universidade de Brasília – NEUR, em parceria com a Companhia de Planejamento do DF – CODEPLAN, apresentou o estudo “Delimitação do espaço metropolitano de Brasília: estudo preliminar para subsidiar a proposta de criação da Região Metropolitana de Brasília”.

Neste Seminário foi discutido pela primeira vez o termo ‘Área Metropolitana de Brasília -AMB’, e também foram identificados os 10 municípios que, naquela oportunidade, preenchiam os critérios formulados pelo IBGE para enquadramento em aglomeração metropolitana, quais sejam: Luziânia, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás, Planaltina, Formosa, Padre Bernardo e Alexânia. Mais recentemente, a CODEPLAN decidiu incorporar à AMB os municípios de Cristalina e de Cocalzinho de Goiás que, embora tenham suas sedes municipais distantes e com reduzidas interações com o DF, possuem fluxos intensos com a Capital Federal.

¹³ O Entorno era formado pelos seguintes municípios: Abadiânia, Alexânia, Cabeceiras, Cristalina, Corumbá de Goiás, Formosa, Luziânia, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto (GO) e Unaí (MG).

¹⁴ Fonte: IBGE, considerando como periferia do aglomerado os municípios da região oficialmente criada – RIDE, pela LC nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

Embora não esteja instituída por legislação própria, a Área Metropolitana de Brasília – AMB- apresenta uma evidente funcionalidade entre o Distrito Federal e os municípios adjacentes, com alto grau de dependência destes com relação à capital.

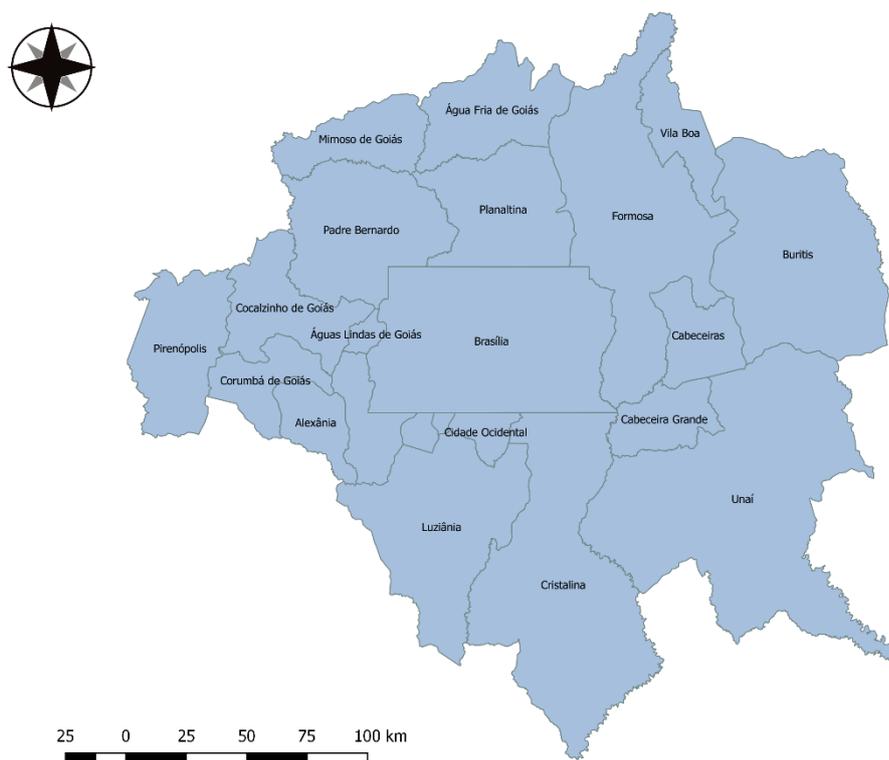
A CODEPLAN considera a divisão do Entorno de Brasília em três regiões de acordo com sua dependência em relação ao Distrito Federal: Região I – alta polarização: Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás; Região II – média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás; Região III – baixa polarização: Água Fria de Goiás, Buritis (MG), Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unaí (MG) e Vila Boa.

Como já mencionado no capítulo anterior, a criação de Regiões Integradas de Desenvolvimento é prevista no texto constitucional de 1988 (Art. 21, Inciso IX e Art. 48, Inciso IV).

A Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 criou a Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno - RIDE DF, e instituiu o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, com a finalidade de “preservar Brasília e garantir auto-sustentação econômico-financeira às cidades satélites e aos municípios vizinhos à Capital”. A Lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 7.469, de 04 de maio de 2011, criando efetivamente a região e o Conselho Administrativo, no âmbito do Ministério da Integração Nacional – COARIDE, sua composição e competências para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás, Minas Gerais e do Distrito Federal. Corresponde a uma área de 57.169,6 km² e abrange 19 municípios¹⁵ goianos: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, e 3 municípios em Minas Gerais: Buritis, Cabeceira Grande e Unaí. (figura 7)

¹⁵ Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional Projeto de Lei da Câmara (PLC nº 102/2015), de autoria do Deputado Federal Rogério Rosso (PMDB DF), que altera a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, incluindo novos municípios para a RIDE DF. O Projeto de Lei Complementar do Senado nº 410/2013, de autoria do então Senador Rodrigo Rollemberg, inclui os municípios de Alto Paraíso e São João da Aliança, em Goiás.

Mapa 1 - Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno – RIDE



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

A RIDE-DF foi uma saída encontrada pelo governo federal para instituir regiões metropolitanas que abrangessem mais de uma unidade federativa. O objetivo foi essencialmente a criação de programas e projetos voltados para a diminuição das desigualdades sociais entre o DF e o Entorno. Importante destacar que a RIDE herdou tanto os princípios do PERGEB quanto boa parte da estrutura territorial que o programa deixou.

Conforme destaca Azevedo (2002), A RIDE-DF é um arranjo político-institucional, criada com o objetivo de propor e executar programas e projetos voltados para a diminuição das desigualdades sociais entre o Distrito Federal e o Entorno

De acordo com a SUDECO¹⁶, consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, Estados de Goiás, Minas Gerais e aos Municípios que a integram, relacionados com as seguintes áreas: infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e

¹⁶ Disponível em: <<http://www.sudeco.gov.br/municipios-ride>>.

minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; serviços de telecomunicação; turismo; e segurança pública.

Destacando a heterogeneidade da RIDE-DF, Queiroz (2007) divide os municípios em quatro grupos a depender das atividades econômicas dominantes: (a) atividades agropecuárias como maior parte da renda da população; (b) atividade industrial como base do seu PIB, eminentemente urbanos, a exemplo de Luziânia e Alexânia; (c) base econômica no setor terciário, com predominância de serviços e comércio, e; (d) base equilibrada entre os setores primário e terciário. Todas exercem, no entanto, funções que estão ligadas, em maior ou menor grau, à economia do DF.

Na prática, o arranjo tem agido de forma tímida enquanto região politicamente deliberada (QUEIROZ, 2007), sem políticas públicas abrangentes e sem realizar uma contribuição efetiva para o processo de integração regional. Queiroz (2007) afirma que a delimitação territorial da RIDE/DF foi determinada por critérios políticos e não técnicos, simbolizando arbitrariedade na formulação dessa região.

Segundo o estudo ‘Cidades-REGIC’ (IBGE, 2008), Brasília é uma Metrópole Nacional e núcleo de uma Área Metropolitana que abrange o Distrito Federal e 11 municípios goianos com relação metropolitana: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás. A influência que Brasília exerce sobre essa região apresenta-se de forma diferenciada, sendo mais intensa nesses 11 municípios que sofrem os efeitos polarizantes da Capital e menos acentuada nos demais municípios que constituem a sua área de influência.

2.1. Formação do aglomerado urbano do DF

O marco inicial do processo histórico de formação da RIDE-DF ocorreu com a formação e ocupação do Planalto Central por meio da mineração do ouro do século XVIII. Esta atividade econômica deixou de ser basilar no século XIX, período de hegemonia da produção açucareira e da pecuária, em segundo plano. Já no século XX, novo ânimo econômico se verificou nestas localidades, com a política de expansão e interiorização da fronteira econômica (QUEIROZ, 2007).

Os municípios-gênese da RIDE-DF passaram por estes três ciclos e remetem à divisão política da Capitania de Goiás, dividida em julgados, unidade determinada pelo tipo de atividade exercida pelas localidades das Comarcas. Estudo científico ressalta que

a delimitação dos municípios-gênese da RIDE-DF ficou próxima da divisa entre o norte e o sul da Capitania, sendo o julgado de Meia Ponte – praticamente coincidente com a base territorial da RIDE, encravado entre estes polos (QUEIROZ, 2007).

O intenso processo de urbanização, acompanhado pela expansão industrial na década de 1950, coincide com a transferência da capital para Brasília. Neste período, o Brasil passa de uma sociedade predominantemente rural para urbana, e esta virada foi especialmente marcante no Centro-Oeste: a região saiu de uma posição de menor taxa de urbanização (cerca de 20%), para o terceiro lugar em 1960, com 34%, e chegando em 2000 ocupando o segundo posto com mais de 83% da população vivendo em cidades.

O processo de formação do aglomerado urbano de Brasília se intensificou, a partir do início da década de 1970 e, naquele momento já se observava o impacto gerado pela construção da capital em sua área adjacente. A região do Planalto central integrou-se assim ao restante do País por uma malha rodoviária, favorecendo as migrações.

A expansão dessa área ocorreu de forma polinucleada e esparsa no território no Distrito Federal (PAVIANI, 2010), perpassando seus limites político-administrativos e abrangendo um espaço de influência direta em municípios do Estado de Goiás. A configuração espacial do território constitui um espaço urbano com complexidade metropolitana por suas funções e processos, que extrapolam as fronteiras do quadrilátero, assumindo a forma de região metropolitana. A tabela 2 apresenta a evolução populacional dos municípios que formam a Área Metropolitana.

Tabela 2 - População na Área Metropolitana de Brasília no período de 1960 a 2010

Ânos	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Área Metropolitana de Brasília	208.098	625.916	1.357.198	1.980.432	2.753.414	3.484.451
Distrito Federal	140.164	537.492	1.176.935	1.601.094	2.051.146	2.570.160
Peri. Metropolitana de Brasília	67.934	88.424	180.263	379.338	702.268	914.291
Águas lindas de Goiás	(1)	(1)	(2)	(2)	105.746	159.378
Alexânia	8.022	9.390	12.124	16.472	20.047	23.814
Cidade Ocidental	(1)	(1)	(1)	(1)	40.377	55.915
Cristalina	8.402	11.600	15.977	24.937	34.116	46.580
Formosa	21.708	28.874	43.296	62.982	78.651	100.085
Luziânia	27.444	32.807	80.089	207.674	141.082	174.531
Novo Gama	(1)	(1)	(1)	(1)	74.380	95.018
Padre Bernardo	4.637	8.381	15.857	16.500	21.514	27.671
Planaltina de Goiás	6.123	8.972	16.172	40.201	73.718	81.649
Santo Antônio do Descoberto	(1)	(1)	12.725	35.509	51.897	63.248
Valparaíso de Goiás	(1)	(1)	(1)	(1)	94.856	132.982

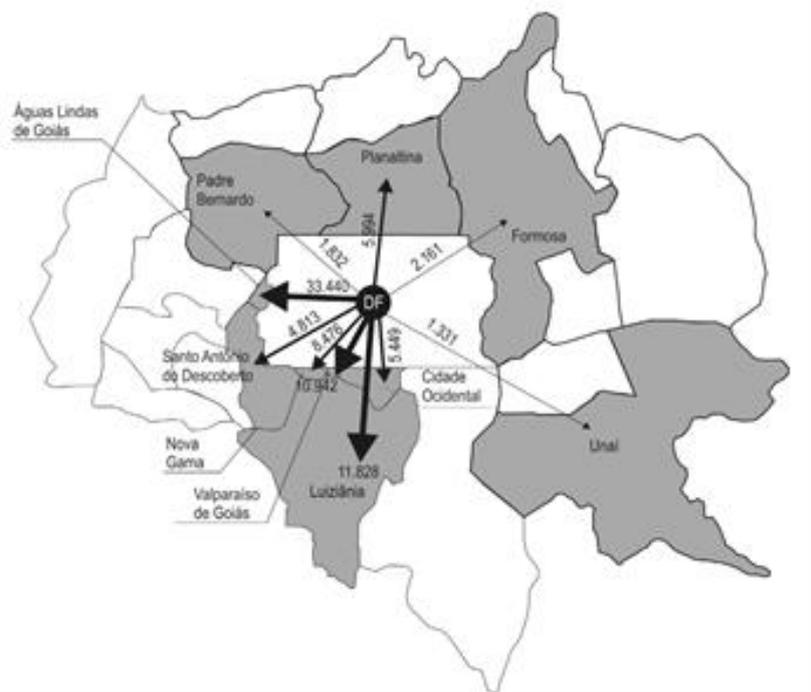
Fonte: Censo IBGE 2010

(1) Incluído em Luziânia; (2) incluído em Santo Antônio do Descoberto

O padrão do arranjo espacial observado neste aglomerado, composto pela cidade-pólo (Brasília) e englobando os municípios da região adjacente, configura um espaço morfológico descontínuo e expandido, e sintetiza o atual estágio de metropolização no Brasil e constitui a localização mais propícia para a acumulação do capital, fundamentalmente o ligado à produção imobiliária (MOURA, 2015).

A ocupação desorganizada do território é uma das principais características da atual configuração do território regional da RIDE-DF. Uma das principais causas decorreu da atuação pouco eficiente do Estado na condução do processo de imigração nas décadas de 1960 e 1970, primeiro no Distrito Federal, depois no Entorno (QUEIROZ, 2007). A figura 8 ilustra os principais processos migratórios ocorridos na RIDE-DF entre os anos de 1995 e 2000. Os diferenciais entre as localizações das atividades no espaço urbano regional e a intensificação da migração intrametropolitana foram fatores importantes no contexto desta estruturação urbana.

Figura 7 - Principais fluxos de emigrantes do DF, RIDE e Entorno entre 1955 - 2000



Fonte: Bittencourt (2005).

2.2. O aglomerado urbano do DF e as políticas de Planejamento urbano regional

No âmbito da política de planejamento urbano, após o plano de Lúcio Costa, o primeiro plano com o objetivo de ordenar o território aconteceu em 1977, com o PEOT (Plano Estruturador de Organização Territorial), cuja principal finalidade era orientar a estrutura urbana da metrópole emergente. Chama atenção a estratégia de crescimento e expansão urbana, cujas diretrizes chamavam atenção ao abastecimento de água:

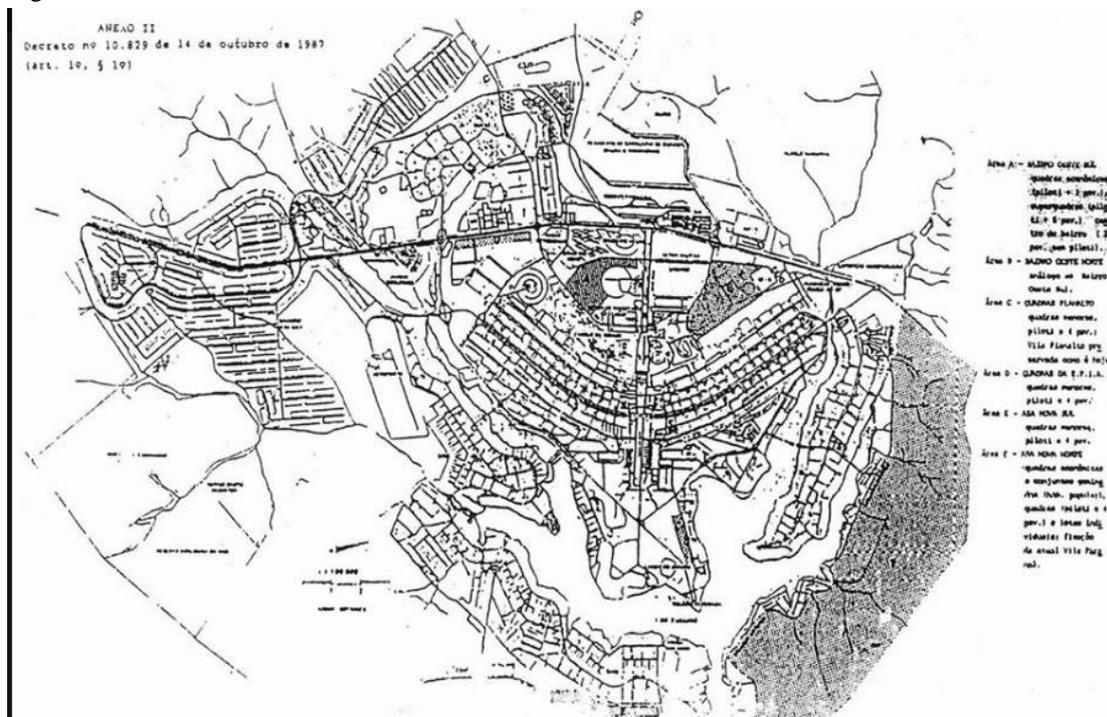
O crescimento rápido e desordenado do DF e a criação de cidades satélites fugindo ao plano original tornaram necessárias soluções mais imediatas para os problemas de abastecimento de água. Foi usado então, como solução, o aproveitamento de mananciais próximos às concentrações urbanas (DISTRITO FEDERAL, 1978).

Em 1986 é elaborado o POUISO (Plano de Ocupação e Uso do Solo), que definia pontos do macrozoneamento ordenador das transformações ambientais. A partir de 1992, tem-se a série dos PDOTs, (Plano Diretor de Ordenamento Territorial), reforçando o modelo polinucleado. Na sequência vieram os PDOTs de 1997 e o atual de 2009.

Em 1987, Lúcio Costa revisa o Plano Piloto através do documento "Brasília Revisitada", onde propõe uma série de complementações e criação de novas áreas (Setor Lúcio Costa (Guará), Taquaril, Sudoeste e Noroeste). Este foi o documento que a

UNESCO proferiu Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade. Nesta altura do processo, já havia um descompasso entre as manifestações físico espaciais derivadas da dinâmica social e aquelas oficializadas em planos e projetos oficiais.

Figura 8 - Brasília Revisitada



Fonte: Urbanistas por Brasília

Conforme já mencionado no item anterior, no âmbito da gestão da política urbana regional, o Programa Especial para a Região Geoeconômica de Brasília - PERGEB, de 1975, foi a primeira delimitação de um “entorno” para o DF e também a primeira tentativa efetiva de amenizar as diferenças entre localidades da região. O programa foi extinto em 1985, encerrando um período de algumas boas iniciativas de ação conjunta entre União, DF e municípios na solução de problemas comuns. O objetivo do programa era:

Fortalecer a infra-estrutura física do território e o fornecimento de apoio à produção. Preservar Brasília como Capital do país, cidade política, administrativa e cultural. Fortalecer subcentros polarizadores no entorno do DF e evitar a migração intensiva (IPEA, 2002, p. 73).

Para coordenar as atividades da RIDE, foi criado o Conselho Administrativo da RIDE – COARIDE -, como órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional.

O Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal – PRORIDE, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, tem como prerrogativa a orientação de uma visão abrangente do quadro de demandas e potencialidades,

buscando levantar, sistematizar e estabelecer prioridades sobre a realidade da RIDE DF. Em documento elaborado em 2002, destacou-se que é impossível perceber que a região, embora apresente áreas de economia dinâmica, ela não tem conseguido absorver no mercado formal a mão-de-obra disponível, fato este explicitado por três razões: a não oferta de posto de trabalho compatível com o volume da demanda; a redução de postos de trabalho em alguns setores que exigem maior qualificação do trabalhador e, carências referentes à qualificação para o trabalho.

Um dos grandes desafios para a gestão da RIDE-DF é continuar e consolidar a atuação do Conselho administrativo da RIDE –COARIDE - como órgão coordenador e planejador das ações do poder público para integrar e unificar ações dos serviços públicos que sejam comuns às localidades que fazem parte da RIDE-DF. Como evidência das dificuldades na gestão do Conselho, suas atividades permaneceram suspensas no período de 2005 a 2011, ano em que a RIDE foi regulamentada. Ressalte-se que tal lapso foi agravado tendo em vista sua ocorrência em período marcado por intensa transformação na estrutura urbana e na configuração territorial da Região.

Fica claro, pelo estudo, que o papel da RIDE-DF possui um significativo caráter articulador porque objetiva, sobretudo “facilitar a interação multiescalar e multidimensional entre os diversos entes federativos na condução dos problemas relacionados às desigualdades regionais em espaços geográficos delimitados, dotados de identidade territorial e constituídos por territórios municipais contíguos” (ANDRADE, 2010).

A política da RIDE-DF fundamenta-se na cooperação entre os agentes políticos e na governança, conceitos ainda não incorporados à cultura da administração pública brasileira (ANDRADE, 2010). Por fim, a RIDE-DF não possui um arranjo administrativo que atue, de forma efetiva, em toda a região, mesmo abrigando uma das maiores concentrações populacionais, dentre as metrópoles do País (QUEIROZ, 2007).

2.3. O aglomerado urbano do DF e as políticas de regularização fundiária e habitacional

A demanda habitacional no Distrito Federal existe antes mesmo da inauguração de Brasília, em 1960. Conforme enunciado por Lúcio Costa no Relatório do Plano Piloto, a primeira intenção era que a ocupação do território se desse somente após o núcleo central da cidade atingir 500.000 habitantes, daí ocorreria o assentamento das cidades satélites. Entretanto, o que se viu foi um imenso contingente de trabalhadores

responsáveis pela construção do Plano Piloto (cerca de 70 mil trabalhadores), os “candangos”, que precisavam ser abrigados e não estavam previstos no projeto urbanístico da cidade.

Daí vão surgindo as cidades-satélites: o Núcleo Bandeirante, antiga Cidade Livre, outrora destinado a abrigar os operários temporariamente; Taguatinga (1968) que abrigaria parte da população da invasão da Vila Amauri, localizada em área que seria inundada pelo Lago Paranoá, Sobradinho (1960), onde foram assentados população dos acampamentos de empreiteiras do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas); Guará (1967), que abrigaria os funcionários públicos do GDF. Em 1969, com apenas nove anos de fundação, Brasília já possuía 79.128 favelados, que moravam em 14.607 barracos. No mesmo ano, foi criada a Campanha de Erradicação das Invasões (CEI)¹⁷. Em 1971 é criada a Ceilândia, na intenção de absorver as invasões, “prometida como um espaço digno de habitabilidade”. No seu primeiro ano de existência, já estavam demarcados 17.619 lotes, numa área de 20 km². Os lotes ficavam ao norte de Taguatinga nas antigas terras da Fazenda Guariroba, e foram destinados a transferência dos moradores das invasões do IAPI; das Vilas Tenório, Esperança, Bernardo Sayão e Colombo; dos morros do Querosene e do Urubu; e Curral das Éguas e Placa das Mercedes. Eram invasões com mais de 15 mil barracos e mais de 80 mil moradores (MOURA, 2015). Além da criação dessas novas cidades, as demais cidades também passaram por processo de adensamento com o surgimento de novos bairros, denominados setores.

[...] As famílias receberam orientações sobre a mudança. Era realizada marcação na porta do barraco a ser removido e entrega de um aviso, assim como o atestado de dispensa do trabalho por cinco dias e a guia de transferência ou matrícula escolar dos filhos. Os casos atípicos eram solucionados por assistentes sociais. Foi programada a transferência de 35 barracos por dia, mas nem sempre cumprida pelo número de invasores, chegando a 120, com a ajuda da própria população. Nas primeiras semanas Ceilândia era um amontoado de tábuas, utensílios domésticos, móveis, plantas, barracas, e mulheres cozinhando improvisadamente. Trabalho árduo, cansativo, porém gratificante. A remoção dos invasores foi concluída em março de 1972 (ARPDF, 2003).

¹⁷ O então governador da época, Hélio Prates da Silveira, solicitou a erradicação das favelas que já proliferavam no centro de Brasília, criando um grupo de trabalho que mais tarde se transformou na Comissão de Erradicação de Favelas – CEI, presidida pela primeira dama Vera de Almeida Silveira.

Figura 9 - a esquerda, a favela do IAPI, que contava com cerca de 82.000 habitantes; a direita, a Ceilândia no começo, em 1971.



Fonte: ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL

A partir de 1988, conforme destacou Paviani (2009), a nova conjuntura política com a eleição para governador e a instalação da Câmara Distrital, as terras urbanas passam a ser moeda de troca de favores, com as instituições públicas barganhando apoio político para fins eleitoreiros. Naquele momento, houve um incremento de novos assentamentos, verdadeiras cidades ocupadas em pouco espaço de tempo. Samambaia surgiu em 1989 com a intenção de abrigar o alto número de pessoas que migravam de outras partes do país para o Distrito Federal. Entre 1989 e 1992, Samambaia passou por um inchaço populacional com a chegada de uma grande massa de moradores, em geral famílias carentes, que receberam sob o “sistema de concessão de uso”, lotes em áreas semiurbanizadas. O abastecimento de água era realizado por meio de chafarizes instalados pela cidade.

O programa habitacional do Governo do DF, na década de 1990 consistia na distribuição de lote, numa política tipicamente populista e eleitoreira. Neste contexto, foram criadas novas cidades, distantes do Plano Piloto, fora da bacia do Lago Paranoá (MOURA, 2015). Surgem então o Riacho Fundo (1990), para eliminar as favelas na periferia das cidades e núcleos urbanos, sendo transferidos para lá, entre outros, moradores da Invasão do Bairro Telebrasília. Santa Maria (1991) surge como parte do programa de distribuição de lotes realizado pelo Governo do DF. O Recanto das Emas (1993) é implantado com o objetivo de atender ao Programa de Assentamento do Governo do DF, seguido do Riacho Fundo I (1994).

Este modelo de atendimento habitacional até hoje não se encontra regularizado, devido a dificuldades no registro de muitos imóveis. Por outro lado, estas cidades foram implantadas para atender a crescente demanda de população de baixa renda, mas esta meta não foi atingida, haja visto o surgimento de novos setores habitacionais ilegais ou

irregulares, como o Setor Arapoanga, em Planaltina, o Varjão no Lago Norte, o Itapoã próximo ao Paranoá, e o Sol Nascente, na Ceilândia.

Enquanto isso, naquele período, a classe média esteve alijada dos programas habitacionais do governo, apesar da construção do Setor Sudoeste (1993), como proposta constante no documento Brasília Revisitada (1987). Para piorar, a pouca disponibilidade de imóveis e os preços exorbitantes praticados tornam impeditivos o acesso à moradia da classe média. A cidade de Águas Claras (1993) surge como opção habitacional da classe média e, ainda, como forma de viabilizar as instalações do metrô.

Paviani (2009) relembra ainda que a ausência de políticas públicas na área habitacional, tanto no âmbito do governo local quanto no governo federal, provocou a ocupação de terras no DF, principalmente sobre áreas de proteção ambiental (APAs), tais como margens de córregos e matas ciliares. Proliferaram-se então os condomínios irregulares, ou ilegais, em sua maioria de classe média ou alta.

Conforme dados constantes do ‘Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no DF’¹⁸ (GDF), em 2006, um quarto da população do Distrito Federal residia em parcelamentos irregulares. Em termos de população, 369.692 habitantes são de baixa renda, 158.484 são de média renda e 5.402 são de alta renda.

Por seu turno, a ocupação da Área Metropolitana de Brasília – AMB, se deu de forma fragmentada e dispersa, com o parcelamento privado de terras nos municípios limítrofes ao DF, colocando no mercado grande quantidade de lotes em locais sem infraestrutura, e com preços atrativos. Esses empreendimentos encontraram mercado na demanda das classes mais pobres, que viram na compra do lote e na autoconstrução a oportunidade de moradia, fugindo dos preços abusivos praticados no DF. O ‘Documento Técnico’ que dá embasamento ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT- de 2009 apresenta um alerta sobre o crescimento populacional da AMB:

Os dados demográficos disponíveis na SEDUMA-DF [Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente] indicam que a população do Distrito Federal passará de 2,383 milhões de habitantes, em 2006, para 2,574 milhões, em 2010, chegando a 2020 com um número de habitantes próximo a 3,0 milhões. A população dos municípios limítrofes (Valparaíso, Cidade Ocidental, Águas Lindas, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Planaltina), que de certo modo já estão integrados ao território do Distrito Federal, será, em 2010, da ordem de 700 mil pessoas e em 2020, de 930 mil habitantes. O Distrito Federal atingiu 2.051.146 habitantes no ano 2000,

¹⁸ Diagnóstico Preliminar dos parcelamentos informais no DF. Segeth GDF. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/arquivos/pdot_revisao_2007/versao_cldf/00000032.pdf>.

conforme os resultados do Censo Demográfico do IBGE. Em comparação com o Censo de 1991, que registrava 1.601.094 moradores no DF, houve um acréscimo de 450.052 pessoas, representando uma expansão de 28,11%, no período e uma taxa de crescimento anual (TCA) de 2,82% (DATASUS) [...] Em 2010, a população prevista para o DF será de 2.580.757 moradores, acumulando, ao longo da década, uma expansão de 25,82%, cuja taxa média anual de crescimento ficará em torno de 2,34%. (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Os principais empreendimentos habitacionais surgiram na região do Entorno Sul do Distrito Federal, transformando-se na Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás e Novo Gama, todos implantados nas décadas de 1980 e 1990. De acordo com Paviani (1987), o Governo do Distrito Federal (GDF) teve uma ação indireta importante na periferização, na medida em que fechou seu espaço urbanizado ou manteve as construções de casas populares em ritmo lento, o esquema relativamente fechado de terras públicas para fins urbanos e o mecanismo imobiliário ensejaram um movimento de empurrão para além dos limites do Distrito Federal de considerável contingente de população de baixa renda, seja em terrenos legalizados pelo esquema especulativo, seja em terras invadidas (favelas). A ocupação destas áreas ocorre em grande parte após a década de 1980, quando o Distrito Federal sofreu sua maior densificação.

Estes municípios apresentam problemas fundiários diversos com significativa complexidade. O crescimento populacional acelerado amplia de forma geométrica a demanda por acesso à terra urbanizada, ao passo que a valorização imobiliária, motivada pela proximidade com Distrito Federal, intensifica o processo de exclusão social.

A exclusão econômica e social caracteriza a realidade destes municípios, o que pode ser visto em seus diversos indicadores: a maioria da população sofre com a ausência de políticas públicas para a infraestrutura (calçamento e arruamento, luz nas áreas externas etc.), o saneamento básico (água, drenagem, gestão de resíduos sólidos e esgotamento sanitário), acesso a equipamentos públicos (utiliza em grande escala a rede hospitalar do DF) e garantia da moradia digna (alto déficit habitacional na região).

O vertiginoso processo de valorização imobiliária que se verifica no DF, gerou um mercado habitacional periférico, em grande parte alimentada por uma população incapaz de fazer frente aos preços (por muitas vezes abusivos) da moradia no DF. Em resposta a este processo, se deu através da proliferação de assentamentos nos municípios goianos limítrofes e o parcelamento irregular do solo rural, sem controles fundiários, urbanísticos e ambientais (SCHVASBERG, 2010). Grande parcela desta população está funcionalmente vinculada às atividades econômicas e sócias do DF,

estabelecendo-se assim um elo entre o DF e seu Entorno imediato, que compreende, entre outros, os municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso. Segundo dados do mencionado Relatório, entre 2002 e 2007, cerca de 109 mil pessoas se mudaram para o Entorno, sendo que 41% delas (em torno de 44,7 mil pessoas) vieram do DF, confirmando o movimento de “expulsão” demográfica.

O Relatório estadual “Distrito Federal + RIDE”, elaborado em âmbito da Rede Nacional de Avaliação e Mobilização para Análise dos Planos Diretores Participativos (2010), analisa que em alguns municípios do Entorno, são estabelecidas áreas destinadas ao processo de regularização fundiária e a produção de habitação de interesse social. Entretanto, face à forte dinâmica de valorização da terra urbanizada no DF e a estrutura de segregação sócio espacial na configuração de um modelo de ocupação territorial, a proposição destas áreas reforça a lógica da exclusão e da segregação, uma vez que estão dispersas e distantes das melhores áreas que são dotadas de infraestruturas e de equipamentos urbanos.

O Relatório destaca ainda que, ao mesmo tempo em que o Entorno se constitui hoje em ônus social ao DF, representa também uma oportunidade para o desenvolvimento futuro da região como um todo.

O Art. 3º da Lei de criação da RIDE-DF determina que, em especial, os serviços públicos comuns relacionados às áreas de infraestrutura e geração de empregos são considerados de interesse do arranjo. Tais temas não podem, no entanto, serem tratados sem que esteja incorporada, a eles, a componente habitacional – direito social fundamental nos termos da Constituição Federal.

Um dos efeitos político-institucionais do processo iniciado com a construção de Brasília, a partir de 1957, é a patente situação de irregularidades fundiária, urbanística e ambiental de grande parte dos imóveis urbanos e rurais existentes no DF. Entretanto, diferentemente do restante do país, a condição de irregularidades que afeta grande parte da população do DF não se restringe a assentamentos de baixa renda (MARQUES et al., 2007; GDF, 2007).

Estudos realizados no sentido de avaliar os planos diretores dos municípios da RIDE-DF ressaltam uma sobre-oferta fundiária, de caráter especulativo e seletivo, orientado para as faixas de renda média e alta, ao demarcar áreas de Regularização de Interesse Específico - ocupadas irregularmente por segmentos de renda média e média alta (CAMPOS, 2010). Nestes planos, que possuem horizonte médio de 10 anos, também não se observa a proposição de ZEIS para áreas vazias que atendam a demanda

de produção de novas habitações de interesse social, predominando uma concepção “curativa”, e não preventiva (CAMPOS, 2010).

No que tange à capacidade de contribuição para a política habitacional, os planos diretores da RIDE/DF¹⁹ (a) são genéricos; (b) não contam com meios, instrumentos e fontes de recursos para viabilizar as diretrizes propostas; (c) não propõem políticas amarradas com as especializações propostas nos zoneamentos, e; (d) não contribuem para conectar a realidade municipal e as políticas habitacionais da esfera federal (CAMPOS, 2010).

A propriedade da terra urbana e a ilegalidade na sua ocupação geram conflitos que representam algumas das contradições a serem enfrentadas pela gestão urbana na RIDE-DF. No período de construção e implantação do DF, o Estado manteve o monopólio sobre a terra e sua disponibilização. Este período, no entanto, não extinguiu a propriedade privada no DF “o resultado foi a existência de diferentes naturezas de propriedades: terras públicas, via desapropriação; terras particulares; e terras públicas e particulares em comum” (CAIADO, 2005).

Quanto a áreas destinadas a população de baixa renda, algumas cidades da RIDE destinam áreas ao processo de regularização fundiária e a produção de habitação de interesse social, no âmbito de seus planos diretores, como Alexânia, Formosa, Novo Gama, Luziânia e também o DF, as mais periféricas. No entanto, como destaca CAMPOS (2010),

face à forte dinâmica de valorização da terra urbanizada no DF e a estrutura de segregação socioespacial na configuração de um modelo perdulário de ocupação territorial, a proposição dessas áreas reforçam a lógica da exclusão e da segregação, uma vez que são dispersas e distantes das áreas melhores dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos.

2.4. Caracterização socioeconômica do aglomerado urbano do DF

Schvasberg (2010, p. 264) aponta que é preciso relativizar a enorme distância entre o DF e o núcleo central de Brasília com os municípios do Entorno, em matéria de renda, empregos e PIB, numa relação de desigualdade: utilizando dados da CODEPLAN (2009), o autor informa que,

enquanto o PIB do DF é de R\$ 80.071.130,00 (representando 94% do PIB da RIDE), o PIB do entorno é de R\$ 5.539.060,00 (representando 6% do PIB da

¹⁹ Em especial os Planos Diretores da Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso, que foram elaborados por consultoria, conforme será observado nos capítulos sobre o levantamento fundiário de cada município

RIDE). Portanto, o PIB do DF é 16 vezes maior do que o PIB do entorno, concentrado num território 10 vezes menor. Da mesma forma, o PIB do DF per capita é de R\$ 37.600,00, e o PIB per capita do Entorno é de R\$ 5.164,00, portanto o PIB do DF per capita é 7 vezes maior que o PIB per capita do Entorno.

Conforme salienta Schavsberg (2010), o setor terciário é a essência do uso do território, para fins econômicos, no DF e nos municípios da região. O serviço público de Brasília impulsiona outras atividades do setor terciário. Aproximadamente 89% do PIB do DF, em 2004, foi oriundo desse setor.

O já mencionado O Relatório estadual “Distrito Federal +RIDE” utiliza uma expressão cunhada por Milton Santos (1979, p. 50), de “duplo circuito da economia urbana”, no qual a população de um circuito “alimenta” o funcionamento do outro, para diferenciar o PIB do DF e do Entorno.

Numa análise sobre a evolução demográfica, observa-se que entre 1970 e 2010 a RIDE tem crescido mais que a capital. Brasília, neste período, teve aumento em sua população na ordem de 359,44%, enquanto toda a RIDE aumentou em 369,05%. (HADDAD; MOURA, 2016)

No DF entre os anos de 2000 e 2010 houve um incremento populacional da ordem de 519.014 habitantes. Em comparação com a RIDE-DF, que também teve acréscimo populacional, o peso da população no DF proporcionalmente ao total da região permaneceu praticamente o mesmo, 69,3% em 2000 e 69,0% em 2010, continuando a ser elevado.

Tabela 3 - Evolução do crescimento populacional de Brasília e da RIDE DF (1970 a 2010)

	1970	1980	1991	2000	2010
Brasília	537.492	1.176.908	1.601.094	2.051.146	2.570.160
RIDE DF	761.961	1.520.026	2.161.709	2.958.196	3.574.040

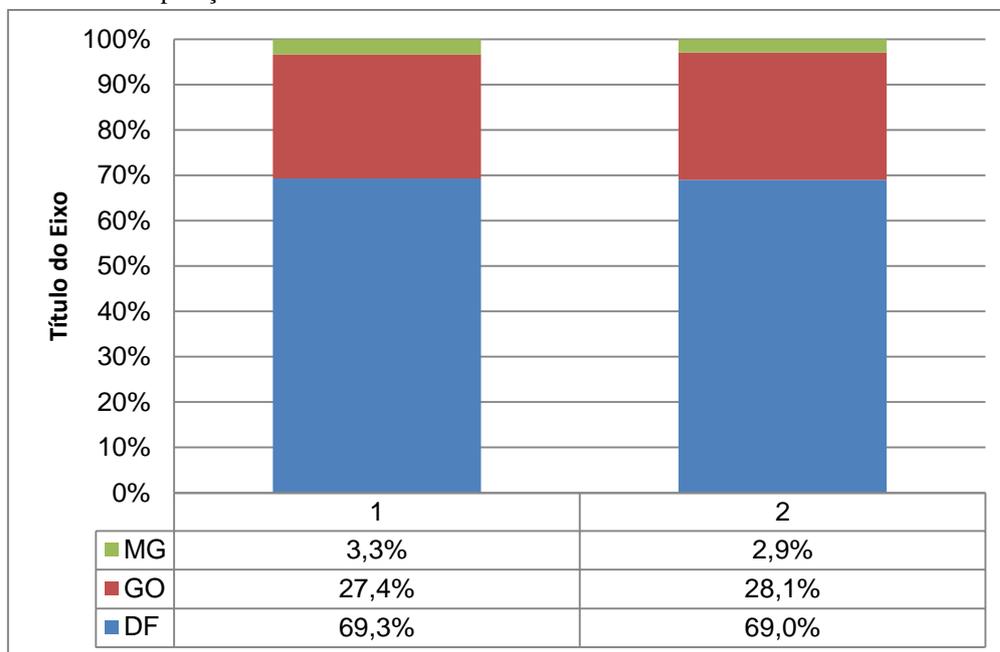
Fonte: Censos Demográficos IBGE (adaptado de Haddad e Moura, 2016)

Estudo do Observatório das Metrôpoles²⁰ aponta o crescimento populacional no Distrito Federal e na RIDE-DF, por meio de uma abordagem demográfica baseada nos dados censitários do IBGE. Percebe-se que praticamente não houve mudanças na composição da participação da população entre os municípios da RIDE e o DF no período entre 2000 e 2010. Considerando os totais populacionais da região, em 2000 a participação dos municípios da RIDE era de 30,7% passando para 31% em 2010. Já a população do DF representava 69,3% em 2000, passando para 69,0% em 2010. Apesar

²⁰ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). Os estados e as regiões metropolitanas constitutivas no observatório das metrôpoles no censo 2010. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012.

da diminuição muito pequena da participação do núcleo metropolitano (DF), a população da metrópole ainda é muito grande em relação aos municípios que compõem a RIDE, como pode ser visto no Gráfico 1.

Gráfico 3 - População residente na RIDE 2000-2010

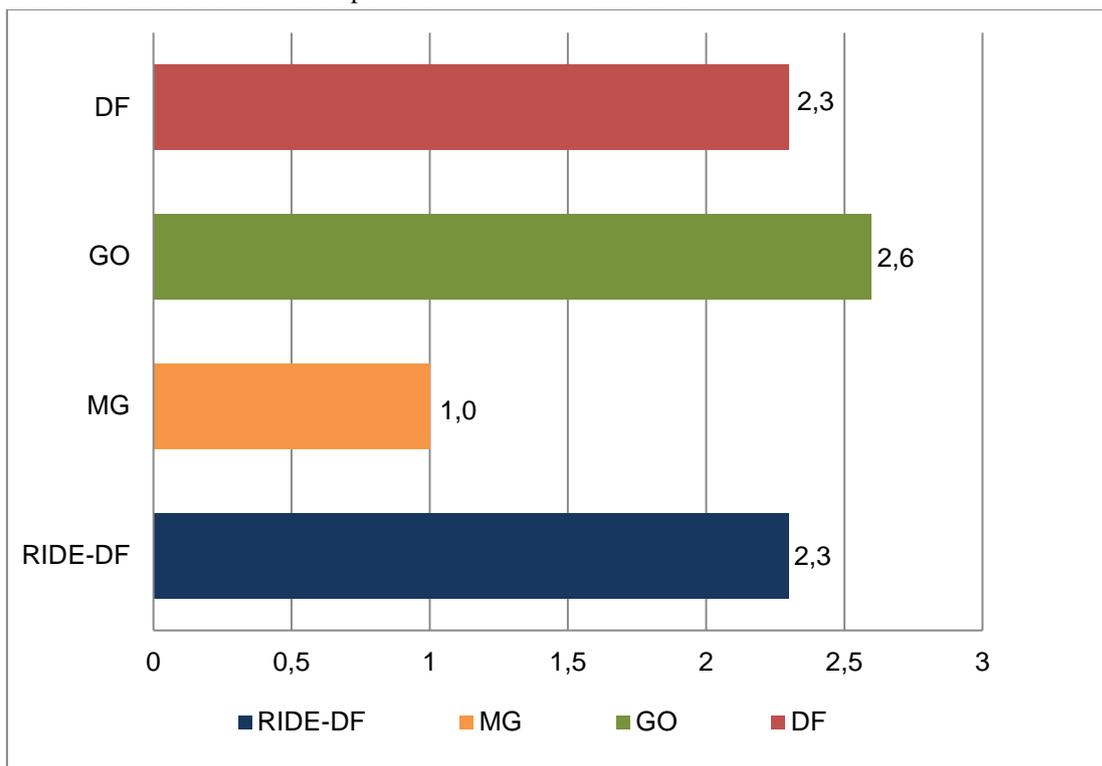


Fonte: Censos demográficos 2000-2010 (adaptado de Observatório das metrópoles)

Destaca-se nesta análise as taxas de crescimento populacional de 2,3%, entre 2000 e 2010, que resultou semelhante tanto para a RIDE (municípios) e o DF. Entretanto, considerando apenas os municípios goianos da RIDE, se observam maiores taxas de crescimento (2,6%), fato provavelmente decorrente por essa região ser composta por 19 municípios. Além disso, também pode ter sido causada pela migração de moradores do DF em direção àqueles municípios chamados de Entorno Imediato, motivados pela busca de custo de vida menor em comparação ao DF.

O DF tem sofrido perda, cada vez maior, de população para os municípios vizinhos. Entre 1991 e 2000 cresceu 3%; e entre 2000 e 2010 1,81%. Nesse período, a microrregião goiana do Entorno foi uma das que mais cresceu: entre 1991 e 2000 a população aumentou em 72,55%, e entre 2000 e 2010 aumentou 29%. Porém esses municípios acabam por se tornar apenas “cidades-dormitórios” (MOURA, 2015). Essa população, afugentada pelo alto preço da terra do DF e que passou a residir em Goiás, em municípios com pouca infraestrutura, continua trabalhando e desempenhando suas principais atividades cotidianas no DF, tornando a mobilidade uma necessidade essencial.

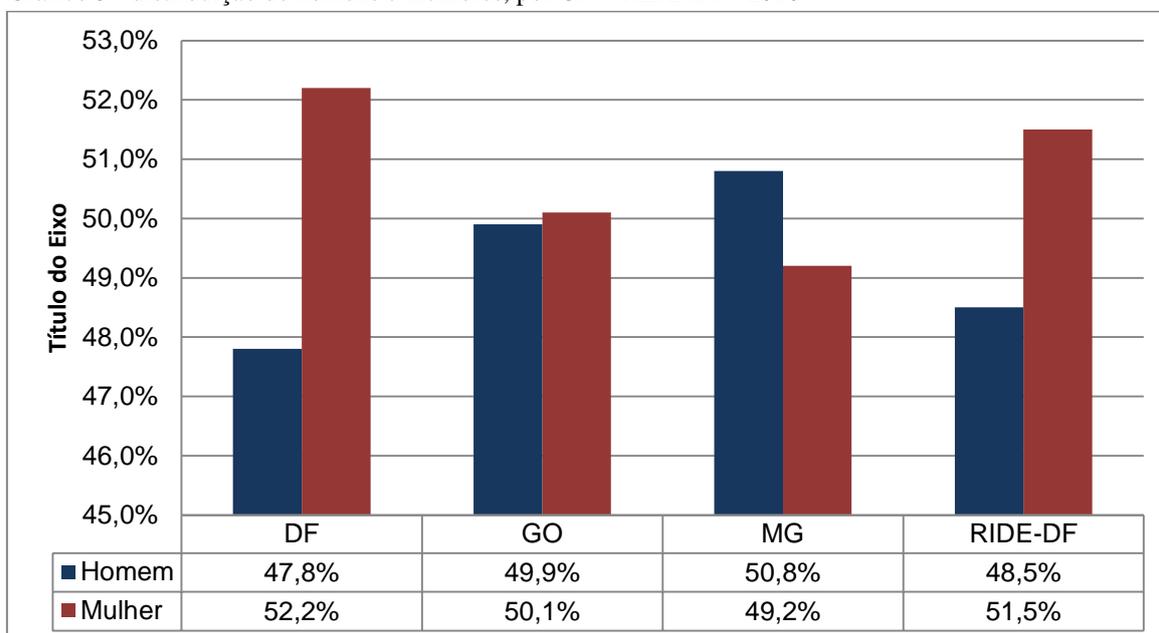
Gráfico 4 - taxa de crescimento por UF: RIDE-DF – 2000/2010



Fonte: Observatório das Metrôpoles, adaptado dos Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010

Com relação à distribuição entre homens e mulheres, tanto na RIDE quanto no DF, acompanham a tendência nacional de prevalência de mulheres (Gráfico 5).

Gráfico 5 - distribuição de homens e mulheres, por UF – RIDE DF - 2010

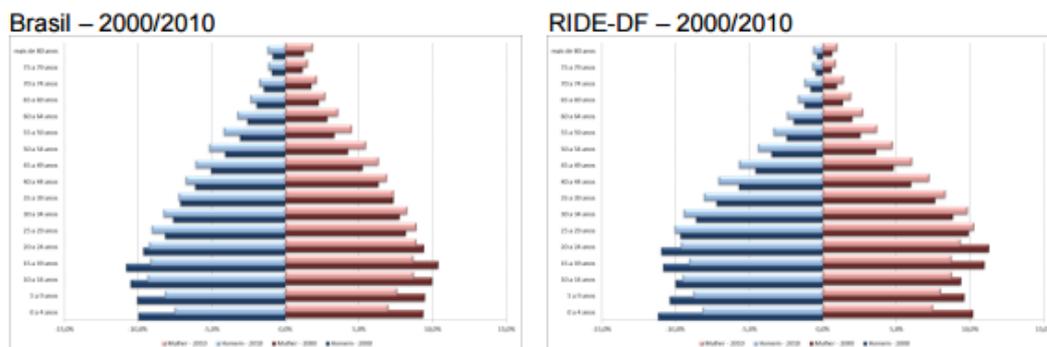


Fonte: Observatório das Metrôpoles, adaptado dos Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010

Da mesma forma, na observação da média de faixa etária, verifica-se a repetição da tendência de comportamento que ocorre em todo o país: o envelhecimento populacional. Destaca-se que a média de idade da RIDE-DF se aproxima muito da

média do DF, uma vez que o DF apresenta a maior população, e a variação entre as regiões é muito próxima.

Gráfico 6 - Pirâmides etárias da RIDE DF



Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Fonte: Observatório das Metrôpoles, adaptado dos Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010

Os principais problemas de saúde na RIDE-DF são relacionados às doenças de primeira infância e aquelas associadas às carências de saneamento básico. A precariedade da atenção básica é outro fator relevante: como a região periférica dispõe de poucas condições de atendimento, o problema tem sido enfrentado de forma incremental e insuficiente, com o deslocamento de pacientes da região periférica para o centro (SCHIERHOLT, 2008).

Embora os municípios da RIDE-DF sejam capazes de manter de 75% a 100% das internações nos municípios de origem do atendimento (NEPO apud SCHIERHOLT, 2008), é flagrante a necessidade de contratação de profissionais da área da saúde e a carência no suprimento de equipamentos, materiais e remédios para hospitais e postos de saúde.

Tendo em vista ser evidente o fluxo diário de pessoas em busca de tratamento na rede pública do DF, as próprias prefeituras destes municípios disponibilizam viaturas e ambulâncias para envio à rede do DF dos casos mais graves, contrariando a necessidade de um enfoque metropolitano no tratamento do problema (CAMPOS, 2010).

Segundo o ‘Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras’²¹, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) apresentado na

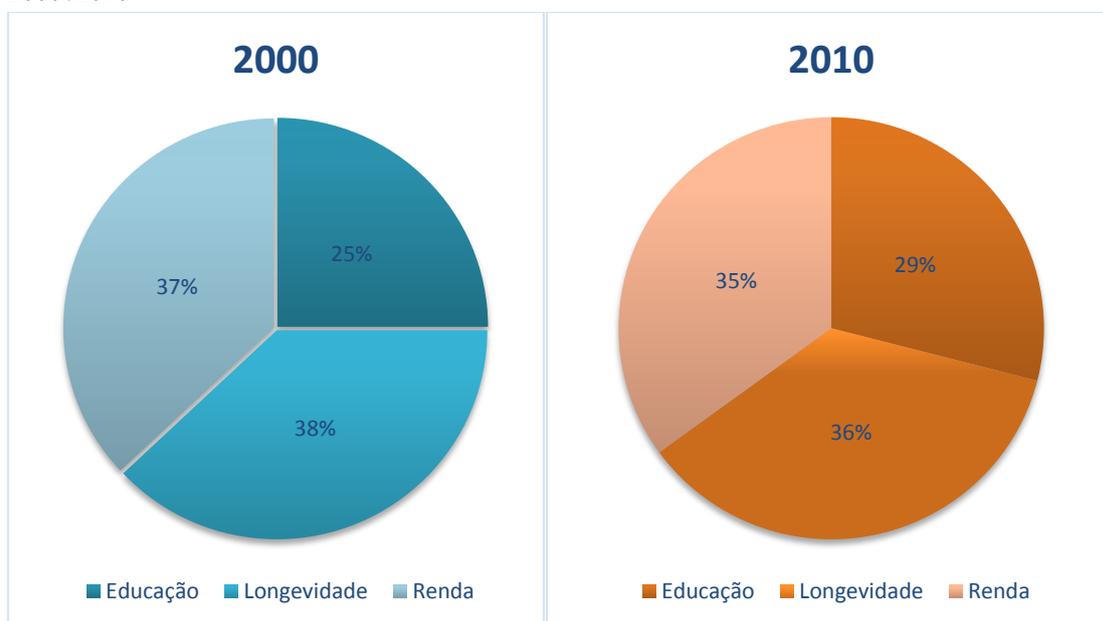
²¹ O Relatório de Desenvolvimento Humano 2014, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento elaborado em parceria pelo IPEA, PNUD, FJP em 2014, trata de um extenso estudo sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nas Regiões Metropolitanas brasileiras. O conceito de desenvolvimento humano, bem como sua medida, foi apresentado em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O Atlas das Regiões Metropolitanas revela uma melhora acentuada nos níveis de

RIDE-DF em 2000 era igual a 0,680²², situando-se na faixa de Médio Desenvolvimento Humano. Já em 2010, esta apresentava IDHM de 0,792, passando para a faixa de Alto Desenvolvimento Humano.

O IDHM Educação, em 2000, era 0,516, passando, em 2010, para 0,701. O IDHM Longevidade era de 0,791 e, em 2010, correspondeu a 0,857. Já o IDHM Renda era de 0,769, tendo passado para 0,826. Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais evoluiu, em termos absolutos, foi a dimensão Educação, que registrou um aumento de 0,185.

O Gráfico 7 demonstra a contribuição das diferentes dimensões para o IDHM em 2000 e 2010 na RIDE-DF.

Gráfico 7 - contribuição dos componentes Educação, Longevidade e Renda para o IDHM da RIDE-DF – 2000 /2010



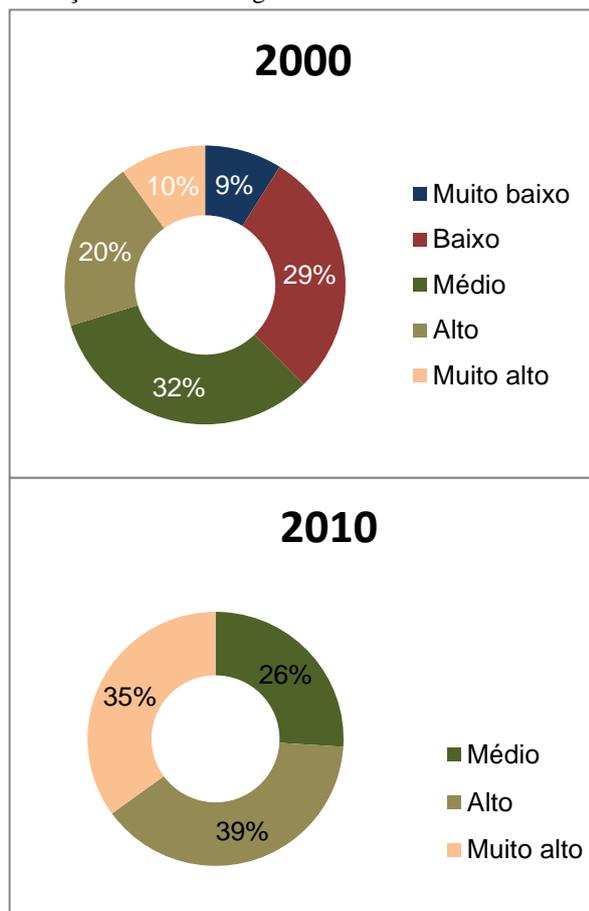
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, adaptado. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_df>.

O Gráfico 8 mostra que, entre 2000 e 2010, há uma concentração das Unidades de Desenvolvimento Humano – UDHS - nas faixas mais elevadas de desenvolvimento humano, com uma redução do intervalo de resultados encontrados entre as UDHS que apresentam os mais elevados índices e as UDHS que trazem os índices mais baixos.

desenvolvimento humano nas Regiões Metropolitanas (RMs). O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, de ter acesso ao conhecimento – educação –, e de poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda. Como o IDH pode ser adaptado para os níveis subnacionais, o IDHM brasileiro vai além das três dimensões do IDH Global, adequando a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais.

²² O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa, município, região metropolitana ou UDH (Unidades de Desenvolvimento Humano, conceito próximo ao de bairros).

Gráfico 8 - distribuição das UDHs segundo a faixa do IDHM – 2000/2010

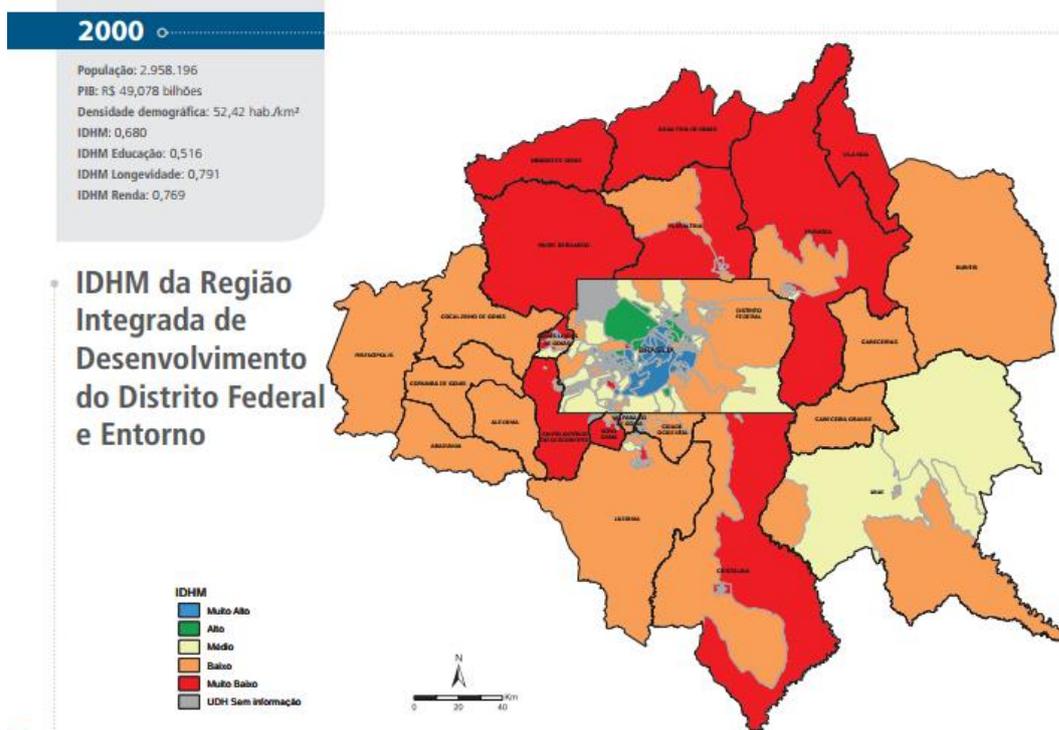


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, adaptado. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_df>.

Os índices socioeconômicos acima demonstrados reforçam a ideia de que, com a expansão urbana e imobiliária que está em curso na região do Entorno do DF, tenha como consequências a ampliação do quadro de informalidade e de irregularidade fundiária, na medida em que aqueles municípios não encontram base institucional, legislação ou política urbanística, edilícia ou ambiental adequada para absorver aquela demanda.

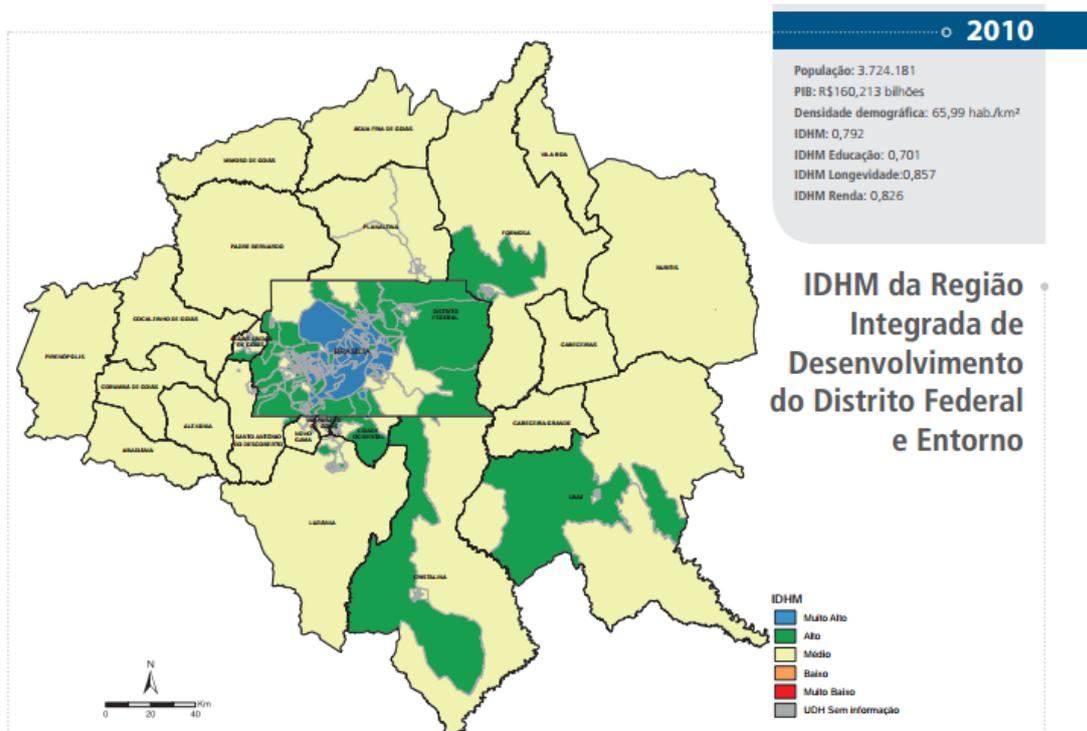
Diante destes indicadores, infere-se que a exclusão socioespacial caracteriza a realidade destes municípios e decorre, em especial, da falta de investimentos em infraestrutura e saneamento básico, acesso à equipamentos públicos (saúde, educação) além de habitação e emprego (QUEIROZ, 2007).

Figura 10 - IDH-M RIDE e DF 2000



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, adaptado. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_df>.

Figura 11 – IDH-M da RIDE-DF e Entorno



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, adaptado. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_df>.

2.5. Síntese do capítulo

Desde a construção de Brasília e sua afirmação como centro urbano, ao seu redor formou-se um aglomerado urbano – o chamado Entorno – se apresenta com uma dupla realidade: a) o centro urbano consolidado, concentrador de renda e população e; b) uma periferia regional formada por municípios de baixa dinâmica econômica, com elevadas taxas de migração e mobilidade pendular (indicadores do alto grau de deslocamento espacial entre local de moradia e trabalho).

Nesse contexto, formou-se uma aglomeração metropolitana, resultante de uma organização do espaço segmentado e com alto grau de dependência entre os municípios do Entorno e Brasília, o que assemelha essa com outras regiões metropolitanas do país. As políticas de gestão do território de Brasília parecem contribuir para o agravamento da segregação espacial, cujo padrão reproduz a clássica relação centro-periferia.

Haddad e Moura (2016) lembram a contradição entre o processo de reprodução do espaço que se verifica nessa região e o sentido de planejamento do qual Brasília (e em outra escala Goiânia) foram projetadas, dentro dos pressupostos de cidade ideal. Para além do desenho modernista, mesmo uma cidade planejada, num sistema capitalista, não está isenta das interferências de um planejamento urbano guiado por ações políticas, econômicas e técnicas. Apropriando-se da teoria marxista, o território urbano é fragmentado, tornando o local de habitar um ‘fetiche’, definindo, desse modo, a relação social entre coisas, mais real do que entre homens (MARX, 2006 apud HADDAD; MOURA, 2016).

A dinâmica de expansão da ocupação urbana observada na região do Entorno de Brasília, com a presença de investimento do setor imobiliário externos à região, e o desbravamento de novas áreas, distantes das já consolidadas, para a construção de unidades para diversos segmentos de renda (por exemplo grandes incorporadoras ou empreiteiras investindo e implantando condomínios residenciais, tais como o residencial ‘Alphaville’ na Cidade Ocidental, além dos empreendimentos ‘Minha Casa Minha Vida’, no Valparaíso, caracterizam o modo capitalista de produção do espaço urbano na contemporaneidade.

A propriedade pública da terra e a forte presença do Estado como “força motriz” (GUIA; CIDADE, 2010) da economia local passaram a ser utilizados como instrumentos de organização socioespacial seletivos e excludentes. Este processo se estende, como um efeito “dominó”, a toda a região do Aglomerado Urbano de Brasília.

As vias de circulação – rodovias ou vias urbanas – são elementos fundamentais nesse processo, aliados ao massivo uso do automóvel pra garantir a conexão entre o lugar da moradia, do trabalho e do consumo. Na aglomeração metropolitana de Brasília esse modelo se apresenta com todas as suas peculiaridades, estreita continuamente o fluxo de relações entre elas e as faz inserir-se em um arranjo espacial. Está cada vez mais evidente uma nova conurbação, ao longo da BR 040, que tende a se formar entre Santa Maria e Gama (DF), Valparaíso de Goiás, Novo Gama e Cidade Ocidental, chegando até a Luziânia (GO).

Estamos diante de uma região com grandes potencialidades, onde estão presentes alguns fatores preponderantes para o desenvolvimento, tais como: uma rede de núcleos urbanos, com potencial mercado consumidor, empregador e produtor; vias de transporte de alta capacidade, como rodovias duplicadas e até rede ferroviária já implantada (porém subutilizada). Entretanto, no caso do aglomerado que se forma na microrregião do Entorno Sul, prevalece a precariedade ou ausência destes elementos. Ao contrário, como visto nos indicadores socioeconômicos, são entraves ao desenvolvimento em escala local e regional.

Este capítulo explorou a região do aglomerado urbano que circunda o Distrito Federal, trazendo os diferentes recortes territoriais e denominações que delimitam os limites geopolíticos, em tentativas de estabelecer um sistema de gestão no âmbito regional. As políticas de planejamento, de regularização e habitacional complementam este panorama e reforçam a urgência na implementação de políticas públicas que considerem a região como fato irreversível e, portanto, necessário seu cuidado no âmbito do planejamento em escala metropolitana.

Ainda, trouxe um panorama geral da situação socioeconômica, onde os indicadores explicitam as condições de exclusão e de segregação sócio-espacial que prevalecem neste território. Essa observação permite, portanto, o recorte territorial e teórico conceitual que esta pesquisa propõe, que é o levantamento da situação fundiária e o foco em conflitos fundiários nos municípios objeto deste estudo.

O capítulo 5 será focado no diagnóstico dos municípios objeto deste estudo, que são a Cidade Ocidental, o Novo Gama e o Valparaíso, numa sistematização da situação socioeconômica e territorial daquelas localidades.

"Brasília é um representante das desigualdades registradas no Brasil inteiro"

(NUNES, 1997).

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA HABITACIONAL

Moradias improvisadas embaixo de pontes e viadutos, ocupação de morros, várzeas, mangues, igarapés, encostas, fundos de vale, beira de córregos, rios e represas, poluição de recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento de áreas, enchentes, desmoraamentos, incêndios em edificações deterioradas, alta densidade habitacional, doenças de veiculação hídrica, doenças respiratórias e violência urbana compõem a tragédia urbana brasileira (MARICATO, 2008).

As cidades brasileiras são um reflexo, espacial e territorial, dos históricos desajustes estruturais da nossa sociedade, e estão diretamente vinculados às formas peculiares da formação nacional dependente e do subdesenvolvimento, já muito ressaltada pela literatura urbana. A desigualdade social das cidades brasileiras tem, portanto, suas causas nas formas com que se organizou nossa sociedade, na maneira com que se construiu um Estado patrimonialista – onde se confundem o interesse público e o privado, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana (FERREIRA, 2009).

A presença maciça de assentamentos precários que marca a paisagem das cidades brasileiras é decorrente das dinâmicas que limitaram, historicamente, o acesso à terra urbanizada no país e refletem espacialmente a estrutura econômica e social extremamente desigual de nossa sociedade. Os assentamentos precários se apresentam sob formas diversificadas, variando em localização, tamanho, densidade, qualidade construtiva, grau de ilegalidade, situação de risco e nível de consolidação e integração. São cortiços²³, favelas²⁴, loteamentos irregulares, ocupações de áreas públicas, de beiras de rios, ou mesmo conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público que se encontram em estado de degradação ou situação de irregularidade.

²³ Até 1930, predominava a ideia de que, numa economia de mercado, a provisão habitacional deveria resolver-se no âmbito da iniciativa privada e o cortiço surgiu como a principal resposta da sociedade brasileira às demandas habitacionais do proletariado. O cortiço tradicional é basicamente uma moradia alugada estruturada como habitação coletiva, constituída por cômodos resultantes da subdivisão de edificações antigas e deterioradas, com instalações sanitárias de uso comum. O superadensamento e insabubridade dos cortiços levaram às primeiras ações de remoção maciça de moradias populares das áreas urbanas centrais.

²⁴ As primeiras favelas surgiram associadas à destruição de grande número de cortiços, por volta de 1900. As favelas do Rio de Janeiro têm sua origem nos alojamentos de soldados egressos da campanha militar de Canudos, que começam a ocupar o Morro da Providência em 1897, onde já haviam barracos construídos por famílias despejadas de um cortiço. Por algum tipo de analogia entre o morro e a paisagem de Canudos, este assentamento começou a ser chamado de “Morro da Favela”, fazendo referência a uma espécie de arbusto da caatinga, muito abundante no sertão de Canudos. A partir de 1920, o termo favela se generalizou, passando a designar uma forma de habitação popular na qual a precariedade da casa se apresenta associada à precariedade da posse da terra, decorrente da ocupação de terrenos públicos ou privados e de áreas inadequadas à urbanização, como morros e mangues.

Porém, em comum, têm geralmente a ilegalidade da posse da terra ou da propriedade, a precariedade das condições de moradia, a carência de infraestrutura urbana e a segregação em relação à cidade formal. São dezenas de milhões de brasileiros que somente têm tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais e ilegais. Essa variedade de configurações dificulta a ação do Estado e colocam-se como desafio ao desenho de suas políticas públicas urbanas. A irregularidade está presente em praticamente todas as cidades²⁵, e têm sido as principais formas de habitação e moradia produzidas diariamente, com predominância nas grandes capitais.

As raízes da exclusão socioterritorial, conseqüente do déficit e da precariedade habitacional, tem suas origens no próprio processo de formação da sociedade brasileira, e do entendimento da estrutura fundiária do Brasil. Essa compreensão histórica passa pela “Lei das Terras”²⁶ de 1850, que estabelece o regime de compra e venda para fins de aquisição de terras como propriedade, constituindo a necessidade de a propriedade fundiária ter registro público. Nas décadas anteriores à promulgação da lei, o latifúndio havia se consolidado com uma ampla e indiscriminada ocupação das terras, que expulsara os pequenos posseiros. Naquele momento os grandes latifúndios consolidaram seu poder, que nunca seria perdido no cenário político nacional.

Nelson Saule Júnior²⁷ explica que, historicamente, no Brasil, temos basicamente dois regimes fundiários: o da posse e o da propriedade. O regime fundiário da posse é o que de fato está enraizado nos usos e costumes da maioria de população urbana e rural. São as terras ocupadas tradicionalmente pelas populações indígenas, populações tradicionais, comunidades quilombolas e ribeirinhas, de áreas possuídas por trabalhadores rurais, das terras urbanas possuídas de forma predominante para fins de moradia por populações e comunidades de baixa renda como as favelas, loteamentos e bairros populares periféricos, conjuntos habitacionais populares, ocupações de movimentos populares urbanos. A posse de terras para fins sociais que é

²⁵ As denominações de assentamentos precários assumem outras denominações, nas diversas regiões do país, como mocambos, ocupações, invasões, palafitas etc

²⁶ Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, dispõe sobre as terras devolutas do Império, conhecida como a “Lei de Terras”, estabelecia a compra como a única forma de acesso à terra, abolindo o regime de Sesmarias. As terras ainda não ocupadas passavam a ser propriedade do Estado e só podiam ser adquiridas mediante compra nos leilões, e não mais através de posse; quanto às terras já ocupadas podiam ser regularizadas como propriedade privada.

²⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson. Propriedade ou posse da terra?: os riscos da MP que muda a estrutura fundiária no Brasil. *Le Monde*, 29 mar. 2017. <<http://diplomatie.org.br/os-riscos-da-mp-que-muda-a-estrutura-fundiaria-no-brasil>>. Acesso em: 15 maio 2017.

devidamente comprovada pelas formas de uso como, por exemplo, moradia, cultivo de subsistência, agricultura familiar.

Por seu turno, o regime fundiário da propriedade foi estruturado a partir da mencionada “Lei de Terras”, pois com a modalidade da compra e venda a terra passa a ter valor econômico, porque para as pessoas passarem a serem proprietárias de uma terra seja rural ou urbana precisariam pagar por essa terra e, portanto, estabelecendo a propriedade da terra uma valoração econômica. As terras passam a ser ofertadas e disponibilizadas para aqueles que têm condições econômicas de pagar por essas terras.

O crescimento urbano desordenado e a disposição de reserva fundiária de terra urbana são problemas que afetam as cidades brasileiras, traço em comum com tantas outras no mundo. Nesse contexto, evidencia-se a preponderância dos direitos de propriedade individuais em detrimento do princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade.

3.1. Assentamentos precários e irregularidade fundiária

Os assentamentos precários se tornaram a forma predominante de moradia popular, refletindo a histórica desigualdade de distribuição de terra e de riquezas produzidas no país. Pode se considerar os assentamentos precários como soluções habitacionais alternativas produzidas, em diferentes níveis, por meio de processos que combinam, por um lado, a iniciativa própria e autônoma da população de baixa renda e, por outro, a interferência do mercado dito “informal” ou clandestino.

O conceito de assentamentos precários, como vimos, é amplo e engloba diversas tipologias habitacionais, tendo como características comuns a precariedade das condições de moradia e a sua origem histórica. Definidos como uma categoria abrangente das inúmeras situações de inadequação habitacional e de irregularidade, seja urbanística - quanto ao parcelamento do solo e em relação à edificação, com o descumprimento da legislação de uso e ocupação do solo, seja ambiental - com a ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental, seja fundiária - quanto à propriedade da terra, e se constituem nas formas predominantes de moradia das pessoas e famílias de baixa renda no Brasil.

A expressão “assentamentos precários” foi adotada pela Política Nacional de Habitação (PNH) para definir, com abrangência nacional, o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços,

loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados.

Os assentamentos precários²⁸ são, portanto, porções do território urbano que se apresentam com dimensões e tipologias variadas, mas que têm em comum:

- o fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda;

- a precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento excessivo, insalubridade e deficiências construtivas da unidade habitacional;

- a origem histórica, relacionada às diversas estratégias utilizadas pela população de baixa renda para viabilizar, de modo autônomo, solução para suas necessidades habitacionais, diante da insuficiência e inadequação das iniciativas estatais dirigidas à questão, bem como da incompatibilidade entre o nível de renda da maioria dos trabalhadores e o preço das unidades residenciais produzidas pelo mercado imobiliário formal.

A ONU²⁹ define o que é um assentamento precário: trata-se de um assentamento contíguo, caracterizado por condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Um assentamento precário é frequentemente não reconhecido/considerado pelo poder público como parte integral da cidade. Cinco componentes refletem as condições que caracterizam os assentamentos precários:

- 1- status residencial inseguro;
- 2- acesso inadequado à água potável;
- 3- acesso inadequado a saneamento e infraestrutura em geral;
- 4- baixa qualidade estrutural dos domicílios;
- 5- adensamento excessivo.

Os assentamentos irregulares se multiplicam em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, e também se caracterizam pela expansão periférica sobre zonas rurais, notadamente desprovidas de infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos

²⁸ Secretaria Nacional de Habitação: Guia para mapeamento e caracterização de assentamentos precários.

²⁹ Pinheiro (2008)

registros de propriedade nos cartórios, estes assentamentos representam o modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, conforme diz Raquel Rolnik, “a consolidação destes assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público - já que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade estes assentamentos simplesmente não existem” (PINHEIRO, 2008).

Este imenso contingente de assentamentos inseridos na cidade é, ainda na definição de Raquel Rolnik (PINHEIRO et al, 2008), “uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres à oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem”.

Para fins de subsidiar políticas públicas, a caracterização do conjunto de assentamentos precários, ao nível da cidade, objetiva identificar os tipos de assentamento, suas necessidades habitacionais e as intervenções necessárias³⁰. Desta forma, os assentamentos precários podem ser classificados como:

a) Consolidados: são assentamentos que já estão integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), assim como a execução de obras de infraestrutura básica. Porém os assentamentos podem não estar regularizados;

b) Consolidáveis: é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção de parte das famílias moradoras. A realocação (remoção) pode ser necessária para eliminar situações de risco, para promover o desadensamento, para executar intervenções urbanas ou, ainda, em função de restrições legais à ocupação.

c) Não consolidáveis: aquele que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, como, por exemplo, os que se localizam sob aterro sanitário, oleoduto, viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e *non aedificandi*. Os núcleos “não consolidáveis” são objeto de intervenção do tipo “remoção” e reassentamento em novas áreas.

³⁰ AÇÕES integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, Aliança de Cidades, 2010.

A cidade é a expressão espacial da desigualdade, onde o espaço urbano é dividido, por um lado, entre a porção legal, rica e infraestruturada, e por outro a porção ilegal, pobre e precária. A população de situação econômica desfavorável tem pouco acesso a oportunidades de trabalho, serviços, cultura ou lazer. Paralelamente, as oportunidades de crescimento e desenvolvimento circulam nos meios dos que vivem melhor.

Uma habitação adequada pode ser entendida como um conjunto de elementos reconhecidos em diversos instrumentos internacionais – como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Agenda Habitat (1996). Entretanto, não devem ser consideradas apenas as características físicas da habitação, mas também a garantia da segurança da posse e a disponibilidade de serviços, de infraestrutura e de equipamentos urbanos públicos; o custo para aquisição ou aluguel; as condições de habitabilidade, que devem garantir proteção contra as variações climáticas e contra eventos extremos e riscos; o tamanho e o número de cômodos, que devem ser adequados; e a localização, que deve oferecer condições de desenvolvimento humano e adequação cultural. (IPEA/ConCidades, 2016).

A pequena parte melhor infraestruturada e qualificada da cidade acaba sendo objeto de disputa, de cobiças imobiliárias. A escassez de áreas de maior qualidade leva às alturas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois se coloca em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente no mercado (PINHEIRO et al, 2008).

A ONU aponta que 924 milhões de pessoas no mundo viviam em favelas e assentamentos subnormais em 2001, e prevê que até 2030 esse número possa aumentar para 2 bilhões³¹. A publicação acrescenta ainda que o Brasil é o mais atingido pelo problema entre os países latino-americanos, e que possui 15% dos cerca de 1 bilhão dos favelados do planeta.

³¹ Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - UN-Habitat

Figura 12 - Favela de Paraisópolis, São Paulo



Fonte: acervo Ministério das Cidades

A palavra “slum”³² (favela) é utilizada para descrever assentamentos informais urbanos que têm moradias inadequadas e condições de vida “esquálidas” e miseráveis. Normalmente têm uma concentração populacional excessiva e não dispõem de serviços básicos, tais como água e saneamento. Moradores de favelas são forçados a ocupar terrenos informal ou ilegalmente, e a construir moradias para suas famílias com pouca ou nenhuma segurança da posse.

De acordo com dados do IBGE (2010), a pesquisa do perfil dos municípios do Brasil realizada em 2008 aponta que, dos 5.564 municípios brasileiros, 33% afirmaram possuir favelas e 53% de ter loteamentos irregulares ou clandestinos. Considerando o total dos municípios, cerca de 59,8 % revelam ter alguma ocorrência de favelas ou loteamentos irregulares ou ambos.

São milhões de brasileiros vivendo sem acesso ou com atendimento insuficiente de infraestrutura urbana, equipamentos comunitários públicos e com uma inserção precária na cidade formal, o que compromete o pleno exercício da cidadania.

³² Definição de favelas segundo o Cities Alliance, entidade não-governamental baseada na parceria global para a redução da pobreza e a promoção de cidades sustentáveis.

Essa situação impôs um poder paralelo com, por exemplo, um sistema ilegal de registro de imóveis.

Nas cidades brasileiras milhões de pessoas disputam o acesso ao solo urbano, entretanto, pela via jurídica conferido ao direito de propriedade, é apenas uma pequena parcela de cidadãos que possui uma matrícula no Cartório de Registro de Imóveis. Desta forma, uma parte das cidades é produzida regularmente por proprietários e empreendedores privados, enquanto outra parte (expressiva) da população urbana acessa o solo pela via da posse, produzindo uma cidade à margem do direito privado e da ordem urbanística. Este fenômeno é amplamente conhecido e bem diagnosticado por urbanistas, juristas, economistas e sociólogos (ALFONSIN, 2008).

A titularidade da terra constitui um dos principais problemas dos assentamentos precários, e a maioria dos municípios não possui levantamentos ou estudos que identifiquem os tipos de irregularidade existentes, muito menos a situação fundiária dessas áreas, o que dificulta, ou até mesmo impede um planejamento de ações de regularização. É muito comum haver ocupações irregulares em áreas com parcelamentos aprovados na prefeitura que nunca foram implantados, cujos desenhos não coincidem, obrigando a execução de vários procedimentos técnicos e jurídicos para se efetuar a regularização.

Para Fernandes³³, as favelas são “os assentamentos humanos precários que resultam originalmente da invasão de áreas urbanas privadas e públicas”, desenvolvidas concomitantemente ao processo de urbanização. O autor completa afirmando que:

[...] em termos jurídicos, o que distingue as favelas das outras formas de ocupação precária da terra urbana comuns no Brasil, como, por exemplo, os chamados loteamentos “clandestinos” ou “irregulares”, é basicamente o fato de que os favelados – pelo menos no momento da ocupação original da terra – não têm qualquer título de posse ou propriedade.

Maricato (2001), relacionando a urbanização com a favelização, refere que “o processo de urbanização vem se apresentando como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”.

A urbanização brasileira assumiu perfil notadamente metropolitano. Nas maiores cidades brasileiras, o acelerado processo de urbanização se fez marcar, por um lado, pelo loteamento irregular como solução habitacional nas periferias e, por outro,

³³ FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

pela multiplicação de vazios urbanos e pelo número de imóveis vagos em áreas urbanizadas. Tais características trouxeram como consequências, em termos de desintegração socioterritorial entre bairros e áreas centrais, a segregação socioespacial, a fragmentação espacial e a elevação dos custos de implantação e uso da infraestrutura urbana, entre outros problemas. A chamada “vacância urbana”, em 2010, atingiu 4,7 milhões de domicílios (IPEA/ConCidades, 2016). Também rapidamente surgem loteamentos fechados para as classes abastadas e os condomínios horizontais. Tal modelo excludente de urbanização tem sido observado no último período com rapidez, não somente nas metrópoles, mas também nas cidades médias.

A relação entre domicílios vazios e demanda habitacional não é direta. Em termos absolutos, a maior parte desses imóveis está localizada nas Regiões Metropolitanas, onde também está concentrada a maior demanda habitacional. Entende-se que o principal mecanismo de controle do crescimento urbano deva estar na ocupação das áreas vazias intra-urbanas, sendo que esta tem sido uma das principais pautas de recentes conflitos sociais. Ocupar e adensar áreas já urbanizadas possibilita melhorias diretas nos indicadores relacionados ao acesso a bens e serviços, e ao transporte e mobilidade. Instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, como o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, têm a finalidade de fazer cumprir a função social da propriedade, racionalizando o uso do espaço, reduzindo os vazios e ampliando a área disponível para edificação, além de coibir movimentos especulatórios.

As periferias ocupadas por loteamentos desprovidos de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, cujas áreas sem qualidade espacial são igualmente ocupadas pela população mais pobre. As ocupações informais urbanas que dão origem às favelas e aos loteamentos irregulares ou clandestinos têm origem em diversos mecanismos que relacionam a demanda e a oferta de moradias no mercado formal.

A informalidade se refere indistintamente aos assentamentos urbanos tipificados como favelas ou loteamentos irregulares/clandestinos. Enquanto as favelas são assentamentos que podem surgir espontaneamente ou a partir de movimentos organizados de ocupação, os loteamentos irregulares são, em geral, parcelamentos do solo que não cumprem a legislação urbanística, não sendo, por este motivo, aprovados ou registrados. Estes são localizados, em grande parte, nas áreas periféricas das cidades, enquanto as favelas surgem, principalmente, nas áreas vagas ou subutilizadas em estruturas urbanas consolidadas.

A escassez de áreas bem localizadas para urbanização eleva o preço da terra que faz aumentar o preço da habitação impedindo o acesso das camadas de menor renda ao mercado habitacional formal nessas áreas. Esse mecanismo gera um círculo vicioso que empurra as populações de menor renda para as periferias e estimula a ocupação informal das áreas subutilizadas nas áreas com maior centralidade, marcando no tecido urbano a estratificação da sociedade.

Tanto no caso das favelas quanto dos loteamentos irregulares, a falta de segurança da posse das casas, edifícios e terrenos está ligada a uma larga cadeia de efeitos que reproduzem e agravam as condições de vulnerabilidade e pobreza dessas populações. A falta do registro de uma ocupação decorre do não reconhecimento legal de um assentamento, o que se traduz na falta de um endereço oficial e o não reconhecimento dos seus moradores como cidadãos.

A partir daí se desencadeia uma corrente de discriminação dos moradores dessas áreas no acesso ao mercado formal de trabalho, aos serviços públicos diversos e às oportunidades de desenvolvimento disponíveis nas cidades, sobretudo, devido ao estigma que eles carregam por morarem em áreas plenas de todo tipo de problemas sociais, criminalidade, degradação ambiental e outros.

Fernandes (2002) traça um quadro da situação jurídico-social acerca das habitações informais no Brasil:

Os assentamentos informais – e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes, que lhes são características – resultam não somente no padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, mas também da natureza da ordem jurídica em vigor. Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terra especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis de acesso à terra urbana e à moradia para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano.

Assim é que se faz necessário resgatar o passivo social, urbanístico, ambiental e econômico resultante do crescimento urbano excludente que marcou o desenvolvimento das cidades brasileiras. Nossas cidades apresentam como traço dominante uma dicotomia estrutural que divide a cidade entre uma parte formal e outra informal em que a primeira conta com a presença maciça do Estado, enquanto a segunda, negligenciada de atenção dos governos, apresenta uma série de carências e problemas que, longe de atingir apenas os segmentos populacionais de baixa renda, limita o desenvolvimento de toda a sociedade.

3.2. Regularização fundiária: Conceitos, Instrumentos e Normativos

O direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e a legalização dos assentamentos precários, visando a melhorar as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental, tendo como meta a regularização fundiária, a fim de legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, integrando essas populações ao espaço urbano, de modo a aumentar sua qualidade de vida e resgatar sua cidadania.

A regularização fundiária deve englobar uma preocupação com o resgate ético da cidade, bem como a questão da legalização da posse exercida com fins de moradia e a melhoria do ambiente urbano do assentamento. Conforme afirmou Betânia de Moraes Alfonsin:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.³⁴

A regularização fundiária pode ser entendida também como o processo de reconhecimento, por parte do poder público, da legalidade da posse de terreno ocupado para fins de moradia, por meio de registro em cartório. É a etapa final do processo de regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial necessário para que os assentamentos precários sejam efetivamente integrados à malha urbana e à rede de serviços, inserindo-os no cadastro imobiliário da cidade.

As condições restritas de acesso ao mercado formal de habitação por parte dos segmentos de menor renda foram agravadas pelas disfunções dos mercados de solo urbano das cidades brasileiras que resultaram em preços de moradias elevados até mesmo para as camadas de renda média.

A impossibilidade de acesso pelas populações de baixa renda ao mercado habitacional formal fez surgir uma cidade que se desenvolveu à margem da legislação urbanística ao longo de todo o século XX, e se perpetua até os dias de hoje. Como traço marcante da paisagem dos principais centros urbanos brasileiros observa-se a ocupação pela população de baixa renda de encostas íngremes, margens de rios, áreas de

³⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/Fase, 1997.

mangues, áreas insalubres ou poluídas que oferecem inúmeros riscos aos ocupantes que, por sua vez, geram degradação ambiental que ampliam esses riscos.

As políticas públicas de planejamento urbano e habitacional foram incapazes de promover a produção de moradias apropriadas em tipo, quantidade e localização para essa população ou de criar as condições para facilitar o seu acesso ao mercado habitacional formal.

Por outro lado, o Brasil possui um sistema sofisticado para a proteção da propriedade da terra, com base no tratamento a este direito desde a Constituição Federal de 1988, pelo Código Civil e pela legislação de registros públicos. Essa desigualdade, como aponta Saule Júnior (2017) está presente de forma simbólica na Constituição, que reconhece para quem tem o domínio de terras, imóveis urbanos ou rurais, o direito sobre essa propriedade como direito fundamental.

Com relação à posse de uma terra, para fins sociais, não existe o reconhecimento de que o direito a posse ser um direito fundamental. A Constituição reconhece sim uma proteção à situação fática da posse através da usucapião urbano e rural. Porém essa proteção gera um reconhecimento do direito dos posseiros se tornarem proprietários das terras que possuem.

Essa valoração constitucional trouxe uma cultura no meio jurídico, incluindo principalmente o Judiciário, os governos, os gestores e em diversos setores da sociedade que o regime fundiário da posse não gera segurança e proteção no mesmo patamar que o regime da propriedade, de ser um regime frágil para a preservação dos direitos de quem tem posse de uma terra rural ou urbana (SAULE JÚNIOR, 2017). Exemplo nítido são os casos de conflitos fundiários no qual o Judiciário brasileiro, com raras exceções, reconhece o direito dos posseiros urbanos ou rurais permanecerem com proteção do Estado em suas terras.

Os instrumentos normalmente utilizados para o controle do uso e da ocupação do solo urbano terminam por produzir mais distorções. Padrões urbanísticos muito exigentes elevam o preço final dos terrenos ofertados para a demanda de baixa renda, por causa da elevação do consumo de solo por unidade imobiliária para atendimento dos parâmetros de desenho urbano, ou pelos investimentos exigidos para provisão de infraestrutura. O aumento do custo de produção do lote urbanizado desestimula o cumprimento da lei, ao mesmo tempo em que a ação negligente do poder público estimula a continuidade do processo de geração da informalidade.

Autoras como Maricato e Rolnik examinam a informalidade como subproduto da legislação e não como desvio do planejamento, uma vez que é aplicada de acordo com as circunstâncias em uma sociedade marcada por relações de favorecimento e privilégios.

A legislação de uso e ocupação do solo estaria atrelada à informalidade, visto que no Brasil ela busca padrões urbanísticos inalcançáveis pela população de menor renda estando, muitas vezes, atrelada ao atendimento de interesses imobiliários (MARICATO, 1999; ROLNIK, 1999; VERÍSSIMO, 2005 apud ÁVILA 2010). Nela estaria definida a estratificação do espaço urbano na qual os interesses imobiliários estabeleceriam as estratégias de mais-valias da renda do solo urbano e o uso, consentido, da informalidade para maximização destas.

Autores como Bertaud, Malpezzi (2002 apud ÁVILA, 2010) e Glaeser e Gyourko (2002 apud ÁVILA, 2010) demonstram que leis de zoneamento com dispositivos de uso e ocupação do solo muito exigentes e restritivos aumentam os custos de produção das habitações elevando seus preços no mercado. Em muitos casos as distorções geradas nos mercados de solo estão mais atreladas ao estabelecimento de padrões urbanísticos que buscam formas ideais para os espaços urbanos, cujos planejadores pensam apenas nos benefícios a serem alcançados e menos nos prováveis efeitos negativos deles decorrentes. A regularização fundiária plena se caracteriza pela abordagem que contempla ações nas esferas urbanística, ambiental, jurídico-administrativa e social, e para atingimento de seus objetivos são necessárias articulações e pactos entre os diferentes atores envolvidos em cada momento do processo.

Experiências de Programas de Regularização têm demonstrado, como explica Fernandes (2002, p. 23), que a partir da “leitura interdisciplinar da questão, combinando as perspectivas econômica, política, social, institucional e técnica, bem como a dimensão jurídica” inicia-se sua natureza curativa, associada a um conjunto maior de políticas públicas que revertam a exclusão social da população mais carente.

Conforme destaca Souza (2007, p. 226), a situação de condição de moradia em assentamentos informais de baixa renda fica mais latente em áreas metropolitanas, onde a situação se apresenta mais latente com a presença de grandes áreas irregulares urbanas ingovernáveis, caracterizado pelo

Processo de globalização, reestruturação produtiva em curso e da massificação cultural contemporânea: novas ondas de desemprego, fortalecimento de redes de delinquência e corrupção, incremento do

individualismo, do hedonismo e da propensão à violência, enfraquecimento das teias de solidariedade.

É de entendimento geral que não bastam ações que cuidam apenas da questão patrimonial, para garantir a posse segura das moradias, mas também um conjunto de medidas urbanísticas, ambientais e sociais que visam garantir também o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, a integração dos assentamentos à cidade formal, o resgate da cidadania dos moradores dos assentamentos e a sustentabilidade pós-regularização dos assentamentos e de suas populações. A tabela a seguir identifica as Dimensões e Ações de intervenção para regularização fundiária:

Tabela 4 - Dimensões e ações de intervenção para regularização fundiária

DIMENSÃO	OBJETIVOS	AÇÃO
JURÍDICA	Garantir a segurança da posse e o direito de moradia	Utilização de instrumentos que permitem a titulação definitiva ou a concessão de direito real de uso das áreas ocupadas
ADMINISTRATIVA	Criar condições para reconhecimento oficial dos assentamentos informais irregulares	Reformulação de índices e parâmetros urbanísticos e de procedimentos de aprovação e licenciamento dos projetos de parcelamento
URBANÍSTICA E AMBIENTAL	Integrar o assentamento à cidade legal e melhorar as condições de habitabilidade do assentamento	Implantação de redes de infraestrutura; implantação de equipamentos públicos; melhoria da acessibilidade e adequação do sistema viário; qualificação dos espaços públicos; controle das áreas de risco; recuperação das áreas ambientais degradadas.
HABITACIONAL	Melhoria das condições de habitabilidade e regularização das moradias	Construção de novas unidades habitacionais; requalificação das moradias precárias existentes; habite-se e averbação das construções no registro do imóvel.
SOCIAL	Resgate da cidadania e integração das populações marginalizada à sociedade	Políticas de gênero; fortalecimento do capital social; garantia de participação e gestão urbana democrática.
ECONÔMICA	Permanência das populações nas áreas regularizadas, geração de emprego e renda	Qualificação profissional; políticas de geração de renda; regularização dos pequenos negócios e empresas.

Fonte: IPEA (2010), com adaptações

A regularização fundiária é uma componente essencial da urbanização, pois ela permite:

I- a plena integração do assentamento urbanizado à cidade, por meio da sua inclusão nos cadastros e mapas municipais;

II- a manutenção, por parte da prefeitura, das obras de urbanização implantadas, uma vez que o assentamento passa a constar dos cadastros municipais e fica mais evidente o direito dos moradores aos serviços urbanos;

III- a segurança da posse dos atuais moradores, evitando, ou pelo menos dificultando, sua expulsão do lote urbanizado por grupos de maior poder econômico - o que se consegue por meio de um título de propriedade ou de concessão de uso registrado em cartório.

Desta forma, vemos que a regularização fundiária tem duas dimensões importantes. A primeira é a regularização urbanística, ou seja, a adequação do assentamento (composto pelas quadras, ruas, vielas, praças etc.) à legislação urbana e ambiental. A segunda é a regularização patrimonial, que diz respeito à garantia da posse do lote pelos moradores, concretizada por um título de propriedade, ou um título de concessão de uso, devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

A regularização fundiária só se completa com o registro imobiliário no Cartório de Registro de Imóveis, que é regulado pelos artigos 167 a 288 da Lei de Registros Públicos (BRASIL, 1973b).

O processo de regularização fundiária é normalmente complexo, porque a legislação apresenta inúmeros condicionantes e detalhes, as situações irregulares são as mais diversas possíveis, e os obstáculos são de toda a ordem. Os procedimentos variam se a área for originalmente particular ou pública; no caso de área pública, variam ainda em função de o proprietário ser a União, o Estado ou o Município; variam se for uma ocupação (favela), um loteamento irregular ou um conjunto habitacional construído pelo poder público; variam em função do tempo e da época de início da ocupação; etc.

No contexto da redemocratização do país, em meados da década de 1980, formou-se uma articulação nacional das lutas por moradia e direito à cidade: o **Movimento Nacional de Reforma Urbana**, que reuniu milhares de assinaturas para a apresentação de um projeto de Emenda Popular à Constituição, contemplando o direito de todos os cidadãos à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao patrimônio cultural e ambiental e à gestão democrática da cidade, bem como instrumentos jurídicos destinados a garantir esses direitos, por meio da exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana, da regularização fundiária, da urbanização das favelas e assentamentos precários, e da participação direta da população na elaboração e implementação da política urbana.

Foi com base nesse projeto que foi aprovado o ‘**Capítulo de Política Urbana**’, Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Esses artigos estabelecem em linhas gerais instrumentos para ordenar o desenvolvimento das cidades segundo os princípios da função social da propriedade e da cidade. Em seu Artigo 182, estabeleceu que a

política de desenvolvimento urbano, competência do Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, definindo o Plano Diretor como o instrumento básico do desenvolvimento e da expansão urbana. Já no Artigo 183, trata da garantia do direito à moradia, estabelecendo as condições em que a posse confere ao morador o domínio pleno ou útil sobre o imóvel urbano.

Regulamentando os Artigos 182 e 183 da C.F., o **Estatuto da Cidade** (BRASIL, 2001), estabelece as diretrizes gerais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação. Também define os instrumentos de gestão democrática das cidades e de regularização fundiária que permitem efetivar o direito à cidade e à moradia urbana. Dentre estes instrumentos, destacam-se a usucapião especial de imóvel urbano, em suas modalidades individual ou coletiva, a Concessão de Direito Real de Uso coletivo (CDRU), o direito de superfície, e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM, disciplinada pela Medida Provisória nº 2.220).

A concretização do direito à moradia e à cidade, por meio da regularização fundiária, exige também uma atuação efetiva na remoção dos obstáculos, tanto os impostos pela legislação em vigor quanto aqueles associados aos processos e procedimentos administrativos e judiciais, principalmente, os referentes à aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária.

Há vários instrumentos previstos na legislação para se proceder à regularização fundiária de lotes implantados em assentamentos de interesse social, garantindo às famílias uma condição segura de posse de sua moradia, seja por meio de um título de propriedade (completa ou parcial), seja por meio de um título de concessão de uso. Os principais dispositivos para a regularização fundiária, assim como as condições necessárias para sua utilização, são apresentados a seguir³⁵:

- **Usucapião especial urbana** (individual e coletiva): é um instrumento pelo qual se transfere ao possuidor a propriedade plena de imóvel particular, por meio de uma sentença judicial, se comprovado o exercício da posse mansa e pacífica, no prazo fixado em lei. Pela usucapião, o antigo proprietário que abandonou seu imóvel perde seu direito sobre ele para o posseiro, que fez valer a função social dessa propriedade ao

³⁵ Instrumentos fundamentados no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e na Lei 11.977-2009. Até a vigência da MP 759-2016, estes são os instrumentos reconhecidos e que vem sendo aplicados nas experiências de regularização fundiária pelo país.

utilizá-la como moradia para sua família. A modalidade de usucapião especial urbana foi criada pelo Artigo 183 da Constituição que previu que a pessoa que possuir, para sua moradia ou de sua família, área de até 250m², pelo prazo de cinco anos ininterruptos e sem oposição, não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural, adquire o domínio sobre a área e poderá solicitar ao juiz que assim o declare. Em 2001, o Estatuto da Cidade prevê em seus artigos 9º a 14º, que a usucapião especial urbana poderia ser reconhecida tanto da forma individual, quanto na forma coletiva, na qual se reconhece o domínio de várias pessoas ou famílias ocupando coletivamente uma área de terras sem que seja possível individualizar os lotes de terreno. A sentença que declarar o domínio adquirido por meio da usucapião coletiva institui um condomínio entre os possuidores, atribuindo a cada um, fração ideal da gleba.

- **Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (CUEM)**: é um instrumento para regularização fundiária em áreas públicas urbanas, da União, Estados, municípios e Distrito Federal, pelo artigo 183 da Constituição e disciplinado pela MP 2.220 de 2001. O morador que comprovar a posse de área pública, de forma mansa e pacífica, ininterrupta, de cinco anos anteriores à data de 30 de junho de 2001, deverá ter este direito reconhecido pelo poder público por meio de emissão de título administrativo ou por sentença judicial. É necessário também que o morador não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. A CUEM é gratuita, pode ser transferida pela cadeia sucessória ou por herança, pode ser vendida ou doada, e pode ser oferecida como garantia para financiamentos habitacionais. (Lei Federal nº 11.481 de 2007). A concessão será extinta se o concessionário der outro uso à área ou se adquirir outro imóvel urbano ou rural.

- **Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)**: é o instrumento que possibilita que o proprietário de um imóvel dê o domínio útil dele a um terceiro interessado. Ela é aplicável a áreas públicas e particulares. Trata-se de direito real sobre coisa alheia, em que o proprietário de uma área outorga a terceiro, por meio de contrato gratuito ou oneroso, o direito de usar o seu imóvel por prazo determinado ou indeterminado, da forma estipulada no contrato. Quando a CDRU for feita para fins de regularização fundiária, a legislação federal (artigo 17 da Lei nº 8.666, de 1993) expressamente autoriza a dispensa de licitação, mas exige autorização legislativa e avaliação prévia. O Estatuto da Cidade revitalizou este instrumento ao estabelecer, em seu artigo 48, que quando utilizados pelo poder público em programas para fins habitacionais de interesse social, os contratos de CDRU terão caráter de escritura pública e constituirão título de

aceitação obrigatória para financiamentos habitacionais, desde que registrados no Cartório de Registro de Imóveis.

- **Direito de Superfície**: foi incluído no conjunto de instrumentos de regularização fundiária do Estatuto da Cidade (artigos 21 a 24) e previsto em título específico no Código Civil (artigos 1.369 a 1.377). Trata-se de um direito real em que o proprietário do imóvel cede ao superficiário o direito de uso do solo, subsolo e espaço aéreo do terreno. O contrato deve ser feito por Escritura Pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis e poderá estabelecer a cessão do direito de superfície a título oneroso ou gratuito, por tempo determinado ou indeterminado. Este direito pode ser transferido a terceiros, respeitadas as estipulações contratuais, e aos herdeiros, em caso de morte do superficiário.

- **Alienação e Doação**: só são admitidas para os bens públicos imóveis que integram a categoria dos bens dominicais. Assim, se a área pública ocupada pelo assentamento estiver afetada a um determinado uso, se for, por exemplo, uma área de uso comum do povo (como são as praças e ruas), é necessária a aprovação da lei de desafetação da área. Além disso, a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93, art. 17) exige autorização legislativa para a doação ou alienação de imóveis públicos, além de avaliação prévia. A Lei 11.481/2007 dispensou a exigência de licitação para doação, alienação, concessão de direito real de uso, aforamento, locação ou permissão de uso para imóveis utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos pela administração pública.

- **Adjudicação Compulsória**: aplica-se quando o morador possui um documento que comprova que adquiriu e pagou pelo imóvel, mas não possui a sua escritura. A partir desta comprovação é proposta uma ação judicial e o juiz decide pela adjudicação compulsória e o registro do imóvel em nome do comprador. A adjudicação só pode ser registrada se o imóvel adquirido for regular, isto é, se previamente existir matrícula ou transcrição em nome do vendedor.

- **Aforamento (Enfiteuse)**: é um instituto jurídico trazido pelos portugueses, que possibilita que se estabeleça uma separação, no direito de propriedade, entre o “domínio” ou propriedade indireta, e o “uso, gozo e fruição” ou propriedade direta. Aquele que usa o imóvel (quem detém a propriedade direta) paga uma taxa - o foro - ao senhorio (quem detém o domínio), donde vem o termo aforamento. O Novo Código Civil retirou esta figura do direito civil, mas a manteve na esfera do direito público. Na regularização fundiária em terrenos de marinha, a Secretaria do Patrimônio da União

(SPU), órgão responsável pela gestão do patrimônio da União, utiliza o aforamento visando manter o domínio sobre as áreas, consideradas de segurança nacional ou de interesse estratégico. O aforamento é passível de alienação e transmissão, inclusive por morte (herança) e penhor das benfeitorias edificadas.

- **Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse**: é o procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (BRASIL, 2009, Art. 47, inciso III). A demarcação urbanística de que trata o inciso III deste artigo não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da legitimação de posse em propriedade, nos termos do art. 60 da Lei.

Entre as diretrizes gerais da política urbana dispostas no Estatuto da Cidade encontram-se “a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo” (BRASIL, 2001, Art. 2º, XIV). Essas disposições reforçaram a base legal para que a urbanização e regularização de assentamentos precários entrassem definitivamente na agenda da política habitacional e urbana, sendo implementadas por meio de diversos instrumentos. Entre o rol de instrumentos que o Estatuto da Cidade oferece, merece destaque a instituição de **Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS**³⁶ (Art. 4º, V, f).

A Lei nº 11.977/2009 também contempla importantes avanços para a política de regularização fundiária de assentamentos precários e para o marco regulatório das ZEIS, incluindo a sua definição como: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (artigo 47, V).

No processo de construção de uma nova ordem urbanística, fundada no princípio da função social da propriedade, as ZEIS se consolidaram como um tipo especial de zoneamento, cujo principal objetivo é a inclusão da população de menor

³⁶ A expressão “Zona Especial de Interesse Social” - ZEIS surgiu em Recife, na lei municipal de uso do solo de 1983, delimitando áreas urbanas “caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”. Em 1987 foi aprovada a Lei dos Planos de Regularização das ZEIS - PREZEIS, a partir de iniciativa da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, liderada por Dom Helder Câmara.

renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infra-estrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares. Portanto, de forma resumida, os objetivos³⁷ das ZEIS são:

- Estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários;
- Ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS);
- Estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.

As ZEIS são zonas urbanas destinadas ao uso habitacional, predominantemente à moradia de população de baixa renda, e integram o perímetro urbano do município. Como interferem com as possibilidades de aproveitamento do solo urbano, devem ser criadas por lei (pode ser o Plano Diretor ou lei específica municipal) de igual hierarquia daquelas que instituem o zoneamento ou disciplinam o uso do solo do município, com regras que se aplicam tanto aos terrenos públicos quanto particulares.

Para sua implantação, aplicam-se às ZEIS regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, devendo viabilizar, por um lado, a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes e consolidáveis. Por outro lado, devem facilitar a produção de moradias de interesse social, mediante padrões urbanísticos e edifícios mais populares, sempre com o cuidado de garantir condições de moradia digna. Considerando essas características das ZEIS, vemos que elas podem ser classificadas em dois tipos básicos:

- ZEIS de áreas já ocupadas por assentamentos precários.
- ZEIS de áreas vazias ou subutilizadas, com destinação predominante para a produção de HIS.

Com a ZEIS, inverte-se a ordem do desenho urbanístico: ao invés de definir os parâmetros urbanísticos aos quais o parcelamento deve atender, faz-se inicialmente o projeto urbanístico adequando-o ao traçado existente (com o mínimo de alteração necessária para garantir condições de acessibilidade e implantação da infraestrutura

³⁷ Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades: Guia ‘Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS de Vazios Urbanos’

urbana) e, a seguir, aceitam-se os parâmetros advindos do projeto como os parâmetros urbanísticos que devem ser mantidos naquela área específica.

Para atender a destinação de áreas vazias para ZEIS, a legislação deve prever a aplicação articulada dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e cumprimento da função social da propriedade. O estabelecimento de ZEIS também pode interferir na lógica de formação de preços no mercado imobiliário.

Diante do quadro resultante da precariedade da situação fundiária e da segurança jurídica e concreta das famílias de baixa renda, tanto a legislação como a política pública estão voltadas a minimizar os efeitos das escolhas políticas realizadas em outros tempos. Os programas de regularização e a legislação têm por objetivo beneficiar aquela população que se encontra em situação irregular não pela realização de um ato ilícito, mas pelo estado de necessidade.

Entretanto, nem todas as áreas necessariamente são passíveis de regularização fundiária, pois há limites legais estabelecidos para a inclusão de áreas irregulares num plano de regularização, que podem se dar em virtude de diversas situações, como a localização, se área urbana ou rural, pela renda, por ser área de risco ou ambiental.

São consideradas “**áreas de risco**” as áreas que apresentam alguma vulnerabilidade ambiental no uso e ocupação do solo, com suscetibilidade à inundação, erosão e desmoronamento de encostas apresentando, portanto, risco real à segurança, à vida e à moradia.

Segundo o ‘Mapeamento de riscos em encostas e margens de rios’, do Ministério das Cidades/IPT, áreas de risco é aquela “área passível de ser atingida por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, no contexto das cidades brasileiras, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda, ou assentamentos precários”. (BRASIL, 2007).

É importante destacar que os planos de regularização devem indicar as áreas que apresentam risco à vida, sendo indispensável que sejam realizados estudos geológicos que levem em consideração riscos de deslizamentos, inundações, erosão hídrica e rolamento de blocos, de forma a garantir a segurança dos assentamentos sugeridos à regularização uma vez que, tal qual está estabelecido no Art. 2º da Lei 12.608, de 20 de

abril de 2012³⁸. “é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre”.

A Lei nº 12.608/2012 prevê ainda, no Art. 14 que “os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios devem priorizar a realocação de comunidades e de moradores de áreas de risco”. Nesse sentido, esclarece que:

Art. 3-B Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o Município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

I – realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e

II – notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia (Lei nº 12.608, 2012).

§1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos:

Os instrumentos disponíveis para operarem na política urbana, aqueles já estabelecidos ou que foram regulados pelo Estatuto da Cidade, por si só não têm o poder de solucionar todas as questões que se apresentam cotidianamente ao gestor público ou ao cidadão. Não obstante, há um pano de fundo importante, político, cultural, econômico e social, que deve ser levado em conta e com o qual a política urbana, na sua concepção e principalmente na gestão, deve dialogar.

Trata-se, portanto, de considerar que a sociedade e o poder local devem refletir acerca da adequação deste ou daquele instrumento, tendo em vista as peculiaridades e especificidades de cada território e das forças que com ele interagem, sob o risco de deslegitimar o instrumento, ou ainda, dar-lhe destinação divergente das finalidades para as quais ele foi concebido, qual seja, a concretização da função social da cidade.

A Lei que regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2009a), se constitui no primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente. Configura-se num importante marco legal sobre a questão da regularização fundiária para todo o país, em conformidade com os princípios do Estatuto da Cidade e em defesa do direito de

³⁸ Lei que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - “é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre”

moradia de milhões de brasileiros. Além de conceituar, a lei cria novos instrumentos e procedimentos, define competências e responsabilidades, como o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social.

O Capítulo III da Lei 11.977 / 2009 é todo dedicado à regularização fundiária. O Artigo 46 define que “a regularização consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais, cartoriais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

A Lei 11.977/2009 traz ainda a definição dos conceitos, regras e diretrizes para a promoção da regularização fundiária, buscando construir um marco legal adequado para enfrentar o desafio de legalizar as moradias urbanas no país, auxiliando a superar as atuais lacunas da legislação em vigor.

Entre os principais pontos que a Lei se refere à regularização fundiária, destacam-se:

- Define a regularização fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visa à efetiva integração dos assentamentos informais à cidade;

- Reconhece que o município é o responsável pela regularização fundiária em seu território e que ele pode disciplinar, por lei, os procedimentos de regularização.

- Estabelece que o projeto de regularização fundiária contemple no mínimo os aspectos urbanísticos, ambientais, de controle de riscos e dominiais envolvidos na regularização plena.

- Determina que o projeto de regularização seja aprovado diretamente pelo município, evitando complexos e demorados processos de licenciamento urbanístico e ambiental.

- Estabelece que a aprovação do projeto de regularização nos casos de regularização fundiária de interesse social vale como licenciamento urbanístico e ambiental, desde que o município tenha órgãos ambientais estruturados.

- Admite a regularização fundiária das ocupações em APPs inseridas em áreas urbanas consolidadas, desde que estudo técnico comprove as melhorias das condições ambientais e de habitabilidade da população.

- Permite que o poder público realize obras de infraestrutura antes que a situação dominial esteja resolvida.

- Procedimentos simplificados para a regularização dominial de parcelamentos implantados anteriormente a 19/12/79.

- Criação dos instrumentos da demarcação urbanística e legitimação da posse, que permitem agilizar processos de usucapião quando o antigo proprietário não mais existe ou não se opõe à regularização.

- Estabelece critérios gerais para o registro da regularização e a gratuidade do primeiro registro da regularização fundiária de interesse social.

A **Medida Provisória nº 759**³⁹, de 24 de dezembro de 2016, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

A Medida Provisória atualiza as Leis nº 8.629/1993 e nº 11.952/2009, que tratam da reforma agrária e regularização das ocupações em Estados da Amazônia pelo Programa Terra Legal. A Medida também faz extensa atualização da Lei 11.977/2009, sobre a regularização fundiária urbana, agora denominada REURB, incluindo disposições gerais, regularização fundiária urbana em áreas da União, legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, legitimação fundiária e legitimação de posse – a instituição do direito de laje como direito real – acréscimo do art. 1510-A ao Código Civil; a fixação de diretrizes para o processo administrativo de regularização fundiária urbana nos Municípios; arrecadação dos imóveis abandonados; dentre outros assuntos. A Medida institui, por fim, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

O conceito de direito real de laje, instituto inserido pela MP 759, acrescenta o Artigo 1.510-A ao Código Civil Brasileiro, onde dispõe que:

O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

³⁹ Aprovada em julho de 2017, convertida na Lei 13.465 11/07/2017.

Procurou-se regularizar e solucionar uma situação real e corriqueira em todas as cidades brasileiras, que de fato aflige milhares de famílias, em especial as de baixa renda. O ‘direito real de laje’ define uma nova modalidade de propriedade, sem, entretanto, implicar em situação de condomínio tradicional ou edifício. O proprietário de determinado imóvel aliena a terceiros o direito de construir sobre a laje de sua edificação, e de se tornar o adquirente dono da nova construção erigida, independente daquele original, que se encontra abaixo.

Entretanto, não se trata de condomínio tradicional (Art. 1.314 e do Código Civil), nem de condomínio edilício (Art. 1.331 do Código Civil), muito menos de direito de superfície temporário. O direito de laje fica a meio caminho entre a superfície e a propriedade plena. Tem o mérito de solucionar situação irregular que afeta a população de baixa renda, embora residam alguns defeitos de imprecisão de redação e de conceitos, o que certamente dificultará – e muito – a tarefa da doutrina e dos tribunais.

É verdadeiro que o novo direito real de laje tem a função de regularizar situações de fato, voltado à população de baixa renda, que levantou construções sobre construções, com titularidades distintas. Entretanto, o instituto não pode e não deve ser utilizado de forma deturpada, principalmente por parte dos empreendedores imobiliários, como “alternativa” aos rigores das regras de condomínios edifícios (Código Civil, Art. 1.331), muito menos do parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/79).

Este direito deve ser compreendido no sentido amplo, isto é, o direito de todos a viverem em condições dignas e adequadas das perspectivas jurídica, urbanística e ambiental. Os programas de regularização fundiária devem ter por objetivos não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas principalmente a integração sócio-espacial dos assentamentos informais e seus moradores.

A regularização fundiária de uma propriedade está vinculada, a princípio, a como dar garantias sobre o domínio do solo em que já existe uma ocupação a quem de fato o ocupa, evitando-se remoções, despejos forçados e invasões de terceiros. Trata-se, antes de mais nada, de garantir a segurança da posse como forma de se garantir o direito de moradia de quem, de fato, exerce o domínio de determinado chão.

No caso da propriedade fundiária do solo urbano, a propriedade concretiza uma centralização individual dos direitos sobre a terra. Assim, enquanto a propriedade é, de

fato, um direito individualizado (CF/88. Art 5º), o exercício desse direito depende do contexto histórico e do sistema jurídico e normativo vigente, como define o jurista Celso Bandeira de Mello (1982):

O direito de propriedade é o resultado do regime constitucional e legal da propriedade. Nisto nada há de particular, posto que a noção de 'direito' postula a idéia de limitações, de contenções. O direito de propriedade, então, é a expressão jurídica da propriedade, o que equivale dizer que é a propriedade tal como configurada em um dado sistema normativo.

A ordem jurídica nacional, consolidando o capítulo constitucional sobre política urbana, através do Estatuto da Cidade, finalmente reconheceu o direito à moradia dos ocupantes de assentamentos informais. Um dos principais pontos do EC é a reafirmação da função social da propriedade urbana, que deve abarcar elementos como equidade e justa distribuição dos benefícios da urbanização em prol de uma cidade para todos.

O Brasil incorporou a regularização fundiária como componente obrigatório nos seus programas habitacionais, bem como de saneamento ambiental em assentamentos irregulares (saneamento integrado), além de possuir um programa de apoio específico a ações de titulação, dirigido aos estados, aos municípios e às entidades civis sem fins lucrativos.

Com relação à regularização fundiária, nos últimos anos, o Brasil fez uma reforma legislativa em nível federal, com o intuito de viabilizar a implementação de ações no nível local, simplificando procedimentos tanto para a integração dos assentamentos na cidade, quanto para a titulação de seus moradores.

Nesse contexto, foram consagradas ferramentas de planejamento de cidades, a partir da regulação de algumas políticas setoriais em âmbito nacional, tais como as de habitação e regularização fundiária. A tabela 5 sistematiza algumas dessas importantes leis nacionais:

Tabela 5 - Legislação urbanística para regularização fundiária e habitação

LEI	CONTEÚDO
Lei Federal nº 10.257/2001	Estatuto da Cidade: dispõe sobre os princípios e as diretrizes fundamentais da política urbana
Lei Federal nº 11.124/2005 e Decreto Federal nº 5.796/2006	Dispõem sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criam o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituem o Conselho Gestor do FNHIS
Lei Federal nº 11.481/2007	Regularização fundiária de interesse social em bens da União.
Lei Federal nº 11.952/2009	Regularização fundiária na Amazônia Legal

Lei Federal nº 12.424/2011	Trata do registro imobiliário na regularização fundiária urbana
Lei Federal nº 12.651/2012	Novo Código Florestal Brasileiro, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos em áreas de preservação permanente (APPs)
Lei Federal nº 11.977/2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (Cap. III)
Lei Federal nº 13.089/2015	Estatuto da Metrópole: estabelece diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas, bem como instrumentos de cooperação interfederativa.
Lei Federal nº 12.608/2012	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres;
Lei 13.465 11/07/2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Fonte: elaborado pelo autor

Políticas públicas, especialmente no âmbito dos governos locais, devem ser delineadas no sentido de romper o processo cíclico de produção da ilegalidade urbana, por meio da formulação de sistemas de provisão de terras e moradias nas áreas centrais, objetivando o acesso à moradia urbanizada e bem localizada.

Se quisermos acabar com o déficit habitacional sem propiciar a irregularidade em novas áreas, precisamos enfrentar a questão com mecanismos e instrumentos que a escala e a expressão do problema exige: com recursos compatíveis para a provisão habitacional e para a regularização fundiária; ampla mobilização e o reconhecimento pela agenda do Governo Federal da centralidade e importância da questão da regularização fundiária plena dos assentamentos informais de baixa renda (ALFONSIN; FERNANDES, 2004).

3.3. Políticas públicas para regularização fundiária e habitacional

Nas décadas recentes, o Brasil desenvolveu importantes transformações jurídico-institucionais no campo das políticas urbana e habitacional, cujos discursos foram pautados na reversão dos graves problemas da polarização e segregação sócio-espacial intrínsecos ao padrão de desenvolvimento urbano do país.

A limitação do acesso a terra para a população de baixa renda constituiu, histórica e sistematicamente, uma das principais formas de exclusão social e de consolidação da precariedade urbana e habitacional nas cidades (BONDUKI, 2008). Desta forma, a questão fundiária se coloca no cerne dos problemas urbanos, sendo

consenso de que a terra urbana é componente e condição essencial para a efetividade das políticas e ações públicas.

Fernandes (2002, p. 37) salienta que os programas de regularização fundiária têm um caráter essencialmente curativo, e reforça a necessidade de este processo deve ser combinado com investimentos públicos e políticas sociais voltadas para a geração de opções mais adequadas de moradia social, que atenda especialmente os mais pobres.

No que concerne à questão fundiária, observa-se que “um dos elementos centrais no debate sobre as políticas habitacionais diz respeito ao acesso à terra e à questão da irregularidade da moradia popular. Isso se deve, por um lado, aos mecanismos informais por meio dos quais a população enfrenta os limites do mercado fundiário e habitacional, e, por outro lado, a uma precarização da moradia, seja no seu aspecto jurídico, seja no aspecto urbanístico e de infraestrutura, seja, ainda no aspecto ambiental”. (CARDOSO; AZEVEDO, 2007). A situação de informalidade implica a insegurança na permanência na moradia (insegurança de posse) e a inibição de iniciativas de investimentos na própria habitação.

A habitação, conforme descrito no capítulo 1, constitucionalmente é uma matéria de competência concorrente, ou seja, que pode ser tratada pelos três entes governamentais. Por sua vez, o Estatuto da Cidade dispõe que a competência da gestão do uso e ocupação do solo é exclusivamente municipal, gerando contradições na articulação entre os entes federados no tratamento desta pauta.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 foram um importante marco para a política urbana, ao reconhecer o direito à cidade e à moradia como princípios sociais fundamentais. Estabeleceram novos mecanismos e instrumentos urbanísticos para planejar o desenvolvimento das cidades, objetivando viabilizar os direitos referidos e criar canais de participação que pudessem mediar as relações e decisões estabelecidas entre o Estado e os agentes envolvidos no processo de produção do espaço urbano (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

A trajetória da política habitacional no país tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda.

Do ponto de vista da política para habitação de interesse social, o período que se estende de 1988 até 2003, quando se cria o Ministério das Cidades, é marcado pelo vazio deixado pela extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH e pela ausência de

uma estrutura de âmbito federal organizada para a condução das políticas urbana e habitacional.

Uma conjuntura macroeconômica favorável permitiu o avanço da temática habitacional, com amplificação dos investimentos em programas e projetos habitacionais. Em 2003, no primeiro mandato do Presidente Lula criou-se o **Ministério das Cidades**, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e pela Política de Habitação. Em 2004 foram aprovados, pelo Conselho das Cidades, a **Política Nacional de Habitação** e o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)**, com o objetivo de garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda.

A formulação da Política Nacional de Habitação – PNH - partiu da concepção de uma dívida social acumulada no país, fruto das desigualdades sociais e da concentração de renda características da sociedade brasileira, expressa na segregação sócio-espacial vivida no espaço das cidades e na restrição histórica do acesso a terra e à moradia por meio do mercado formal, para a população de baixa renda (ROLNIK et al, 2006). A PNH estabelece como princípios fundamentais o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental e a moradia digna como vetor de inclusão social a articulação com a política urbana e a integração às ações das demais políticas sociais e ambientais, além de preconizar a gestão participativa e democrática. Para promover acesso à moradia digna para todos os segmentos da população, com prioridade para a baixa renda, a PNH definiu como seus principais eixos de atuação: I) a integração urbana de assentamentos precários; II) a produção habitacional; e III) a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano. (ROLNIK et al, 2006).

Como um instrumento da PNH, o de **Plano Nacional Habitação – PlanHab**, instituído em 2008 e formulado pela Secretaria Nacional de Habitação, estabeleceu as diretrizes da política habitacional e sua integração com a política urbana, trazendo inovações principalmente com relação à política voltada às famílias de baixa renda. Teve como objetivo desenhar estratégias, tanto públicas quanto privadas, para o equacionamento das necessidades habitacionais brasileiras, inseridas em um horizonte temporal de quinze anos (2008- 2023). Essas estratégias deveriam incorporar ações simultâneas de longo, médio e curto prazo, ponderando quatro eixos principais: (1)

financiamento e subsídios; (2) arranjos e desenvolvimento institucional; (3) cadeira produtiva da construção civil; e (4) política fundiária urbana (BRASIL, 2009b).

Para o eixo da política fundiária, o PlanHab estabeleceu como princípios a implementação dos instrumentos e das diretrizes gerais da política urbana dispostos pelo Estatuto da Cidade, visando garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, bem como o melhor ordenamento e controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa da terra e viabilizar o seu acesso pela população de baixa renda (ROLNIK et al, 2006).

Em 2005, foi realizada a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, numa iniciativa do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, envolvendo também a CAIXA, os governos estaduais e municipais, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o sistema CONFEA/CREAs, os movimentos nacionais de luta por moradia (CONAM, CMP, MNLM, UNMP), universidades e outras instituições. Esta campanha sensibilizou e capacitou quase a totalidade dos municípios que, há época, tinha como exigência obrigatória do Estatuto das Cidades que elaborassem os seus Planos Diretores. Foram realizadas campanhas em 1.683 municípios.

O **Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV** surgiu em 2009, com um amplo leque de estratégias para ampliar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria. Num cenário de crise mundial daquele ano, o programa visava ao mesmo tempo à geração de emprego e renda, através do investimento do setor da construção civil (PESQUISA, 2014).

Mesmo incluído no discurso de defesa da moradia digna, o PMCMV teve claros objetivos de impactar a economia por meio dos efeitos multiplicadores da indústria da construção civil e de ampliar o mercado habitacional para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, mantendo o desenvolvimento do setor imobiliário (CARDOSO; ARAGÃO, 2013 apud MOREIRA; RIBEIRO, 2016).

O PMCMV prevê diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, considerando a localização do imóvel – na cidade e no campo, renda familiar e valor da unidade habitacional. O Programa é estruturado conforme as seguintes modalidades:

a) **Minha Casa Minha Vida Urbano**, ou Modalidade “empresa”: destinado aos moradores de centros urbanos, de acordo com as faixas de renda bruta mensal das famílias.

b) **MCMV Entidades:** Esta modalidade permite que famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora (Associações, Cooperativas e outros) habilitada, produzam suas unidades habitacionais.

c) **Minha Casa, Minha Vida Rural:** Voltado aos agricultores familiares, trabalhadores rurais ou de comunidades tradicionais (como quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas). Esta modalidade possui três grupos de renda, que variam até R\$ 78.000,00 por ano. O atendimento permite tanto construção de novas casas quanto reforma de unidades já existentes.

Por seu turno, as concessões de benefícios variam conforme faixa de renda, conforme detalha a tabela 6 a seguir:

Tabela 6 - Concessões MCMV conforme faixas de renda

RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA DO MCMV	CARACTERÍSTICA
Até R\$ 1.800,00	FAIXA 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.350,00	FAIXA 1,5	Até R\$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 3.600,00	FAIXA 2	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano
Até R\$ 6.500,00	FAIXA 3	8,16% de juros ao ano

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades.

O programa MCMV apresenta-se como um grande guarda-chuva que engloba as diversas iniciativas, no âmbito do governo federal, para a produção e aquisição da habitação. As modalidades do programa se adequam à diversidade da demanda habitacional, levando em consideração, sobretudo, a faixa de renda familiar dos beneficiários, característica da área (urbana ou rural) e o tamanho do município. Desde o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, foram investidos mais de R\$ 240 bilhões em subsídios para produção e aquisição de moradia, dos quais 46% das famílias beneficiadas tinham renda mensal inferior a R\$ 1.600,00.⁴⁰ Até o ano de 2014, o MCMV contratou 3,7 milhões de moradias e entregou 1,87 milhão de unidades (Brasil, 2014d).

O PMCMV permitiu um quadro favorável ao desenvolvimento da política habitacional, bem como a ampliação do financiamento, passando a viabilizar linhas de crédito ao consumidor e ao produtor da habitação.

⁴⁰ Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades.

Por parte dos defensores e movimentos sociais envolvidos, as avaliações iniciais do Programa foram relativamente positivas, que apontavam como inédito o volume de subsídios a ser alocado na política, o que poderia gerar um atendimento efetivo à população de mais baixa renda e a diminuição do déficit habitacional (BONDUKI, 2008).

Cardoso e Aragão (2013, p. 44) reforçaram, entretanto, oito dimensões que foram mal equacionadas pelo PMCMV, identificadas posteriormente na literatura crítica: (1) a falta de articulação do programa com a política urbana; (2) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (3) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (4) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (5) a grande escala dos empreendimentos (6) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (7) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; (8) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado.

Para enfrentar o fenômeno da informalidade urbana, o Governo Federal instituiu, em 2003, no âmbito do MCidades, o primeiro programa federal de apoio à regularização fundiária de assentamentos urbanos, o **Programa Papel Passado**. O Programa consolidou-se por meio da ação de apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas, coordenadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SNDU (anteriormente denominada Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU).

Um dos pressupostos do Programa papel Passado é que os programas e projetos de regularização fundiária sejam de natureza curativa e, para que sejam sustentáveis, devam ser articulados às políticas urbanas e habitacionais, para intervenção no mercado imobiliário e no controle dos processos de acesso ao solo urbano. Para tanto, é preciso enfrentar o problema da informalidade não apenas de maneira corretiva, a partir, por exemplo, da titulação de lotes, mas, sobretudo, com ações que estimulem o planejamento e a gestão urbana de maneira a construir espaços democráticos e includentes, com oportunidades para que todos possam exercer efetivamente o direito à moradia e à cidade. Desta maneira, a política fundiária ganha uma dimensão preventiva.

A Política Nacional de Regularização Fundiária partiu do princípio de que a regularização é um amplo processo que envolve a regularização urbanística, jurídica e ambiental. Para tanto, deve ser articulada com programas socioeconômicos,

especialmente de geração de emprego e renda e outros que proponham a plena integração social dos moradores e assentamentos informais à economia da cidade.

Os objetivos gerais do Programa Papel Passado foram assim definidos: apoiar os municípios e estados na implementação do Estatuto da Cidade com ênfase na ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda; promover a integração com todos os níveis de governo de programas de regularização com políticas de planejamento urbano; promover o reconhecimento de direitos sociais de moradia, de segurança da posse e preservação ambiental.

Figura 13 - Vila dos Papeleiros, Porto Alegre. Assentamento regularizado pelo Programa Papel Passado. 2009



Fonte: Acervo próprio, 2011.

Conforme informações da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades – SNDU-MCID, o **Programa Papel Passado**, desde sua criação, em 2004, até 2016, beneficiou 408.149 famílias por processos de regularização fundiária, que envolveram a regularização jurídica do parcelamento do solo ou a entrega de títulos de concessão de uso e de propriedade.

O **Programa de Aceleração do Crescimento** – PAC - representou um novo eixo indutor de modificação do universo da irregularidade urbana, pois propõe investir recursos em intervenções de urbanização de assentamentos precários. Esses recursos propiciariam a integração dos assentamentos à cidade de forma plena, o que implica necessariamente garantir a regularização patrimonial, administrativa, urbanística e ambiental. Investimentos de porte estão sendo também realizados nos programas de

provisão habitacional de interesse social como o PMCMV. Conforme pressupostos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, esses empreendimentos deveriam estar inseridos em áreas urbanas consolidadas, regularizadas e providas de infraestrutura e equipamentos comunitários públicos, com diversidades de uso e heterogeneidade social, de maneira a garantir a plena integração dos novos conjuntos habitacionais à cidade.

Figura 14 - Complexo do Alemão, Rio de Janeiro, intervenção urbana pelo PAC



Fonte: Ministério das Cidades. Urbanização de favelas: experiências do PAC.

Segundo o estudo do Centro de Estudos da MetrÓpole (CEM), do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), feito para o Ministério das Cidades em 2007, existem mais de 3,2 milhões de moradias em assentamentos precários.

A historicamente, o urbanismo brasileiro foi pautado pela erradicação de favelas e de assentamentos precários. No início do século XX, cortiços e favelas eram vistos como soluções provisórias e ilegais e, por esta razão, “ignorados” pelas políticas públicas, e mal vistos pela sociedade. O intenso processo de urbanização brasileiro foi marcado pela expansão das favelas e da ocupação irregular das periferias nas principais cidades.

Esta “lógica perversa” da urbanização brasileira tratava os assentamentos precários como um mero problema urbano, uma anomalia, a ser resolvido através de ações de cunho meramente físico, de ‘limpeza’. Com base nesta ótica, muitos aglomerados foram demolidos e a população, reassentada em conjuntos novos na

periferia distante. O problema não era abordado de um ponto de vista mais integral, equacionando suas dimensões econômicas e sociais e suas articulações com o modelo de desenvolvimento vigente, de alta concentração de renda e produtor de pobreza urbana (FERREIRA, 2007).

Entretanto, a política habitacional para as favelas mudou significativamente, a partir da segunda metade dos anos 1970, passando da “remoção” para a “urbanização”. Várias administrações locais começaram, a partir de então, a desenvolver experiências de intervenção sobre as favelas, visando resolver os problemas de inadequação encontrados, melhorando as condições de infraestrutura e de acessibilidade e buscando regularizar a situação jurídica e urbanística das habitações. Em oposição ao que acontecia anteriormente, as favelas começaram a ser incluídas nos mapas das cidades, deixando de ser realidades “invisíveis” para as administrações locais.

Nas últimas décadas, a questão das favelas passou a ter tratamento de política pública, onde o enfrentamento do problema da irregularidade e da informalidade passam a ser pautados na (re)integração destes territórios à cidade. Grosso modo pode-se utilizar o termo “urbanização de favelas” para designar as várias formas de intervenção, em aglomerações urbanas, em inadequação habitacional ou em irregularidade fundiária.

A urbanização de favelas e assentamentos precários pode ser definida como o processo pelo qual áreas informalmente assentadas são gradualmente melhoradas, formalizadas e incorporadas à própria cidade, estendendo-se o acesso a terras e serviços e cidadania aos moradores de favelas. Esta atividade envolve ofertar aos moradores de favelas serviços econômicos, sociais, institucionais e comunitários. Entre esses serviços estão a posse da terra e a implantação de infraestrutura, e as atividades devem ser realizadas pelo governo local, com a ampla participação de todos os atores envolvidos.

Numa tentativa de se adequar às demandas populares, o Banco Nacional de Habitação –BNH- criou, em 1979, o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações (PROMORAR) que, apesar do nome, destinava-se a financiar projetos que mantinham a população nas áreas ocupadas por favelas, mediante a construção de habitações, estímulo ao desenvolvimento comunitário e melhoria da infra-estrutura urbana.

A redemocratização e o apoio das agências internacionais de financiamento reforçaram a opção pela urbanização, com participação dos moradores, como orientação geral das políticas públicas em relação aos assentamentos precários. Essa orientação corroborou os objetivos dos movimentos sociais que lutavam pela segurança na posse e

pela regularização fundiária das favelas e loteamentos irregulares de periferia. Na década de 1990 foram iniciados programas de urbanização de maior abrangência e escala, envolvendo os 3 níveis de governo.

No âmbito federal destaca-se, o Programa Habitar-Brasil, transformado em **Habitar-Brasil/BID (HBB)**, gerido pelo Ministério das Cidades por meio de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Foi um programa voltado à superação das condições de subnormalidade em áreas periféricas, por meio da implantação de projetos integrados, associada à capacitação técnica e administrativa dos municípios. Desse modo, foi idealizado como um projeto piloto para financiamento de obras e ações nas capitais ou municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

Figura 15 - Alagados, Salvador. Projeto de urbanização pelo Programa HBB-BID



Fonte: HABITAR (2007).

O Programa HBB-BID tinha os seguintes objetivos: I) contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente daquelas com renda mensal de até três salários mínimos, que residam em assentamentos subnormais localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais; II) estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos quanto nas causas, inclusive as institucionais que os

originam; e III) aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país.

Em 2005 foram encerradas as inscrições para entrada de municípios beneficiários do Programa, que prossegue na implementação dos projetos e ações contratados. De 1999 até 2005 foram firmados contratos de repasse com 119 municípios.

O Programa de '**Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários**' coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, apoia os municípios, estados e o DF por meio de ações que têm por objetivo a inclusão socioespacial daquela parcela da população brasileira que vive em situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas com a precariedade das suas condições de moradia, visando a sua permanência ou realocação.

Estas ações compreendem medidas para a regularização fundiária dos assentamentos, atendimento social às comunidades, melhorias habitacionais e construção de novas unidades, e adequação urbanística, incluindo a implantação de infraestrutura básica, equipamentos e serviços urbanos. Além disso, as adequações no parcelamento e no sistema viário são feitas de forma a possibilitar o acesso a serviços públicos, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano no qual essa se insere.

Os recursos deste Programa permitiram a realização de intervenções abrangentes em assentamentos precários de grandes dimensões, tais como complexos de favelas no Rio de Janeiro, São Paulo e em outras metrópoles brasileiras. As intervenções somam cerca de R\$ 27,7 bilhões em investimentos, e as mais de 1,7 mil operações já beneficiaram 1.865.475 famílias (Ministério das Cidades).

Todos os programas de habitação, incluindo o PAC e o PMCMV, têm o componente do trabalho social como fundamental para a consecução dos objetivos dos programas habitacionais: melhorar a qualidade de vida das pessoas, por meio da moradia e do acesso à cidade.

3.4. Déficit habitacional na América Latina

A demanda habitacional brasileira, formada em parte por domicílios inadequados, mais o crescimento demográfico, é – segundo estudo da Caixa (2011) – de

aproximadamente 7,71 milhões de unidades⁴¹ e está concentrada na faixa de 3 a 10 salários mínimos (54% do total), sendo em grande parte atendida hoje pelo mercado imobiliário formal e por programas habitacionais do governo federal. Por sua vez, o déficit habitacional de cerca de 5,430 milhões de moradias (FJP, 2014) concentra-se nas faixas de renda situadas abaixo de 3 SM (73,6%). (Furtado, Lima Neto e Krause, 2013 apud IPEA/ConCidades 2016).

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, os países da América Latina e do Caribe estão entre os mais urbanizados do mundo em desenvolvimento. Não obstante, ao longo das duas últimas décadas houve um progresso significativo no que se refere ao incremento de acesso à moradia, mas a situação ainda é precária: os países dessa região enfrentam déficits habitacionais crescentes.

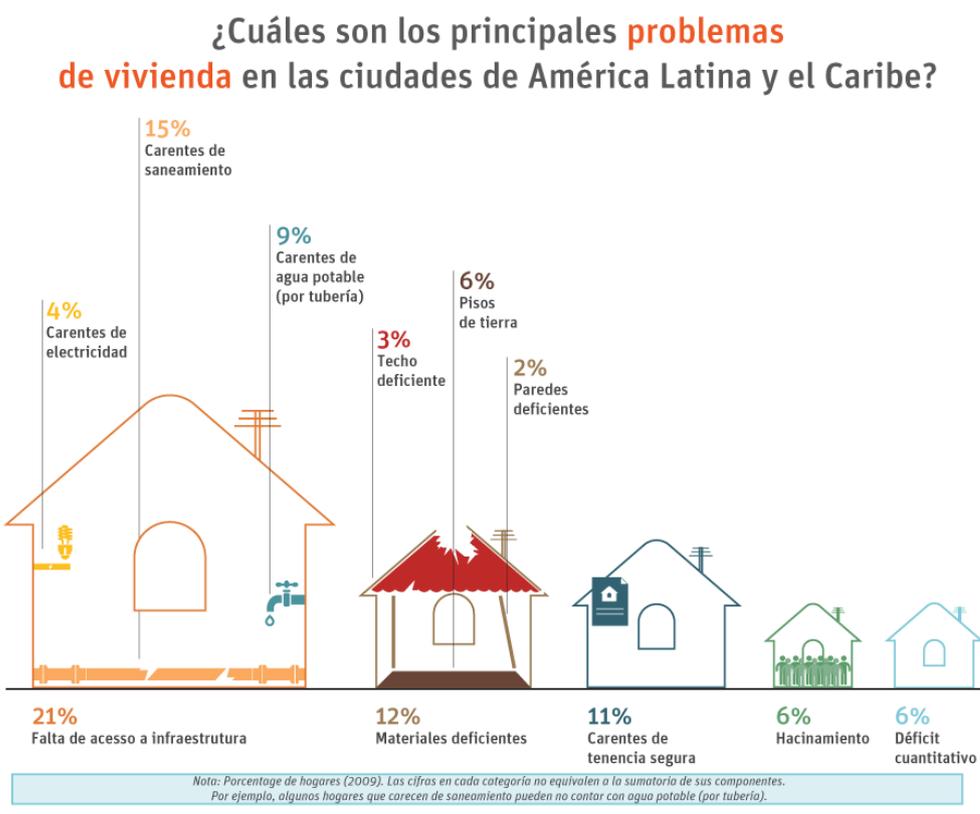
Dos 130 milhões de famílias que vivem em cidades, 5 milhões são forçados a dividir a habitação com outra família, 3 milhões de pessoas vivem em casas irrecuperáveis ou inadequadas, e outros 34 milhões vivem em edifícios que não possuem título, água potável, ou saneamento básico (BID 2012). Muitas dessas casas, e mesmo aqueles cujas condições são satisfatórias, estão localizados em bairros que não possuem equipamentos urbanos básicos, tais como transportes públicos, parques e hospitais. O estudo ‘Um espaço para o desenvolvimento: mercados de habitação na América Latina e no Caribe’, desenvolvido pelo Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) em 2012, aborda os determinantes e consequências da falta de moradia nas cidades da América Latina e do Caribe, abrangendo 18 países. Apresenta um exame dos mercados habitacionais urbanos e analisa as regulamentações e políticas da região. Em suma, o estudo demonstra que os países daquela região têm uma incidência maior de favelas do que outros países com níveis de renda e desenvolvimento semelhantes. Ou seja, é um sinal de que os mercados habitacionais da região não estão atendendo à demanda de moradias formais, principalmente para a população de baixa renda.

O estudo aponta que, uma em cada três famílias nestas regiões, ou seja, 59 milhões de pessoas, vivem em uma moradia inadequada ou com baixa qualidade construtiva, além de carência de serviços de infraestrutura. Anualmente formam-se 3 milhões de domicílios nas cidades latino-americanas. Destes, cerca de 2 milhões são

⁴¹ Relatório brasileiro para o Habitat III, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA em parceria com o ConCidades, 2016

forçados a se instalar em moradias informais, tais como favelas, devido à oferta insuficiente de casas adequadas e a preços acessíveis.

Figura 16 - Os principais problemas de habitação nas cidades da América Latina e Caribe



Fonte: BID (2012)

Vale destacar a importância que este estudo traz ao desempenho do setor privado e da indústria da construção no atendimento do mercado imobiliário para setores de baixa renda, ou seja, para produção habitacional de interesse social.

3.5. A regularização no âmbito do DF e da RIDE-DF

Brasília e seu Plano Piloto, ambiente privilegiado pela beleza da sua arquitetura e do seu desenho urbano, todos os lugares estão valorizados pelo próprio processo que produz a apropriação do seu espaço (PENNA, 2003, p. 58). Mesmo os lugares periféricos a ele, menos qualificados em termos de equipamentos sociais e de infraestrutura, e até mesmo os que ainda não foram ocupados (as reservas ambientais e rurais), agregam valores que fragmentam o território, e hierarquizam a terra de maneira a forçar a localização de projetos de expansão urbana, pelo Governo, e de condomínios de classe média, pela iniciativa privada, ocupando áreas de proteção ambiental e rurais.

Esse processo de apropriação e de valorização do espaço produzido em Brasília se expressa pela fragmentação, de um lado, de amplas parcelas do espaço, na medida

que o Governo do DF planeja a ocupação racionalmente, sob o manto dos planos de ordenamento territorial, na tentativa de manter o mercado de terras sob seu domínio; por outro lado, conforme Penna, reproduz uma apropriação que se realiza fora dos mecanismos estatais de acesso à terra, à propriedade e à moradia (PENNA, 2000, p. 41, apud PENNA, 2003).

Na conformação do mapa territorial do DF, Brasília é circundada por grandes extensões de terras rurais e de proteção ambiental. Esses vazios urbanos, cortados por importantes vias que fazem a interligação dos principais núcleos urbanos, tornaram-se vulneráveis, colocando o “cinturão verde” que circunda o Plano Piloto como alvo de um mercado de terras paralelo e especulativo.

No âmbito da política urbana, em 1977 foi elaborado o PEOT – Plano Estrutural de Ordenamento Territorial (DISTRITO FEDERAL, 1978), que definia, a partir do Macrozoneamento, a criação de eixos de expansão e de adensamento populacional, restrito a alguns setores estabelecidos no Plano. Embora procurasse legitimar as tendências de ocupação do solo, vinculava a expansão e ocupação futuras com as condições de infraestrutura (abastecimento d’água) e as possibilidade de oferta de sistema de transporte de massa. O PEOT reforçou o crescimento urbano na direção sudoeste, mantendo as restrições para a ocupação urbana da bacia do Paranoá, coibindo também a ocupação nas bacias dos rios São Bartolomeu e Descoberto, mananciais de abastecimento de água do DF. Essa política de ordenamento territorial, baseada na premissa de preservação de recursos hídricos, legitimou a localização dos demais núcleos urbanos em um raio mínimo de 15km de distância do Plano Piloto, instituindo um processo planejado de segregação socioespacial.

Posteriormente, foram sendo ocupadas e loteadas áreas rurais e até as APAs (Área de Proteção Ambiental), para uso habitacional urbano. Multiplicam-se, a partir de então, o número de empreendimentos imobiliários privados em todo o território do DF. O controle estatal visava preservar o projeto original do Plano Piloto, com a criação de um “cinturão verde” de preservação e usos futuros, mas contraditoriamente, criou condições para a ilegalidade, já que essas áreas foram apropriadas para a expansão irregular da cidade.

Para Holanda (2010, p. 3), o cercamento do Plano Piloto rodeado por um cinturão verde, representava uma barreira de proteção contra os assentamentos não-nobres da periferia, apresentando-se “como uma estratégia geopolítica para a manutenção do *status quo*, para o privilégio, sobretudo, de uma elite burocrática”.

Essas áreas incidem justamente onde não se completou o processo de desapropriação, que se inicia com a criação do DF e com a construção da capital, tendo essas áreas restado como enclaves de propriedade privada (urbana e rural), e/ou transformadas em APAs que, segundo a legislação ambiental, não poderiam ser parceladas.

Penna destaca, nesse contexto, que as transformações sociopolíticas e espaciais para a produção do espaço urbano estariam “submetidas tanto às regras da política governamental como às leis de mercado de valorização e de fragmentação da terra, condicionadas por um processo de redefinição e reordenação capitalista do espaço” (PENNA, 2003, p. 60).

Nesse processo, o território do DF é tomado por práticas como a grilagem⁴², a invasão e parcelamento de terras públicas e particulares, mecanismo utilizado pelo mercado para liberar terras, por meio do parcelamento da terra, desconsiderando os dispositivos normativos para o parcelamento e para a expansão urbana.

Um dos efeitos político-institucionais do processo iniciado com a construção de Brasília, é a situação de irregularidades fundiária, urbanística e ambiental de grande parte dos imóveis urbanos e rurais existentes no DF. Entretanto, diferentemente do restante do país, a condição de irregularidades que afeta grande parte da população do DF não se restringe a assentamentos de baixa renda (MARQUES et al., 2007 apud BRANDÃO, 2013).

A formação desse mercado imobiliário ilegal não se dirige apenas para as classes de baixa renda, mas também para as classes média e alta, formando condomínios privados e fechados, ilustrando modificações significativas nos padrões de construção dos loteamentos e das moradias nas regiões periféricas. Esses condomínios opõem-se qualitativamente aos padrões construtivos da periferia concebida pelo poder público, caracterizada por assentamentos de baixa renda implantados sem pouca ou nenhuma qualidade urbanística, e sem equipamentos ou serviços urbanos mínimos.

A partir da década de 1990 se intensifica a ocupação e da densidade populacional, ampliando-se a ocupação em áreas de proteção ambiental.

⁴² Grilagem é a ocupação irregular de terras, a partir de fraude e falsificação de títulos de propriedade. O termo tem origem no antigo artifício de se colocar documentos novos em uma caixa com grilos, fazendo com que os papéis ficassem amarelados (em função dos dejetos dos insetos) e roídos, conferindo-lhes, assim, aspecto mais antigo, semelhante a um documento original. A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no Brasil.

Embora seja uma característica da ocupação do Distrito Federal, a transferência da população localizada em assentamentos subnormais, para assentamentos promovidos pelo poder público, ainda existem muitos pontos de ocupações irregulares. Hoje, o maior assentamento subnormal do DF, e um dos maiores do país é o Sol Nascente, localizado na Ceilândia. No Censo de 2010 do IBGE, sua população era de 56.483 pessoas.

A maior parte das áreas irregulares está situada em áreas públicas. Alguns assentamentos irregulares tiveram início de modo “espontâneo”, ou seja, a partir de ocupações não dirigidas (tais como aterros sanitários ou catadores de papel), e outras surgiram pela ação de grileiros em terras públicas que parcelam e comercializam lotes para população de baixa renda.

Além dos problemas fundiários envolvidos nos condomínios e loteamentos irregulares de baixa renda, a ocupação irregular do solo traz também incompatibilidades ambientais e urbanísticas. A ocupação de áreas ambientais sensíveis, sem critérios definidos para a ocupação do solo e desprovidos de infraestrutura, é recorrente nestes assentamentos subnormais.

A ocupação irregular do solo é uma das questões críticas do ordenamento territorial. Muitas vezes ocupando áreas de proteção ambiental, a maior parte destas ocupações encontram-se na APA do São Bartolomeu.

Dentre os problemas mais comuns gerados por estas ocupações irregulares, estão o uso intensivo de recursos naturais, principalmente das águas subterrâneas, a falta de rede de abastecimento de água, condições precárias de esgotamento sanitário, a retirada da cobertura vegetal (provocando erosão e o assoreamento de corpos hídricos), e a impermeabilização do solo. Além disso, a degradação do meio ambiente, pelo depósito de entulhos de obras e do não recolhimento e tratamento adequado do lixo gerado, A implementação não planejada destas áreas pressiona o fornecimento de serviços urbanos, demandando ao poder público implantação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento de lixo, além de transportes, equipamentos de saúde e educação.

O fato de o poder público (GDF) deter a propriedade de grande parte dos terrenos destinados à urbanização, além de exercer papel central no processo de planejamento, não impediu, entretanto, que ocorresse uma segregação residencial expressiva, com a população de baixa renda instalando-se cada vez mais distante da área central de Brasília e a população de alta e média renda morando no Plano Piloto e suas

adjacências, onde se concentram os empregos e os grandes equipamentos e serviços urbanos básicos.

Muitos problemas de ordenamento territorial hoje enfrentados no Distrito Federal vinculam-se diretamente às questões fundiárias, sobretudo em função da não conclusão dos processos de desapropriação das terras, da precariedade de seus títulos de domínio e da imprecisão na demarcação das terras públicas e particulares.

A indefinição da titularidade da propriedade da terra, a carência de moradia, o monopólio do Estado no parcelamento e na comercialização das terras, a falta de uma política de financiamento para a habitação, sobretudo para classe média, e a especulação imobiliária, entre outros fatores, provocaram no Distrito Federal o surgimento de numerosos parcelamentos ilegais do solo, em áreas públicas e privadas.

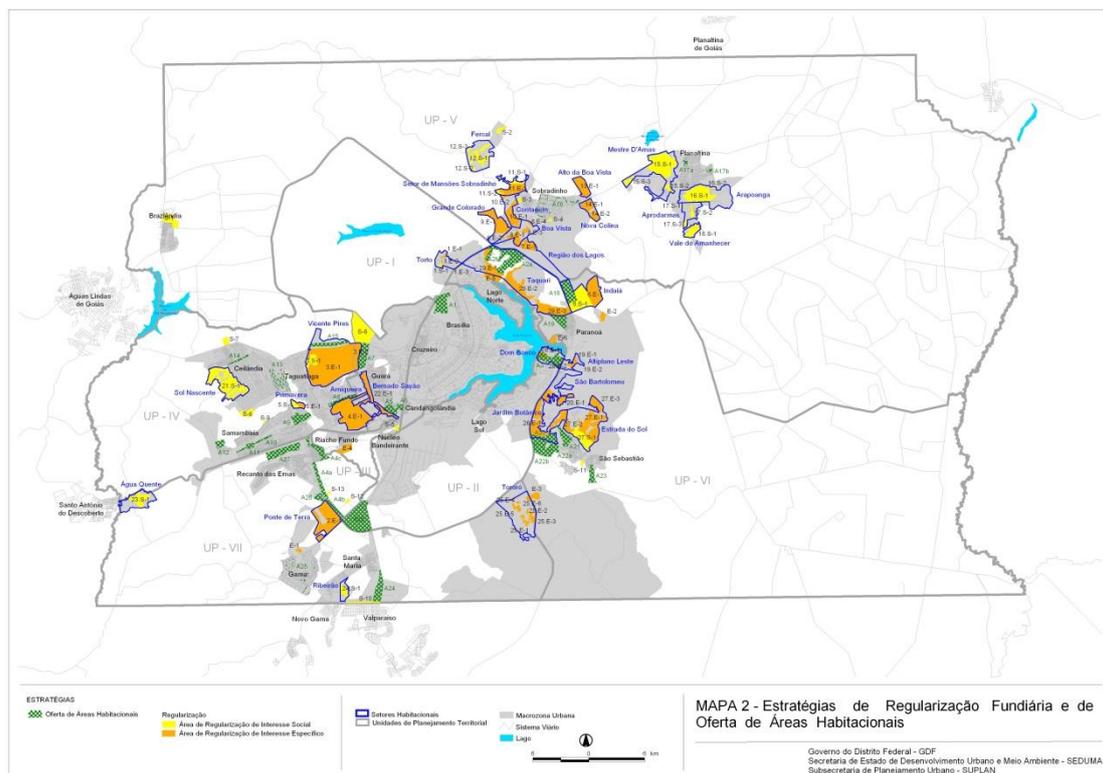
Como resultado desse processo, o Distrito Federal, de acordo com o último levantamento realizado em 2006 pela Secretaria Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação– SEDUH (atual SEGETH), abriga 347 parcelamentos informais, dos quais 317 são parcelamentos urbanos informais que se encontram implantados.

A Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do DF (SEGETH DF) tem informações e análises sobre a situação dos parcelamentos urbanos no DF. De acordo com o banco de dados elaborado pela Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos, elaborado em junho de 2006, os parcelamentos urbanos informais correspondem a um total de 347. A população residente nos parcelamentos urbanos informais implantados corresponde a 533.578 habitantes, ou seja, 22% da população do Distrito Federal, estimada em 2.383.614 habitantes para o ano de 2006.

Os parcelamentos urbanos informais implantados encontram-se distribuídos por diferentes Regiões Administrativas, especialmente na RA V – Sobradinho (116), na RA VI – Planaltina (64) e na RA XIV – São Sebastião (37). A maior parte da população residente nos parcelamentos urbanos informais implantados concentra-se na Região Administrativa de Sobradinho – RA V (138.624 hab.), na Região Administrativa de Planaltina – RA VI (107.290 hab.) e na Região Administrativa de Taguatinga (91.253 hab.). (DISTRITO FEDERAL, 2009)

O PDOT (DISTRITO FEDERAL, 2009), no âmbito da política de regularização fundiária, define duas tipologias para estratégias de regularização: Área de regularização de interesse específico – ARINE e Área de regularização de interesse social – ARIS.

Figura 17 - Estratégias de regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais – PDOT DF 2009



Fonte: DISTRITO FEDERAL (2009).

Estabelece, em seu Artigo 117 as estratégias de regularização fundiária, visando à adequação de assentamentos informais consolidados, por meio de ações prioritárias nas Áreas de Regularização, de modo a “de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Ainda, o Artigo 118 define três categorias de assentamentos, para as quais deverá ser elaborado o projeto de regularização fundiária, fundamentada na Lei Federal nº 11.977/2009, quais sejam:

I – Áreas de Regularização: correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos irregulares com características urbanas, definidos nos termos do art. 47, VI, da Lei federal nº 11.977, de 2009, a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado no processo de regularização.

II – Setores Habitacionais de Regularização: correspondem à agregação de Áreas de Regularização e áreas não parceladas, com o objetivo de auxiliar a promoção do ordenamento territorial e o processo de regularização a partir da definição de diretrizes mais abrangentes e parâmetros urbanísticos, de estruturação viária e de endereçamento;

III – Parcelamento Urbano Isolado: aquele com características urbanas implantado originalmente em zona rural, classificado como Zona de Urbanização Específica, nos termos do art. 3º da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

No âmbito do aglomerado urbano limítrofe ao DF, as cidades do Entorno não param de crescer, e poucas ações de regularização fundiária tem sido realizadas. Não há informações sobre qualquer programa de regularização fundiária nos meios oficiais, mesmo que em ações pontuais.

Alguns problemas enfrentados pela população do Entorno do DF na atualidade são frutos da urbanização no DF ao longo de quatro décadas. Um exemplo é a falta de equipamentos urbanos e empregos nas cidades que compõem a região.

Uma consequência é o intenso processo de migração pendular, caracterizado pela movimentação diária de milhares de pessoas para o centro econômico da cidade. A busca por empregos, serviços hospitalares e educação, entre outros, explica essa movimentação populacional.

A região do Entorno absorve parte do total populacional que se direciona para as cidades do DF, mas que não consegue fixar-se nestas localidades pelos altos preços do solo urbano e dos aluguéis.

Neio Campos (1998) diz que a limitada oferta de terra urbana tem constituído um fator de aguçamento dos problemas socioespaciais presentes em todo o processo de formação do espaço urbano de Brasília. É possível afirmar que isso não ocorre apenas no espaço urbano de Brasília, mas no espaço segregado do Entorno do DF.

As razões para a ocupação do solo urbano nas áreas do entorno do DF são diversas, entre elas pode-se citar: o alto preço do imóvel em Brasília e a restrição de uso do solo para meios urbanos. Apesar dessas dificuldades, muitas áreas foram ocupadas de forma ilegal por milhares de pessoas, como já mencionado, por meio do processo de grilagem e a conseqüente criação de novas localidades e condomínios.

Por outro lado, o Entorno oferecia lotes em condições diferentes as proporcionadas no DF, pois havia facilidades de pagamento e um preço acessível às camadas da população de baixa renda. O fluxo migratório direcionou-se para municípios vizinhos e moradores do DF também migraram para estes municípios. A taxa de crescimento da população do Entorno, na chamada periferia imediata, foi de 9,16 % ao ano, na década de 1980, e de 8,30% na década de 1990. No mesmo período, o crescimento do DF foi de 2,84% e 2,8% respectivamente. (QUEIROZ, 2006).

O modelo de urbanização adotado em Brasília, extrapolando seus limites territoriais, propiciou que se criasse uma segregação socioespacial semelhante a de outras localidades do país. A distribuição dos equipamentos urbanos apenas demonstra uma faceta de toda a estrutura social criada em Brasília. Hoje, a perversidade da segregação está concentrada na região do Entorno, principalmente nas localidades com menos equipamentos urbanos, obrigando a população a se deslocar até o DF em busca de soluções para as suas necessidades. Um dos reflexos de todo o problema está na violência crescente em toda a região.

3.6. Síntese do capítulo

No capítulo 1 foi abordado o tema dos assentamentos subnormais, nomenclatura utilizada pelo IBGE para levantamento de informações do Censo Demográfico, sobre o recorte territorial que engloba diversos tipos de assentamentos irregulares, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, mocambos, palafitas, entre outros.

Como visto neste capítulo, a irregularidade fundiária, considerada uma “espécie” de assentamento subnormal, é infelizmente marca presente na paisagem urbana das nossas cidades. A irregularidade fundiária é uma das mais graves consequências do processo de urbanização predatório, excludente e segregatório que caracteriza a urbanização brasileira.

Raquel ROLNIK (2000, p. 75) nos lembra que viver sob condições urbanas difusas, desorganizadas e de precariedade urbanística, nos denominados “espaços urbanos obsoletos”, produzindo “uma vida diária insegura e arriscada, bloqueia o acesso a empregos, oportunidades educacionais e culturais”, que estão concentrados e dispostos em outros pontos da cidade, quase sempre longínquos. Esses espaços urbanos obsoletos necessitam de intervenções não apenas porque são carentes de equipamentos urbanos adequados, ou pela precariedade de acessibilidade e mobilidade, mas também porque abrigam classes mais baixas, excluídas e em plena expansão, que não conseguem ter acesso às possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias, ou delas beneficiar-se.

A proliferação de favelas nas cidades brasileiras expressa de maneira inequívoca a natureza excludente do processo de desenvolvimento urbano e o padrão segregador das relações históricas que se têm dado entre legislar, planejamento urbano, mercado imobiliário e sociedade, sobretudo na criação

da dinâmica de possibilidades do mercado e na determinação do lugar dos pobres na cidade (FERNANDES, 2009).

Assim, os assentamentos precários, subnormais, irregulares, seja qual for a denominação, formam o cenário propício à insurgência de conflitos fundiários urbanos, onde cotidianamente a população convive com o cerceamento das necessidades básicas, e muitas vezes com a violação de direitos humanos fundamentais.

A política nacional de regularização fundiária, representada pelo “Programa Papel Passado” teve como maior mérito a inserção do tema da regularização fundiária como pauta prioritária das questões da política urbana, em todo o território nacional. Assim como aconteceu com a campanha nacional dos Planos Diretores, por meio de capacitação e assistência técnica, além do apoio direto a estados, entidades e municípios, a regularização fundiária está presente em grande parte dos municípios brasileiros.

Entretanto, destarte o reconhecimento de sua urgência e importância, um dos grandes obstáculos à efetivação de políticas públicas para regularização fundiária urbana está nas dificuldades e precariedades administrativas e estruturais das gestões municipais locais. Este é um dos principais gargalos a serem resolvidos para o enfrentamento da irregularidade fundiária no país.

No caso do recorte territorial empírico no escopo desta pesquisa, que trata da irregularidade fundiária dos municípios do Entorno Sul do DF, essa realidade não é diferente, ao contrário, observa-se enormes dificuldades nas gestões locais no tratamento dos assentamentos irregulares que se fazem presentes naquelas localidades, onde sobram problemas e faltam recursos.

A experiência brasileira de urbanização de assentamentos informais é produto de uma profunda inflexão na política habitacional brasileira operada no início da década de 1980, quando o Estado reconhece a favela como solução habitacional legítima ao alcance dos pobres, então historicamente alijados do mercado formal de terras e do acesso à moradia. Poucos avanços, no entanto, se têm registrado na luta contra a persistente reprodução da moradia precária e informal e contra o permanente aumento de populações sem acesso à terra urbanizada, e as dificuldades são recorrentes nos programas de titularidade. Da mesma forma, as políticas habitacionais, historicamente, não têm conseguido atender ao histórico passivo da demanda por moradia que assombra as cidades brasileiras.

Nesse contexto, as ZEIS se apresentam como alternativa para equacionamento da irregularidade no âmbito municipal, consolidando-se como instrumento de política urbana pelo Estatuto da Cidade.

Quem atua na área de habitação e urbanização, sabe que para frear o crescimento dos assentamentos precários e da produção ilegal da cidade é necessário ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado formal de habitação. E para produzir habitação social é indispensável ampliar o acesso à terra urbanizada, isto é, atendida por infraestrutura e serviços urbanos. Porém, como é sabido, no sistema capitalista na qual o Brasil se insere, a terra é retida como objeto para fins especulativos.

Por seu turno, enquanto “faltam” áreas para a produção de habitação social, sobram terrenos vazios e subutilizados espaço intraurbano. Portanto, a ampliação do acesso da população de menor renda ao mercado residencial legal impõe a necessidade de mudar o rumo da política urbana na direção de incorporar, na prática, a função social da propriedade.

As ações de regularização fundiária urbana devem estar integradas às demais políticas sociais, habitacionais e ambientais, tendo como princípios básicos o reconhecimento do direito à moradia e o acesso à terra urbanizada. Assim, a regularização fundiária é o caminho concreto na construção de cidades mais justas, ambiental e socialmente melhor equilibradas.

Conforme De Soto (2001, apud ÁVILA, 2010), uma vez que os direitos de propriedade não são adequadamente registrados, empresas que não possuem constituição legal e famílias que não possuem um endereço verificável não conseguem transformar os seus ativos em capital, não podendo ser trocados fora dos estreitos círculos locais, não servindo também como garantia a empréstimos e participação em investimentos. Como resultado, nos assentamentos informais, empresas e famílias são subcapitalizadas e não conseguem romper o círculo de insegurança que caracteriza as relações locais dominados pela informalidade, baixa capacidade financeira e relações econômicas e de trabalho precárias.

4. SEGREGAÇÃO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

Os conflitos fundiários decorrentes do acesso à terra são inerentes à história da ocupação do território do Brasil. Pode-se dizer que os conflitos existem desde o período Colonial: no contexto rural e escravocrata, tendo como marco legal a Lei de Terras de 1851, marcando o alijamento da população negra e dos recém-chegados imigrantes ao acesso à terra, tanto para sua fixação como morada quanto para suas atividades produtivas.

A terra urbana, assim como a terra rural, sempre ocupou lugar central em nossa sociedade. Os poderes social, econômico e político sempre estiveram associados à detenção de patrimônio, seja sob a forma de escravos, seja sob a forma de terras ou imóveis: é o chamado patrimonialismo. Na conjuntura contemporânea, o patrimonialismo ainda se faz presente, sobretudo quando se trata de propriedade urbana. Outro aspecto do patrimonialismo se refere também à privatização da máquina de Estado, que é tratado como coisa pessoal, utilizando-se de recursos financeiros e burocráticos em benefícios privados. O patrimonialismo está ligado à desigualdade social histórica, notável e persistente, que nas palavras de Maricato marca cada poro da vida no Brasil. (MARICATO, 2015, p. 27).

Além de restringir o acesso da terra para as camadas de renda mais baixa da população – sobretudo os negros recém-libertos, a Lei de Terras diferenciava, pela primeira vez na história do Brasil, o que é solo público e solo privado. (MARICATO, 1997).

No século XX, já nos primeiros tempos da República, com a conformação de uma nova realidade socioeconômica no país, com a industrialização e a modernização, aliada ao crescimento urbano e populacional, os conflitos fundiários adquiriram também uma feição urbana.

As reformas urbanas realizadas no início do século XX lançaram modelos estéticos e paisagísticos de embelezamento das cidades e de ocultamento da pobreza. Para isso, ocorreu a regulação da atuação de alguns instrumentos urbanísticos, como a legalização de atuação do mercado imobiliário, implantação de projetos de saneamento, enquanto a população de baixa renda era expulsa para áreas mais afastadas da cidade. Era a conjugação do modelo de embelezamento das cidades e a segregação sócio-espacial das camadas mais pobres da sociedade.

É emblemática a primeira reforma urbana sofrida do Rio de Janeiro, empreendida por Pereira Passos, então prefeito da cidade entre 1902 e 1906. O projeto urbano baseado nas intervenções europeias, e com objetivos de embelezar e sanear a então suja e precária cidade ainda de aspectos coloniais, portanto não adequada à modernidade que se inaugura naquele momento, realiza uma verdadeira limpeza social com a retirada de cortiços, mocambos e vilas insalubres que se localizavam na região central.

Figura 18 - Notícia de jornal da época sobre as reformas de Pereira Passos no Rio e cortiços antes das demolições



Fonte: Wikipedia

Com a retirada destas áreas para implantação de *boulevares*, abertura de avenidas e remodelação arquitetônica, a população expulsa vai ocupar os “morros”, como opção possível de moradia, inaugurando o que futuramente seriam as favelas cariocas.

As cidades brasileiras são constantemente marcadas pela concentração da terra e consequente exclusão dos segmentos mais vulneráveis da sociedade dos benefícios do acesso à terra. A industrialização, o avanço do capital imobiliário no território das cidades, e ainda a acentuada supressão da participação popular na vida política do país, sobretudo durante a ditadura militar, concorreram na construção de espaços urbanos pautados pela lógica da fragmentação, da segregação e da exclusão, criando uma situação de fragilidade diante da segurança da posse, principalmente por parte das populações de baixa renda.

Percebe-se, com isso, que a invasão de terras urbanas no Brasil, conforme destaca Ermínia Maricato (2000, p. 152), “é parte intrínseca do processo de urbanização [...]. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais”. Reforça esta tese o fato de que a formação dos centros urbanos no Brasil está ligada diretamente ao fenômeno das invasões, uma vez que

89,4% do déficit habitacional no Brasil – equivalente a 4.616 milhões de domicílios – estão concentrados nas famílias com renda de até 3 salários mínimos (BRASIL, 2009a).

Os conflitos urbanos decorrentes destas ocupações – invasões⁴³ - encontram suas raízes em problemas históricos, entre os quais podem-se destacar: a opção de urbanização pautada pela privatização do acesso a terra; a ausência de políticas públicas adequadas para prover habitação de interesse social; e a opção por um modelo de desenvolvimento urbano desigual e excludente, onde:

A situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nomeio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena (ROLNIK, 2007, p. 277).

Sem muitas opções, a alternativa encontrada por muitas famílias – sem renda suficiente para comprar ou alugar um espaço para residir – acabou sendo as ocupações de territórios não utilizados nas cidades, ou aqueles “não interessantes” ao mercado imobiliário formal.

Ocorre que o tratamento tradicionalmente dispensado pelo Estado, frente aos conflitos decorrentes das ocupações, esteve ligado ou a repressão, ou a omissão diante da violência dos proprietários privados contra os ocupantes, ou seja, o mesmo Estado que historicamente agiu ou se omitiu na criação do problema da falta de moradias, reprime ou não se manifesta no momento em que os ‘sem moradia’ buscam alternativas por conta própria.

Neste capítulo, será tratado o tema dos conflitos urbanos. Nessa seara, este é um tema que envolvem direitos humanos, direito urbanístico, políticas fundiárias e habitacionais, enfim, uma ampla gama de disciplinas cuja origem está na dinâmica de ocupação das cidades brasileiras que, em síntese, revelam no espaço urbano as desigualdades que marcam a sociedade brasileira.

⁴³ Importante destacar aqui as diferenças entre as expressões invasão e ocupação: a partir da década de 1980, os movimentos de luta por bairros e favelas, no intuito de padronizar o debate político a nível nacional, passaram a defender a substituição da expressão invasão (por entenderem ser um termo pejorativo utilizado para criminalizar o movimento) por ocupação. Além de evidenciar a função social da propriedade a partir do seguinte discurso: só se invade o que já é utilizado, logo só se ocupa o que está vazio, desprovido de uso, de função social.

Assim, aqui serão apresentados, como enfoque teórico-conceitual, algumas definições e conceitos acerca da temática dos conflitos urbanos. O estado da arte das políticas públicas e os normativos legais que tratam deste tema. A segregação é decorrente do mapa da desigualdade territorial e, grosso modo, é o foco de conflitos. Aqui se apresentam alguns conceitos sobre o tema da segregação, como referência para compreensão das dinâmicas sociais que geram tensões sociais. Destacam-se ainda algumas teorias que explicam esses processos segregatórios. Por fim, um breve panorama sobre os processos de segregação encontrados no território do DF.

4.1. Conflitos: alguns conceitos, princípios e diretrizes

Com efeito, a complexidade do fenômeno dos conflitos fundiários urbanos determina uma abordagem igualmente complexa. Como já destacado, esta temática se insere nos campos do direito urbanístico, das políticas públicas de regularização fundiária e habitacionais, e dos direitos humanos universais, passando ainda por conceituações sociológicas. Para tanto, na tentativa de melhor compreensão deste tema, apresentam-se aqui alguns conceitos de referência, além de diretrizes de atuação tanto no campo jurídico quanto nos procedimentos urbanísticos.

4.1.1. Conflito como conceito sociológico

Sem a pretensão de esgotar o tema, neste momento faz-se necessário um breve panorama do tema conflito como conceito sociológico, numa tentativa de contribuir para a compreensão do assunto, lembrando que este não é o foco deste trabalho.

A *'teoria do conflito social'* foi desenvolvida pelo filósofo político Karl Marx, tem sua origem na dialética entre o materialismo (capitalista) e a luta de classes. Propõe que os sistemas sociais são essencialmente divididos em dois lados ou grupos sociais, a classe dominante e a classe trabalhadora, e o conflito que esses dois grupos estarão em constante conflito dadas as suas naturezas inerentes. A razão para o conflito, na visão de Marx, é a divisão quase atemporal da sociedade pela riqueza e poder. A classe dominante, em última análise, controla as instituições legais e políticas, bem como o poder de fabricação e produção.

Como resultado, a classe trabalhadora é explorada e fica consistentemente à mercê dos caprichos da classe dominante. Este conflito está no centro de todos os sistemas sociais de acordo com Marx, e havia se desenvolvido em quatro etapas

principais de acordo com ele, desde o comunismo primitivo até a sociedade antiga, seguido pela sociedade feudal e então a sociedade capitalista moderna.

O pensamento marxista foi uma das primeiras elaborações a explicitar os conflitos como elemento cerne na análise do novo modelo de organização social, baseado na reorganização do meio urbano, pautado pelas necessidades do desenvolvimento industrial. Na conjuntura da sociedade industrial do século XIX, os conflitos estavam relacionados às relações de produção, e aos conflitos em torno da luta de classes.

Durante muito tempo as análises marxistas foram o marco para a análise do conflito social. Na transição para a sociedade pós-industrial já no século XX, surgem novas abordagens para a análise dos conflitos sociais, como a do sociólogo alemão Ralf Dahrendorf, de cunho liberalista.

Em sua paradigmática obra ‘As classes e seus conflitos na sociedade industrial’, de 1957, Dahrendorf critica a teoria de classes em Marx, que considerava o conflito social tão somente no âmbito do antagonismo proletariado e burguesia. Para o sociólogo alemão, na sociedade pós-capitalista o modelo de classes passa a significar “grupos de conflito gerados pela distribuição diferenciada de autoridade em associações imperativamente coordenadas” (DAHRENDORF, 1982, p, 183). O autor define ainda que, o conflito passaria a basear-se “[...] na desigualdade social fundamental da autoridade, que pode ser mitigada por seu caráter racional, mas que permeia a estrutura de todas as sociedades industriais e proporciona o determinante e a substância da maioria dos conflitos e choques (DAHRENDORF, 1982, p, 73). Entretanto, sua abordagem é deveras eurocêntrica ocidental, limitada à observação da sociedade industrial no período do *welfare state*, entre as décadas de 1960 e 1970.

O pensamento marxista ganha releitura através do sociólogo francês Louis Althusser, em sua obra ‘Aparelhos ideológicos do Estado’, de 1971. O sociólogo francês utiliza a metáfora da “topografia do edifício”, onde traça um paralelo entre a base e a superestrutura, na qual a “autonomia relativa” da superestrutura estaria condicionada à determinação da base. A partir desta autonomia, o sociólogo concebe os “aparelhos ideológicos do estado”, cuja função é a reprodução do sistema em seu conjunto. Nesta perspectiva, Althusser propõe a revisão da teoria marxista, distinguindo entre “poder de estado e aparelho de estado”:

Para fazer avançar a teoria do Estado é indispensável ter em conta não somente a distinção entre poder de Estado e aparelho de Estado, mas também

outra realidade que se manifesta junto ao aparelho repressivo do Estado, mas que não se confunde com ele. Chamaremos esta realidade pelo seu conceito: os aparelhos ideológicos do Estado (ALTHUSSER, 2001).

Althusser (1982, p. 69) diferencia então os “aparelhos repressivos do Estado”, que operam através da violência estrutural para garantir a dominação de classe, dos aparelhos ideológicos de Estado. A garantia desta dominação, segundo o autor, funciona através da “ideologia”.

Importante observar que o conflito pode se apresentar sob diferentes dimensões: individuais, coletivas ou sociais. Da mesma forma, é necessário também diferenciar a noção entre conflito e a noção de violência. Violência não é a mesma coisa que conflito: Enquanto o conflito representa um elemento insuperável da condição humana, a violência constitui uma opção singular de gestão do conflito, ela representa uma maneira específica de lidar com um conflito. (CAPPI, 2009).

No Brasil a cultura da posse e da propriedade da terra – rural ou urbana – tem sido historicamente marcada pela violência estrutural⁴⁴ que, dentre outras consequências, redundou na restrição ao acesso à terra enquanto bem de consumo, por intermédio da força – privada e estatal – na manutenção desta restrição. Na definição de Ricardo CAPPI,

É aquela que caracteriza o conjunto das relações sociais e o funcionamento da própria sociedade – a miséria, o desemprego, as desigualdades sociais, a falta de oportunidades, bem como a presença insuficiente ou inadequada do Estado, além de constituir uma possível causa de comportamentos violentos, devem ser considerados como elementos da violência em si, que se dá, nesses casos, de maneira generalizada, onipresente e nem facilmente legível. É a violência pela qual a sociedade organiza o próprio desenvolvimento, desconhecendo, oprimindo ou excluindo seus componentes. A violência, ou pelo menos o próprio sentimento de insegurança, se dá também pelo caráter imprevisível das relações sociais, pela perda de controle sobre os nossos destinos, individuais e coletivos, pela diminuição das lógicas de solidariedade e pelo crescimento do individualismo (CAPPI, 2009, p. 29-30).

4.1.2. Conflitos fundiários urbanos

O atual cenário brasileiro urbano é marcado pela distribuição desigual de terras e falta de acesso à moradia pela parcela economicamente vulnerável da sociedade, o que resulta na ocupação irregular de terras por comunidades que apenas possuem a posse

⁴⁴ Violência estrutural e aquela gerada pelas estruturas políticas, econômicas e sociais que criam situações de opressão, exploração ou alienação, bem como para designar simultaneamente ações violentas e injustiças. Nesse sentido, é possível dizer que a estrutura social, pela injustiça que a caracteriza, é violenta.

sobre estes imóveis. Neste cenário geram-se as disputas sociais, que originam os conflitos.

Cafrune (2010 apud CASIMIRO; GOUVEA 2000) atribui o protagonismo dos grupos sociais de baixa renda, enquanto sujeito que tem por essência a hipossuficiência e, portanto, necessita do amparo estatal. Por seu turno, o *“sujeito antagonista por excelência pode ser identificado pelo proprietário do imóvel ocupado, o qual dispõe de diversos meios jurídicos e políticos para confrontar a posse do imóvel”*.

Desta feita é possível entender o conflito fundiário urbano como uma situação em que o sujeito dotado de legalidade sobre o imóvel (proprietário) o reivindica em face de outro com exercício da posse do mesmo (possuidor), que geralmente trata-se de uma coletividade em situação de hipossuficiência e vulnerabilidade jurídica e econômica.

A realidade e experiências recentes têm demonstrado que os procedimentos utilizados para o enfrentamento do fenômeno dos conflitos fundiários urbanos muitas vezes redundam em enfrentamentos, em violência, e em violação aos direitos humanos. Isto porque não se encaram os conflitos fundiários em sua complexidade, deixando a “solução” para uma legislação processual civil (litigiosa) ou então para uma política local que também não está preparada para a situação. O resultado disso é, na maioria das vezes, ocorrências – no sentido policial mesmo- de inúmeras situações de conflitos na execução de medidas de retirada, de remoção de indivíduos e comunidades inteiras de suas casas.

O princípio da função social da propriedade, tal como foi esculpido pela Constituição da República e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, é a espinha dorsal da política urbana brasileira. Sua efetivação é o ponto de inflexão de atendimento ao comando constitucional que subordina o direito de propriedade ao interesse coletivo e às necessidades sociais. É preciso garantir eficácia a um imperativo ético da política urbana assumida pelo Estatuto da Cidade: as famílias de baixa renda moradoras de territórios urbanos têm direito à moradia e à segurança na posse.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) é um marco referencial para todo o país de como gerir o território urbano, estabelecendo princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano que deve orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, da democracia e da sustentabilidade. Oferece, assim, respaldo para uma nova maneira de realizar o planejamento urbano. Seu principal fundamento é o regulamento do conceito da **Função Social da Propriedade**, como está

claro no Art. 2º, ao dispor que “a *política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*”. Verifica-se um tratamento muito claro no sentido de diferenciar, nesta norma, os princípios e as diretrizes gerais da política urbana.

Neste sentido, a propriedade urbana precisa cumprir uma função social, ou seja, a terra urbana deve servir para o benefício da coletividade, e não apenas aos interesses de seu proprietário, conforme disposto no 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. [...] (BRASIL, 2001).

A cidade e a propriedade adquirem novo significado e alcance no contexto da ordem jurídico-urbanística brasileira frente à exigibilidade constitucional de que ambas devem atender a funções sociais quanto ao acesso, utilização e distribuição de suas riquezas e possibilidades. Para isso, o Estatuto da Cidade coloca à disposição dos municípios uma série de instrumentos de intervenção no mercado de terras e nos mecanismos de produção da exclusão.

A função social da propriedade, em consonância com os demais princípios constitucionais, é o mandamento principal do regime da propriedade que deve ser disciplinado pelo direito público. A função social tem a natureza de princípio básico que incide no conteúdo do direito, fazendo parte de sua estrutura. Essa vinculação passa pela sintonia da função social da propriedade com o exercício da cidadania, com a realização da justiça social e com o objetivo da construção de uma sociedade justa e solidária.

Por seu turno, o direito de propriedade é garantido como um direito individual que deve atender a uma função social, esta última configurando-se como um direito coletivo, de acordo com o artigo 5º, incisos XXII e XXIII, da Constituição Federal. É indiscutível que o direito de propriedade está condicionado ao atendimento da sua função social, por disposição do inciso XXIII deste mesmo artigo. Esta disposição constitucional revela que o direito à propriedade, tido por muito tempo como um direito subjetivo individual na concepção civilista, encontra-se transformado pelo aspecto condicionante do interesse social.

O **Direito à moradia** é um direito humano fundamental, reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴⁵, aceito e aplicável em todas as partes do mundo, como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas. Em 2015 a ONU definiu os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁴⁶. Trata-se de uma nova agenda de ação até 2030, fruto do trabalho conjunto de governos e cidadãos de todo o mundo para criar um novo modelo global para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar de todos, proteger o ambiente e combater as alterações climáticas. O Objetivo 11 trata da moradia: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

No âmbito da legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988 insere a moradia como um direito social, expresso no Art. 6º, e foi inserido na Carta Magna por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. O Estatuto da Cidade define este direito como uma diretriz para o cumprimento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme disposto no Inciso I do Art. 2º:

Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001).

Na visão de Lefebvre (1991) e Saule Júnior (2010), as cidades devem ser espaços sociais que possibilitem aos que nelas habitam “condições e oportunidades equitativas” de acesso a bens públicos e serviços. Compreende-se, assim, que o direito à cidade diz respeito ao acesso de todos ao espaço urbano e à possibilidade de concretização de outras garantias fundamentais, independentemente de classe socioeconômica.

Raquel Rolnik (2016) traz um importante esclarecimento ao dizer que a nomenclatura correta deste direito não é o “direito à moradia”, e sim “direito

⁴⁵ Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, o direito à moradia adequada passou a incorporar o rol dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente como universais. Depois da Declaração, tratados internacionais determinaram que os Estados têm a obrigação de promover e proteger este direito. É importante especialmente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que em seu artigo 11 dispõe que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para si e sua família, inclusive à moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida.

⁴⁶ Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) consistem em 17 Objetivos e 169 Metas que englobam diferentes temas de relevância mundial, principalmente no que tange às questões sociais, ambientais, políticas e econômicas. Esses aspectos compreendem diferentes temáticas que dissertam desde a erradicação da fome, a busca da igualdade entre homens e mulheres, a preservação da natureza e desenvolvimento econômico de forma igualitário e distributivo entre os países e os indivíduos, além de questões ambientais e de paz, justiça e equidade

fundamental à moradia adequada como condição da dignidade humana”. O direito à moradia adequada não se limita à própria casa, ou seja, não se refere apenas a um teto e quadro paredes. A moradia deve ser entendida de forma ampla, levando-se em conta, por exemplo, aspectos culturais do local onde se encontra e da comunidade que habita. Em muitos casos, o conceito de moradia adequada engloba o território, o acesso aos rios ou ao mar. Moradia não pode ser entendida como um produto imobiliário, e nem ser assunto para a construção civil, conforme alerta Rolnik.

Assume grande importância o debate sobre o direito à cidade, tema cuja discussão vem ganhando espaço em foros e eventos internacionais – nos quais, não raro, são apresentados documentos que buscam definir os contornos desse direito. Dessa forma, o direito à cidade vem sendo debatido sob a perspectiva do direito de uso, por todos os seus habitantes, sem privilégios ou distinções de qualquer espécie, do espaço público e coletivo da cidade. As discussões em torno do direito à cidade buscam, portanto, traduzir o anseio dos moradores de uma cidade de viverem por completo o espaço urbano – indistintamente, independentemente de renda, raça, gênero, idade, credo ou religião –, bem como de participarem da produção da cidade em suas múltiplas dimensões e desta poderem usufruir amplamente. Essas discussões enfatizam, do mesmo modo, a importância de que as políticas urbanas sejam definidas e implementadas de forma participativa, a partir dos moradores e em seu coletivo benefício.

Assim, efetiva-se a função social da cidade, de modo que se rompam o mecanismo e o modelo de urbanização historicamente excludentes e espacialmente segregadores, que muitas vezes privilegiam interesses econômicos ou sociais de grupos não representativos, em detrimento daqueles da maioria das pessoas que vivem nas cidades.

O Estatuto da Cidade assegurou o direito a cidades sustentáveis, definido em seu Art. 2º, inciso I o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Coloca-se como fundamento deste marco jurídico a função social da propriedade e da cidade princípio balizar para efetivar-se o direito à cidade por meio de todos os instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários constantes na lei.

Com base nesse marco jurídico, no reconhecimento desse direito e da função social, e também na necessidade de se instituírem processos participativos para tanto,

parcela significativa da sociedade brasileira vem mais e mais se posicionando em favor dessa transformação, em prol da definição de novas bases – primeiramente coletivas e sociais – para a produção urbana. As mudanças do quadro normativo e das políticas urbanas no último período representam profunda transformação da sociedade, buscando assegurar direitos, reduzir as desigualdades e levar cidadania a todos os brasileiros. Enfim, construir o edifício chamado direito à cidade. Pensar no direito à cidade é pensar em formas para que o uso da cidade se dê de maneira pública e coletiva. Trata-se de pensar a cidade planejada, produzida e reproduzida a partir de todos e para todos, como espaço essencial para a edificação da cidadania e o convívio das diferenças e da sociabilidade; para a realização, pois, da paz e da harmonia entre pessoas e povos.

Existe uma série de fatores que ocasionam o surgimento dos conflitos, que podem ocorrer conforme tipologias distintas:

- Reintegração de posse;
- Obras públicas;
- Inexistência de políticas habitacionais;
- Regulação do parcelamento do solo que não tenha destinado áreas na cidade para garantir a segurança da posse;
- Concentração de propriedade de terra.

Dentre as causas dos conflitos fundiários estão as iniquidades históricas na distribuição e concentração de terras, o aumento da escassez de terra produtiva disponível e, por conseguinte, de seu valor, a discriminação de determinados setores e grupos populacionais no acesso aos direitos e aos meios para obtenção de terras.

A Resolução nº 87, do Conselho das Cidades⁴⁷, o principal normativo federal de referência aos conflitos fundiários urbanos, define alguns termos importantes:

Conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de

⁴⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Recomendada n. 87, de 08 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 de maio de 2010.

regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

Mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculadas ao tema, que buscam a garantia do direito à moradia digna e adequada, e impeça a violação dos direitos humanos.

A mediação de um conflito fundiário urbano é uma solução adequada para os conflitos fundiários urbanos. Nesse sentido, essa mediação deverá garantir, antes de tudo, a participação e a voz para os indivíduos e comunidades afetados, e a presença de todos os envolvidos no conflito. Além disso, no caso de uma mediação pública, a Resolução Recomendada nº 87/2009 do Conselho das Cidades descreve como princípios a) a Criação de espaços públicos de mediação dos conflitos e; b) criação de sistemas públicos estaduais de ouvidorias de direitos humanos.

Na maioria das vezes, os conflitos fundiários urbanos são causados por uma ação judicial, como ações de reintegração de posse, ações de despejo ou medidas judiciais equivalentes. Com fundamento legal no Código de Processo Civil (Lei nº 10.406/2002), seguem os principais conceitos:

- **Reintegração de posse:** é a ação onde busca-se recuperar a posse indevidamente perdida ou esbulhada àquele legítimo que tenha perdido completamente a posse sobre determinado bem – móvel ou imóvel. (Arts. 560 a 566).

- **Manutenção de posse:** é a ação destinada à conservação da posse do bem – móvel ou imóvel – do legítimo possuidor, protegendo-o da turbação. (Arts. 560 a 566).

- **Turbação:** é todo o fato ou ato impeditivo do livre exercício da posse de um bem pelo seu legítimo possuidor, provocado por um terceiro, sem contudo, causar o efeito da perda. O fato ou o ato impeditivo pode se dar violenta ou clandestinamente. (Art. 1.210). Ação Cabível: Ação de Manutenção de Posse.

- **Ebulho:** é a retirada do legítimo possuidor de um bem, por ato de terceiro, por meio de violência, clandestinidade ou precariedade, ensejando na perda do direito da posse do bem. (Art. 1.210). Ação Cabível: Ação de Reintegração de Posse.

- **Interdito proibitório:** é uma ação de natureza preventiva, cabível quando o possuidor tem o receio justificado e iminente de que poderá ter seu bem turbado ou esbulhado por terceiro. (Arts. 567 e 568).

- **Imissão de posse:** segundo o Superior Tribunal Federal (STF)⁴⁸, é o “Ato pelo qual, por ordem judicial, o proprietário ingressa na posse de imóvel a que se tem direito e da qual foi injustamente alijado”; em outras palavras, é o ato judicial que tem o intuito de conferir posse a quem ainda não tem, em que pese faça jus, e da qual está privado. Dessa forma, é importante salientar que a imissão de posse não pode ser confundida com a reintegração de posse, uma vez que a imissão é cabível apenas para quem nunca teve a posse, já a reintegração é cabível para reaver a posse de quem já a possuiu. Portanto, a ação de imissão de posse é considerada uma ação não possessória, justamente por se tratar de conferir posse a quem nunca a teve. Vale lembrar também que, em se tratando de coisas móveis, o ato cabível é o de busca e apreensão.

Importante ainda algumas considerações, inerentes aos processos de reintegração e manutenção de posse:

- O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá agir em legítima defesa para manter-se ou restituir-se, mediante sua própria força, não podendo ir além do indispensável para à manutenção, ou restituição da posse, como disposto no art. 1.210, § 1º, do Código Civil.
- Posse não é o mesmo de propriedade.

O ‘Manual de Procedimentos: Prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos’⁴⁹ elaborado pela Secretaria de Reforma do Judiciário apresenta algumas orientações aos juízes e magistrados, que contemplam a questão dos conflitos fundiários coletivos no sentido de possibilitar a efetivação de direitos já consagrados nos normativos internacionais de direitos humanos e na ordem jurídica urbanística brasileira, tendo como base o direito à cidade e à moradia e a prevalência dos direitos humanos. As orientações seriam as seguintes:

- Garantir o Devido Processo Legal, do contraditório e da ampla defesa – oportunizar para os indivíduos e comunidades atingidos por um processo judicial de remoção a apresentação de defesa jurídica com o auxílio de um advogado ou Defensor Público para se evitar os despejos liminares sem a ouvida da parte contrária e sem direito à defesa;

⁴⁸ Glossário jurídico do STF.

⁴⁹ Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça: Pesquisa sobre soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos, em parceria com o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Pólis, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, 2013

- Realizar audiência prévia - a obrigatoriedade de realização de audiência de justificação prévia ou de tentativa de conciliação visa a assegurar o contraditório e a ampla defesa, além de proteger a integridade física dos envolvidos, de preservar bens e benfeitorias construídas na área e, principalmente, de possibilitar a solução pacífica das controvérsias;

- Efetuar Inspeção Judicial na área conflitada com a finalidade do Magistrado conhecer a realidade da posse dos indivíduos e comunidades afetadas por uma medida de reintegração de posse ou medida judicial equivalente;

- Requisitar informações para todos os órgãos públicos relacionados ao imóvel objeto da medida judicial com o objetivo de colher informações ao processo sobre o cumprimento da função social da propriedade.

Quando se trata de conflitos fundiários onde incidem ações de reintegração de posse ou medidas judiciais equivalentes, outro princípio importante que deve ser considerado nas decisões é o **Princípio do Não Retrocesso Social**. Este princípio diz respeito à proibição de se retornar a uma situação de menor proteção de direitos do que a atual. O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC⁵⁰, no qual o Brasil é signatário, estabelece no seu Artigo 5º:

1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidas no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele prevista.

2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer País em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

Conclui-se, portanto, que este dispositivo da norma internacional, aplicada aos casos de conflitos fundiários urbanos, que as famílias afetadas não podem restar menos protegidas e com menos direitos do que já gozavam anteriormente à situação do conflito. Entretanto, na prática, o que se vê é justamente o contrário, já que, quando um conflito fundiário é enfrentado – sobretudo sem procedimentos adequados de negociação ou sem mediação, ou os atingidos perdem totalmente seu direito à moradia

⁵⁰ Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC.

digna ou esse direito é reduzido com o pagamento de uma indenização que não lhes garante nem ao menos o estado anterior de direitos.

Observa-se que, quando a situação do conflito fundiário urbano se concretiza, o procedimento mais comum que vem sendo adotado são os despejos forçados. A remoção forçada da população ocupante ocorre muitas vezes com força policial agindo de maneira truculenta e com desrespeito aos direitos humanos básicos.

O conceito de “*forced eviction*” é tratado nos normativos internacionais, o que em tradução livre quer dizer **despejos forçados**. Os mesmos normativos atestam a prática dos despejos como sendo uma grave violação aos direitos humanos. A Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos da ONU diz que a prática de despejos forçados é considerada contrária às leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada. Por seu turno, a ONU reforça este entendimento no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que trata do direito à moradia adequada e de despejo forçado, onde o Parágrafo 16 prevê que:

Os despejos não podem resultar na constituição de indivíduos sem casa ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos. No caso da pessoa afetada ser incapaz de prover por si mesma uma alternativa, o Estado deve adotar todas as medidas apropriadas, ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar que uma moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso à terra produtiva estejam disponíveis.

Desde o ponto de vista do mesmo Comentário Geral nº 7, os despejos se definem como:

A remoção permanente ou temporária de pessoas, famílias e/ou comunidades de suas moradias e/ou das terras que ocupam, contra a sua vontade e sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole nem permitir-lhes seu acesso a elas. Entretanto, a proibição de despejos forçados não se aplica àqueles efetuados legalmente e em acordo com as disposições dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

Despejos forçados e remoções podem ter diferentes causas. Seus efeitos são profundos, em especial porque muitas vezes são acompanhadas de brutalidade e violência, ou resultam em indivíduos e famílias desabrigados ou sem acesso aos meios para sua sobrevivência. Essas operações resultam em traumas de longo prazo e têm impacto sobre vários outros direitos humanos, como o direito à integridade física, à alimentação e à saúde.

A Relatoria Especial da ONU para moradia adequada elaborou o manual ‘Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções’⁵¹, trazendo orientações a uma série de atores sociais envolvidos em remoções de comunidades. Este documento oficial traz a definição de remoção forçada, adotada pela ONU:

Remoção forçada pode ser definida como a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou terras que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e a busca de soluções apropriadas.

As remoções devem se dar de maneira segura, digna, assegurando o devido processo legal e as removendo para locais razoáveis. Pontos que não podem ocorrer quando do despejo:

- Fazer uso da violência;
- Ser realizada de forma discriminatória;
- Resultar em pessoas ou famílias desabrigadas;
- Usar demolição de casas como retaliação ou ameaça contra a população;
- Destruir os bens das famílias.

Assim, o direito à moradia digna e os princípios do não retrocesso social, e da função social da propriedade e da cidade vão ser elementos formadores da solução adequada para os conflitos fundiários. Portanto, a solução dada para um conflito não pode determinar o retrocesso social de indivíduos e comunidades que podem passar de uma situação de moradores para uma situação de sem teto.

Como já colocado, os conflitos fundiários urbanos necessitam ser abordados a partir da sua complexidade e não a partir de uma política pública local que irá provocar uma remoção ou então a partir de uma decisão judicial que aprecia a matéria dos autos com base na lei processual civil em vigor. Antes de tudo, os conflitos fundiários são um grave problema social e urbano das nossas cidades e assim devem ser enfrentados.

Os conflitos fundiários são na verdade um problema de falta de moradia, de falta de regularização fundiária, de falta de direito à cidade, de exclusão social e por trás dos conflitos fundiários, podem existir a violação de vários outros direitos fundamentais, já que a execução de uma remoção guarda uma grande capacidade de causar mais violações aos direitos humanos, como violação à integridade física e da

⁵¹ Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada, sintetiza o que as normas internacionais determinam sobre remoções involuntárias decorrentes de projetos públicos e privados de infraestrutura e urbanização.

vida das pessoas envolvidas numa remoção; violação ao direito à educação das crianças e adolescentes atingidos por uma remoção já que podem perder o ano letivo com esse deslocamento; violação ao direito à moradia porque podem vir a se tornar um sem teto com a remoção; violação ao direito à cidade, porque podem vir a ser reassentados em local distante dos serviços e equipamentos públicos, entre outros⁵².

Por seu turno, explicita-se a falha dos Estados em reconhecer e assegurar direitos legais a terra e à moradia tornando os pobres e os grupos vulneráveis mais propensos aos despejos forçados e aos conflitos fundiários. Neste sentido, a seguir apontaremos como tem sido o tratamento dos conflitos fundiários urbanos no âmbito das políticas públicas nas esferas governamentais.

4.2. Políticas públicas para os conflitos fundiários

No Brasil, os conflitos fundiários urbanos seguem sendo um tema isolado e invisível nas políticas governamentais. As políticas de Estado ainda são incipientes porque não tiveram condições de criar regras de defesa das comunidades e indivíduos que são afetados por uma ação de despejo, regulando, portanto, as forças do mercado que causam esses despejos.

Os conflitos fundiários urbanos são um grave problema, não somente jurídico, mas também social, cultural, político e econômico. Atualmente, esse tema é pensado em nível apenas subalterno na política urbana brasileira. Segundo Cristiano Muller (2010), *“parece que o poder público tenta de todas as formas recrudescer o problema dos despejos, por exemplo, na conformação de uma institucionalidade dos despejos, na forma do chamado ‘deslocamento involuntário’*.

Por outro lado, as cidades sofrem cada vez mais o assédio do mercado imobiliário que vê no território da cidade a possibilidade de proliferar e multiplicar o capital.

Uma crise global de insegurança da posse marca a experiência de vida de milhões de habitantes no planeta. São indivíduos e famílias que tiveram suas vidas hipotecadas ou que perderam a possibilidade de permanecer nos bairros onde viviam, em função dos *booms* de preços nos mercados internacionais [...] Além disso, milhões de pessoas foram removidas à força do local onde viviam, deslocadas por meio de usurpação de terras (*land grabbing*), e em função de grandes projetos de infraestrutura e renovação urbana, desastres naturais ou conflitos armados (ROLNIK, 2015, p. 148).

⁵² Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça (já citado)

Com isso, sofrem as comunidades pobres que são retiradas para as áreas mais distantes do centro, ou “evaporadas” da cidade, com políticas municipais de indenizações do tipo “cheque despejo” ou “bônus moradia”. (MULLER, 2010).

Este contexto levou os segmentos sociais historicamente excluídos do acesso à terra a entrarem constantemente em ação por melhorias contínuas nas áreas de habitação, saneamento, transporte, mobilidade urbana e planejamento urbano. A capacidade de mobilização, a luta política e a persistência por um projeto de política urbana voltada à garantia de direitos sociais por parte dos movimentos populares ganhou destaque, sobretudo, com a Constituição Federal de 1988, que inovou ao trazer dois capítulos acerca da Política Urbana e atrelou a propriedade urbana ao cumprimento de sua função social.

O número de conflitos fundiários envolvendo a posse e a propriedade de imóveis urbanos em todo o Brasil serve como indício deste movimento recente de luta pela moradia. No estado de São Paulo, foram registradas 4.036 ações judiciais de despejos em 2009, número que saltou para 36.380 registros em 2013. No estado do Rio de Janeiro, foram registradas 2.604 ações em 2009, e 7.269 em 2013. No Rio Grande do Sul, 6.329 ações em 2009 e 7.259 em 2013 (Saule Jr et al., 2009, apud IPEA/ConCidades 2016). Todavia, ainda é necessário, por um lado, fortalecer e aprimorar as ferramentas de redistribuição dos benefícios da urbanização já previstas no Estatuto da Cidade, como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o imposto sobre a propriedade urbana e a contribuição de melhoria, de modo a criar mecanismos de proteção da população afetada por projetos urbanos, em termos físicos, econômicos e sociais.

Como estratégia para resolução dos problemas de gestão do solo urbano, as políticas urbanas devem:

- monitorar conflitos fundiários, buscando maximizar resultados em termos de prevenção de conflitos e violência, por meio de mediação e negociações;
- instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos elaborada de maneira ampla e participativa pelo Conselho das Cidades;
- desenvolver e monitorar projetos específicos de expansão urbana de maneira participativa; • construir políticas específicas de reabilitação de imóveis associadas às políticas habitacionais, de mobilidade e de geração de emprego e renda em áreas com infraestrutura e serviços;

- desenvolver estratégias e instrumentos de ampla participação na concepção e gestão de projetos urbanos, garantindo transparência das ações, construindo identidades e difundindo seus potenciais benefícios para distintos territórios das cidades.

Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como desdobramento da plataforma de luta pela reforma urbana, especialmente por parte dos movimentos populares, foi um avanço na regulamentação da política urbana no Brasil, ratificando os princípios da gestão democrática, das funções sociais da propriedade e da cidade e de uma concepção de planejamento urbano voltada à superação do passivo de desigualdade social de nossas cidades. O Estatuto trouxe instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários e consagrou o Plano Diretor como principal instrumento da política urbana, delegando ao poder local a responsabilidade de instituir a política urbana municipal de modo a garantir a função social da propriedade.

No âmbito do governo federal, o **Departamento de Diálogos Sociais - DDS**, da Secretaria de Articulação Social, vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República – SNAS-PR, tem sido o principal fórum de discussão e tratamento dos conflitos fundiários urbanos, cujo objetivo é estabelecer e fomentar espaços de negociação e articulação entre os atores envolvidos, no sentido de buscar o delineamento de soluções efetivas.

Programas e ações de Governo podem atuar, sobremaneira, no quesito prevenção dos conflitos fundiários urbanos, tendo sido construídos e concebidos, indiretamente, para este fim. Neste sentido, alguns programas do **Ministério das Cidades** tais como o de regularização fundiária, de apoio à elaboração e/ou revisão dos Planos Diretores, da implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade, da destinação de imóveis da União para habitação popular, da revisão da legislação nacional sobre política urbana e o programa de prevenção de riscos, de forma articulada à política habitacional, são ações que buscam consolidar práticas de gestão participativa e o reconhecimento da segurança individual e coletiva da posse para os ocupantes das áreas urbanas passíveis de conflitos fundiários.

O **Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos**, do Conselho das Cidades⁵³, foi criado por meio da Resolução nº 31, de 18 de março de 2005, com a

⁵³ O Conselho das Cidades é órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição inclui, ainda, 09 observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselhos das Cidades, em sua respectiva unidade da Federação.

finalidade de mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema sugerindo soluções estruturais, e propor um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário e instituições essenciais à Justiça e o Conselho das Cidades no que tange a atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos de grande impacto social.

Os principais objetivos deste Grupo de Trabalho, determinados na Resolução Administrativa nº 1 do ConCidades, de 30 de agosto de 2006, eram: a) subsidiar a construção de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação dos Conflitos Fundiários Urbanos; b) fortalecer as ações de prevenção, por meio dos programas de regularização fundiária e habitação de interesse social; c) construir uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos, d) discutir e propor junto ao Poder Judiciário e ao Legislativo propostas de mudanças legislativas e criação de procedimentos relativos à prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos; e) acompanhar e monitorar os casos de conflitos fundiários urbanos mediante a proposição de medidas concretas para a solução dos conflitos, com prioridade para os casos coletivos e referentes a imóveis públicos e áreas de investimentos públicos. A maior contribuição deste Grupo de Trabalho foi a formulação da Resolução Recomendada nº 87/2009, que será detalhada no item 4.3. O Grupo de Trabalho do ConCidades se configura num dos principais fóruns de negociação e diálogo entre a sociedade civil, os movimentos ligados ao direito à moradia e o governo federal para o tratamento das situações de conflitos fundiários urbanos.

Outros órgãos fundamentais no tratamento dos conflitos urbanos são o Ministério dos Direitos Humanos, por meio da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, a Secretaria de Patrimônio da União – SPU, e o Ministério da Justiça - MJ.

Nos âmbitos estaduais e municipais, ainda é incipiente e recente a experiência de órgãos locais no tratamento de conflitos urbanos. Algumas experiências pontuais ou locais podem ser destacadas, tais como o **Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse – GAORP**, do Tribunal de Justiça de São Paulo⁵⁴. O GAORP foi instituído pela Portaria nº 9.102/2014, e tem como atribuição

o acompanhamento das ordens judiciais de reintegração de posse caracterizadas como de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas, servindo como espaço interinstitucional de produção de soluções

⁵⁴ O Tribunal de Justiça de São Paulo levantou que, somente na capital paulista, foram abertas cerca de 100 mil ações de reintegração de posse nos anos de 2007 a 2015, sendo 1.659 entre janeiro e maio de 2015.

consensuais e/ou menos onerosa possível às partes envolvidas, com efetivo apoio a estas oferecido, bem como ao magistrado responsável pelo respectivo processo, em tudo o que for necessário

O Governo do Estado de Minas Gerais criou a ‘**Mesa de Diálogos e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais**’ e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários. Foi instituída em 2015, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag. O objetivo desta Mesa de Diálogos é prevenir, mediar e solucionar, de forma justa e pacífica, os conflitos em matéria socioambiental e fundiária, mediante a participação dos setores da sociedade civil e do Governo diretamente envolvidos.

Na Bahia, a **Coordenação de Mediação e Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos – COMF**, integra a Diretoria de Regularização Fundiária – DRF, que compõe a Superintendência de Habitação do Governo do Estado, que tem por objetivos o monitoramento, acompanhamento e mediação de conflitos urbanos, o mapeamento e identificação de tipologias de conflitos, além de adoção de medidas preventivas à ocorrência de despejos forçados.

No âmbito das organizações sociais, pelo próprio escopo do tema, muitas organizações, movimentos e grupos têm atuação expressiva sobre os conflitos fundiários urbanos sendo, muitas vezes, protagonistas nas disputas com os outros atores sociais – públicos ou privados, defendendo os direitos das populações que sofrem ações de reintegração, despejos ou remoções. Entre as mais organizadas, que atuam não somente em conflitos fundiários urbanos, mas em outras pautas sociais tais como direitos de gênero, trabalhistas, dentre outras, destacam-se as seguintes:

- **Arquitetos Sem Fronteiras do Brasil**
- **Brigadas Populares**
- **Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB**
- **Movimento dos Trabalhadores Sem Teto do Brasil - MTST**

Importante destacar também aquelas entidades (Organizações-Não Governamentais e Movimentos Populares) que têm representação no Conselho das Cidades:

- **Cáritas Brasileira**
- **Cearah Periferia**
- **Central de Movimentos Populares – CMP**
- **Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM**
- **Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião**
- **Habitat para a Humanidade**

- **Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM**
- **Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais**
- **Terra de Direitos**
- **União Nacional por Moradia Popular – UNMP**

No âmbito internacional, existem inúmeras estruturas institucionais que atuam na mediação e na prevenção de conflitos fundiários urbanos, como o Conselho de Direitos Humanos dentro do sistema global das Nações Unidas e ainda os, Procedimentos Especiais que englobam as Relatorias Especiais, além de mecanismos não governamentais de alcance mundial, citando nesse caso o *Advisory Group on Forced Evictions* (AGFE), o **Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos** (COHRE), a **Coalisão Internacional pelo Habitat** (HIC), a **Aliança Internacional de Habitantes** (AIH) e o *Slum Dwellers International* (SDI).

Vale destacar também a atuação imprescindível, no âmbito do poder judiciário, das **Defensorias Públicas** – estaduais e da União, sobretudo por seu papel de advogar em favor das populações atingidas por ações de conflitos bem como o **Ministério Público**, tanto nas instâncias estaduais quanto federal.

4.3. Normativos e Legislação aplicáveis aos Conflitos Fundiários Urbanos

Como colocado anteriormente, o fenômeno dos conflitos fundiários urbanos não aparece no rol das preocupações urbanísticas dentro da política pública nacional. Já em nível normativo, com a ressalva dos pactos internacionais de direitos humanos e declarações que o Estado brasileiro deve respeitar, o ordenamento jurídico brasileiro não contempla nenhuma iniciativa que venha a garantir uma defesa mínima para a cidadania dos indivíduos e comunidades que enfrentam um processo de despejo. Nem mesmo o Estatuto da Cidade, que traz regras e instrumentos de direito urbanístico, é respeitado nesses tensos momentos de luta pelo acesso a terra e à cidade, quando se poderia, por exemplo, garantir processos de regularização fundiária em ocupações consolidadas de áreas públicas e privadas.

O tema dos despejos é um tema pendente na política urbana nacional. Não existe nenhum tipo de estrutura nacional ou legislação específica que garanta uma análise mais detida sobre os despejos e suas formas de prevenção e de mediação. Na contramão disso, o Brasil firmou inúmeros tratados e pactos internacionais sobre esse tema e ainda não considerou como politicamente importante o seu reconhecimento e detalhamento em nível de legislação nacional.

No contexto internacional, a **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 1948 da Organização das Nações, traz em seu bojo direitos humanos fundamentais, essenciais a todos os seres humanos, delimitando o sentido das expressões “liberdades fundamentais” e “direitos humanos”. A Declaração Universal foi o primeiro documento a reconhecer o direito à moradia como um Direito Humano universal, aceito e aplicável em todo o mundo como um dos direitos fundamentais para a vida.

A legislação internacional de direitos humanos considerada para análise do tema dos conflitos coletivos de posse e propriedade (ou denominados simplesmente ‘conflitos fundiários’) consiste em Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos das Nações Unidas.

O **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC**- é o instrumento que regulamenta o direito à moradia adequada e seus elementos constitutivos, dentre eles o direito à segurança da posse e o direito de ser protegido contra despejos forçados.

O “**Relatório Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Urbano e Sustentável - Habitat III**”⁵⁵, apresentado pelo Brasil, teve como ponto central a conciliação entre governo e sociedade civil em torno da defesa do tema “Direito à Cidade”. Neste documento, elencaram-se de maneira sintética as principais aspirações, diretrizes e objetivos de uma nova agenda urbana brasileira para os próximos 20 anos, visando listar as ações necessárias para transformar o processo de urbanização brasileiro.

Nesse sentido, estas posições tidas como comuns, foram debatidas no grupo de trabalho do Conselho das Cidades (ConCidades), a partir das contribuições estruturantes oriundas do ‘Seminário Nacional Habitat III’ e das contribuições via plataforma de participação social. Entre as diretrizes, princípios e objetivos gerais para a construção de uma nova agenda urbana, destacam-se os seguintes, no que diz respeito diretamente aos conflitos fundiários urbanos:

- Consolidar o entendimento compartilhado e reconhecer o direito à cidade como noção fundadora na produção dos territórios;
- Promover cidades inclusivas, solidárias e sustentáveis, tendo especial atenção aos grupos historicamente excluídos; garantir o cumprimento

⁵⁵ A Habitat III ocorreu entre os dias 17 e 20 de outubro de 2016 em Quito, no Equador, e aprovou a Nova Agenda Urbana – Declaração de Quito. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/habitat_III/Habitat_III_Nova_Agenda_Urbana_PT.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

das diretrizes nacionais e internacionais para remoção involuntária de famílias, de maneira digna e com alternativas de moradia, definitivas ou provisórias, negociadas, monitorando e reduzindo os conflitos fundiários urbanos, por meio de mediação e negociações;

- Estruturar a política nacional de mediação de conflitos fundiários urbanos, com ênfase no estabelecimento de procedimentos e condutas para o tratamento dos casos e no fomento à criação de instâncias regionais de mediação;

Conforme já destacado no item 4.1, a **Constituição Federal de 1988** estabeleceu diversos dispositivos que afirmam o direito à moradia como um instituto de imprescindível proteção pelo Estado. O Art.5º, em seu inciso XI, inclui o direito à moradia no rol de direitos fundamentais, inferindo a este inviolabilidade e proteção jurídica num contexto de tutela à dignidade humana do indivíduo. No artigo 6º, a moradia é mencionada como direito social, reiterando sua importância como instituto a ser protegido e preservado. A CF inovou ao trazer dois capítulos acerca da Política Urbana e atrelou a propriedade urbana ao cumprimento de sua função social, explicitamente nos Arts. 182 e 183:

Art. 182: institui a política de desenvolvimento urbano que visa ordenar a elaboração das funções sociais da cidade e da propriedade;

Art. 183: institui a usucapião urbana, possibilitando a regularização de extensas áreas ocupadas por favelas, vilas, alagados, invasões ou loteamentos clandestinos.

Como já destacado, o Estatuto da Cidade, é uma verdadeira mudança de paradigma para o planejamento urbano no Brasil, pois não só define diretrizes que apontam claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, do reconhecimento da cidade real, da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, como também indica instrumentos que poderão induzir novas lógicas de construção das cidades, tais como a operação urbana e possibilidade de ampliação de potencial de construção, as ZEIS, o usucapião e a Concessão de uso.

Em regra, os instrumentos do Estatuto da Cidade que geram maior controvérsia são os que visam a promover a função social da propriedade, evitando a retenção especulativa de imóveis e promovendo o benefício coletivo – seja pela maior oferta de imóveis em áreas qualificadas, seja pela redução dos preços.

Um instrumento previsto no Estatuto da Cidade com grande potencial socializador do espaço são as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. As ZEIS são perímetros demarcados em lei, onde se aplicam regras especiais para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social – HIS, ou para a sua regularização, quando se trata de áreas de assentamento informal (MARICATO, 2006).

A criação de ZEIS tem por objetivo a inserção de habitação de interesse social no tecido urbano, evitando a remoção, a segregação e os riscos ambientais. Expressam a intenção de rever o conceito de que a habitação popular por ser ofertada através da construção de grandes conjuntos habitacionais localizados em terrenos baratos, ambientalmente frágeis, distantes do centro, sem infraestrutura e sem acesso. (MARICATO, 2006)

Institucionalmente, o Brasil, efetivamente, pouco tem avançado na criação e implementação de mecanismos e políticas que enfrentem o grave problema dos conflitos fundiários urbanos. Ainda assim, a proposta para a **Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos** foi formulada pelo Conselho das Cidades, por meio da Resolução nº87/2009, já mencionada no item anterior. Importante ressaltar que essa medida foi uma reivindicação central das organizações não-governamentais e movimentos populares que lutam por moradia e que atuam com a prevenção de remoções.

A **Resolução Recomendada nº 87 de 08/12/2009** do Conselho das Cidades é o principal normativo legal que norteia as atividades de mediação e prevenção de conflitos fundiários urbanos. Recomenda em seu Artigo 1º, a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que deve estabelecer princípios, diretrizes e ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos. A Resolução estabelece, ainda, os papéis, ações e competências de todos os entes federados e dos poderes na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

A **Portaria nº 317 de 18 de julho de 2013**, do Ministério das Cidades, traz medidas e procedimentos a serem aplicados em casos de deslocamento involuntário de famílias de suas moradias ou local que exercem atividades econômicas, devido à implantação de programa e ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A Portaria nº 317/2013 compreende deslocamentos involuntários como sendo a

Alteração compulsória do local de moradia ou de exercício de atividades econômicas, provocado pela execução de obras e serviços de engenharia e

arquitetura, inclusive quando o deslocamento for motivado pela eliminação de situações de risco ou insalubridade, ou desocupação de áreas impróprias para a ocupação humana, melhorando a qualidade de vida e assegurando o direito à moradia das famílias afetadas

A **Portaria Interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014**, instituiu a Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos – CIMCFUrb, na qual participam o Ministério das Cidades, o Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a Secretaria Geral da Presidência da República, entre outros. O objetivo da Comissão é construir soluções pacíficas para conflitos urbanos que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis ou que envolvam a garantia da gestão democrática da cidade, com o objetivo de assegurar o direito à moradia digna e adequada, o acesso à terra urbanizada regularizada e a promoção dos direitos humanos. Esta Comissão teve sua vigência expirada em 2016 e até o presente não houve renovação.

A **Resolução nº 25 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** institui a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos, apontando princípios informadores e dando diretrizes de tratamento e serviços visando à garantia de acesso à justiça. De modo geral, trata-se Resolução com o fim de criar e organizar estruturas destinadas à promover a consecução das soluções alternativas de conflitos fundiários urbanos.

Destarte, o que se constata, em âmbito nacional é a significativa ausência de política efetiva para tratar o tema dos conflitos fundiários urbanos, fazendo com que, nos níveis estadual e municipal, estabeleçam-se políticas e entendimentos desconexos e frágeis em relação aos processos de remoção e reassentamento. Com efeito, não havendo uma diretriz nacional a ser seguida, existem variações e desvinculação das ações locais com uma política urbana nacional maior e criada no âmbito dos programas de regularização fundiária, dos planos de habitação de interesse social e ainda longe do marco jurídico nacional de direito à cidade, representado pelo Estatuto da Cidade.

A atuação conjunta destes órgãos federais tem intensificado o papel do governo federal no tratamento de situações de conflitos, destarte o respeito ao federalismo que discriciona aos Estados e Municípios seu papel na política urbana e habitacional local.

4.4. Segregação espacial urbana

É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características (MARICATO, 2001, p. 51).

Cada vez mais a cidade é lugar de atuação dos agentes de produção do espaço. Uma vez humanizados, esses espaços refletirão na sua arquitetura e na sua organização o padrão de desenvolvimento da complexidade das relações sociais. Este padrão ocorre por meio da segregação sócio-espacial, também denominada de segregação residencial da sociedade, principalmente por meio da diferenciação econômica.

A segregação, como um mecanismo de dominação e exclusão, sempre impede ou dificulta o acesso dos segregados a algum serviço, benefício, direito ou vantagem, seja público, seja privado. A segregação espacial urbana atua através da acessibilidade, ou seja, através das facilidades ou dificuldades de locomoção no espaço urbano, entendendo-se acessibilidade em termos de tempo e custo de deslocamento no espaço urbano. Assim, uns têm os equipamentos e serviços urbanos mais acessíveis, outros, menos acessíveis.

De maneira generalizada, a globalização e os avanços tecnológicos alcançados pela sociedade contemporânea têm gerado consequências negativas que refletem na reprodução de desigualdades sociais e na falta de garantias sociais para grande parcela da população em seus diversos contextos geopolíticos, culturais e econômicos. A desigual distribuição de bens sociais, a discriminação, o desrespeito às diferenças, a incerteza, a involução de valores não são anomalias, mas constituintes do pensamento globalizado e do processo econômico em curso.

Uma das características mais marcantes das metrópoles brasileiras é a segregação espacial das classes sociais em áreas distintas da cidade. É fácil observar a diferenciação entre partes e bairros das cidades, no que diz respeito tanto ao perfil social da população, quanto às características urbanísticas, como infraestrutura, equipamentos urbanos, condições de habitabilidade etc.

Segundo Villaça (2001, p.142), a segregação é “um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros na metrópole”. Esse tipo de segregação gera ainda a existência de “várias cidades dentro da mesma cidade”: a cidade dita formal, contraposta à cidade informal ou ilegal. Uma consiste no perímetro em que existem investimentos públicos e privados para melhoramento da qualidade de vida das pessoas e por conta desses investimentos o valor da terra é aumentado, fazendo com que a ela só alguns possam ter acesso; e outra, a cidade ilegal, manifestada no resto da cidade, que geralmente é sua maior parte, localizada à margem, nas periferias, em que se concentra a maioria da população, que não possui meios de habitar na cidade formal.

Manuel Castells (1983) diz que a segregação social visa a reprodução das forças de trabalho, sendo estes processos que são sempre interligados e articulados com a estrutura social. Assim, a cidade torna-se expressão materializada da atuação da sociedade no espaço geográfico, através de um ambiente físico construído. Castells analisa o processo de segregação sócio-espacial como reflexo da distribuição espacial das diversas classes sociais, de acordo com o nível social dos indivíduos, sendo que esta tem determinações políticas, econômicas e ideológicas. Para o autor, a segregação residencial tem uma expressão forte quando há uma tendência à diferenciação social, refletida no espaço de forma muito aguda. Assim, a define como sendo “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia” (CASTELLS, 1983).

David Harvey, através de sua obra ‘A justiça social e a cidade’ (1980), ao discutir o significado da segregação argumenta que:

- A diferenciação residencial deve ser interpretada em termos de reprodução das relações sociais dentro da sociedade capitalista;
- As áreas residenciais fornecem meios distintos para a interação social, a partir do qual os indivíduos derivam seus valores, expectativas, hábitos de consumo, capacidade de se fazer valer (*Market capacity*) e estado de consciência;
- Diferenciação residencial significa acesso diferenciado a recursos escassos necessários para se adquirir oportunidades para ascensão social. As oportunidades como educação, podem estar estruturadas de modo que um bairro de classe operária seja “reproduzido” em outro bairro na próxima geração. A diferenciação social produz comunidades distintas com valores próprios do grupo, valores estes profundamente ligados aos códigos moral, linguístico, cognitivo, e que fazem parte do equipamento conceitual com o qual o “indivíduo” enfrenta o mundo;
- Segregação, quer dizer, diferenciação residencial segundo grupos, significa diferencial de renda real – proximidade às facilidades da vida urbana como água, esgoto, áreas verdes, melhores serviços educacionais, e ausência de proximidade aos custos da cidade como crime, serviços educacionais inferiores, ausência de infraestrutura etc. Se já existe diferença

de renda monetária, a localização residencial implica em diferença maior ainda no que diz respeito à renda real.

Para Peter Marcuse (2004), segregação é o processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área definida, em um gueto. É o processo de formação e manutenção de um gueto. Ainda para o autor, nenhum padrão urbanístico poderia ser adotado sem a participação do Estado, seja ele segregador ou não. Isso se dá através de leis que garantam o direito à propriedade privada contra invasões e que usem o aparato coercitivo (polícia, tribunais etc) do Estado para controlá-las. Ficam assim claras, no âmbito dos poderes do Estado, a permissão ou a proibição da segregação pois, na medida em que houver segregação ela ocorrerá com a sanção tácita – quando não explícita – por parte do Estado.

Maricato (2009) define segregação sócio-espacial como a concentração espacial homogênea de pessoa de uma determinada classe social, o que ocorre geralmente com os mais pobres dentro da cidade. Observa-se a situação deste tipo de segregação na análise da maioria das cidades brasileiras, em que a concentração das moradias pobres se dá nas periferias, distante dos centros da cidade. Cria-se um “anel periférico”, que, a depender do porte das cidades, pode possuir várias camadas, e é para onde vão as famílias que chegam nas cidades, por não terem acesso à chamada “cidade formal”.

A formação das periferias ocorre porque a ocupação do espaço urbano encontra-se em constante disputa pelas classes sociais existentes, conforme afirma Flávio Villaça (2001). A disputa se dá pelas localizações estendidas como as mais valiosas, em virtude dos equipamentos públicos presentes nestas áreas.

Neste processo de periferização, muitas favelas se concentram em áreas de proteção ambiental ou áreas de risco, e a “ilegalidade urbana” começa na “escolha” do lugar onde morar por parte dessas famílias. É preciso destacar, no entanto, que os ricos também ocupam áreas de proteção ambiental. A ocupação das classes abastadas nessas áreas conta com a omissão e permissão governamental.

O padrão de segregação residencial das cidades latino-americanas acompanha a definição de Manuel Castells (1983) sobre a tendência de grupos socialmente homogêneos concentrarem-se na mesma região da cidade.

A segregação sócioespacial tornou-se corrente no espaço urbano, consolidando as diferenças e contradições no investimento do Estado nos bairros das diferentes classes sociais que os disputam, relegando a um segundo plano as classes mais pobres

da sociedade e aumentando a precariedade da forma como vivem, sem que o Estado consiga de alguma maneira intervir. O crescimento urbano, portanto, aconteceu por meio da exclusão social e segregação sócioespacial.

O principal tipo de segregação encontrada no Brasil é socioeconômica, por meio do qual as classes sociais distribuem-se de forma desigual no espaço urbano das grandes e médias cidades. Desta forma, surge uma estrutura urbana dualizada entre ricos e pobres, uma organização espacial corporativa e fragmentada, onde as elites podem controlar a produção e o consumo da cidade, através de instrumentos como o Estado e o mercado imobiliário, excluindo e abandonando a população de baixa renda à própria sorte.

Em síntese, o espaço é utilizado não como um reflexo das condições sociais, mas como um condicionador dessas. Parte-se do fato que é desigual a distribuição espacial dos segmentos sociais que causa o aumento das diferenças sociais. E isso acontece quando as desigualdades sociais são estruturadas no espaço e adquirem uma feição espacial.

A segregação urbana não traz apenas marcas distintas na paisagem mas, sobretudo, inúmeros problemas às cidades e aos seus habitantes. A desigualdade em si, é o obviamente o principal. A população mais pobre, com menos recursos, são justamente as que gastam mais com o deslocamento e o transporte diário, são os que têm mais problemas de saúde devido à falta de infraestrutura básica de saneamento, são as mais penalizadas pela baixa qualidade de escolas e hospitais, e assim por diante. A segregação não é somente o reflexo de uma condição social, mas um fator que contribui para aprofundar ainda mais as diferenças, e numa análise mais imediata, a sensação de desigualdade contribui com a maior violência urbana.

Lojkine (1997) identificou três tipos de segregação, a saber:

1. Uma oposição entre o centro e a periferia;
2. Uma separação cada vez mais acentuada entre as áreas ocupadas pelas moradias das classes mais populares e aquelas ocupadas pelas classes mais privilegiadas;
3. Uma separação entre as funções urbanas, que ficam contidas em zonas destinadas a funções específicas (comercial, residencial, industrial etc).

O padrão mais conhecido de segregação é o centro x periferia, seguindo uma organização em círculos concêntricos. Segundo esse modelo, as classes sociais mais

altas se localizariam nas áreas mais centrais, dotadas de infraestrutura e com acesso a bens e serviços, enquanto as classes mais pobres ficariam relegadas às periferias mais distantes e desprovidas de equipamentos e serviços básicos.

Entretanto, como realça Villaça (2001), este padrão não é o mais comum nas cidades brasileiras. Por aqui, o padrão é o de ocupação das camadas de mais alta renda em setores específicos da cidade, partindo do centro principal, segundo uma lógica radial [...] os bairros das camadas de mais alta renda tendem a segregar (os próprios bairros) numa mesma região geral da cidade, e não a se espalhar aleatoriamente por toda a cidade. [...] Se o principal móvel da segregação fosse a busca de posição social, do status, da proteção dos valores imobiliários, ou proximidade a ‘iguais’, bastaria haver a segregação por bairro [...]; uns ao norte, outros a oeste, outros a leste e outros ainda ao sul da metrópole. Isto não ocorre, porém. (VILLAÇA, 2001, p. 150).

O tema da exclusão não é novo no Brasil. A pobreza e a exclusão são as faces de uma mesma moeda: altas taxas de concentração de renda e de desigualdade, e os excluídos são constituídos principalmente por *“mendigos, pedintes, vagabundos, marginais, que historicamente povoaram os espaços sociais, constituindo universos estigmatizados que atravessaram séculos”* (WANDERLEY, 2001, p. 16-26). No Brasil, a discriminação é econômica, cultural e política, além de étnica. Este processo deve ser entendido como “exclusão”. No contexto das cidades, pode-se considerar o último estágio da exclusão a situação dos sem-teto. Nesse caso, a rua, para além do seu conteúdo morfológico, tem sido o universo de exclusão que os discrimina e os estigmatiza.

Por outro lado, a expulsão dos excluídos sem-teto das ruas para áreas ou abrigos distantes tem se intensificado, configurando processos de limpeza urbana. Davis (2005) afirma que “no mundo todo, este é o último estágio alcançado pelo inveterado conflito entre ricos e pobres pelo direito à cidade”. As expulsões revelam, por desdobramento, os limites e fronteiras urbanas a serem energeticamente respeitados, que se realizam pela periferização das camadas empobrecidas da população, liberando sem entraves áreas nobres da cidade para investimentos econômicos lucrativos e promotores da gentrificação.

Pode-se entender gentrificação com base nas afirmações de Neil Smith (2000, p. 135) como um processo de expansão econômica que ocorre por meio da “diferenciação interna do espaço geográfico”, operando nas fronteiras urbanas, em

diferentes escalas, de maneira espacialmente desigual e socialmente excludente⁵⁶. Para Smith (2000), a condição de “sem-teto” traz o fardo da invisibilidade e da negação, fato que acaba por justificar sua expulsão dos espaços da dita “ordem” urbana.

Expulsos dos espaços privados do mercado imobiliário, os sem-teto ocupam os espaços públicos, mas sua presença na paisagem urbana é contestada com fúria. Sua visibilidade é constantemente apagada por esforços institucionais de removê-los para outros lugares – para abrigos, para fora dos prédios e parques, para bairros pobres, para fora da cidade e em direção a outros espaços marginais (SMITH, 2000).

O termo, “situação de rua” foi adotado por um movimento social composto por pessoas que vivem ou viveram em situação de rua, denominado o Movimento Nacional da População em Situação de Rua e pela ONG (Organizações Não Governamentais) Pastoral do Povo de Rua a qual é vinculada com a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). Entretanto, o termo "situação de rua" ainda é desconhecido pela maior parte da sociedade, que refere-se a essa população pejorativamente apenas como “morador de rua”.

Porém, segundo Escorel (2000) há uma diferença entre esses dois termos: ‘morador de rua’ traz consigo uma conotação negativa, acompanhado de baixa estima, dando a entender que esta seja uma definição eterna, quando nem sempre é o que ocorre. Já o termo ‘população em situação de rua’ minimiza o aspecto pejorativo, proporcionando um sentido de que a situação em que se encontram é temporária e que, em determinado momento sua vida retomará a dignidade novamente.

No Brasil não existem pesquisas que retratem as características da população em situação de rua com abrangência nacional. Trata-se de uma população com baixa visibilidade para os órgãos oficiais de contagem populacional. Nem o censo demográfico decenal, nem as contagens populacionais periódicas incluem entre seus objetivos sequer a averiguação do número total da população não domiciliada.

A população em situação de rua é, no espaço urbano, uma população com alta vulnerabilidade social, hoje estimada em 50 mil pessoas no Brasil e localizada nas 75 maiores cidades brasileiras, de acordo com a ‘Pesquisa Nacional sobre a População em

⁵⁶ Um retrato emblemático de processo de gentrificação recente se deu durante os megaeventos realizados na cidade do Rio de Janeiro, durante o período de preparação ‘para sediar os grandes eventos esportivos, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Esses eventos fizeram eclodir conflitos sociais e desrespeito ao direito à cidade e à moradia, como foi o caso da ocupação Vila Autódromo.

Situação de Rua⁵⁷ (BRASIL, 2010). Essa população, em sua maioria, são homens (82%), entre 25 e 45 anos (54%), com ensino fundamental incompleto (48%), e que exercem atividades remuneradas (70,9%). A maioria das pessoas em situação de rua costuma dormir na rua (69,6%). Um grupo relativamente menor (22,1%) costuma dormir em albergues ou outras instituições. Apenas 8,3% costumam alternar, ora dormindo na rua, ora dormindo em albergues. São pessoas com dificuldade ao acesso às políticas públicas, principalmente à habitação. A ausência de documentos, somada à ausência de endereço fixo e diversas passagens por equipamentos sem resolubilidade dificultam a inclusão em programa habitacional. Atualmente, a população em situação de rua é referendada pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Portaria do Ministério das Cidades nº 595, de 2013, como opção de priorização do gestor municipal. Entretanto, ainda são poucos os que optam pela inclusão dessa população.

Para o MDSA, população em situação de rua é o “Grupo populacional heterogêneo constituído por pessoa que possuem em comum a garantia da sobrevivência por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a não referência de moradia regular”. (MDS, 2005)

De acordo com a Pesquisa do MDSA, estima-se que existam 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil. Deste total, estima-se que dois quintos (40,1%) habitem municípios com mais de 900 mil habitantes e mais de três quartos (77,02%) habitem municípios de grande porte, com mais de 100 mil habitantes. Por sua vez, estima-se que nos 3.919 municípios com até 10 mil habitantes habitem 6.757 pessoas em situação de rua, (6,63% do total). Ou seja, a população em situação de rua se concentra fortemente em contextos metropolitanos.

A Constituição Federal de 1988 considerou os direitos sociais como direitos fundamentais de todo cidadão, e com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou os artigos 203 e 204 da CF, reconhecendo a Assistência Social como política pública. Com a nova legislação, portanto, o poder público passou a ter a tarefa de manter serviços e programas de atenção à população de rua, garantindo padrões éticos de dignidade e não-violência na concretização de “mínimos sociais” e de direitos de cidadania a esse segmento social.

⁵⁷ A pesquisa, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA utilizou dados disponibilizados por 1.924 municípios via Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas). O público-alvo foi composto por pessoas com 18 anos completos ou mais vivendo em situação de rua em 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e em 23 capitais, tendo alcançado um total de 31.922 pessoas em situação de rua.

Pode-se dizer que parte da problemática de moradia das pessoas que vivem nas ruas está relacionada com o déficit habitacional existente nas grandes cidades do país. Estariam na condição de “sem-teto”, como outros tantos milhares de brasileiros. No entanto, isso se torna uma verdade parcial à medida que as razões que contribuem para a situação de rua não estão apenas relacionadas com a ausência de moradia. Portanto, a possibilidade efetiva de saída da rua não se restringe à oferta isolada de moradia.

Portanto, no que se refere ao direito à moradia, uma política pública voltada a esse público precisa garantir ofertas habitacionais diferenciadas, ou seja, precisa identificar as pessoas em situação de rua como parte de seu público, propondo alternativas de moradia adequadas a sua realidade.

4.5. A cidade como mercadoria: teorias sobre os conflitos nas cidades

Desde o período da revolução industrial, até as “cidades globais” contemporâneas de poder internacional, as aglomerações urbanas oferecem condições para o processo de acumulação, e o espaço urbano em suas diversas escalas - metropolitana e regional, constitui força produtiva fundamental no processo de dominação hegemônica estabelecido. (MARICATO, 2015).

Os capitais, em cada momento histórico, buscam moldar as cidades aos seus interesses, ou melhor, aos interesses de um conjunto articulado de forças que podem compor uma aliança. Como já apontou Harvey (1982, p. 18 e24), entre o valor de troca da cidade mercadoria e o valor de uso da cidade - condição necessária de vida para a classe trabalhadora, há uma profunda oposição que gera um conflito básico.

A cidade é o lugar por excelência de reprodução da força de trabalho. Cada vez mais a reprodução da população que compõe a força de trabalho, em sua maioria, se faz de modo coletivo ou “ampliado” e depende do Estado, como desenvolveu Manuel Castells, no clássico livro *La question Urbaine*, de 1972.

O capital em geral busca moldar o ambiente urbano às suas necessidades. Os capitais que ganham com a produção e exploração do espaço urbano agem em função do seu valor de troca. Para eles a cidade é mercadoria. É um produto resultante de determinadas relações de produção. A cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central.

O modelo de desenvolvimento urbano atual modelo tem promovido a mercantilização da cidade, privilegiando os grupos financeiros e de investidores em detrimento dos interesses e das necessidades da maioria da população urbana. Este

modelo – padrão - de urbanização tem efeitos como a gentrificação, a privatização dos espaços públicos e dos serviços públicos, a segregação urbana, a precarização dos bairros da população pobre, o aumento dos assentamentos informais, a utilização de investimentos públicos para promover projetos de infraestrutura que atendem aos interesses econômicos dos negócios imobiliários.

Atualmente os temas urbanos passam pelas políticas de gestão empreendedora de um espaço urbano dado, utilizando-se mais as lentes do marketing, da competitividade, da administração (privada), dos cenários prospectivos estratégicos, do que as da sociologia, do urbanismo, da economia política, entre outros. Os temas regionais passam mais pelos estudos da convergência de renda entre regiões, o equilíbrio espacial, as economias de escala, o papel da inovação, das distorções geradas pela ineficiente intervenção estatal etc. (KRUGMAN et al, 2002 apud BRANDÃO, 2005).

Num contexto onde os espaços urbanos e regionais se inserem e se articulam nas redes e nos fluxos globalizados, prevalece a lógica da urgência da crise e o não respeito ao *timing* dos sujeitos políticos e sociais. (BORJA; CASTELLS, 1996). Nesse sentido, o professor Carlos Vainer resume com propriedade:

A era que vivemos é marcada pelo embate entre duas utopias urbanas. De um lado tem-se a utopia da cidade-empresa, da cidade-mercadoria, da cidade-negócio. Com essa utopia afirma-se a cidade do marketing, a cidade consensual que repudia qualquer debate aberto e teme o conflito. De outro, tem-se a utopia da cidade democrática. Em vez de dominada pelo mercado e pela mercadoria, é dirigida pela política. Nela, o conflito, em vez de ser temido, é desejado, pois é visto como elemento fundamental da transformação da cidade. Nela os cidadãos não são vistos nem como espectadores das realizações de um prefeito iluminado, nem como simples consumidores da mercadoria urbana. Seus habitantes são pensados como cidadãos em construção, que, ao se construírem, constroem também a cidade (VAINER, 2003, p. 30).

A cidade brasileira contemporânea resulta da combinação de dois mecanismos complementares: a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade, em especial a moradia e o solo urbano, como mercadoria e a perversa política de tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano, permitindo não somente as ocupações ilegais configuradas em favelas e loteamentos irregulares, mas também as formas ilegais de ocupação de áreas nobres pelas classes médias e pelas elites.

De acordo com Jean Lojkin (1981), uma das formas de renda fundiária urbana é a segregação sócioespacial, que consiste em um fenômeno “produzido pelos

mecanismos de formação dos preços do solo, estes, por sua vez, determinados [...] pela nova divisão social e espacial do trabalho. Convém esclarecer que um dos grandes mecanismos da segregação sócioespacial urbana consiste na especulação imobiliária nas cidades.

A visão da terra e da habitação como simples mercadorias iguais a quaisquer outras ignora que as duas estão relacionadas ao direito à moradia enquanto direito fundamental. A perspectiva da especulação imobiliária trata a terra como bem particular independente das necessidades sociais, o que é completamente desarrazoado e hoje não encontra sequer suporte legal. A propriedade é condicionada à função social, que não é apenas um atributo da propriedade, mas sim um de seus elementos estruturantes, ou seja, necessários (ALFONSIN, 2002).

A contraposição entre uma minoria qualificada e atendida pelos benefícios urbanísticos e, na outra ponta, uma maioria sem acesso às condições urbanísticas adequadas corresponde a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade (ROLNIK, 2015).

Além disso, a pequena parte melhor infraestruturada e qualificada da cidade acaba sendo um objeto de disputa, de cobiças imobiliárias, o que acaba também gerando uma deteriorização dessas partes da cidade. A escassez de áreas de maior qualidade leva às alturas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois coloca-se em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente de mercado. (ROLNIK, 2015)

O Estado tem um papel cada vez mais importante na produção do espaço urbano. É dele o controle do fundo público para investimentos e, cabe a ele, sob a forma de poder local, a regulamentação e o controle sobre o uso e a ocupação do solo. É, portanto, o principal intermediador na distribuição de lucros, juros rendas e salários, entre outros papéis.

Toda exclusão social só é possível a partir de uma dominação, seja ela política, ideológica ou econômica. O 'mercado' é o principal instrumento de dominação e exclusão econômica e quase sempre se manifesta espacialmente. É, portanto, um instrumento de segregação.

O conflito fundiário eminentemente ligado à apropriação desigual pela população do território, não é exclusivamente fruto do processo chamado “explosão das periferias”. Esse é, sem dúvida, um fenômeno comum às grandes cidades brasileiras, mas é possível verificar também uma disputa desleal por localidades centrais. É perceptível, no modelo urbanístico das grandes cidades brasileiras, centralidades, que não necessariamente são centralidades geográficas, mas sim centralidades econômicas dotadas de infraestrutura, e disputadas por alguns atores - pela população que deseja morar nessas regiões, pela população que pode pagar muito para morar nessas regiões, por pequenos comerciantes e pelos atuais conglomerados econômicos – fazendo com que, na sua grande maioria, essa disputa seja bem mais favorável aos detentores do capital econômico.

O resultado são regiões centrais dotadas de infraestrutura, oferta de trabalhos, lazer e serviços expulsando a população que não consegue pagar pelo preço do metro quadrado, que se torna cada vez mais caro.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram sendo autoprozidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição, tais como recursos insuficientes para arcar com os custos da moradia, e a falta de acesso aos recursos técnicos e profissionais de arquitetura ou de engenharia. Somam-se a isso as ocupações em terras rejeitadas ou vetadas pela legislação ambiental e urbanística para o mercado imobiliário, como os terrenos frágeis ou áreas não passíveis de urbanização – as encostas e as várzeas inundáveis, além das zonas de expansão periféricas sobre as zonas rurais, onde vai sendo produzida a “cidade fora da cidade”, desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizem a urbanidade.

Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade de cartórios, esses assentamentos têm uma inserção ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, sua consolidação é progressiva, mas sempre incompleta e dependente da ação discricionária do poder público.

Os capitais rentistas – fundiários e imobiliários- foram subordinados ou regulados diante dos interesses do capital industrial. E dentre os capitais que participam da produção do espaço, nos quais Harvey inclui a propriedade da terra, os capitais especulativos perderam espaço para o capital produtivo.

Os arranjos de uso e ocupação do solo no processo de formação do espaço urbano têm sido discutidos por várias teorias. A maioria delas consideram como mais relevante o fator econômico, mas não deixando de destacar outros tais como os sociais e políticos, a estrutura fundiária, o sítio natural, o tipo de mercado de terras e imobiliário, a acessibilidade, ou os processos de centralização e periferização (RIBEIRO FILHO, 2007 apud PEREIRA 2013).

O fator localização da edificação é de suma importância no que diz respeito ao consumo, pois este agrega valor ao custo do terreno urbanizado, assim como os custos de acesso à infraestrutura urbana, aos serviços urbanos, e até outros derivados do que Ribeiro Filho (2007 apud PEREIRA, 2013) denomina de ‘pura especulação’, de compreensão não muito clara. Assim, a demanda pelo solo urbano e os investimentos nele realizados adquirem valor a ele, como se fosse uma mercadoria e, por isso, torna-se fonte de renda para o proprietário.

Para Harvey⁵⁸, solo é mercadoria que não pode deslocar-se por conta de sua localização, assumindo, portanto, privilégio de monopólio. A partir das benfeitorias que recebe, diretas ou indiretas, pode gerar riquezas. O Estado contribui para a valorização das propriedades localizadas próximas às melhorias financiadas com recursos públicos. No caso da moradia, o autor destaca que os incorporadores cumprem seu papel de criar novos valores de uso para outros, na medida em que criam valores de troca para si próprios.

Consequência desse processo são as disputas por melhores localizações na cidade. A dinâmica urbana, fundamentada nas leis de mais valia de mercado, demonstra que comumente os grupos de mais alta renda forçam a saída de grupos de menor renda daquelas localidades mais desejadas, com melhores acessos às oportunidades e amenidades. Nesta disputa, restam aos segmentos sociais de menor renda a ocupação de periferias das áreas urbanas, em regiões onde, via de regra, há limitações ou inexistência de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas.

Além das consequências sociais, outro agravante são as ocupações periféricas em áreas ambientalmente frágeis, implicando não somente em violações das normas

⁵⁸ Em sua obra ‘Justiça Social e a Cidade’ de 1980, enfatiza a importância do espaço socialmente construído e da cidade como expressão máxima desta construção social. A cidade é algo complexo e qualquer tentativa de entender a cidade deve relacionar de algum modo os processos sociais e espaciais que a ela influenciam. Para ele, qualquer estratégia para lidar com as cidades deve conter políticas destinadas a mudar a forma espacial da cidade e os processos sociais da mesma. A maioria das políticas sociais são diretamente elaboradas como tentativas de manter uma dada distribuição entre os vários grupos sociais que constituem uma sociedade.

fundamentais de proteção ambiental (legislação ambiental), mas principalmente nos impactos ambientais que afetam as populações em sua totalidade.

A atuação do Estado no espaço urbano está entremeada pelos conflitos entre o interesse coletivo, na medida que visa à ordenação do espaço físico para o exercício das funções sociais da cidade, e os interesses privados, que demandam por aproveitamento total de suas propriedades, numa concepção individualista como direito absoluto.

O modelo de exclusão territorial que define a cidade brasileira é muito mais do que a expressão das diferenças sociais e de renda, funcionando como uma espécie de engrenagem da máquina de crescimento que, ao produzir cidades, reproduz desigualdades.

O sociólogo americano Harvey Molotch desenvolveu a teoria da ‘máquina de crescimento urbano’ (*the city as a growth machine*) em 1976, mas foi em parceria com outro sociólogo, John Logan, no livro ‘*Urban fortunes: the political economy of places*’, de 1986, que esta teoria se estabelece e se dissemina.

Logan e Molotch (1987) entendem a cidade não só como reflexo da relação entre capital e trabalho – ou espaço de acumulação do capital-, mas também como espaço de conflitos sociais, entre aqueles que usam a cidade como valor de uso (considerando o espaço como lugar de se viver), ou como valor de troca (considerando o espaço como mercadoria capitalista). Os autores basearam seus estudos nas cidades norte-americanas, onde constataram que o ativismo humano é intenso em torno de questões relativas à preservação de elementos ligados à qualidade de vida e dos espaços para seu uso. Cria-se então um campo de conflito entre aqueles que veem o espaço como uma mercadoria lucrativa (os empresários/proprietários), e os que os que veem o espaço como um suporte para uma vida de qualidade e de relações sociais humanizadas e mais solidárias.

Os autores dão especial atenção às estratégias e necessidades dos agentes humanos (ou atores sociais) e de suas instituições na defesa de cada um dos seus interesses, gerando um conflito assim definido:

Pessoas que sonham, planejam e se organizam para fazer dinheiro a partir da propriedade são agentes através dos quais a acumulação faz seu trabalho no âmbito urbano. Grupos sociais que se mobilizam contra essas manipulações encorpam os esforços humanos pela afeição, comunidade e subsistência. Os limites de nossa sociologia urbana se desenham em torno do espaço de encontro (geográfico e analítico) (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 12).

Otília ARANTES (2000, p. 25) explica esta disputa, resumindo que a ‘tese’ em questão nada mais é do que “[...] uma explicação da contradição recorrente entre o valor de uso que o lugar representa para seus habitantes e o valor de troca com que ele se apresenta para aqueles interessados em extrair dele um benefício econômico qualquer, sobretudo na forma de uma renda exclusiva”.

A ‘máquina de crescimento’ é, antes de tudo, um mecanismo de apropriação privada de fundos públicos obtidos de investimentos no espaço. A principal característica da ‘máquina de crescimento’ é que seu crescimento depende do Estado como promotor da valorização urbana e a ele é delegado o papel de implementar políticas que intensifiquem os usos do solo que melhor beneficiem o setor privado.

Segundo Logan & Molotch (1987), as cidades americanas são marcadas, historicamente, pela busca de valores de troca, impondo-se sobre a dimensão do valor de uso. Os autores mostram que, na história das grandes cidades dos Estados Unidos, o que eles identificam como “classes rentistas” sempre se organizaram em coalizões envolvendo proprietários fundiários, políticos locais, mídias, agências de serviços públicos, setores sindicais, instituições culturais, universidades, comerciantes e até equipes esportivas, enfim, todos aqueles que tinha algo a ganhar com o “crescimento” da cidade. Assim, o poder político dessas coalizões torna as cidades verdadeiras “empresas devotadas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano”. Esta seria a ‘máquina de crescimento urbano’.

Nessa lógica, o Estado muitas vezes atua associado ao setor privado, servindo aos interesses deste setor. Entretanto, sua atuação é justificada com o argumento de que o crescimento, advindo de determinados empreendimentos ou intervenções na cidade, irá beneficiar a coletividade dos grupos sociais, e que os recursos produzidos serviriam para a ampliação de políticas sociais. Desta forma, a sociedade é convencida de que o objetivo da política urbana é viabilizar o crescimento e o desenvolvimento através do favorecimento do setor privado.

Luiz César Ribeiro trabalha com a teoria da renda da terra entendendo-a como “um conjunto articulado de conceitos que têm como finalidade dar conta das relações especiais que se estabelecem entre capitalistas e proprietários no interior da sociedade capitalista” (RIBEIRO, 1997, p. 52). Em sua análise, o autor traz algumas conclusões que parecem oportunas para informar a compreensão da produção capitalista de habitações e de solo urbano:

“O capital de incorporação, a sua existência e sua lógica de acumulação, têm como fundamento a escassez social da terra. (...) Em primeiro lugar, o caráter imóvel do produto faz com que a reprodução do capital tenha como pressuposto a sua permanente mobilidade espacial. A cada novo ciclo, um terreno é necessário. Esta íntima dependência do capital ao solo se contrapõe ao fato do acesso à terra ser marcado por constrangimentos. Quando ele já tornou-se plenamente mercadoria, o candidato à produção mercantil de moradias deve competir com vários outros usos capitalistas, cuja localização está regida pela divisão econômica do espaço. Neste caso, os preços dos terrenos são regulados pelas rendas geradas sob outras condições econômicas e a construção somente será possível se o preço da moradia comportar este pagamento. Neste caso é o mercado urbano de terras, enquanto manifestação da disputa capitalista pelas rendas fundiárias, que regula o acesso à terra. A plena circulação mercantil da terra urbana não se dá em todo o território da cidade. A propriedade fundiária na cidade expressa outras relações sociais que submetem a sua gestão a outros critérios que o cálculo econômico que coteja custos e lucros. Por último a retenção de glebas para fins especulativos subtrai parcelas do solo urbano do uso construtivo, cujo acesso é condicionado ao aumento do preço da moradia. Em conclusão, o capital não consegue tornar seu produto uma das principais condições do processo produtivo. (RIBEIRO, L.C, 1996, p. 336-337).

A respeito da disposição da reserva fundiária para o desenvolvimento urbano, quando o aumento dos níveis de urbanização gera aumento de demanda por serviços urbanos: ou terrenos públicos foram reservados ou o poder público terá de adquirir parcelas de terrenos privados para fornecer sistema viário, áreas verdes ou outras infraestruturas urbanas necessárias. Com a falta de recursos do poder público, algumas áreas são selecionadas para sua adequação às novas demandas, enquanto outras permanecerão desprivilegiadas, sem receber quaisquer melhorias estruturais por anos.

Utilizando-se do princípio básico da economia, quando o suprimento é escasso numa situação de grande demanda o valor tende a subir, o que não foi diferente com o valor da terra urbana, gerando grande obstáculo ao desenvolvimento local: o aumento sem precedente dos valores de terrenos urbanizados. O valor da terra urbana nos países em desenvolvimento vem crescendo nas últimas décadas em níveis superiores às taxas de inflação ou do PIB, conforme argumentado por Edwin Mills e Byung-Nak Song já na década de 1970, resultado das distorções causadas pela desigualdade entre as melhores e piores terras servidas por infraestrutura (MILLS; SONG, 1977, apud SOUZA 2007, p. 2).

A parcela de terra, sobretudo a urbana, possui determinantes únicas que a transformam num agente de poder, conforme destaca Souza (2007, p. 2):

- a. Toda parcela de terra possui localização geográfica única, sendo impossível, por esse único motivo, produzir parcela de terra idêntica. Esse simples fator concede à parcela de terra níveis de monopólio especialmente para aqueles que a

controlam em áreas onde o desenvolvimento econômico da cidade foi e continua sendo maior;

- b. Ainda que seja impossível produzir parcela de terra idêntica, é possível reproduzir determinadas características pelo fornecimento de infraestrutura e toda infraestrutura instalada gera valorização direta e proporcional à parcela de terra. Lembrando que parcelas de terra urbana requerem enorme variedade de infraestrutura, tais como água, luz, eletricidade, sistema viário, drenagem, áreas verdes e outras instalações necessárias;
- c. Nem toda parcela de terra pode ser tratada como bem público, e isso implica a existência de transações de mercado, algo que não se pode extinguir. As transações de mercado acontecem por meio da comparação entre as terras menos produtivas (ou menos equipadas) e as melhores terras (ou mais equipadas), somada às suas externalidades econômicas e ambientais.

Assim, compreende-se em parte por que para a população mais pobre, a ocupação ilegal em terras alheias se tornou a opção possível, longe de ser a desejável. Ainda, impossibilitou o acesso aos créditos imobiliários que o Estado concede, e submeteu esta população aos riscos da habitação irregular e da degradação ambiental, enquanto a apropriação privada de áreas públicas e as demais ilegalidades decorrentes não resultam em penalidades, nem rigor de fiscalização, mas, ao contrário, muitas vezes a cumplicidade ou a omissão dos poderes locais.

Além das consequências e impactos sociais, o enfoque mercadológico que tem sido dado às cidades tem também importantes repercussões ambientais. Para atender aos interesses do setor imobiliário e dos consumidores do espaço urbano, normas fundamentais de proteção ambiental são cotidianamente violadas e/ou flexibilizadas.

4.6. Síntese do capítulo

Este capítulo tratou de um dos temas centrais desta pesquisa, que são os conflitos fundiários urbanos. O aprofundamento teórico conceitual se deparou com a complexidade que o assunto apresenta, abraçando campos disciplinares diversos como da sociologia, direito urbanístico, direitos humanos, e do planejamento urbano. Longe de propor conclusões decisivas, o objetivo foi apresentar um breve panorama do tema dos conflitos, especificando a tipologia fundiária urbana.

Decerto, o centro da discussão remete ao processo da urbanização brasileira, ainda mais num contexto de metropolização, onde as metrópoles se apresentam como

cenário da desigualdade socioterritorial e, portanto, palco potencial de surgimento de conflitos urbanos. Cria-se, portanto, o cenário de uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a cidade ilegal, precária, onde a população que está em situação desfavorável, com pouco ou nenhum acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer.

A cidade ilegal - aquela que abriga os espaços e os segmentos sociais segregados, e cujos direitos não são reconhecidos pelo Estado e pelo mundo jurídico oficial, mesmo sendo maioria – coexiste com a cidade legal, e seu reconhecimento explicita a ineficácia dos normativos jurídicos e das ações estatais, em face do descompasso com a realidade social.

As políticas públicas e os normativos legais tratam os conflitos urbanos pelo viés dos direitos humanos, onde prevalecem os conceitos de direito à moradia e direito à cidade. As legislações, em todas as esferas, desde a internacional até as locais, preconizam a não violação de direitos fundamentais, inclusive em situações extremas como nos casos de reintegração de posse.

Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer para o reconhecimento de fato destes direitos, na medida em que, em pleno século XXI, ainda exista a cultura de prevalência da propriedade privada, e de valores individuais sobrepostos aos valores coletivos e que ainda não absorveram, na cultura da sociedade brasileira, os conceitos da função social da propriedade e da cidade.

Neste sentido foi pertinente a discussão sobre a cidade tratada como mercadoria, em que se observa que o modelo de desenvolvimento urbano tem promovido a mercantilização da cidade. Este modelo tem como efeitos diretos a gentrificação e a segregação urbana, como discutido neste tópico.

A ‘Teoria da máquina de crescimento urbano’ explica a tese de que a cidade é o espaço de conflitos sociais, na medida que se tem o embate entre grupos que têm usos, atributos e visões distintas sobre o mesmo espaço.

Apesar disso, é fundamental o fortalecimento das políticas públicas no sentido do enfrentamento das desigualdades, da segregação e da exclusão socioterritorial, evitando os conflitos, no sentido do embate social, promovendo políticas de conciliação e de mediação, que devem ser incorporadas às políticas sociais de habitação e de regularização.

[PARTE II - LEVANTAMENTO E ANÁLISE DE DADOS]

Esta etapa trata do levantamento dos dados e análise dos mesmos, para fins de subsidiar as conclusões, atendendo assim aos objetivos centrais da pesquisa.

São apresentados aqui também os procedimentos metodológicos utilizados e aplicados para coleta e aferição dos dados.

Os dados levantados foram consolidados conforme o município abordado, no caso Novo Gama, Valparaíso e Cidade Ocidental.

As variáveis de pesquisa, levantadas no território dos municípios objeto deste estudo, se referem à: i) áreas irregulares, ou seja, sem o devido registro cartorial; ii) ações possessórias referentes à processos litigiosos de reintegração de posse e usucapião; iii) conjuntos habitacionais de programas de governo.

A partir da correlação entre os dados, procede-se com as análises conclusivas.

5. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

[...] definido pela baixa qualidade de vida urbana e pelo comprometimento da capacidade de desenvolvimento sustentável, sendo caracterizado por: crescimento físico elevado, em especial nos centros urbanos de grande e médio porte; conurbação e adensamento excessivo de áreas desprovidas de infraestrutura urbana e equipamentos sociais; produção de vazios urbanos infraestruturados com retenção especulativa de solo urbano; adensamento dos centros urbanos principais das aglomerações e periferização do crescimento físico, com a formação de cidade-dormitório e segregação espacial da população de baixa renda; agravamento da situação de informalidade da ocupação do solo urbano, com aumento da favelização e das invasões de áreas públicas e particulares; distorções e ineficiência do sistema de transportes públicos e circulação urbana; aumento da poluição e da agressão ao meio ambiente com severo comprometimento dos recursos naturais (CONFIGURAÇÃO, 2001).

O recorte temporal desta pesquisa parte do momento onde os municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso foram emancipados do município de Luziânia, ocorrida na década de 1990, período onde se poderá observar como os aspectos da regularização das áreas urbanas tem se comportado com o crescente processo de expansão naqueles municípios.

Paviani (1987) destaca o “esparramento” para a região fronteira ao DF de contingente populacional que, por condições econômicas aliadas a fatores diversos, inviabilizaram e dificultaram sua permanência na capital e mesmo nas cidades-satélites, tendo sido “empurrados” para além do DF, na denominada região do Entorno.

O acelerado processo de crescimento populacional e a ocupação desordenada do solo na região do Entorno Sul do DF estampa o transbordamento das fronteiras entre os municípios goianos e destes com as cidades-satélites – Santa Maria e Gama. Esta constatação pode se dar a partir de uma observação panorâmica do cenário em questão quando se perde a noção de limites físico-territoriais. Nota-se nessa região um processo de metropolização em curso.

Os municípios da denominada região do Entorno do DF apresentam problemas fundiários diversos e complexos, onde o acelerado crescimento populacional amplia a demanda por acesso à terra urbanizada e à moradia.

De modo geral, os municípios objeto deste estudo apresentam baixos índices de desenvolvimento humano e sofrem com o acesso precário as políticas de inclusão social, agravando a situação de desemprego e baixa renda, conforme demonstram os dados do IDHM⁵⁹, segundo a Tabela 7.

⁵⁹ O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, elaborado no âmbito do PNUD em parceria com a Fundação João Pinheiro e o IPEA, é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento

Tabela 7 - Índices IDHM

	IDHM 2010	IDHM - Componente Renda per Capita	Índice de Gini	Ocupação da população de 18 anos ou mais – Taxa de Desocupação	População (Censo 2010)
Cidade Ocidental	0,717	R\$ 647,64	0,50	8,26%	95.018 hab
Novo Gama	0,684	R\$ 498,44	0,46	10,70%	55.915 hab
Valparaíso de Goiás	0,746	R\$ 764,73	0,50	6,56%	132.982 hab

Fonte: IBGE (2010)

Diversas pesquisas levantam a situação socioeconômica dos municípios da região. São diversos também os recortes territoriais e as denominações que fundamentam tais pesquisas. Como já discutido no capítulo 2, por vezes se utilizam o conceito da RIDE DF, outras abordam o conceito de Aglomerado Metropolitano de Brasília - AMB, ou tão somente aplicam o conceito de Entorno do DF. Independente do recorte metodológico (geográfico e geopolítico) que as pesquisas abordam, fica sempre evidente a forte dependência entre os municípios foco desta pesquisa e o DF.

Os municípios objeto deste estudo estão entre as maiores taxas de crescimento médio anual, em relação aos municípios goianos do Entorno do DF, que segundo dados do IBGE 2010, entre 2000 e 2010 estas taxas foram: Valparaíso 3,43%, Novo Gama 2,48% e Cidade Ocidental 3,30%. Segundo Chaveiro e Silva (2012), o crescimento populacional nestes municípios se dá não em função do aumento da taxa de natalidade, mas está diretamente ligado às elevadas taxas de migração.

O crescimento destes municípios deu-se, sobretudo, pela agregação de loteamentos precários, devido principalmente ao fluxo migratório, à falta de uma política habitacional e ao elevado custo de vida no DF. Na década de 1970, o setor imobiliário passou a explorar a região do Entorno Sul, proliferando com isso os loteamentos. Assim, foram surgindo os distritos de Valparaíso, Novo Gama e Cidade Ocidental, entre outros. Posteriormente, estes foram desmembrados de Luziânia, tornando-se municípios independentes.

De acordo com as estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, em 2016 cerca de 4.284.676 milhões de pessoas residem nas regiões chamadas de Entorno do DF. Essas mesmas regiões foram classificadas pela Companhia de

Humano Municipal – IDHM – de 5.565 municípios brasileiros, constando de mais de 180 indicadores de população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN como: regiões de alta polarização, média polarização e baixa polarização; a área de nosso interesse se enquadra na Região I (alta polarização).

Estudos realizados pela CODEPLAN - apontam diversos serviços que são procurados no Distrito Federal por parte dos moradores da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE. Como exemplo desses serviços destacam-se o tratamento hospitalar, acesso a educação de ensino superior e trabalho, realçando a extrema dependência dessa região do DF.

5.1. Aspectos socioeconômicos dos municípios

Segundo a Nota Técnica nº 12014 ‘Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)’⁶⁰, elaborado pela Codeplan, os municípios da Área Metropolitana de Brasília – AMB - somam quase 24 mil quilômetros quadrados, e contam com uma população de 3,5 milhões de habitantes. É composta por 12 municípios goianos próximos ao DF e que com este têm um alto nível de integração: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

Dada a proximidade geográfica desses territórios e a relação estabelecida entre seus habitantes e os serviços disponíveis nas duas unidades da federação envolvidas, é necessário que as peculiaridades dessa região sejam consideradas quando da formulação e da implementação de políticas públicas.

A pesquisa Perfil Socioeconômico dos Moradores dos Municípios da Área Metropolitana de Brasília – PMAD/2013, organizada pela CODEPLAN DF, em parceria com a Secretaria de Planejamento de Estado de Goiás – SEPLAN/GO, abrangem informações acerca de características gerais da população dos municípios que compõem a chamada Área Metropolitana de Brasília (AMB), embora esta não seja instituída formalmente. A PMAD/2013 tem como objetivo fornecer uma base de dados abrangendo os aspectos socioeconômicos dos municípios que compõem a AMB.

⁶⁰ Documento elaborado com base nos dados do IBGE e da própria Codeplan, com o objetivo de fundamentar a existência de uma dinâmica metropolitana entre Brasília e os municípios goianos próximos, visando estabelecer o conceito de Espaço Metropolitano de Brasília, AMB e propor o reconhecimento do Espaço Metropolitano, como escala de planejamento metropolitano, dentro da RIDE/DF e Entorno.

Os dados coletados pela PMAD/2013 abrangem um amplo leque de informações: características gerais da população (gênero, faixa etária, cor, estado civil, religião, escolaridade, acesso à saúde, ocupação, renda, posse de bens, acesso a diversos serviços), aspectos culturais e esportivos, infraestrutura urbana e condição do domicílio.

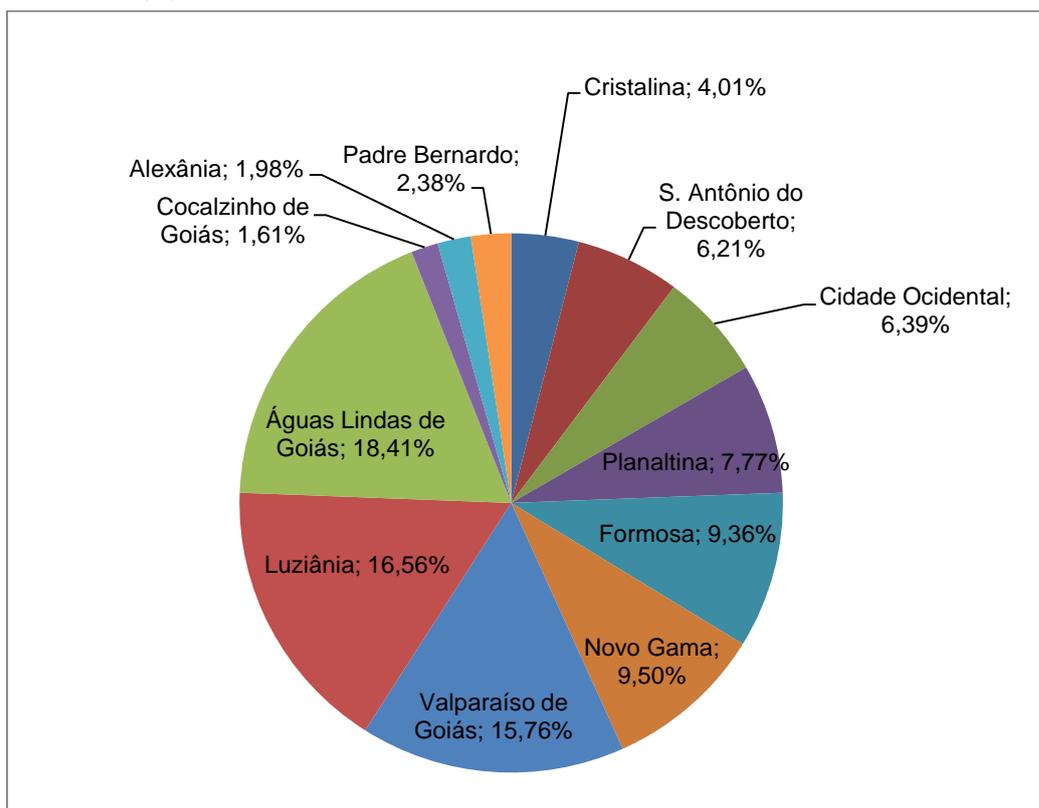
Segundo a PMAD/2013, a população urbana da Periferia Metropolitana de Brasília (PMB), em 2013 era de 1.071.583 habitantes, com predominância do sexo feminino (as mulheres representam 50,88% deste total). A população da região é formada majoritariamente por um perfil mais jovem: 70,64% se encontram na faixa de até 39 anos, o que corresponde a mais de dois terços dos moradores da região. O contingente na faixa etária entre 0 a 14 anos representa 24,91%, taxa superior à verificada no DF pela Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD/2011⁶¹), que é de 21,40%. A população idosa, com 60 anos ou mais, representa 8,34% dos habitantes.

Uma reflexão que estes dados permitem é o fato de o grupo de jovens apresentarem alta razão de dependência, visto a predominância deste grupo na composição da população. Segundo o IBGE, a razão de dependência da população constitui importante indicador de monitoramento da dinâmica etária. Ela é medida pelo quociente entre o número de pessoas, em hipótese, economicamente dependentes e o de pessoas potencialmente ativas. Consideram-se como grupo economicamente dependente o de jovens menores que 15 anos e os idosos. O segmento etário intermediário, de 16 a 59 anos, é considerado o grupo economicamente ativo, dos quais dependem os jovens e idosos. De acordo com os dados demográficos da região, infere-se que para cada grupo de 100 pessoas potencialmente na população ativa, computa-se cerca de 50 dependentes, sendo 37 jovens e 13 idosos. Estes dados são importantes indicadores para políticas públicas que assegurem acesso de serviços futuros àquela população jovem que logo demandará, por exemplo, postos de trabalho.

O Gráfico 9 a seguir apresenta a distribuição da População total, por município, e o Gráfico 10 demonstra a distribuição etária na Periferia Metropolitana de Brasília.

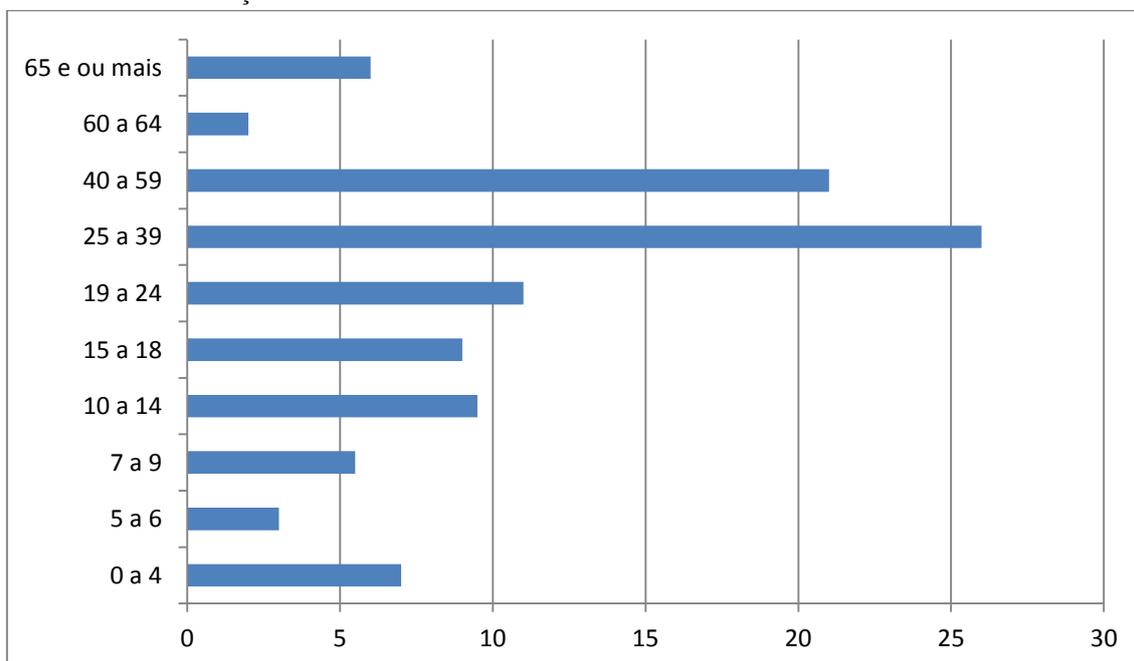
⁶¹ Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – DF, 2011.

Gráfico 9 - Distribuição da População total, por município, segundo o percentual de participação na PMB - PMAD – 2013



Fonte: adaptado de Codeplan, PMAD-2013.

Gráfico 10 - Distribuição etária na PMB - PMAD – 2013



Fonte: PMAD 2013 (com adaptações)

Os dados demográficos do PMAD indicam parâmetros efetivos para viabilizar a denominada Área Metropolitana de Brasília (AMB), do ponto de vista geopolítico e administrativo, delimitando políticas públicas de desenvolvimento do conjunto urbano como um todo, buscando superar a dependência ao DF.

A pesquisa PMAD também levantou as características migratórias nos municípios da periferia metropolitana de Brasília. Basicamente, observou-se que os naturais do Estado de Goiás totalizam 30,60% (327.927 moradores), ou seja, menos de um terço da população. Os naturais de outras unidades da federação perfazem 69,40% (743.656 residentes). Do total de migrantes, nada menos que 40,46% são naturais do DF. Deve-se destacar que este percentual não representa necessariamente migrantes (nascidos no DF e residentes na região). Há que se considerar uma parcela substantiva desta população formada por aqueles nascidos nas maternidades do DF, em decorrência da inexistência ou insuficiência de locais adequados para o parto, o que reforça a precariedade dos sistemas de saúde naquelas localidades.

Outro dado importante é quanto ao ano de chegada ao município. A pesquisa PMAD aponta que nos últimos 22 anos a região recebeu 81,74% dos imigrantes, dado que coincide com o período de emancipação e consolidação deste aglomerado urbano. É importante destacar que imigrantes originários do DF representam 53,93% (436.032 pessoas). Entre algumas motivações para esta crescente migração, destacam-se os elevados preços de moradia no DF, o que impacta diretamente na ocupação dos territórios daqueles municípios.

Considerando a variável 'naturalidade', se destacam na PMB os migrantes vindos do DF, onde a Pesquisa PMAD 2013 apontou que mais de um terço da população de algumas cidades são formadas por pessoas naturais do DF. Em termos absolutos, destacam-se Valparaíso, com 70.714 habitantes 'brasilienses', e Novo Gama com 47.691 habitantes.

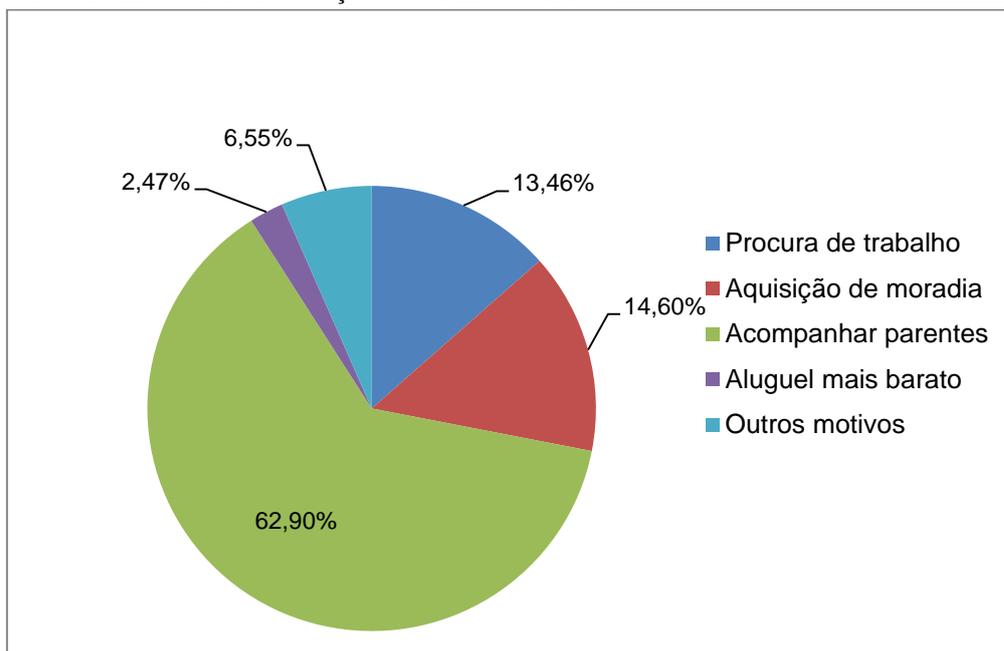
Outro fator importante no movimento migratório é o tempo de chegada aos municípios da PMB. Após o ano de 2000 há uma forte expansão demográfica, como pode se observar em Valparaíso de Goiás, onde a pesquisa mostra que de 1991 a 2000, imigraram 48.611 e após 2000, chegaram ao município 89.141 pessoas. No Novo Gama, também aconteceu o mesmo fenômeno, de 1991 a 2000 imigraram 34.297 e depois de 2000, 42.239 habitantes.

É importante destacar que parcela significativa dos imigrantes origina-se do Distrito Federal, representando mais da metade daqueles imigrantes, 53,93% (436.032) pessoas, em toda a PMB. Neste quesito, verifica-se que para o Novo Gama, a procedência de imigrantes vindos do DF é de 66,13%, na Cidade Ocidental 59,45% e em Valparaíso 56,45%.

Estes altos percentuais de migração de pessoas, até então residentes no DF e que se deslocaram para os municípios da PMB tem, entre os principais fatores motivacionais, os elevados preços de moradia praticados no DF, tanto para aquisição do imóvel quanto para aluguéis. Nesta variável, a principal motivação para a mudança para a PMB, segundo a pesquisa PMAD 2013, é o item ‘acompanhar parentes’, representando 62,90% (510.334 pessoas). Este item refere-se, principalmente, aos filhos que chegaram em companhia dos pais, a aquisição de moradia e a procura de trabalho classifica-se, então, como fatores de motivação determinante da migração para a PMB, sendo que a procura por trabalho tem como foco o Distrito Federal. Os outros motivos diluem-se entre: “aluguel mais barato”, com 2,47% e “mudança de estado civil”, 1,60%. Estudar ou transferência de local de trabalho apresenta baixos percentuais, respectivamente, 0,45% e 0,72%.

Quanto aos municípios, acompanhar parentes é a grande motivação para se mudar: a Cidade Ocidental aparece com 64,50% (38.414 pessoas); Valparaíso, 58,44% (97.349 pessoas).

Gráfico 11 - Motivo de mudança na PMB – PMAD 2013



Fonte: Codeplan/PMAD 2013, com adaptações

Quanto aos dados educacionais, tem-se o seguinte: mais de 44% da população da região sequer possui o ensino fundamental completo, ou seja, 5,5% são analfabetos funcionais e 38,9% têm apenas o fundamental incompleto. No outro extremo, somente 4,4% possuem o ensino superior completo, enquanto no DF, em 2011, essa proporção era de quase 16%.

5.2. Características domiciliares

Dados da pesquisa PMAD 2013 levantaram que do total de 312.374 domicílios da AMB, 98,90%, a quase totalidade é considerada permanente. Com a característica de improvisados, são apenas 887 domicílios, ou 0,30% do total e os permanentes em construção são 2.560 ou 0,80%. (Tabela 8). Com relação à tipologia, a maioria absoluta dos domicílios ocupados é do tipo casa, com 94,90% do total. Os apartamentos representavam apenas 2,4%, indicando que o fenômeno da verticalização ainda não está muito presente na região, com a exceção de Valparaíso, onde esses somam 12,80%. Quitinetes/estúdios totalizavam 1,1% e domicílios de uso misto totalizavam 0,9% (Tabela 9).

Tabela 8 - Domicílios urbanos ocupados, por espécie, segundo os municípios das PMB – 2013

Municípios da PMB	Espécie de domicílio		
	Permanente	Improvisado	Permanente em construção
Cidade Ocidental	19064	33	330
Novo Gama	29041	119	-
Valparaíso	46943	86	43
Todos	308926	887	2560

Fonte: PMAD com adaptações

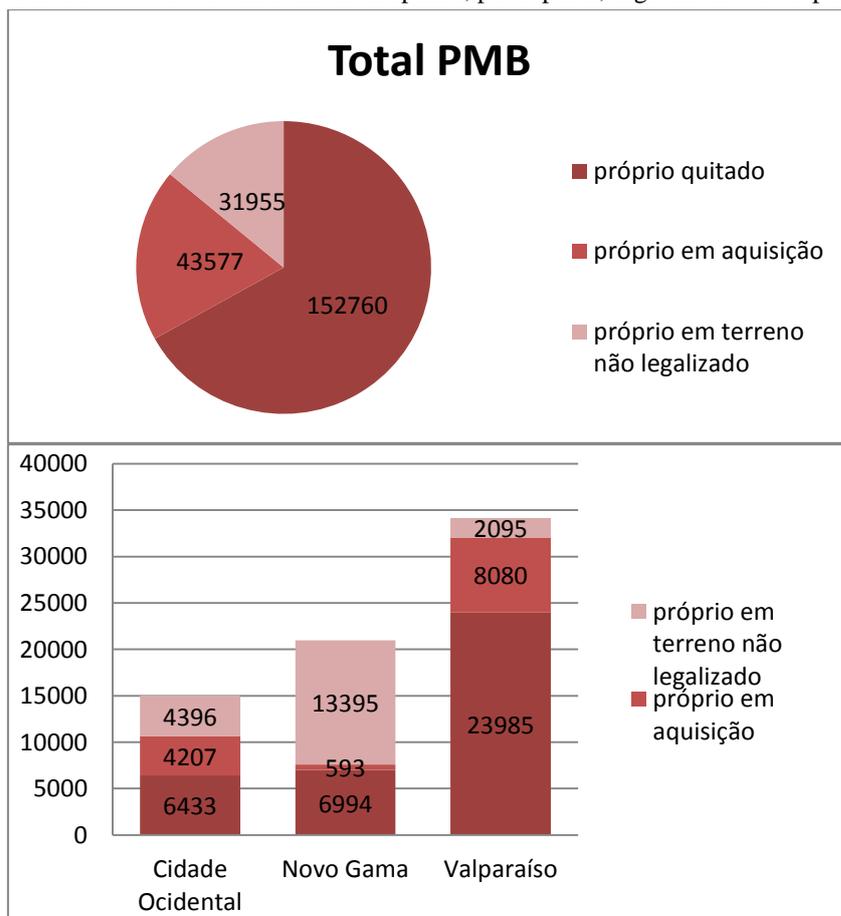
Tabela 9 - Domicílios urbanos ocupados, por tipo, segundo os Municípios da PMB - Goiás – 2013

Municípios da PMB	Espécie de domicílio							
	Casa	Barraco	Cômodo	Quitinete/E stúdio	Flat	Apartamento	Uso misto	Outros
Cidade Ocidental	19291	33	-	75	-	28	-	-
Novo Gama	28449	119	40	158	40	316	40	-
Valparaíso	38948	86	43	1496	-	6028	385	86
Todos	296344	922	333	3292	40	8446	2895	102

Fonte: PMAD com adaptações

Quanto à condição de ocupação, há o predomínio dos domicílios próprios quitados, que representam 48,90% do total, secundado pelos alugados em terreno legalizado, com 22,04%, e os próprios em quitação, 13,95%. Os casos de domicílios próprios em terreno não legalizado totalizaram 10,20% do total. Na condição de cedido, encontram-se apenas 3,60% dos domicílios (ver Gráfico 12).

Gráfico 12 - Domicílios urbanos ocupados, por espécie, segundo os municípios das PMB – 2013



Fonte: PMAD com adaptações

Quanto aos domicílios próprios em terreno não legalizado, destacam-se os municípios de Novo Gama, 45,93% de Cidade Ocidental, 22,63% dos domicílios nessa situação, fortemente influenciado pelo percentual encontrado na aglomeração urbana do Jardim ABC, com 68,40% de seus domicílios nesta condição.

Em relação à fonte de recursos para a aquisição, excetuando-se os 26,60% que não possuem imóvel, há um amplo predomínio da aquisição efetuada com recursos próprios (61,70%), secundada por aquisição mediante financiamento (5,30%) pelo programa Minha Casa, Minha Vida (3,50%) conforme Tabela 10.

Tabela 10 - Domicílios urbanos ocupados por fonte dos recursos na compra do imóvel próprio

Municípios da PMB	Fonte de recursos						
	Não tem imóvel	Próprio	Financ.	MCMV	Doado	Herança	Outros
Cid Ocidental	4328	10206	2644	1247	471	166	366
Novo Gama	8100	20704	198	-	-	-	158
Valparaíso	12869	28217	4318	1454	43	171	-
Todos	83212	192633	16567	10922	2768	3929	2343

Fonte: PMAD com adaptações

Entre os vários fatores relevantes para avaliar a condição de habitabilidade, está o atendimento de serviços públicos aos cidadãos. Na área de infraestrutura urbana,

o abastecimento de água na periferia metropolitana de Brasília apresenta um percentual razoável de cobertura, com 88,90% dos domicílios ligados à rede geral. Poços ou cisternas abastecem 28.150 domicílios, ou 9,00% do total e poços artesianos levam água a 5.181 domicílios ou 1,7%. Apenas 31,3% dos 312.374 domicílios ocupados estavam ligados à rede geral de esgotamento sanitário, percentual que no DF, em 2011, já era de 87,2%.

A região é bem servida com o serviço de limpeza urbana, pois 98,20% dos domicílios contam com coleta de lixo. O abastecimento de energia elétrica está praticamente universalizado, pois 99,60% dos domicílios têm acesso a este serviço.

Quanto às condições ambientais e de urbanidade, há pouco espaço para convivência pública na região, o que explica o baixo percentual de atividades esportivas e culturais praticadas. Apenas 15,90% dos domicílios situam-se em ruas arborizadas. Jardins e praças próximos aos domicílios ocorrem em apenas 9,00% dos casos. Ciclovias próximas aos domicílios apresentam percentual residual, com 0,70%. Espaços culturais também estão pouco disponíveis, com apenas 1,00%.

Tabela 11 - Domicílios urbanos ocupados por áreas públicas comuns próximas as residências, segundo os Municípios da PMB

Municípios da PMB	Áreas públicas					
	Ruas arborizadas	Jardins/Parques/Praças	APA	Nascente d'água	Ciclovias	Espaço cultural
Cidade Ocidental	2584	1329	1120	304	1450	261
Novo Gama	1067	198	474	632	-	40
Valparaíso	6456	7054	1496	2223	1454	513
Todos	49564	29532	5114	12339	2219	3020

Fonte: PMAD com adaptações

Em relação aos serviços públicos, a carência de equipamentos e serviços de saúde de melhor qualidade levam 340 mil moradores, quase 1/3 da população, a procurar a rede de saúde pública do DF. Ocorre que em alguns municípios ou núcleos urbanos, esse percentual supera amplamente os 50%, casos Novo Gama (92,6%), Jardim ABC (83,4%). Isso também acontece, ainda que em menor escala, em relação à rede educacional e à rede bancária.

5.3. Aspectos econômicos

Segundo a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, havia, em 2010, 98.216 trabalhadores formalmente contratados na Microrregião do Entorno de Brasília (9,33% do total da população

naquele ano), distribuídos nos Setores de Atividade Econômica. O reduzido número de trabalhadores com contratos formais no Entorno de Brasília confirma os apontamentos do alto nível de informalidade e migração pendular na região, haja vista que sua população total, em 2010, era de 1.052.411 habitantes. A pesquisa aponta, portanto, um saldo expressivo de população não está incluído nos números de empregos formais na região, bem como um número expressivo de trabalhadores está alocado no Distrito Federal.

De acordo com os dados do relatório RAIS, destaca-se a alocação majoritária de trabalhadores no Setor de Serviços e Administração Pública. Dada a realidade da região, que compreende municípios pouco desenvolvidos e diversificados economicamente e extremamente dependentes do Distrito Federal, é comum o fato de o ‘grande empregador’ ser a Prefeitura e os estabelecimentos de prestação de serviços. Desta forma, dentre os 98.216 trabalhadores em 2010, esse Setor respondeu por 49.113 contratações, o equivalente a 50%. Somente o Subsetor de Administração Pública contratou, em 2010, 27.246 trabalhadores, 27,7% do total de empregos da região e 55,5% dos empregos desse próprio Setor.

5.4. Consolidação do Entorno Sul

Ao ser decidida a transferência da Capital para o Planalto Central, com a cessão, por desapropriação, de terras goianas para a formação do Distrito Federal, deram-se os primeiros passos para que a geografia da área circundante ao DF começasse a se delinear. Dez anos após a inauguração de Brasília, já se deflagrava o processo de urbanização da periferia do DF, que não cessou até os dias de hoje. De 100 mil habitantes em 1970, a população praticamente dobrou em cada uma das três décadas seguintes, alcançando mais de 750 mil habitantes em 2000, evoluindo para os atuais 1,128 milhão.

Aldo Paviani (1985) nos lembra que o centro-oeste já se firmava no contexto nacional como a região que mais absorvia migração no país, em sua maioria agricultores que buscavam terras para trabalhar. E com as migrações induzidas pelo governo para povoar a região, onde essa população se fixou dispersa no território com a produção pecuarista. E que mais tarde cederiam suas terras, por meio de desapropriações, para o assentamento da nova capital federal – Brasília.

A cidade de Luziânia, originária dos tempos da exploração do ouro, que abrangia uma área que abrangia desde o Rio São Bartolomeu, até a cabeceira do Rio

Vermelho e a foz do Rio Corumbá, se insere neste contexto de “interiorização” do Brasil, tendo a economia mineradora como propulsora da ocupação.

Absorvendo continuamente população advinda da consolidação da capital Brasília, já na década de 1980 a população urbana de Luziânia chegava a 92 mil habitantes com taxa de urbanização de 82%. Inicia-se um processo de loteamento de áreas rurais, onde os proprietários originais vendiam imensas glebas de terras para companhias imobiliárias, que viam naquela região um grande potencial de desenvolvimento via implantação de conjuntos residenciais, sobretudo para classe média, reforçando o crescimento da área metropolitana do Entorno do DF, e induzindo a ocupação naquele eixo definido pela BR-040.

Figura 19 - Centro histórico de Luziânia



Fonte: Prefeitura Municipal

Atraídos pelos baixos custos de terrenos, numa área outrora pouco valorizada, cresce a demanda da classe média – e em parte também de classes mais baixas, enquanto o DF se encontrava também em franca expansão, mas com alta de custos de vida e imobiliários. Esse mercado promissor fez com que construtoras como a goiana Encol investisse na região, adquirindo terras baratas e implantando os primeiros conjuntos habitacionais na região. Assim, irão surgir os núcleos de Novo Gama (1977), Cidade Ocidental (1978), e mais tarde Valparaíso (1979), dentre outros. Esses conjuntos, outrora foram bairros de Luziânia. Entretanto, destoavam do restante da

cidade que, na época tinha feições predominantemente rurais, com chácaras e alguns loteamentos pouco ocupados às margens da rodovia BR-040.

A região se transformou numa alternativa real à população migrante, vinda de diversas regiões brasileiras, que não conseguiam se fixar na Capital. A estrutura urbana dos municípios, entretanto, privilegiou a moradia, mas não os equipamentos urbanos, assim como não desenvolveu as atividades produtivas de forma a reter a massa de trabalhadores em seus locais de residência, vindos a se transformar em cidades dormitório. Dessa forma, centenas de milhares de habitantes passaram a residir nesses municípios, mas compelidos a trabalhar e a procurar bens e serviços no DF.

Os resultados apurados pelas pesquisas (PMAD, Codeplan, RAIs etc) demonstradas nos itens anteriores revelam, em números precisos, o que a percepção geral apontava: trata-se de uma região com indicadores econômicos, sociais e culturais insatisfatórios, bastante distantes dos verificados no núcleo metropolitano, o Distrito Federal.

Os municípios objeto deste estudo encontram-se ao longo da linha do vetor de crescimento identificado ao longo do eixo da BR 040. Através dos dados socioeconômicos, percebe-se nestas localidades os contrastes sociais com relação à Brasília, o núcleo da metrópole formada pelo aglomerado do DF. Os fluxos migratórios observados na região, na direção DF-Entorno, consolidaram estes municípios como núcleos habitacionais característicos de cidades dormitório.

Como recorte metodológico, este capítulo será focado nos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso, onde serão abordados os aspectos socioeconômicos, as políticas habitacionais e fundiárias. Pretende-se, a partir daqui, analisar como a irregularidade fundiária e a desigualdade socioterritorial se replicam nas diversas localidades estudadas, sendo uma (re)produção da desigualdade, tanto na escala da região do aglomerado urbano neste vetor de crescimento, quanto na escala nacional.



Mapa chave

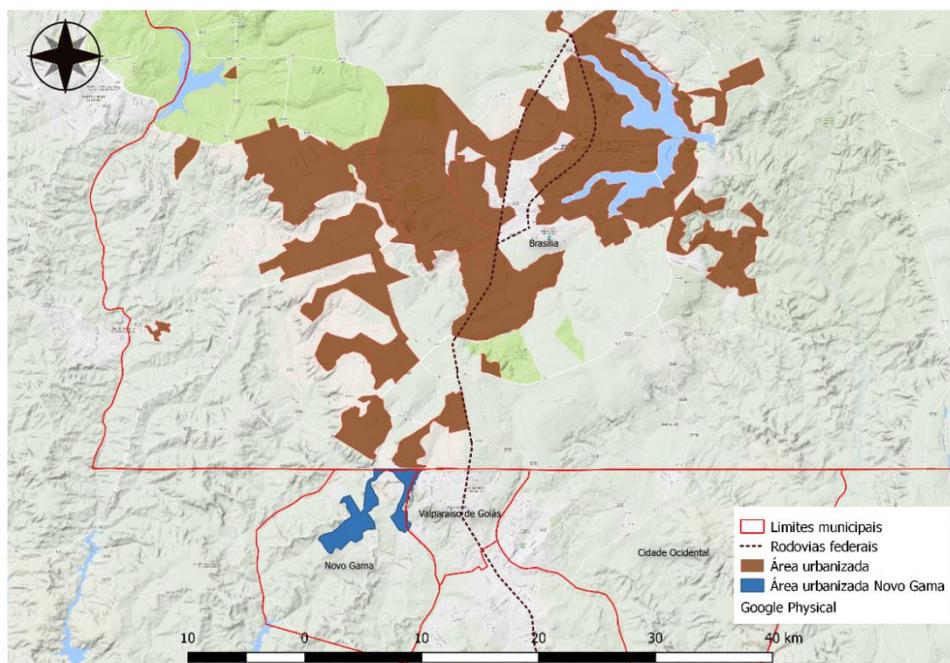


5.5. Novo Gama

5.5.1. Dados gerais do município - características socioeconômicas

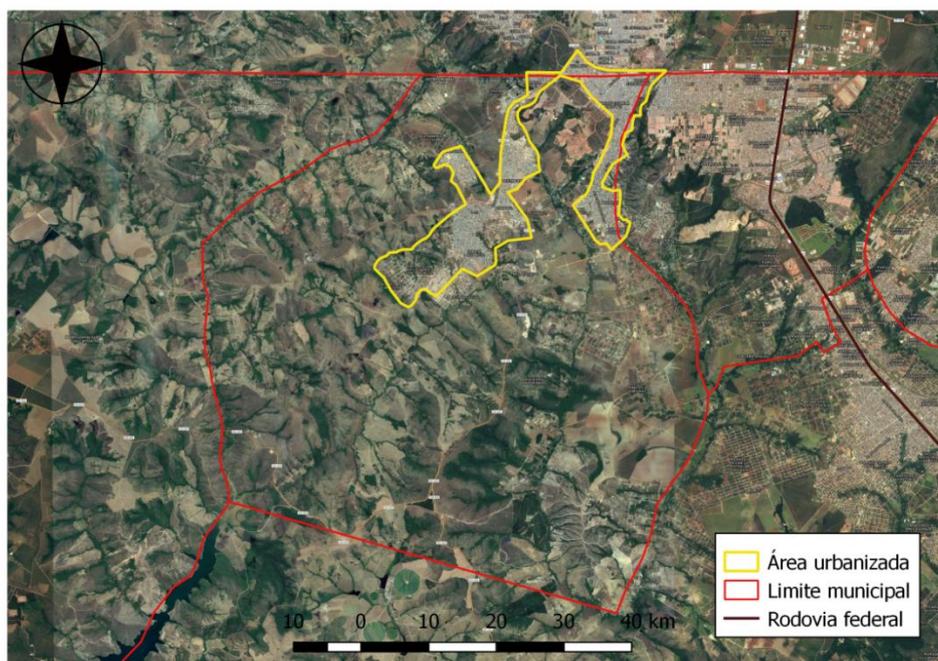
O município se localiza na chamada Microrregião do entorno sul do DF, a cerca de 180 km da capital Goiânia e 40 km de Brasília, e possui uma área de 194 km²

Mapa 3 - Novo Gama e relação com o Plano Piloto



Fonte: Google Maps com adaptações, 2017.

Mapa 4 – Município do Novo Gama



Fonte: Google Maps com adaptações, 2017.

O Novo Gama originou-se em meados de 1974, com o surgimento do Parque Estrela Dalva VI. Com o aumento do fluxo migratório, advindo de regiões vizinhas, a população foi aumentando e se concentrando na localidade conhecida como Pedregal, alusão ao solo pedregoso da região. A partir do programa de financiamento promovido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), com recursos do FGTS foram construídas casas populares para trabalhadores da região, fundando-se o Núcleo Residencial Novo Gama, em 08 de dezembro de 1978, pela imobiliária Economiza. Distrito de Luziânia, o Novo Gama teve vários administradores até ser elevado à categoria de município.

Após décadas de abandono, alcançou sua emancipação em 19 de julho de 1995, desmembrando-se de Luziânia pela Lei Estadual nº 12.680/1995.

Figura 20 - Vista do Novo Gama



Fonte: prefeitura municipal

Surgem os loteamentos Pedregal, Lago Azul e Céu Azul, que vão receber trabalhadores em decorrência do ritmo acelerado de obras na nova cidade que vai se consolidando. A popular Feira do Pedregal, surgida em 1976, é o ponto focal da cultura e economia local, oficializada em 1998.

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010), com uma densidade demográfica de 487,29 hab/km², a população do Novo Gama é de 103.085 habitantes (2013), sendo que para 2016 é estimada em 108.410.

O Novo Gama registra, desde sua emancipação, em 1995, elevado índice de adensamento populacional, crescente significativamente, o que conseqüentemente gera cada vez mais demanda em melhorias em termos de infraestrutura urbana e de acesso à serviços básicos.

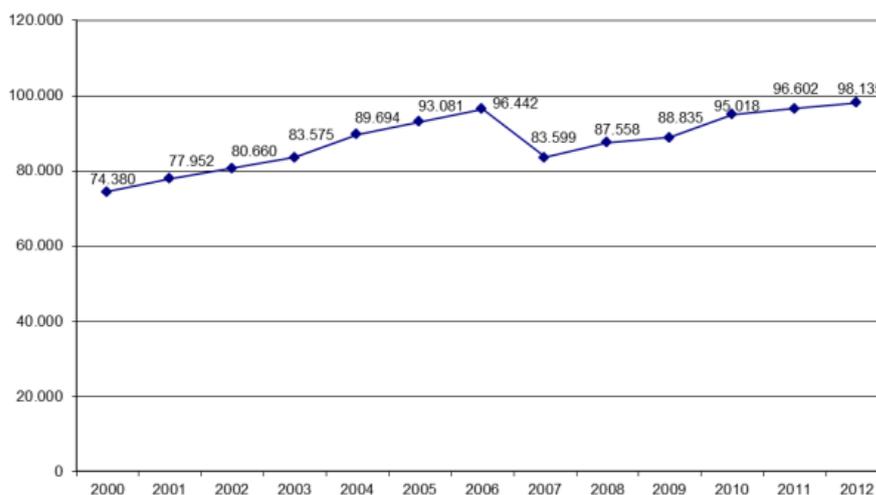
O Quadro 1 demonstra a evolução da população entre 2000 e 2012, onde pode se observar um alto crescimento, com taxas de cerca de 6,9% entre 2009 e 2010, com um incremento de mais de 6.000 pessoas neste período.

A divisão da população por sexo e de 48.346 mulheres e de 46.672 homens. Segundo dados PMAD⁶², em relação à pirâmide etária (Gráfico 1) percebe-se um predomínio de população na faixa entre 10 a 19 anos.

O PIB per capita a preços correntes é de R\$ 7.145,65, sendo que o PIB municipal é de R\$ 315,149 milhões.

Por seu turno, o IDH-M é de 0,684, considerado médio. (PNUD 2010). O gráfico 13 apresenta os índices de Desenvolvimento Humano uma comparação com Brasília, o que enfatiza o contraste social da região.

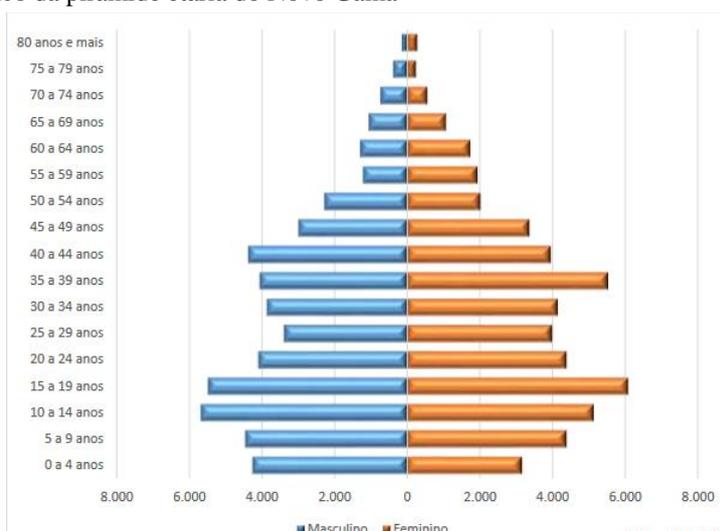
Gráfico 13 - Evolução do número de habitantes do Novo Gama – 2000-2010



Fonte: Observatório do mundo do Trabalho, a partir de dados do IBGE 2010

⁶² A pesquisa Perfil socioeconômico dos moradores dos municípios da Área Metropolitana de Brasília – PMAD/2013, organizada pela CODEPLAN DF, em parceria com a SEPLAN GO, abrangem informações acerca de características gerais da população dos municípios que compõem a chamada. A PMAD tem como objetivo fornecer uma base de dados abrangendo os aspectos socioeconômicos dos municípios que compõem a AMB.

Figura 21 – Gráfico da pirâmide etária do Novo Gama



Fonte: Observatório do mundo do Trabalho, a partir de dados do IBGE 2010

Tabela 12 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Total e Estratificado – Novo Gama e Brasília – 1991-2000

	Novo Gama 2000	Brasília 2000
IDH-M Renda	0,646	0,842
IDH-M Educação	0,855	0,935
IDH-M Longevidade	0,726	0,756
IDH Municipal	0,742	0,844

Fonte: Observatório do mundo do trabalho, a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil

A Tabela 7 a seguir traz a sistematização dos dados gerais do município, considerando o território e dados socioeconômicos.

Tabela 13 - Dados gerais Novo Gama

NOVO GAMA	
POPULAÇÃO (2010)	103.085
ÁREA (hectares)	194,922
DENSIDADE (hab/km²)	487,29
PIB 2014 (R\$)	7.145,65
IDHM 2010	0,684
População Homens	46.672
População Mulheres	48.346
Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio – Urbana (R\$)	1.787,17

Fonte: IBGE 2010 com adaptações

A respeito dos serviços de saúde, surpreendentemente no Novo Gama estão entre os melhores da região. Dados da Secretaria Municipal de Saúde informam que, em 2016, o município contava com 21 estabelecimentos de saúde com atendimento Ambulatorial 24 h, tendo realizado cerca de 6.398 atendimentos. Deste quantitativo, cerca de 3.000 eram pacientes de outros municípios da região (como Valparaíso, Luziânia, Santo Antônio do Descoberto) e do DF. O município conta ainda com 20 estabelecimentos de saúde públicos municipais. A Secretaria de Estado e Saúde de

Goiás (SES-GO) destaca também que houve diminuição dos focos de dengue no município: em janeiro de 2016 o número de residências com focos de dengue era de 4,81%, em abril, este número havia caído para 0,58%. Além disso, a Prefeitura realizou investimentos na área da saúde, como a construção de duas Unidades Básicas de Saúde, do Centro de Especialidades no bairro Lunabel, e da Unidade de Saúde Bucal e da ala de pequenas cirurgias, no Lago Azul.

Quanto aos equipamentos de educação, o município conta com 9 escolas de Ensino médio, 51 escolas de Ensino Fundamental. Segundo a PMAD 2013, o município tem 32.479 estudantes (31,87% da população), sendo deste total 86,86% estudam em escolas públicas. Com relação aos níveis de escolaridade da população, destacam-se três níveis: o “fundamental incompleto”, com 41,84% (42.635 pessoas); o “médio completo”, com 20,16% (20.546 pessoas) e “médio incompleto”, com 12,10% (12.328 pessoas). Vale destacar a implantação de equipamentos de ensino nos bairros e áreas irregulares, conforme será descrito no item 5.1.4.

No quesito segurança, o município possui Guarda Civil com contingente de 156 agentes, que auxiliam a Polícia Militar em ações realizadas nas ruas do município.

5.5.2. Legislação urbanística e fundiária

A regularização fundiária dos imóveis urbanos de domínio do Estado de Goiás está regulamentada pela Lei Estadual nº 17.545/2012, que autoriza o Poder Executivo a formalizar as ocupações irregulares e/ou clandestinas, cuja territorialidade coincida com o domínio estadual.

O Plano Diretor do Município de Novo Gama, Lei municipal nº 629 de 07 de dezembro de 2006, estabelece critérios para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, vinculando o exercício de titularidade dos particulares e as ações do poder público.

Dentre os compromissos estabelecidos no Plano, cabe destacar as diretrizes gerais para o Desenvolvimento sustentável do Município (Art. 14), que estabelecem a racionalização do uso do solo em território municipal e a promoção da “justa distribuição da infraestrutura e dos serviços públicos, redistribuindo os benefícios e ônus decorrentes da urbanização (Art. 11, II). Em relação especificadamente às situações de irregularidade fundiária, encontra-se estabelecido o dever de “promover a urbanização, a regularização fundiária e a titulação de áreas de moradores de baixa renda, sem a remoção dos mesmos, salvo quando as condições físicas se apresentarem

como risco à vida da coletividade” (Art. 11, III). Note-se que esta diretriz possui grande relevância uma vez que prioriza a manutenção dos assentamentos em áreas regularizáveis, em detrimento de possíveis realocações.

Ainda deve-se destacar o caráter multidimensional incorporado pelo Plano Diretor, uma vez que apresenta diretrizes voltadas aos planos socioambiental, econômico, geoambiental e político-institucional, bem como estipula ações prioritárias para cada uma das dimensões. Estas diretrizes são relevantes quando se considera que os processos de regularização fundiária dependem da articulação de múltiplas esferas de atuação para lograrem êxito.

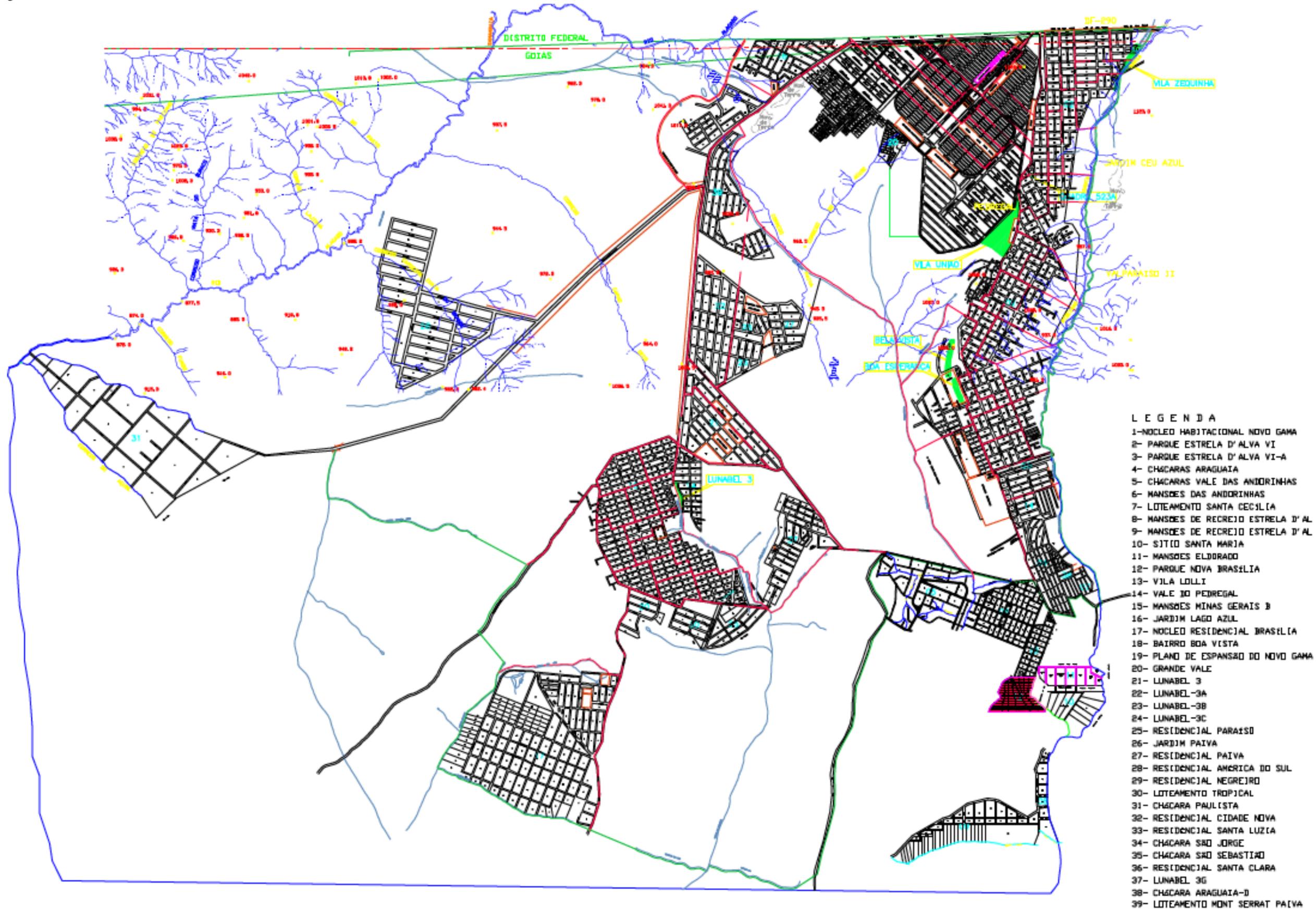
A lei do Plano Diretor remete-se, ainda, à elaboração e aprovação da Legislação Urbanística Básica (LUB), constituída pela Lei de Perímetro Urbano; Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; Código de Obras e Posturas, com a conformação de um conjunto normativo que incide sobre a ordem urbanística de Novo Gama

O Plano Diretor estabelece, em seu Artigo 62, diretrizes para a Política Habitacional, cujo principal objetivo é a redução do déficit especialmente às famílias de baixa renda, além de reter ocupações desordenadas em áreas de risco geológico ou natural. Estabelece estratégias como a regularização urbanística e fundiária nas ocupações urbanas já consolidadas, inclusive nas Zonas Especiais de Interesse Urbano e Ambiental – ZEIAU (Art. 63, I).

Por seu turno, o Artigo 75, instrumentos jurídicos e políticos de gestão urbana, especificamente para Regularização fundiária e habitação: instituição de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; usucapião especial do imóvel urbano; assistência técnica e jurídica para os grupos sociais menos favorecidos.

No âmbito da estrutura da administração pública local, as políticas e ações referentes à regularização fundiária competem à Secretaria de Habitação, em articulação com a Secretaria de Infraestrutura Urbana e a Secretaria de Governo, Gestão de Projetos e Articulação Institucional.

Figura 22 - Zoneamento do Novo Gama



Fonte: Prefeitura Municipal, Plano Diretor do Novo Gama

5.5.3. Habitação e Desenvolvimento urbano

A área central é localizada próxima à BR -040, com acesso à Santa Maria e ao Gama no DF, mantendo relações diretas com estas cidades-satélites, formando uma “rede” informal de circulação de pessoas, bens e mercadorias, uma espécie de micro-aglomerado que funde o território. Porém, fica evidente a precariedade de serviços “do outro lado da BR-040”, onde está o Novo Gama, e a margem onde estão Gama e Santa Maria, quando se observa o intenso fluxo de pessoas em busca dos serviços públicos, empregos e atividades diversas.

A PMAD 2013 revelou dados sobre as características dos domicílios: existe no município um total de 29.160 domicílios, dos quais 99,59% são considerados permanentes. Com a característica de improvisados, são 119 domicílios ou 0,41% do total. A maioria dos domicílios ocupados é do tipo casa (97,55%). Apartamentos somam apenas 1,08%. Com indicação de habitação precária, encontram-se poucos barracos (0,41%) e cômodos (0,14%). Quitinetes/estúdios totalizam 0,54% e domicílios de uso misto, 0,14% (Tabela 14).

Tabela 14 - Domicílios ocupados segundo o tipo – Novo Gama 2013

Tipo de Domicílio	Nº	%
Casa	28.447	97,55
Barraco	119	0,41
Cômodo	40	0,14
Quitinete/Estúdio	158	0,54
Flat	40	0,14
Apartamento	316	1,08
Uso misto	40	0,14
Outros	-	-
Total	29.160	100,00

Fonte: Codeplan - PMAD 2013 – adaptado

Quanto à condição de ocupação, a PMAD-2013 aponta as seguintes condições: o predomínio dos domicílios próprios em terreno não legalizado: 46,20% do total; próprios quitados com 23,98%; os alugados, 19,51%; e na condição de cedido, 7,32%. (Tabela 15).

Tabela 15 - Domicílios ocupados segundo sua condição – Novo Gama 2013

Condição do Domicílio	Nº	%
Próprio quitado	6.992	23,98
Próprio em aquisição	593	2,03
Próprio em terreno não legalizado	13.472	46,20
Alugado	5.690	19,51
Alugado em terreno não legalizado	159	0,55
Cedido	2.134	7,32
Cedido em terreno não legalizado	80	0,27
Funcional	-	-
Outros	40	0,14
Total	29.160	100,00

Fonte: Codeplan - PMAD 2013 - adaptado

Outro fator que influi nas condições de habitabilidade é o atendimento de serviços públicos de infraestrutura e saneamento básico.

O abastecimento de água, no Novo Gama, apresenta um percentual de atendimento de 98,10% dos domicílios ligados à rede geral (percentual superior à média da AMB, que é 88,90%). Em relação ao esgotamento sanitário, o percentual de domicílios ligados à rede geral é de 40,92%, percentual mais elevado do que a média da AMB (31,30%). As fossas sépticas são utilizadas por 36,58%. Já 22,49% dos domicílios possuem fossa rudimentar, o que implica contaminação dos lençóis freáticos e diversos comprometimentos na saúde da região. Com relação ao serviço de limpeza urbana, cerca de 98,0% dos domicílios são servidos com este serviço. O abastecimento de energia elétrica está praticamente universalizado, pois 99,86% dos domicílios pesquisados têm acesso a este serviço. Em relação à rede de água pluvial, um dos itens de saneamento básico, o Novo Gama é um dos melhores da AMB, abastecendo 44,58% dos domicílios.

Quanto à configuração morfológica, o Novo Gama apresenta uma paisagem construída, de maneira geral, homogênea em todo o seu espaço urbano. Predominam edificações baixas, com unidades habitacionais unifamiliares. Não se identificam bairros ou áreas distintas na cidade, formando um micro-aglomerado uniforme, delimitados pelas principais vias: Avenida Central e Avenida Perimetral. Destaques na paisagem construída se percebem pelo comércio local ao longo dos principais eixos viários, onde se encontram edificações de maior porte, entretanto não ultrapassando 4 pavimentos.

A cidade se distribui espacialmente claramente delimitada pelas condições topológicas: os fundos de vale dos Ribeirões Maria e Paiva são barreiras e limites notórios que desenham a configuração morfológica da cidade além da DF 290, que faz a divisa entre o Novo Gama, em Goiás, e Santa Maria, no DF. Estas barreiras configuram

à cidade um aspecto urbano fragmentado, limitado e “esparrramado” ao longo do sítio físico.

Em termos de acessibilidade viária, todo o sistema viário da cidade converge para a DF 290, único ponto de ligação entre o Novo Gama e todo o Entorno (DF e demais cidades).

Diferentemente dos municípios vizinhos, como o Valparaíso e a Cidade Ocidental, no Novo Gama não há presença de grandes empreendimentos imobiliários, tais como shoppings, condomínios horizontais ou centros comerciais. Prevalece na cidade aspectos de cidade “de interior”, onde a modernidade e o desenvolvimento urbano e econômico estacionaram do outro lado da rodovia DF 290.

Figura 23 - Equipamentos e localidades no Novo Gama



Entrada do Novo Gama, a partir da DF 290



Ginásio de esportes da cidade



Vista geral do bairro Lago Azul



UPA do Novo Gama

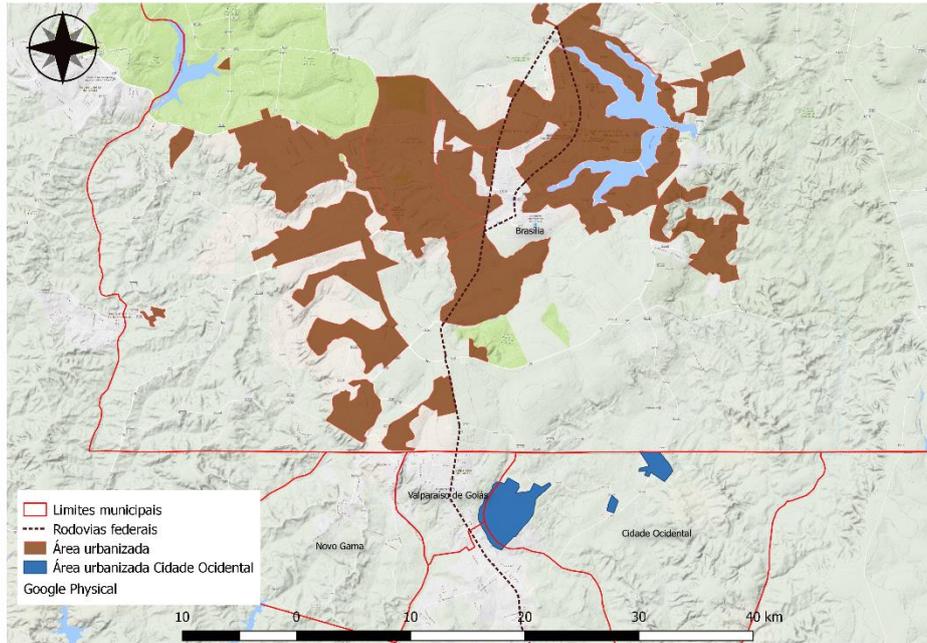
Fonte: Google Maps; Fotos do autor, 2017.

5.6. Cidade Ocidental

5.6.1. Dados gerais do município

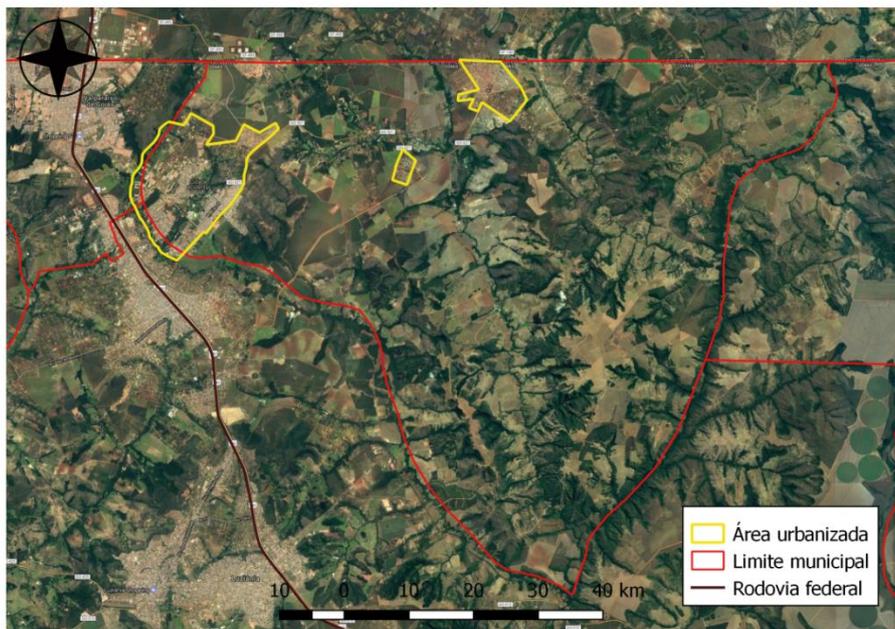
Localizado na microrregião do Entorno do Distrito Federal, distante a 48 km de Brasília e cerca de 192 km de Goiânia, faz divisa ao norte com Santa Maria e São Sebastião (DF), e com municípios goianos de Cristalina a sudeste, Luziânia ao sul e Valparaíso a oeste.

Mapa 5 - Cidade Ocidental e relação com o Plano Piloto



Fonte: Google Maps adaptado, 2017.

Mapa 6 – Município de Cidade Ocidental



Fonte: Google Maps adaptado, 2017.

Com a construção de Brasília, criou-se um grande fluxo migratório nesta região, gerando o aumento da demanda habitacional e, como consequência, o surgimento de novos núcleos habitacionais em torno da capital federal. Em 1974, o empresário Cleto Campelo Meireles, proprietário da Construtora Ocidental Ltda, adquiriu a Fazenda Acarati, onde posteriormente foi instalado o Município. Cidade Ocidental foi fundada em 15 de dezembro de 1976, pela Construtora Ocidental Ltda. Era uma cidade pré-fabricada, construída em terras que pertenciam à Fazenda Acarati, propriedade de um corretor de imóveis cearense João Batista de Souza. A primeira área construída foi a Super-Quadra 11, começando com 860 casas e 27 estabelecimentos comerciais. Posteriormente, o município de Luziânia assumiu a administração do Núcleo Habitacional e a cidade cresceu. Surgiram novas quadras, sendo dotadas de infraestrutura e novos bairros. A área do povoado Mesquita tem origem mais antiga, remontando ao início do século XIX, sendo hoje território quilombola.

Em 1990, como resultado de um plebiscito, em 09 de dezembro, Cidade Ocidental se tornou município. A emancipação de Luziânia, elevando Cidade Ocidental à categoria de município se deu pela Lei Estadual nº 11.403, de 16 de janeiro de 1991.

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010), com uma densidade demográfica de 487,29 hab/km², a população da Cidade Ocidental é de 95.018 habitantes, sendo que para 2016 é estimada em 108.410.

Figura 24 - Cidade Ocidental



Fonte: Prefeitura Municipal

5.6.2. Legislação fundiária

A regularização fundiária dos imóveis urbanos de domínio do Estado de Goiás está regulamentada pela Lei Estadual nº 17.545/2012, que autoriza o Poder Executivo a formalizar as ocupações irregulares e/ou clandestinas, cuja territorialidade coincida com o domínio estadual, bem como conferir as respectivas titulações aos ocupantes.

O Plano Diretor do município, Lei nº 993, de 05 de maio de 2016, enfatiza o conceito de função socioambiental, desde os Princípios Fundamentais (Art. 4). Em relação ao zoneamento, são definidas Zonas Especiais de Interesse Social (Art. 68 e Art. 69), sendo que a ZEIS I são áreas destinadas à população de baixa renda, e a ZEIS II para áreas já ocupadas. Portanto, há uma preocupação em regularizar áreas ou assentamentos irregulares, incorporando-os à cidade legalizada, desde que por meio de planos específicos referentes à urbanização e à regularização sejam devidamente aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento (Art. 69, §2º).

A própria legislação municipal prevê a possibilidade de flexibilização dos padrões urbanísticos nos casos de parcelamentos inseridos em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, com população de baixa renda. Os padrões urbanísticos específicos para estas áreas serão analisados pela Prefeitura Municipal e submetidos à aprovação do Conselho da Cidade e do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

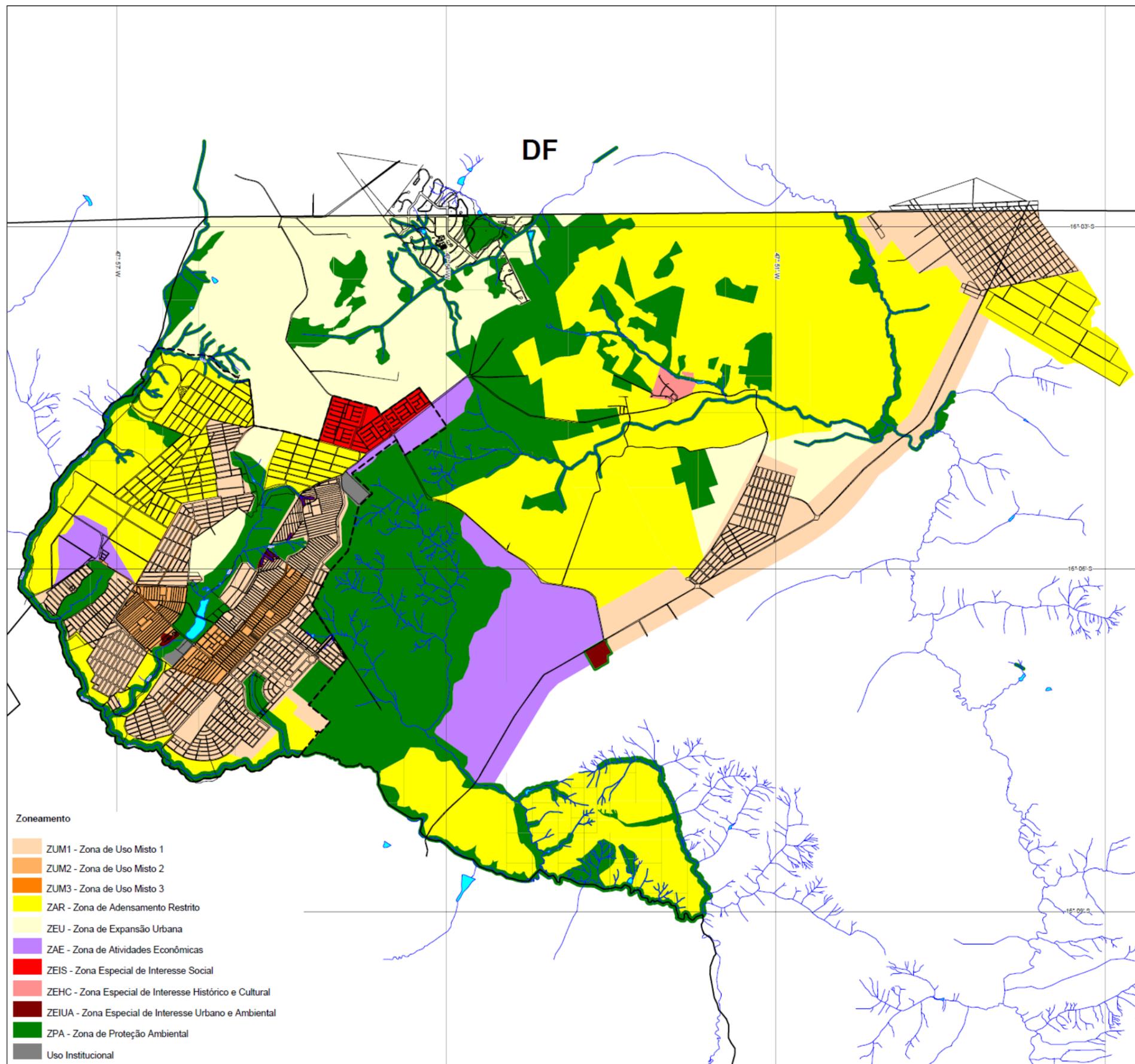
Para fins de regularização fundiária, destaca-se a previsão de instrumentos jurídico-políticos, arrolados no Art. 75 da referida Lei Municipal, e dirigem-se a:

Proteção do patrimônio socioambiental e cultural, tombamentos de imóveis e mobiliário urbano, transferência do direito de construir; Regularização fundiária e habitação (instituição de ZEIS, usucapião especial de imóvel urbano); Combate à retenção especulativa (Parcelamento Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no tempo, desapropriação-sanção) e; Desenvolvimento urbano (operações urbanas consorciadas e direito de preempção). Estes instrumentos, apesar de arrolados no Plano Diretor, não há especificação de sua aplicabilidade.

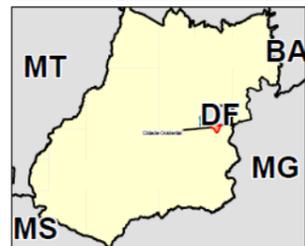
No âmbito da estrutura administrativa local, inexistente qualquer divisão administrativa voltada para a realização do planejamento e execução de políticas públicas pertinentes à regularização fundiária. Entretanto, cabe destacar a Secretaria de Administração, Finanças, Planejamento e Meio Ambiente, cuja atribuição corresponde ao planejamento, coordenação, supervisão e execução das políticas públicas de meio ambiente em âmbito municipal.

Figura 25 - Mapa de zoneamento urbano da Cidade Ocidental

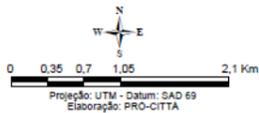
Zoneamento Urbano do Município de Cidade Ocidental



- Zoneamento**
- ZUM1 - Zona de Uso Misto 1
 - ZUM2 - Zona de Uso Misto 2
 - ZUM3 - Zona de Uso Misto 3
 - ZAR - Zona de Adensamento Restrito
 - ZEU - Zona de Expansão Urbana
 - ZAE - Zona de Atividades Econômicas
 - ZEIS - Zona Especial de Interesse Social
 - ZEHC - Zona Especial de Interesse Histórico e Cultural
 - ZEIUA - Zona Especial de Interesse Urbano e Ambiental
 - ZPA - Zona de Proteção Ambiental
 - Uso Institucional



- Legenda**
- Limite Municipal
 - Perímetro Urbano
 - Drenagem
 - Lago, lagoa, represa, etc



SEPLAN
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO



ESTADO DE GOIÁS

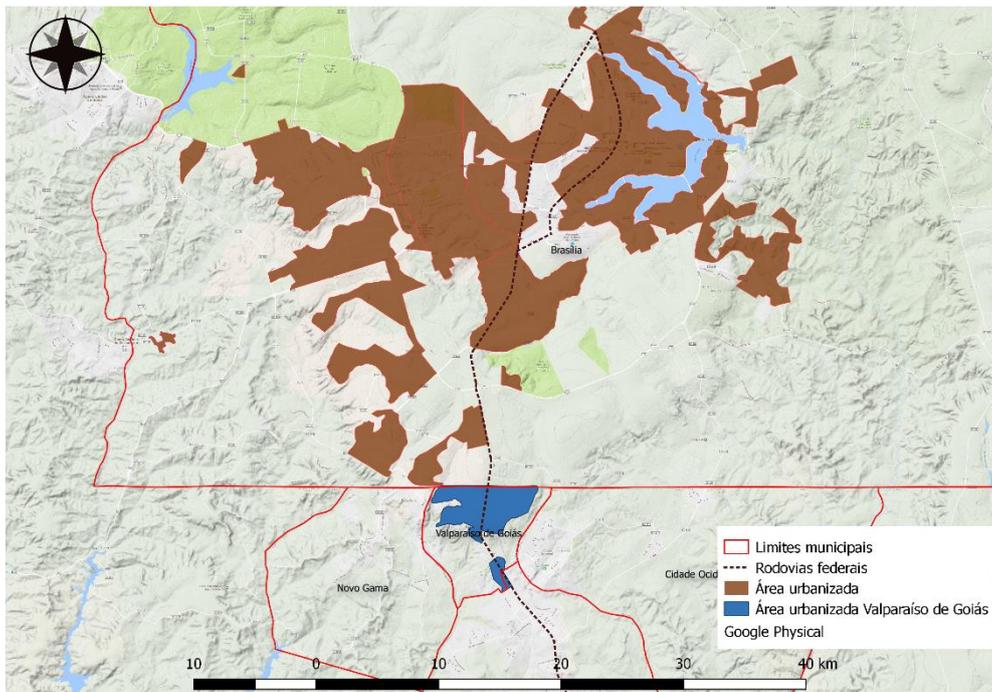


Fonte: Plano Diretor Municipal de Cidade Ocidental

5.7. Valparaíso de Goiás

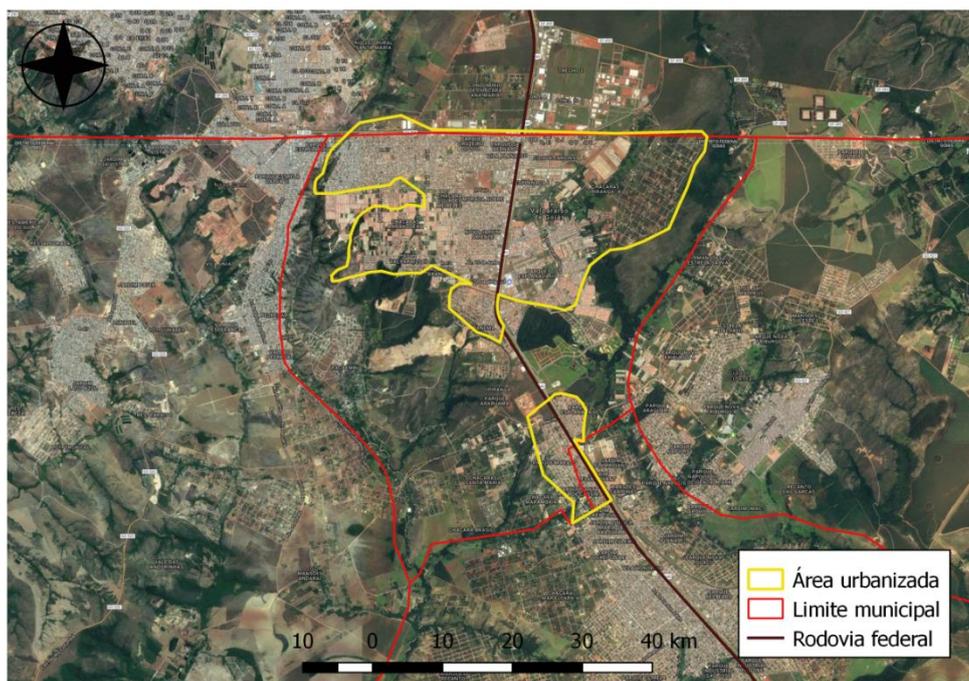
A cidade do Valparaíso está distante cerca de 35 km do Plano Piloto, e é uma das pontas do eixo rodoviário de conurbação urbana, formado na BR-040 pelas cidades de Luziânia e Cidade Ocidental, além de fazer divisa com o Novo Gama, a oeste.

Mapa 7 - Valparaíso e relação com o Plano Piloto



Fonte: Google Maps, com adaptações, 2017.

Mapa 8 - Município de Valparaíso



Fonte: Google Maps adaptado, 2017.

Segundo a Prefeitura Municipal, há registros de que a história do município remonta a 1959, com a implantação do primeiro loteamento, denominado Parque São Bernardo, surgido em decorrência da construção de Brasília. Hoje, São Bernardo é um dos bairros da cidade. Na ocasião, a região recebeu grande número de migrantes. Sobre o nome da cidade, há uma vertente que associa o nome de Valparaíso a um engenheiro chileno de nome desconhecido que buscou homenagear sua cidade natal. A outra vertente associa a construção do plano urbanístico do município ao arquiteto colombiano Cesar Barney, que veio com a equipe de Niemeyer na construção de Brasília.

A cidade surgiu da construção de um conjunto habitacional de Luziânia, empreendimento da falida construtora goiana Engenharia Comércio e Indústria - Encol. O Núcleo Habitacional Valparaíso I (mais conhecido como Etapa A), inaugurado em 19 de abril de 1979 contava com 864 casas, com acabamento de boa qualidade construtiva, providas com garagem coberta, dispostas em “quadras fechadas”, numa configuração semelhante a pequenos condomínios (CONSTANTIN, 2006). O projeto inicial contava ainda com uma escola estadual e o prédio da administração regional.

A estratégia da Encol de se implantar um empreendimento imobiliário na região teve como fatores determinantes a vocação do entorno sul para o desenvolvimento, visto que se encontrava no eixo principal de abastecimento da capital – a rodovia BR040 e a ferrovia, além de o sítio ser bem servido de mananciais, matas, e uma topografia pouco acidentada, o que favoreceu ao traçado urbano simplificado.

Figura 26 - Rodovia BR-040 em meados de 1970



Fonte: CONSTANTIN (2006)

Esse empreendimento se tornou atrativo para a classe média, em sua grande maioria oriunda de Brasília, que vislumbrou nos arredores do DF uma localidade com preços mais acessíveis e com imóveis de boa qualidade construtiva, em contrapartida aos exorbitantes valores imobiliários praticados na capital (já naquela década), com relativa tranquilidade – portanto distante da emergente violência urbana que as cidades satélites já apresentavam. Assim, Valparaíso abrigaria uma população de melhor renda, que se diferenciava do público alvo de Novo Gama e Cidade Ocidental, que era de casas pequenas e acabamento mais simplificado. A empresa aposta na estratégia do novo conjunto, buscando parcerias com cooperativas para a continuidade do empreendimento.

Com uma intenção de construir uma “cidade calma, pequena e próxima dos centros urbanos”, a Encol tinha planos de construir apenas uma cidade horizontal, cujo planejamento previa a expansão por etapas e gradativamente. Com o sucesso de vendas da Etapa A (Valparaíso I), segue-se rapidamente a construção de outras etapas, além de um “novo bairro”: o Valparaíso II, em 1984, este já destinado à classe média baixa, com padrões construtivos inferiores aos da Etapa A originários; na sequência vieram respectivamente as Etapas B (1986), Etapa C (1987), Etapa D (1989) e fechando este ciclo a Etapa E (1991). Segundo seu projetista o arquiteto Barney, estas etapas seriam unidades de vizinhança com pequenos comércios, igrejas e escolas e bem arborizadas, com ruas sem saída, para evitar o tráfego e alta velocidade dos veículos, com poucas vias arteriais. As etapas variavam no modelo das casas, de acordo com a cooperativa que se unia a Encol, seu programa de necessidades e o padrão construtivo ligado diretamente à classe social à que era destinado, variando tipologia e padrão no mesmo setor e mesma quadra. (PÁDUA, 2002 apud CONSTANTIN, 2006)

Consolidando-se estas etapas, surgirão os condomínios como soluções habitacionais verticais, tais como os Vila do Sol I, II e III, construídos e inaugurados entre 1991 e 1993. Estes condomínios são característicos da cidade, compostos por conjuntos de blocos de concreto estrutural, locados à margem da BR-040. Já em 1994, surgem os condomínios horizontais, seguindo as tendências nacionais de conjuntos residenciais de alto padrão para a classe média alta: Ville Blanche I, II e II.

Entretanto, desde o início de sua implantação a cidade já apresentava inúmeros problemas. Apesar da explosão de conjuntos residenciais que se proliferavam com rapidez inédita na região, não havia comércio suficiente, a falta de água era frequente e só havia transporte coletivo na BR-040.

Desmembrado de Luziânia, foi elevado à categoria de município com denominação de Valparaíso de Goiás, pela lei estadual nº 12. 667, de 15 de julho de 1995.

Figura 27 - Condomínio Vila do Sol III – Etapa A – Valparaiso I, às margens da BR-040



Fonte: Acervo pessoal, 2015.

Figura 28 - Vista geral do Valparaíso



Fonte: Google maps, 2015.

5.7.1. Aspectos demográficos e sociais

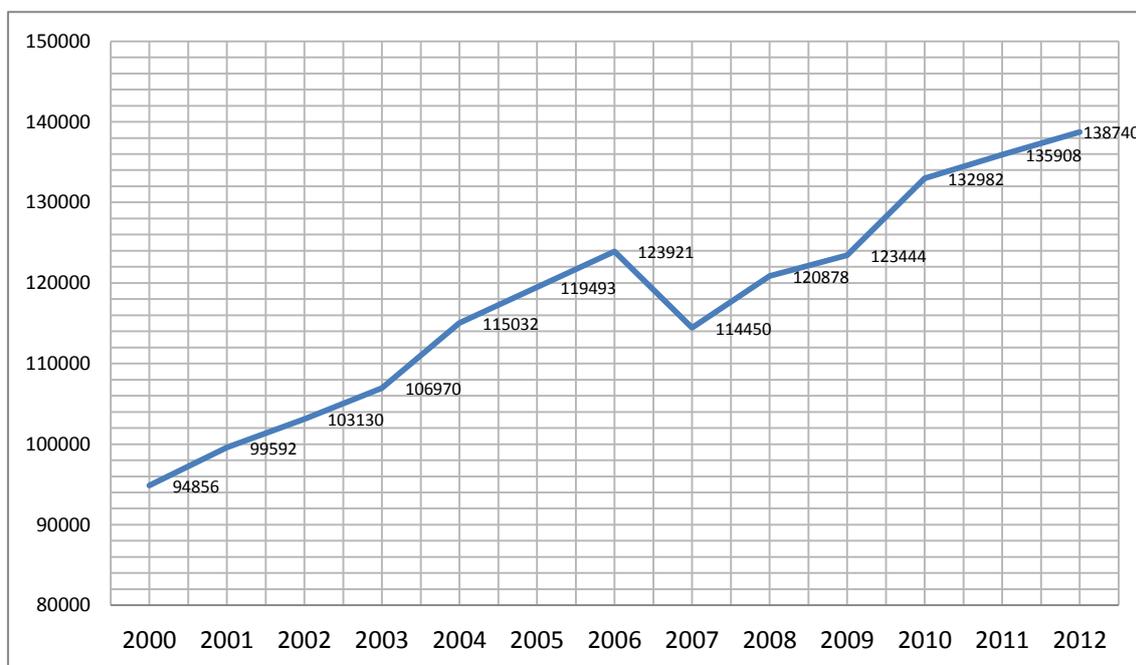
Conforme o Censo de 2010, o município tem população de 138.740 habitantes (IBGE, 2010). Ocupando uma área de 60,111 km². Possui uma área territorial de 60,11 km², sendo 100% de seu território urbano. Assim, a densidade demográfica é elevada: 2.197,14 hab/km em 2010. Essa é a maior taxa de densidade da microrregião do entorno do DF. Do ponto de vista territorial, o município é muito pequeno para os padrões brasileiros, e esta condição ajuda a explicar a alta densidade demográfica, e indica para

uma possível tendência à verticalização e à valorização imobiliária, visto ainda que o município não dispõe de área rural para possíveis expansões urbanas.

Valparaíso apresenta alto crescimento vegetativo: a taxa de natalidade é de 6,07%, enquanto a taxa de mortalidade é de 1,24%. Portanto, o crescimento vegetativo apresenta taxa positiva de 4,83%. (dados nacionais e da região). Entre os municípios da região, Valparaíso apresenta as maiores taxas de crescimento. Isso ocorre devido a sua maior proximidade com Brasília, já que é a primeira cidade do eixo conturbado da BR-040, localizada logo na divisa de estados DF-GO.

O Município de Valparaíso de Goiás convive com um significativo crescimento populacional, conforme demonstram os dados demográficos presentes no Gráfico 14:

Gráfico 14 - Evolução do número de habitantes Valparaíso de Goiás



Fonte: dados IBGE (Contagem de população, Censo), com adaptações

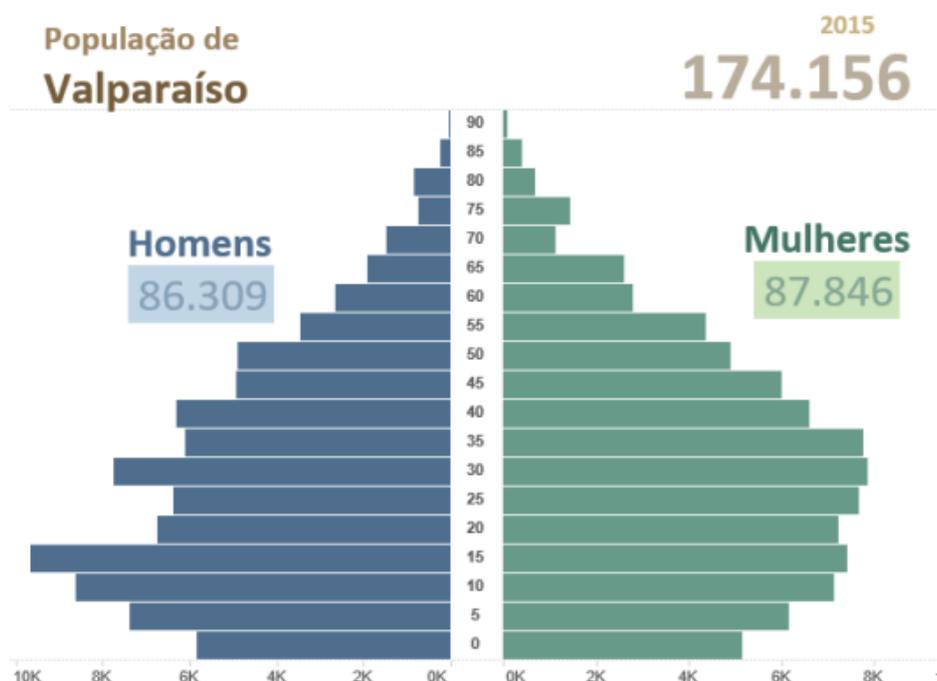
Em 2000, ano do primeiro Censo Demográfico realizado no município de Valparaíso de Goiás, o IBGE identificou 94.856 habitantes, em 2010 esse número aumentou para 132.982, representando um crescimento de 40,19%.

A Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN - realizou a Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios – PMAD 2015 para o município de Valparaíso.

Segundo a PMAD-2015, a população urbana de Valparaíso de Goiás, em 2015, foi de 174.156 habitantes. A maioria são mulheres, 87.846 (50,4%) e os homens somam 86.309 (49,6%). A população do município é jovem, pois mais da metade de seus

moradores (49%) têm até 29 anos de idade. A população até 14 anos corresponde a 23,1% do total, 9,8% têm entre 15 e 19 anos, 8,0% de 20 a 24 anos e 8,1% da população têm de 25 a 29 anos. (Figura 29).

Figura 29 - Pirâmide etária da população de Valparaíso – PMAD 2015

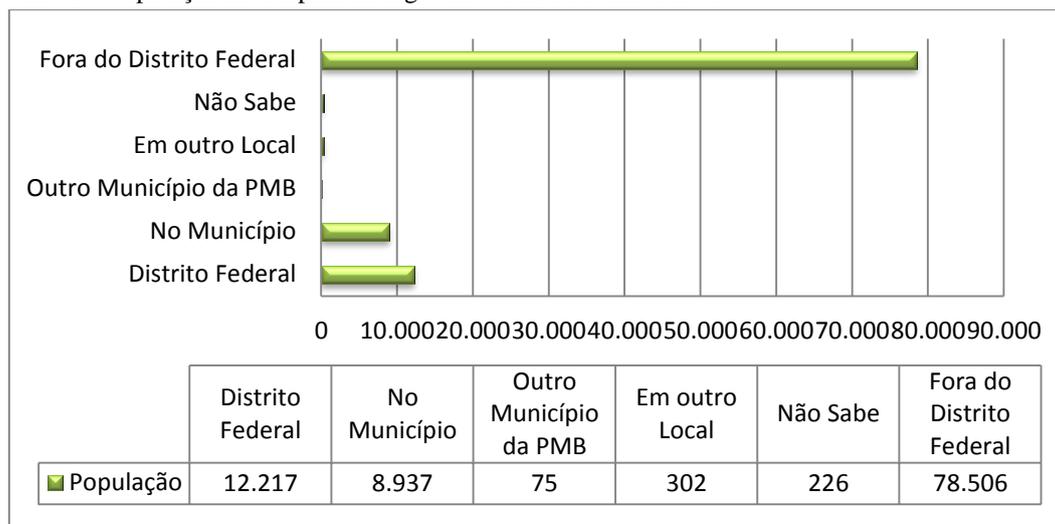


Fonte: PMAD 2015

Destaca-se, no perfil populacional, a elevada participação das faixas etárias onde se concentra a força de trabalho, de 15 a 59 anos, atingindo 67%, enquanto a população com idade de até 14 anos representa 23% do total e a de 60 anos ou mais, 10%. A razão de dependência da população constitui importante indicador de monitoramento da dinâmica etária da população. A PMAD-2015 aponta que, em Valparaíso de Goiás, para cada grupo de 100 pessoas na população economicamente ativa, há cerca de 49 dependentes, sendo 35 jovens e 14 idosos.

Outro dado importante da Pesquisa é que o Valparaíso é um município com população composta majoritariamente por migrantes: apenas 11,4% (19.842 pessoas) são naturais do Goiás e 88,6% (55.198 pessoas) são naturais de outras unidades da Federação. Do total de não naturais, é marcante a predominância dos nascidos no DF, que compõem 40,3% (70.240 pessoas).

Gráfico 15 - População do Valparaíso segundo moradores nascidos no DF



Fonte: PMAD-2015, com adaptações

Tabela 16 - População do Valparaíso segundo a naturalidade

Unidade da Federação/AMB/RA	Nº	Percentual %
Distrito Federal	12,217	12,19
No Município	8,937	8,91
Outro Município da PMB	75	0,08
Em outro Local	302	0,3
Não Sabe	226	0,23
Fora do Distrito Federal	78,506	78,3
Total	100,262	100

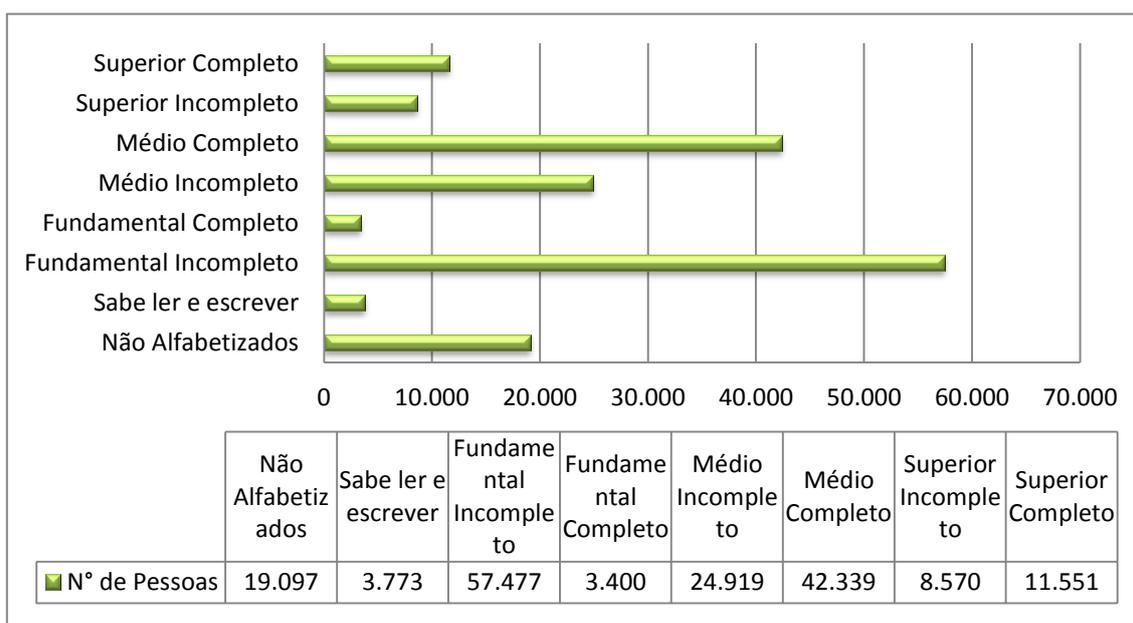
Fonte: PMAD 2015

Quanto às motivações para se mudar para Valparaíso de Goiás, destacam-se: “Acompanhar parentes”, com 64,3% dos declarantes; procura de trabalho (11,6%); aquisição de moradia (12,3%).

Como já enfatizado, na maioria dos municípios da periferia metropolitana de Brasília prevalece forte dependência dos serviços públicos de saúde. Em Valparaíso de Goiás quase 88,8% da população demanda hospitais públicos para o atendimento de suas necessidades. Desse total, 84,1% utilizam serviços de saúde no próprio município, enquanto que 15,9% dão preferência ao uso dos equipamentos do DF. Com relação aos postos de saúde, destaca-se o expressivo percentual de utilização de serviços no próprio município (96,5%), enquanto 3,5% o utilizam no DF.

A PMAD-2015 revelou que, com relação às características educacionais em Valparaíso de Goiás, foram registrados 51.888 estudantes no município (29,8% da população), sendo que 38.939 ou 75,0% dos que estudam, o fazem em escolas públicas e 12.949 pessoas (25%) estudam em escolas particulares. A estimativa do número de moradores que não estuda é de 122.268 pessoas.

Gráfico 16 - População do Valparaíso segundo escolaridade – PMAD 2015

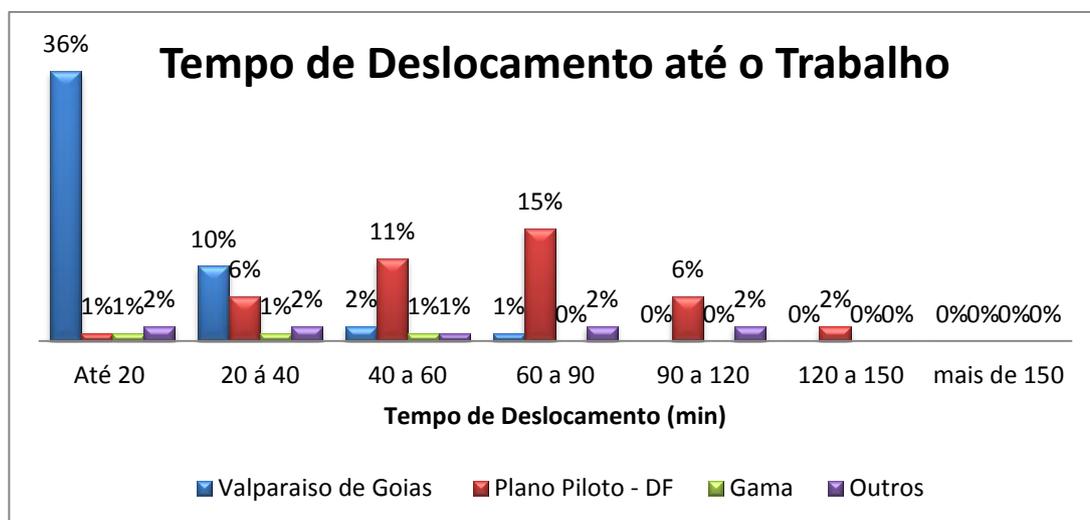


Fonte: PMAD 2015, com adaptações

Ao analisar os níveis de escolaridade da população de Valparaíso de Goiás, sobressaíram três níveis: o fundamental incompleto, com 32,8% (57.058 pessoas), o médio completo, com 24,0% (41.827 pessoas) e o médio incompleto, com 14,1% (24.593 pessoas).

Quanto ao local de trabalho, das 70.985 pessoas com ocupação, observa-se que 18,8 % (32.744) trabalham no próprio município e um alto percentual de 20,9% (36.377 pessoas) trabalham no Distrito Federal, com a maior participação das seguintes RAs: Plano Piloto, 29.950 (17,2%); Gama, 2.096 (1,2%) e Taguatinga, 1.397, (0,8%). Uma pequena parcela da população declarou trabalhar em outros municípios da PMB.

Gráfico 17 - População segundo o local de trabalho e o tempo de deslocamento – Valparaíso – PMAD 2015



Fonte: PMAD 2015 com adaptações

5.7.2. Aspectos econômicos

Apesar de historicamente, desde sua implantação, o município de Valparaíso se caracteriza por absorver população migrante do DF, por outro lado, no que se refere à dinâmica econômica, a cidade tem reduzida capacidade de absorção de trabalhadores, abrigando poucas empresas.

Em relação à ocupação, segundo os setores de atividades remuneradas, o setor terciário corresponde a 79,9% das pessoas com trabalho remunerado. As atividades de comércio com 26,7% dos ocupados (18.957 pessoas); serviços gerais com 9,1% (6.474 pessoas); serviços domésticos somam 4.704 pessoas (6,6%) das que têm atividades econômicas. Ainda na categoria serviços, 9.828 pessoas (13,6%) informaram trabalhar na administração pública federal, estadual ou municipal. Os demais serviços distribuem-se entre saúde (5,8%); serviços pessoais (5,6%); educação (4,9%); comunicação e informação (2,6%); transporte e armazenagem (2,2%); e outros com pequenas parcelas (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Em relação ao setor secundário, a construção civil registra 11,7 % (8.291 pessoas) do total de ocupados. Já a indústria de transformação responde por 4,7% (3.354 pessoas). O setor primário mostra-se pouco importante, com apenas 1,3% ou 932 pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias. Cabe lembrar que a pesquisa se restringe à área urbana e, portanto, não contabiliza a população rural que potencialmente se dedica a esta atividade.

De acordo com o Cadastro Central de Empresas de 2008 do IBGE⁶³, o município possui 1.746 empresas e um pessoal ocupado de 10.626 pessoas, dentre as quais 8.499 são assalariados. No setor secundário, ainda pouco expressivo, destaca-se a especialidade de produção de móveis. As atividades econômicas no município se referem, basicamente, ao setor de serviços, com uma ausência quase que total de atividades industriais e agropecuárias. Essas características têm marcado o Município de Valparaíso de Goiás como um complexo de lojas comerciais e de empresas de serviços que se distribui ao longo da BR-040 e pela condição de seleiro de mão de obra sem ou com pouca qualificação. Soma-se a essas características a condição de cidade dormitório para a maior parte da População Economicamente Ativa - PEA⁶⁴. Além

⁶³ Estatísticas do Cadastro central de Empresas 2013: Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94246.pdf>>.

⁶⁴ IBGE: População Economicamente Ativa (PEA) - É composta pelas pessoas de 10 a 65 anos de idade que foram classificadas como ocupadas ou desocupadas na semana de referência da pesquisa.

disso, a informalidade é característica marcante da região. Essa realidade não assegura ao Município de Valparaíso um desenvolvimento razoavelmente equilibrado em termos de crescimento da PEA e da oferta de emprego.

Segundo o Diagnóstico Setorial de Valparaíso, desenvolvido pelo SENAI de Goiás, o emprego informal no município é bastante significativo, representando cerca de 40% dos trabalhadores: a maior parte encontra-se no segmento da construção civil. A parte mais expressiva do PIB do município provém do setor terciário, que apresenta o maior valor adicionado, correspondente a 87% do valor total.

Na Microrregião do Entorno de Brasília, o Subsetor de Comércio Varejista demonstra expressividade no que se refere a contratações, visto que somou 21.123 postos de trabalho, o equivalente a 87,2% do total do Setor. Por outro lado, dados do MTE/RAIS apontam que esses estabelecimentos do Subsetor de Comércio Varejista são, majoritariamente, pequenos estabelecimentos com menos de 10 funcionários.

Quanto ao Setor da Indústria, os dados do MTE/RAIS revelam que alguns subsetores demonstram pouca relevância no que tange a contratação de pessoal. Os principais Subsetores Industriais da região foram, em 2010, a Indústria Extrativa Mineral; de Produtos Minerais não Metálicos; Metalúrgica; Mecânica; de Material Elétrico e de Comunicações; de Material de Transporte; de Madeira e de Mobiliário; de Papel, Papelão, Editorial e Gráfica; e da Borracha, Fumo, Couros, Peles, Similares. Esses Subsetores somavam 10.010 trabalhadores no ano de 2010. Em todo o período em estudo (1990-2010), destaca-se o Subsetor da Indústria de Produtos Alimentícios, Bebidas e Álcool Etilico seguido da Indústria de Produtos Minerais não Metálicos e da Indústria Química de Produtos Farmacêuticos, Veterinários e Perfumaria.

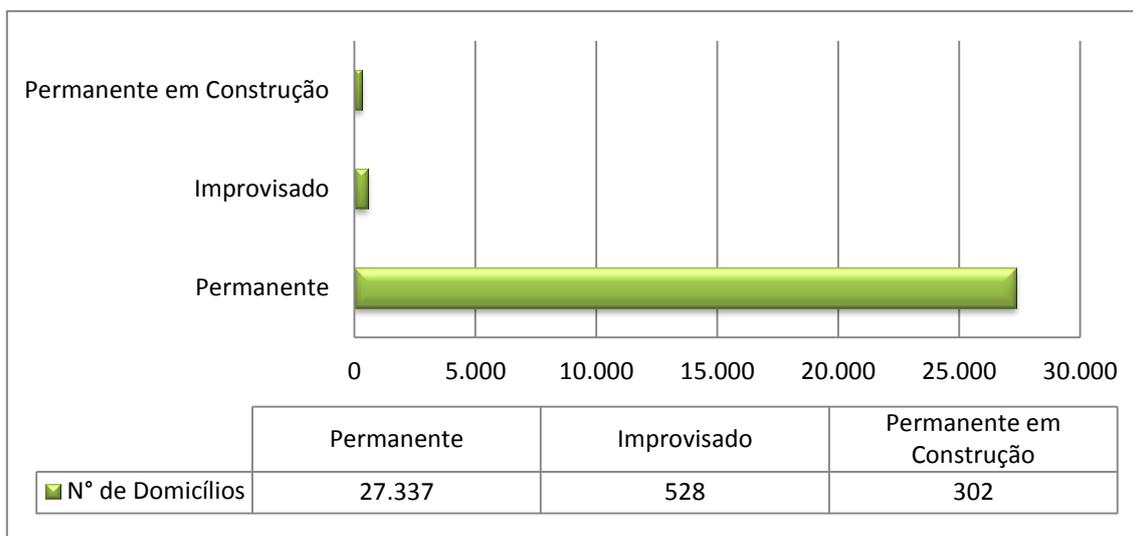
A microrregião do Entorno sul do DF faz margem ao porto seco do Distrito Federal, local de grande densidade industrial que tem o objetivo de atrair grandes empresas. Segundo dados de diagnóstico setorial desenvolvido pelo SENAI Goiás, Valparaíso possui um agrupamento industrial composto por mais de 100 empresas do segmento moveleiro.

5.7.3. Habitação e Desenvolvimento Urbano

A PMAD de Valparaíso de Goiás revelou que do total de 26.861 domicílios, 99,7% são considerados permanentes. Com a característica de improvisados, são apenas 72 domicílios ou 0,3% do total. A maioria dos domicílios ocupados é do tipo casa, com

99,5% do total. Domicílio de uso misto apenas 0,3%. Com indicação de habitação precária, encontram-se poucos barracos (0,3%).

Gráfico 18 - Domicílios ocupados segundo espécie, Valparaíso – PMAD 2015



Fonte: PMAD 2015 com adaptações

Quanto à condição de ocupação, há o predomínio dos domicílios próprios quitados, que representam 59,4% do total, seguidos pelos alugados, com 16,9% e pelos próprios em aquisição, com 15,8%. Na condição de cedido, encontram-se apenas 2,7% dos domicílios. Os casos de domicílios próprios em terreno não legalizado totalizaram 5,2%.

Em relação à condição legal do imóvel; 59,4% possuem escritura definitiva e 3,4% possuem contrato de compra e venda. Nos domicílios financiados, destaca-se o financiamento pelo governo, com 8,7%, valor considerado alto; 2% de domicílios com contrato de financiamento particular e 6,7% na condição de outros. As aquisições mediante o programa Minha Casa, Minha Vida totalizaram (2,5%) e outras fontes (8,4%).

Um dos pressupostos norteadores desta Pesquisa foi a observação da intensificação da urbanização na região do Entorno Sul, que nas últimas duas décadas tem se dado por meio da implantação de grandes empreendimentos imobiliários na região.

Especialmente, Valparaíso ocupa um *locus* privilegiado neste processo, visto sua situação geográfica estratégica, ao longo da BR 040, próxima ao limite divisor de Estados DF-GO, no que Rafael dos ANJOS (2010, p. 385) denomina de “vetor de expansão sul”. O dinamismo apresentado nesta região ganha ênfase no Valparaíso, na medida em que, associado àquela situação geográfica, revela-se um território

potencialmente lucrativo ao mercado imobiliário, visto que as gestões municipais têm facilitado e favorecido tais empreendimentos, seja via isenção fiscal, seja não criando barreiras construtivas por meio de parâmetros urbanísticos impeditivos ou restritivos.

Notadamente, os agentes do mercado imobiliário, com a conivência do poder público local são os principais reguladores da expansão urbana, e com o “boom” da construção civil, provocado pelo programa habitacional “Minha Casa Minha Vida”, há um aquecimento dos preços do solo urbano.

Consolida-se, portanto, neste território, um forte processo de transformação que, por um lado busca melhor desenvolvimento econômico e urbano, potencializando usos e oportunidades, mas por outro lado amplifica os já graves problemas de infraestrutura urbana – viária e de saneamento -, e também o surgimento de áreas periféricas não assistidas.

Exemplos deste processo, que marcam a paisagem morfológica da cidade, são empreendimentos imobiliários do porte de redes atacadistas, ampliação do *Shopping Sul*, além de novos conjuntos habitacionais de grande porte e escalas, afirmando as potencialidades construtivas da cidade, no seu processo de verticalização. (ver figuras 30, 31, 32 e 33). Nesta linha, nota-se a presença maciça de conjuntos habitacionais, sobretudo decorrentes do Programa Minha Casa Minha Vida, em sua maioria verticalizados, que vêm transformando radicalmente a paisagem da cidade.

Figura 30 - Shopping Sul, às margens da BR-040



Fonte: Google maps, 2015.

Figura 31 - Conjunto residencial Parque Rio Branco



Fonte: Google maps, 2016.

Figura 32 - Rede atacadista 'Atacadão' em frente à BR-040



Fonte: Google Maps, 2016.

Enquanto esta Tese encontrava-se em andamento, outro movimento se observava no município: a implantação de um novo empreendimento imobiliário. Trata-se de um conglomerado imobiliário denominado “Cidade Planejada Reserva Paraíso, com cerca de 5 milhões de m², onde estão em franca construção os empreendimentos “Reserva do Parque”, “Residencial Jardim de Versailles”, “Loteamento Rio das Pedras”, além de loteamentos para implantação de negócios corporativos, serviços e comércio, e instituições âncora, e avenidas comerciais, de uso misto e residenciais – inclusive condomínios verticais, localizados junto à BR 040 e próximos à uma grande área de Preservação Ambiental com mais de 1 milhão de m².

A previsão é de aproximadamente quase 2.000 novas famílias de moradores, atendendo o mercado da classe média e alta para fins habitacionais. O empreendimento entende esta região também como oportunidade de alavancar o desenvolvimento em larga escala, com a oferta de grandes áreas para comércio, negócios e serviços.

O apoio e suporte técnico e gerencial do governo local potencializa o empreendimento, na medida em que os critérios urbanísticos facilitam as aprovações legais necessárias.

Figura 33 - Conjuntos residenciais privados no Valparaíso I



Condomínio privado no Valparaíso I



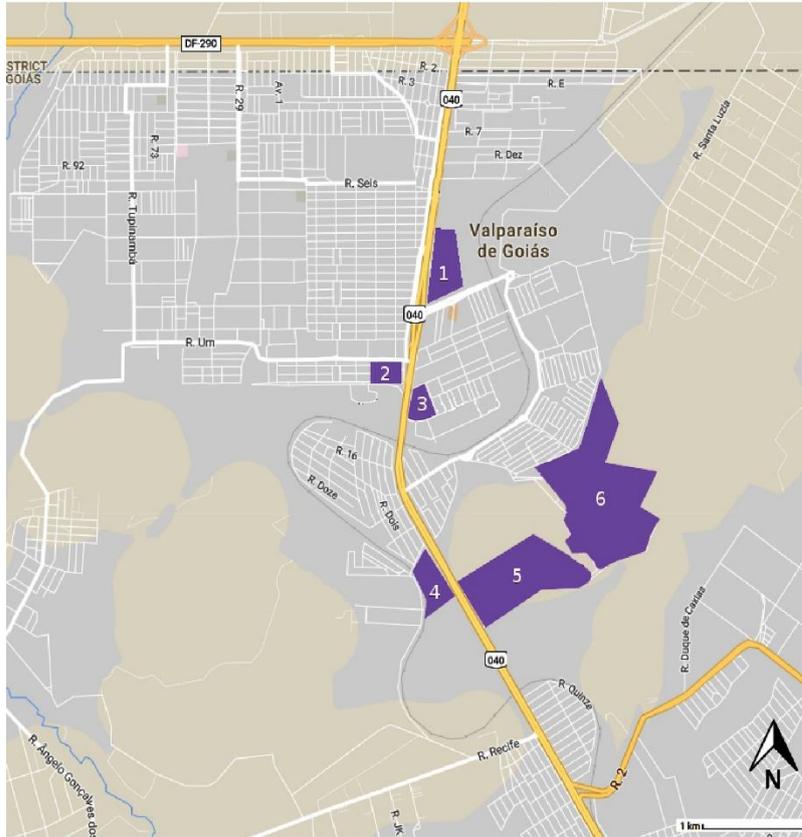
Condomínio privado no Valparaíso I



Anúncio de venda de lotes no Valparaíso I

Fonte: Acervo próprio, 2017.

Figura 34 - Equipamentos e empreendimentos imobiliários Valparaíso



Legenda

- 1- Futuro Shopping
- 2- Faculdade Anhanguera
- 3- Shopping Sul
- 4- Atacadão e Havan Outlet
- 5- "Cidade Planejada"
- 6- Condomínios fechados

Fonte: Google Maps, com adaptações, 2017.

Figura 35 - Localização da Cidade Planejada Reserva Paraíso



Fonte: Google Maps, 2017.

Figura 36 - Imagens do empreendimento imobiliário 'Cidade Planejada', com panfleto do condomínio Versailles e maquete do empreendimento.



Fonte: Acervo pessoal, 2017.

5.7.4. Legislação urbanística

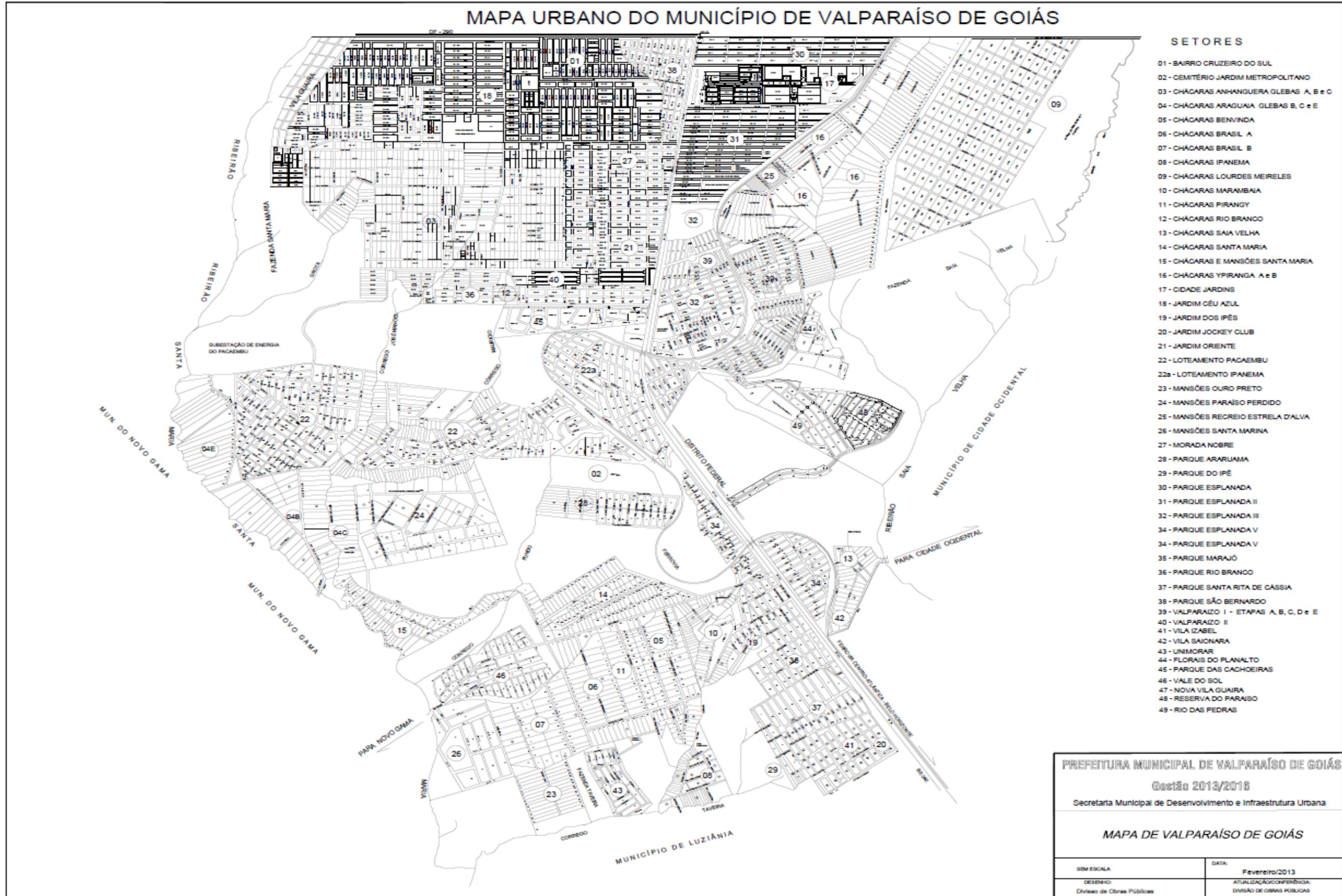
O Plano Diretor do Município de Valparaíso, Lei nº 63 de 19 de julho de 2012 dispõe, no Inciso VI do Art. 5º que a ordenação do uso e ocupação do solo, visando a garantia das funções sociais da propriedade, em consonância com a C.F e com o Estatuto da Cidade como um objetivo do desenvolvimento sustentável municipal.

Com relação às políticas de regularização fundiária e habitacional, destacamos algumas considerações dispostas no Plano Diretor do município:

- O Art. 14 define como diretrizes, normas gerais e instrumentos legais que regerão a política de desenvolvimento sustentável do município, bem como a ordenação do seu território, entre outros: a) a promoção da urbanização, da regularização fundiária e da titulação de áreas de moradores de baixa renda, sem remoção dos mesmos (Inciso III); b) a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (Inciso VIII); c) a promoção do adensamento planejado e controlado, ocupando os espaços vazios, ociosos ou subutilizados, otimizando a utilização dos serviços públicos (Inciso XVI);
- O Art. 32 define as diretrizes de Política Urbana, destacando-se o Inciso VIII, que trata da estruturação e da implantação de uma política habitacional baseada em critérios que aliem a função social da cidade às ações que evitem estímulos indesejáveis à aceleração do processo de urbanização; e o Inciso XI, que versa sobre a estruturação e implantação de um programa de regularização fundiária urbana, que busque regularizar a situação dos assentamentos subnormais, dos loteamentos clandestinos e/ou irregulares, além daqueles projetados ou implantados sobre áreas de preservação ambiental.
- O Art. 80 versa sobre a política habitacional, cujo objetivo é o de reduzir o déficit de moradias, melhorar as condições de vida e das condições de habitação, especialmente para a população de baixa renda. Quanto à política habitacional, vale destacar: o Inciso I, que trata da regularização fundiária como uma diretriz; o Inciso II, que orienta alinhar a Política habitacional do município, a construção de habitações e demais programas habitacionais nas Zonas Especiais de Interesse Social.

O Município de Valparaíso de Goiás não dispõe de infraestrutura urbana que atenda às necessidades da população. Uma decorrência do grande fluxo de populações

Figura 38 - Mapa urbano do Valparaíso.



Fonte: Plano Diretor do município de Valparaíso de Goiás.

5.8. Síntese do capítulo

Este capítulo trouxe a problematização dos municípios objeto de estudo, onde foram enfatizados os índices e parâmetros de dados estatísticos, sobretudo utilizando-se as pesquisas PMAD, com o objetivo de demonstrar o quadro geral da situação socioeconômica. Diante disso, é possível apontar algumas características representativas dos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso:

Podem-se considerar as características destes municípios como homogêneas, num comparativo entre si. Características populacionais, condições sociais, deficiências, precariedades e carências se replicam nas três situações;

- Considerando os índices de qualidade de vida (IDH-M, PIB) e aspectos sociais em geral, numa comparação direta dos índices desses municípios com o DF, ficam gritantes as disparidades entre essas duas realidades socioterritoriais, o que confirma o que foi discutido no capítulo 2, que abordou a forte dependência dos municípios do Entorno com o núcleo central, Brasília e, portanto, confirmando também que estas condições de discrepância se tratam de problemas de planejamento metropolitano;
- Entretanto, comparando-se os mesmos índices entre os municípios do Aglomerado Urbano de Brasília, observa-se que, mesmo não atingindo um ideal de qualidade, os municípios deste recorte territorial – a denominada microrregião do Entorno Sul –, Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso apresentam índices e condições socioeconômicas até melhores que outras, localizadas em outros vetores relativos ao DF (Águas Lindas, Planaltina, entre outras mais distantes). Exceção à estes índices são os quesitos de segurança pública e violência, onde observa-se, nesta região, um problema cada vez mais crescente que desafia os gestores locais desta área.
- Em síntese, este trabalho trouxe, na contextualização conceitual e teórica, abordagens acerca dos problemas das aglomerações urbanas, das questões metropolitanas que, em tese, estão presentes nesta região de estudo. Uma das características das grandes aglomerações urbanas, no processo de urbanização brasileiro, é a periferização, no sentido de conjunturas urbanas onde predominam a precariedade e a ilegalidade. Neste sentido, como já apontado quanto aos aspectos socioeconômicos da região de estudo, deve ser relativizado o conceito de periferização, com o risco de generalização

não condizente com a realidade. De fato, os índices apresentados por estes municípios ainda precisam ser melhorados, mas considerados isoladamente, percebe-se que não se mostram muito diferentes dos apresentados na grande maioria dos municípios brasileiros. Análises comparativas de índices socioeconômicos, em escala nacional, não é o foco deste trabalho, mas a própria pesquisa demonstrava, na coleta de dados, que os índices gerais dos municípios objeto deste estudo encontram-se nas médias nacionais.

- A condição de periferização, como já colocado, deve ser relativizada, sobretudo no caso do Valparaíso. Através deste estudo, observa-se que, apesar de índices socioeconômicos apontarem problemas sociais, principalmente aqueles relativos à segurança pública, a cidade apresenta condições favoráveis para o desenvolvimento econômico associadas à sua dinâmica urbana: situação de localização em relação à BR 040, e isso é notado pelo conjunto de empreendimentos de grande porte que tem surgido na cidade na última década. Um índice que corrobora este fato é o apontado pela PMAD 2015, que demonstra que 61,70% dos habitantes do Valparaíso possuem imóvel adquirido por conta própria. Portanto, não é verdadeiro, mas redutível, a categorização pejorativa de denominar a cidade de “periferia” do DF. Ao contrário, trata-se de uma cidade pujante, que reconhece suas potencialidades em favor do desenvolvimento. Entretanto, talvez o maior entrave à esse está nas dificuldades de gestão municipal, esta sim, uma característica metropolitana.

A partir desta sistematização sobre a situação socioeconômica e a dinâmica urbana desta região, no próximo capítulo será realizado o levantamento fundiário daqueles municípios, a fim de realizar a confirmação da hipótese de pesquisa, no sentido de conferir as relações entre a irregularidade fundiária e a iminência de conflitos fundiários urbanos num território marcado pela segregação socioterritorial.

6. ANÁLISE DE DADOS: DIAGNÓSTICO FUNDIÁRIO DOS MUNICÍPIOS

Este capítulo traz o levantamento e análise dos dados dos municípios objeto de estudo, que são especificamente aqueles da microrregião do Entorno Sul, Cidade Ocidental, Novo Gama, e Valparaíso. O capítulo anterior apresentou a caracterização e a problematização destes municípios, destacando sua intensa relação de dependência com o núcleo central, a capital Brasília. Desta maneira, a escolha desta região como foco da pesquisa se dá, principalmente, pelos seguintes fatores:

- Por ser a mais populosa e adensada do aglomerado urbano do DF;
- Pelas relações de dependência com Brasília, considerando os índices socioeconômicos apresentados no capítulo 5;
- Pelas características de ocupação do território, sobretudo a partir da emancipação daqueles municípios, que se deu de forma fragmentada, irregular e desordenada;
- Pelas características de periferização, considerando os índices socioeconômicos, carências e precariedades de serviços e equipamentos públicos apresentados por estes municípios.

Esta região sintetiza o “esparramento” previsto por Paviani (1987), que reproduz o padrão de urbanização fundamentado na expansão horizontal, com o loteamento de áreas rurais, outrora despovoadas, e sem limites.

O acelerado processo de crescimento populacional e a ocupação desordenada do solo na região do Entorno Sul do DF estampa o transbordamento das fronteiras entre os municípios goianos e destes com as cidades-satélites, especialmente Santa Maria e Gama. Identifica-se nesta região um processo de aglomeração urbana, sendo aquela que corresponde à uma "mancha de ocupação contínua ou descontínua polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios com alto grau de integração” (DAVIDOVICH; LIMA, 1975 apud RIBEIRO, 2009).

Por seu turno, percebe-se em franca expansão este aglomerado urbano, formado por estes municípios e pelas cidades satélites, que mantêm relações intensas, independentemente da continuidade da mancha urbana. Esta constatação pode se dar a partir de uma observação panorâmica do cenário em questão quando se perde a noção de limites físico-territoriais.

A hipótese central desta Tese é que a irregularidade fundiária é foco de conflitos fundiários urbanos. O objetivo principal desta pesquisa é compreender em que medida o modelo de crescimento urbano observado na região, pautado na expansão horizontal e na dinâmica de mercado imobiliário, com uma base fundiária precária e irregular, contribui com a proliferação de assentamentos subnormais ou com a irregularidade fundiária, provocando a insurgência e a amplificação de conflitos fundiários urbanos e acentuando a segregação sócio territorial.

Como objetivo secundário, esta pesquisa pretende compreender em que medida este mesmo modelo contribui para a configuração de um espaço urbano excludente e fragmentado.

Portanto, para aferição da hipótese, atendendo aos objetivos acima definidos, foram delimitadas as **variáveis de análise**, que consistem nas seguintes:

- Áreas irregulares encontradas no município;
- Conjuntos habitacionais de programas de governo (MCMV) implantados no município;
- Ações possessórias expedidas no município, referentes à reintegração de posse e usucapião.

A primeira variável de análise é o levantamento fundiário, a partir da identificação e mapeamento das **áreas irregulares** encontradas no município. Considera-se irregulares os assentamentos precários, aqueles contíguos, caracterizados por condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos, e que apresentam condição de irregularidade fundiária. Para aferição destes dados, foram utilizadas em informações das Secretarias Municipais que atuam com planejamento urbano. Com vistas a tornar mais objetiva a apresentação de cada área analisada, foram produzidas “fichas de assentamentos”, com enfoque das dimensões territorial, social e jurídica de cada área.

A segunda variável de análise se refere aos **conjuntos habitacionais** implantados nos municípios, oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida. Estas informações se fundamentam nos dados dos programas habitacionais, fornecidos tanto pelas municipalidades quanto pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal. Aqui são sistematizados e mapeamentos aqueles empreendimentos.

A terceira variável analisada trata das **ações possessórias**, levantados junto aos tribunais de justiça ou nas defensorias públicas dos municípios. Estas informações são

sistematizadas, com a identificação e mapeamento – espacialização - das áreas onde incidem processos referentes à reintegração de posse, usucapião e afins. Como recorte metodológico, esta variável se baseia em três subitens necessários como fundamento de pesquisa: a) recorte temático, em que se destacavam aqueles processos que mencionavam os termos: usucapião, reintegração de posse, adjudicação compulsória, e imissão de posse; b) recorte territorial, com a identificação das áreas (gleba e/ou bairro) onde incide a ação; c) recorte temporal, data do processo, para verificar o tempo da ação.

A partir do levantamento destas variáveis, procede-se com seu mapeamento, afim de espacializá-las e assim inferir sobre as correlações entre as mesmas.

6.1. Procedimentos metodológicos

Para o desenvolvimento desta etapa da pesquisa foram realizados os seguintes procedimentos de coleta de informações:

- Levantamento de áreas de expansão urbana e mapeamento de áreas onde incidem empreendimentos imobiliários e afins, objetivando a caracterização do processo de expansão e ocupação territorial;
- Pesquisa fundiária nos municípios objeto de estudo, com a caracterização das áreas e/ou assentamentos irregulares, bem como o mapeamento dos mesmos, com o objetivo de identificar a irregularidade fundiária e seus padrões nos municípios;
- Levantamento dos empreendimentos habitacionais localizados nos municípios objeto de estudo, sobretudo oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros, e mapeamento dos mesmos;
- Levantamento de processos litigiosos de ações possessórias, principalmente de reintegração de posse e usucapião em curso, com a identificação das áreas onde incidem estes processos, e mapeamento das mesmas.

Esta pesquisa utilizou-se de diferentes procedimentos metodológicos. Importante destacar aqui a distinção entre as modalidades de pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica fundamentou o arcabouço teórico-conceitual da primeira parte deste trabalho.

A **pesquisa bibliográfica**, considerada uma fonte de coleta de dados secundária, pode ser definida como: contribuições culturais ou científicas realizadas no passado sobre um determinado assunto, tema ou problema que possa ser estudado (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 183). Para os autores, a pesquisa bibliográfica,

[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...].

Em suma, todo trabalho científico, toda pesquisa, deve ter o apoio e o embasamento na pesquisa bibliográfica, para que não se desperdice tempo com um problema que já foi solucionado e possa chegar a conclusões inovadoras (LAKATOS; MARCONI 2001).

Almeida, Ghindani e Sá-Silva (2009) complementam que a pesquisa bibliográfica é um “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica”.

Uma importante fonte de consulta, no âmbito desta pesquisa, foram os processos que tramitam junto às Comarcas dos Tribunais de Justiça nos municípios estudados caracterizando, portanto, **pesquisa documental**.

A pesquisa documental pode ser realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos, com autenticação científica comprovada, ou seja, não-fraudados. É uma importante fonte de informações que tem sido largamente utilizada nas ciências sociais.

Segundo Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa documental é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos; arquivos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois. A pesquisa documental é bastante utilizada em pesquisas puramente teóricas e naquelas em que o delineamento principal é o estudo de caso, pois aquelas com esse tipo de delineamento exigem, em boa parte dos casos, a coleta de documentos para análise.

Os documentos utilizados como fontes de consulta podem ser tipificados conforme dois tipos principais: os de fontes de primeira mão, que são aqueles que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, filmes, fotografias, vídeos, desenhos técnicos, entre outros. Já os de fontes de segunda mão, são os que de alguma forma já foram analisados tais como: relatórios

de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, manuais internos de procedimentos, pareceres de perito, decisões de juízes, entre outros. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Procedimento fundamental na compreensão do território foi a observação empírica, com levantamentos *in loco* por meio de pesquisa de campo.

As **pesquisas de campo** podem se dividir em três grandes grupos: a) quantitativo-descritivos: investigações de pesquisa empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, ou a avaliação de programas; b) exploratórios: investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos; c) experimentais: consistem em investigações de pesquisa empírica cujo objetivo principal é o teste de hipóteses que dizem respeito a relações de tipo causa-efeito (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 188).

Esta Tese se identifica com a pesquisa de campo do tipo ‘exploratória’, visto que se utilizou de um aporte plurimetodológico com procedimentos de coleta de dados tais como entrevistas, observação, análise de conteúdo etc., para o estudo de um número específico de unidades.

Entre a diversidade dos tipos de entrevista, aplicou-se aqui a **entrevista** despadronizada, ou não-estruturada (LAKATOS e MARCONI, 2001, p. 197), aquela em que o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. Em geral, é uma conversação informal, com perguntas abertas.

Fundamental fonte de consulta foram os agentes sociais locais envolvidos com os temas da regularização fundiária, políticas habitacionais e ações possessórias, tais como: os órgãos municipais responsáveis pelas políticas fundiária e habitacional, Defensoria Pública nos municípios, Procuradores do Ministério Público, Vereadores municipais, ex-servidores municipais (de gestões anteriores), professor de escola pública municipal, lideranças comunitárias, e padre de paróquia local.

No levantamento de dados referentes às áreas irregulares, aos programas habitacionais, ou seja, sobre as políticas fundiárias e habitacionais, foram enviados questionários às Secretarias municipais responsáveis pelas políticas fundiária e habitacional.

Como procedimento metodológico, a aplicação de **questionário** é um meio de obter respostas às questões por meio de um formulário que o próprio informante preenche, podendo conter perguntas abertas e/ou fechadas. Um questionário estruturado pode ser definido, Lakatos e Marconi (2001, p. 88), como uma “[...] série ordenada de perguntas, respondidas por escrito sem a presença do pesquisador”. Dentre as vantagens do questionário, podem se destacar as seguintes: ele permite alcançar um maior número de pessoas; é mais econômico; a padronização das questões possibilita uma interpretação mais uniforme dos respondentes, o que facilita a compilação e comparação das respostas escolhidas, além de assegurar o anonimato ao interrogado.

O questionário, apresentado na tabela a seguir, sistematiza as informações acerca das áreas irregulares nos municípios. As respostas das Secretarias Municipais encontram-se nos Anexos.

Tabela 17 - Questionário sobre irregularidade fundiária nos municípios

QUESTÃO	OBJETIVO
1. Quais são as áreas irregulares no município?	Identificação das áreas irregulares, por bairro, quadra e/ou gleba
2. Quais os tipos de áreas irregulares no município?	Informação se são áreas públicas ou privadas (dominialidade)
3. Quantas unidades habitacionais foram entregues nos últimos 5 anos?	Informação sobre os programas habitacionais, em todas as esferas de governo (municipal, estadual ou federal); confrontar com os dados do PMCMV do MCidades
4. A prefeitura tem o cadastro das famílias nas áreas irregulares? Qual seria o quantitativo/estimativa de número de famílias?	Informação sobre o universo populacional (famílias) existentes nas áreas irregulares
5. Quais as principais características das áreas irregulares no município?	Identificação dos problemas fundiários: se ambientais, se disputas de terras entre entes diversos, se falta de saneamento, se condições de acessibilidade ou de habitabilidade precárias
6. A prefeitura tem programa de regularização fundiária?	Informação sobre estrutura administrativa para o tema da regularização fundiária
7. Quais as principais dificuldades que a prefeitura enfrenta na regularização fundiária?	Informações se os problemas são: falta de recursos orçamentários, falta de recursos humanos (capacitação técnica), ou questões jurídicas ou processuais
8. Qual o quantitativo de ações de reintegração de posse incidentes no município nos últimos 5 anos?	Identificação dos processos de reintegração de posse, a partir de sua localização na área urbana e do conteúdo do processo.
9. Como a prefeitura enfrenta eventuais disputas de posse/propriedade?	Informação sobre a existência de programa de conciliação ou mediação para tratar de ações jurídicas de reintegração de posse, despejos e afins
10. Existem grupos, movimentos ou organizações sociais atuando nos bairros irregulares?	Informação sobre o grau de mobilização e reivindicação da população, sobretudo nas áreas irregulares.

Fonte: elaborado pelo autor

A figura 47 apresenta, de forma sintética, a sistematização de dados a partir das variáveis de análise e sua correlação. Individualizadas, as variáveis permitem um olhar

específico sobre as situações observadas, sendo por si só objeto analítico. Correlacionadas por meio da sobreposição destes dados, permite a compreensão dos pressupostos da pesquisa, cuja hipótese central é a iminência de conflitos fundiários urbanos num território marcado pela irregularidade fundiária, amplificando a segregação socioterritorial.

Figura 39 - Organograma de sistematização das variáveis



Fonte: Elaborado pelo autor

6.1.1. Levantamento das áreas irregulares

A irregularidade fundiária pode se apresentar sob diferentes tipologias (descritas no cap 3). No levantamento das áreas, o primeiro momento foi caracterizado pela identificação de todas as áreas que apresentaram alguma irregularidade ou notícia de irregularidade. Após o apontamento geral das áreas, iniciou-se a fase de verificação concreta em campo para a caracterização de cada situação particular: espécie de irregularidade, quais sejam fundiárias, edilícias, urbanísticas, ou ambientais e a possibilidade de cada área ser detalhada, considerando o universo e o recorte temático deste trabalho.

Desta forma, estabeleceu-se como critério aquelas áreas apontadas pela gestão municipal como irregulares, do ponto de vista da ausência de registro cartorial devido, visto que estas podem ser alvo de possíveis ações de regularização.

No levantamento das áreas irregulares, fundamentado em informações de técnicos municipais, com relação à situação dominial dos imóveis onde se localizam os

assentamentos, basicamente encontram-se predominantemente situações de titularidade particular, muito devido aos processos de ocupação do território, como já destacado no capítulo 5.

Este trabalho considera a identificação das áreas irregulares por meio das glebas definidas pelos bairros ou quadras, conforme prescritos no zoneamento urbano. Portanto, a identificação da irregularidade não faz a precisão do lote ou unidade imobiliária, visto que, assim como no levantamento das ações possessórias, o levantamento fundiário aqui proposto não “individualiza” a identificação dos atores e ou agentes sociais envolvidos, pois importam os processos e relações coletivas que envolvem as disputas pelas áreas urbanas.

Portanto, o recorte temático deste trabalho não considera aquelas áreas que não são passíveis de regularização fundiária, por serem consideradas áreas de risco, de acordo com o prescrito na Lei 12.608, de 20 de abril de 2012⁶⁵. Outro recorte foram as áreas com fragilidade ambiental, visto que são casos em que devem ser indicadas remoções de moradores atendendo às legislações ambientais.

6.2. Diagnóstico Novo Gama

O município do Novo Gama tem suas origens no processo de parcelamento de áreas rurais para fins de implantação de loteamentos residenciais, a fim de absorver a então crescente demanda de classes baixa e média migrante do DF. Neste processo de desmembramento de áreas rurais, amplificado com a emancipação do antigo distrito de Luziânia, agora município, o Novo Gama já nasceu sob a égide da irregularidade fundiária e da precariedade urbanística.

6.2.1. Mapeamento fundiário

Aqui é apresentado o levantamento das áreas irregulares do município, realizado a partir de levantamentos “*in loco*”, complementados com informações e dados municipais e de entidades atuantes.

A ocupação do território do município foi marcada pelo desmembramento e loteamento de áreas de fazendas e chácaras, com objetivos especulativos da terra, no recorte temporal que coincidiu com a expansão demográfica e a ocupação desta região por população migrante advinda do DF. Desta forma, quase a totalidade das áreas

⁶⁵ Lei que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - “é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre”

residenciais ocupadas, sejam elas loteadas, parceladas ou invadidas, assentam-se sob terrenos de propriedade privada, desde a origem da cidade. São poucas as áreas de propriedade municipal, onde já se encontram utilizadas por equipamentos públicos ou de serviços.

A Secretaria Municipal de Habitação do Novo Gama tem cadastradas 8.000 famílias nas áreas irregulares do município, mas não possui controle de todos os loteamentos irregulares por meio de documentos, mapas ou acervo. Com relação ao programa de regularização fundiária, a atual gestão tem encontrado dificuldades relacionadas à falta de recursos disponíveis, à falta de pessoal técnico, bem como à questões jurídicas. De fato, esse é um problema crônico que vem se acumulando por sucessivas gestões.

De maneira geral, observou-se que as áreas irregulares encontradas no território estão concentradas ao longo das APAs⁶⁶ ou da GO-520. Necessário destacar que são diversas as situações de irregularidades que se apresentam: desde situações de irregularidade fundiária, ou seja, ausência de registro cartorial, até irregularidades ambientais, ou seja, em razão de ocupações em APAs.

Foram identificadas as seguintes áreas irregulares no Novo Gama: Vila Zequinha, Bela Vista Estrela D'Álva VI, Vila União, Chácaras Minas Gerais, Vila Esperança, Vila Emerenciana, Mansões Santa Bárbara, Residencial Paiva, Residencial Negreiros, Grande Vale, Boa Vista I, Boa Vista II e Rocinha Guardamor. Pode-se afirmar, conforme os levantamentos realizados, que a totalidade destas áreas irregulares está nesta situação por terem ocupado antigas glebas de fazendas, que foram loteadas ou parceladas sem o devido registro do novo parcelamento.

No município existem algumas organizações sociais que atuam especificamente nos bairros de Vila União, Residencial Paiva, Grande Vale, Boa Vista I e Jardim Lago Azul. Entretanto, sua atuação tem se dado através de reivindicações da população por melhores condições de acesso à serviços de saúde e educação, e às condições de mobilidade (adequação de vias) e transporte adequado.

Para fins desta pesquisa, as áreas foram agrupadas conforme sua locação no território do município. A despeito de algumas peculiaridades, este arranjo permite a aglutinação de dados de maneira a facilitar a visualização das situações de irregularidades que, grosso modo, se apresentam de maneira homogênea: precariedade,

⁶⁶ Áreas de Proteção Ambiental Ribeirão Paiva e Ribeirão Maria

insuficiência ou inexistência de serviços e/ou equipamentos públicos, acessibilidade e condições de habitabilidade.

Observou-se que a distribuição da ocupação no território, o que configura a morfologia da paisagem construída, está determinada pelas características do sítio físico: a cidade se consolidou sobre um terreno bastante acidentado, com encostas íngremes e terreno pedregoso. Os fundos de vale dos Ribeirões Maria e Paiva recortam a cidade, criando barreiras físicas que, além de definirem os limites entre os municípios de Valparaíso e Novo Gama, dificultam as ocupações irregulares mais intensas ou espalhadas, comumente características das periferias.

Desta forma, as áreas levantadas como irregulares se agrupam conforme as condições de ocupação do sítio físico, tendo como barreiras e limites as encostas do terreno. As áreas irregulares foram agrupadas conforme demonstrado na Tabela 2. O mapa 01 traz a demarcação e a locação destas áreas no território do município.

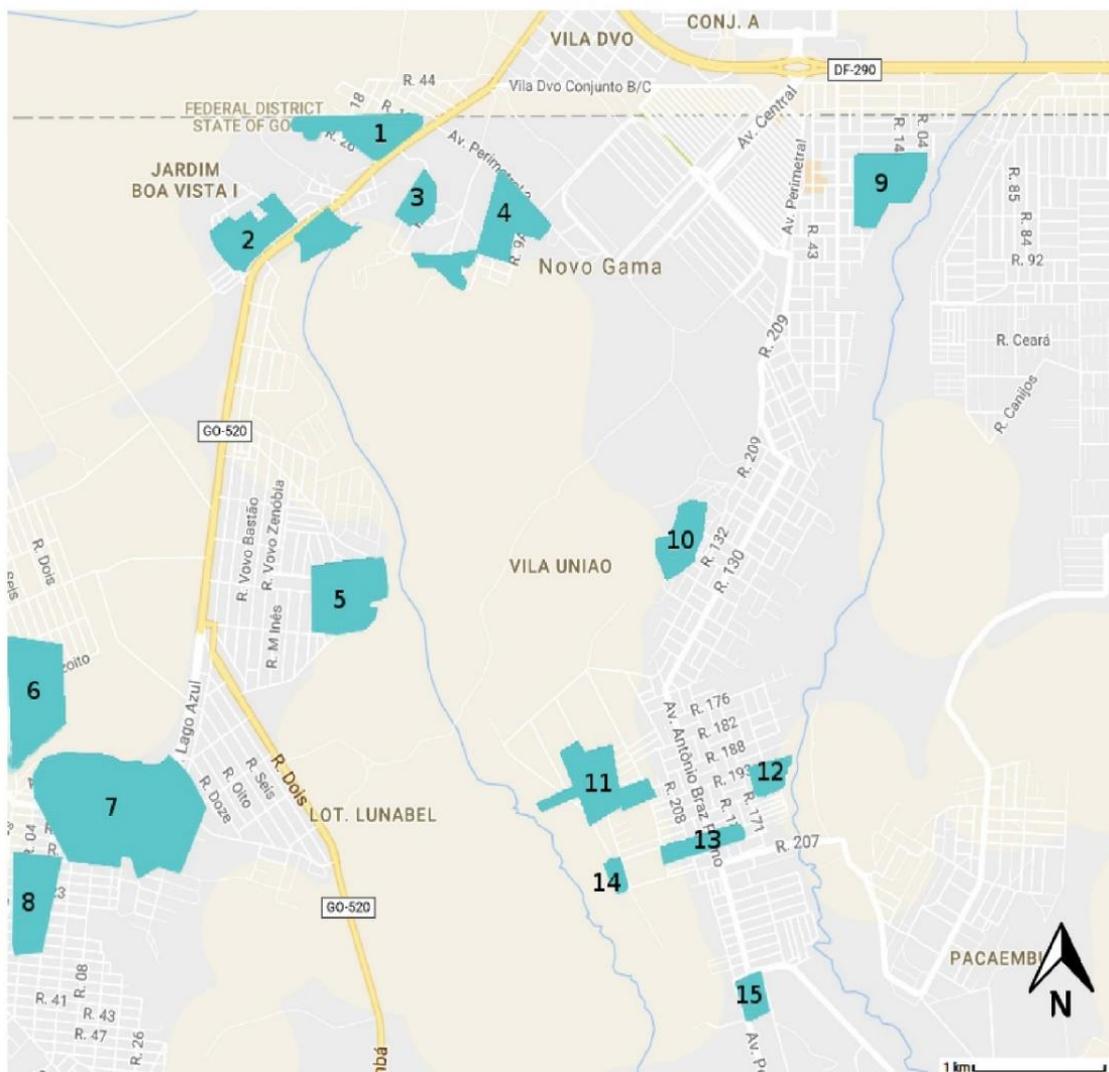
Tabela 18 - Áreas irregulares no Novo Gama

	Bairros
ÁREA I	Boa Vista I, Boa Vista II, Grande Vale e Residencial Negreiros e Residencial Paiva
ÁREA II	Rocinha-Guardamor, Chácaras Kênia, Jardim Lago Azul
ÁREA III	Vila Zequinha, Chácaras Minas Gerais, Vila Esperança, Vila Emerenciana, Bela Vista, Antônio Cacete, Vila União, Mansões Santa Bárbara

Fonte: elaborado pelo autor

Mapa 9 - Mapa das áreas irregulares no município do Novo Gama

Áreas Irregulares Município do Novo Gama - GO



Legenda

- | | | |
|---------------------|-------------------------|--------------------------|
| 1-Jd. Boa Vista I | 7-Lago Azul | 13-Mansões Santa Bárbara |
| 2-Jd. Boa Vista II | 8-Chácara Kenia | 14-Chácara Esperança |
| 3-Res Negreiros | 9-Vila Zequinha | 15-Antônio Cacete |
| 4-Grande Vale | 10-Vila União | (Chácara Araguaia) |
| 5-Res Negreiros | 11-Chácara Minas Gerais | |
| 6-Rocinha Guardamor | 12-Vila Emergenciana | |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Na sequência, serão apresentadas as Áreas irregulares encontradas no Novo Gama, com a sistematização de informações.

6.2.1.1. Área I

DESCRIÇÃO DA ÁREA

Compreende as áreas **Grande Vale, Boa Vista I e Boa Vista II, Residencial Paiva e Residencial Negreiros**. São áreas próximas à divisa de estados DF-GO, acessadas pela Avenida Perimetral (Americano do Brasil), no fundo de vale do Ribeirão Paiva. As ocupações incidem em áreas particulares, algumas ocupando a faixa lindeira à GO-520. Estas ocupações iniciaram na década de 1990, em área de fazenda loteada irregularmente, não possuem escritura pública dos imóveis.

No caso do Residencial Negreiros, trata-se de loteamento da Caixa Econômica Federal de 2008, não tendo sido regularizados os títulos de propriedade.

Em geral são ocupações de baixa densidade, mas com precariedade de infraestrutura: vias sem pavimentação, sem rede de coleta de esgoto, drenagem pluvial, mas atendidas com rede de abastecimento de água.

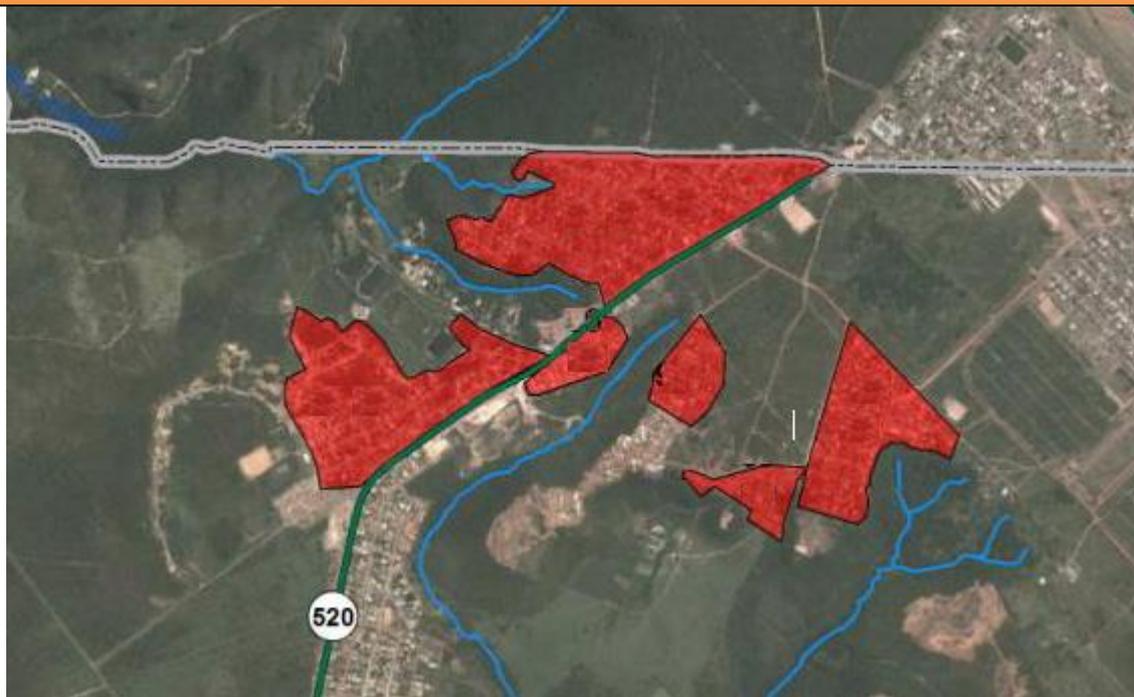
O Zoneamento das áreas são os seguintes:

Residencial Paiva e Grande Vale: Zona de Uso Misto (ZUM)

Residencial Negreiros: Zona de Proteção Ambiental (ZPA)

Boa Vista I e Boa Vista II: ZEIS

LOCALIZAÇÃO



DADOS GERAIS

População da área: 6.112 hab; Número de famílias: 1.820

Área tem aproximadamente: 75,8 ha

Tempo da ocupação: 17 anos em média (Residencial Negreiros: desde 2008)

EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

No bairro encontram-se os seguintes equipamentos: Escola de Ensino Fundamental: Residencial Paiva, Chácaras Araguaia e Grande Vale; Unidade de Saúde: Grande Vale
Centro comunitário: Bela Vista I

IMAGENS



Residencial Negreiros



Grande Vale



Boa Vista II



Boa Vista II



Boa Vista I



Boa Vista I: escola municipal

6.2.1.2. Área II

DESCRIÇÃO DA ÁREA

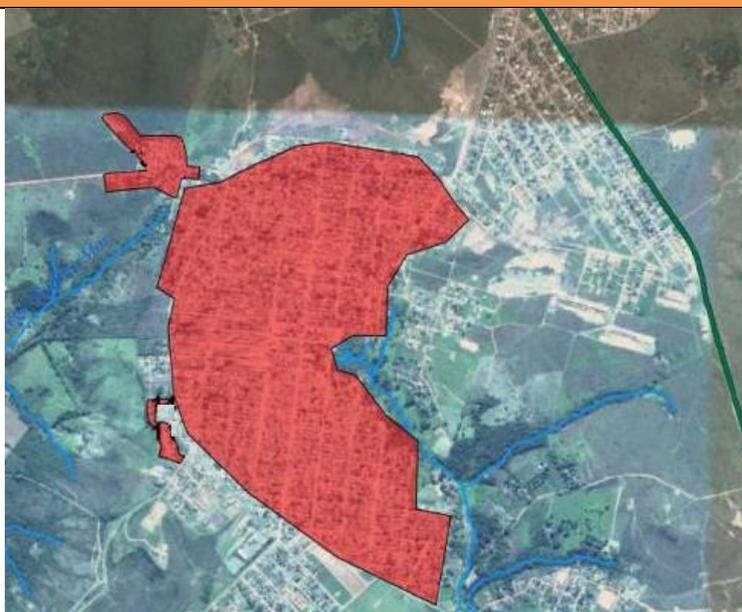
Compreende as áreas **Rocinha-Guardamor, Chácaras Kênia, Lunabel e Jardim Lago Azul**. São as áreas mais distantes do centro da cidade, cujo acesso se dá quase que exclusivamente pela continuação da GO-520. Quase todo o assentamento está próximo ou dentro da Área de Preservação Permanente (APP). As ocupações se iniciaram ainda na década de 1980, em áreas privadas, resultantes de fazenda loteada e vendida, sem escritura pública. São as ocupações de baixa densidade, sendo a área com maior precariedade de serviços públicos e infraestrutura. O Lago Azul é um dos bairros com maiores índices de violência da cidade (e da região).

Destaca-se nesta região o bairro Lunabel, que em 2012 foi objeto de conflito fundiário urbano, e que teve solução favorável à regularização da população no local.

Lago Azul: Zona de Uso Misto (ZUM 2)

Chácaras Kenia e Rocinha: ZEIS

LOCALIZAÇÃO



DADOS GERAIS

População da área: 7.240 hab

Número de famílias: 5.590

Área tem aproximadamente: 10,78 ha

Tempo da ocupação: 35 anos

EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

No Lago Azul encontram-se Posto Policial, Unidade de Saúde e Ensino Fundamental.

IMAGENS



Chácaras Kenia



Rocinha Guardamor



Lago Azul



Lago Azul



Lago Azul
Fonte: Google Maps

6.2.1.3. Área III

DESCRIÇÃO DA ÁREA

Compreende as áreas **Vila Zequinha, Chácaras Minas Gerais, Vila Esperança, Vila Emerenciana, Antônio Cacete, Vila União e Mansões Santa Bárbara**. Tratam-se pequenos conjuntos que se estendem esparsamente na cumeeira entre os vales do Ribeirão Paiva e do Ribeirão Maria. É uma região com muitos acidentes geográficos, presença de erosões, e as ocupações em sua maioria ocupam os limites das áreas de risco e muito próximas às APPs. Também estão inseridas junto ao conjunto Pedregal, uma das regiões menos favorecidas, com muitas precariedades de serviços e infraestrutura urbana e com os maiores índices de violência urbana. As ocupações se iniciaram ainda na década de 1980, em áreas privadas, resultantes de fazenda loteada e vendida, sem escritura pública. De acordo com o Censo de 2010 realizado IBGE, as Vilas União I e II foram classificadas como Aglomerado Subnormal ou Favela. A Vila Zequinha, Vila União, Chácaras Minas Gerais, Vila Esperança são ZEIS. Santa Bárbara e Vila Emerenciana são áreas de uso misto (ZUM1) Chácaras Araguaia: Zona de Adensamento Restrito (ZAR)

MAPA DO BAIRRO



DADOS GERAIS

População da área: 7.240 hab

Número de famílias: 5.590

Área tem aproximadamente: 10,78 ha

Tempo da ocupação: 35 anos

EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Nas áreas encontram-se os seguintes equipamentos:

Unidade de Saúde – Vila União e Vila Esperança

IMAGENS



Vila União



Antônio Cacete, Chácara Araguaia



Chácara Minas Gerais



Vila Esperança



Vila Emerenciana

6.2.2. Programas habitacionais

Especificamente com relação à política habitacional, no Novo Gama foram construídos alguns empreendimentos habitacionais de programas de governo. Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, até a data presente, o município de Novo Gama foi contemplado no Programa Minha Casa Minha Vida, e no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, conforme se vê na Tabela 19:

Tabela 19 - Programa Minha Casa Minha Vida no Novo Gama

Programa	Localidade	Construtora	Unidades Contratadas	Unidades Concluídas	Unidades Entregues
MCMV Faixa 1	Residencial Santa Luzia III – Lago Azul	Coohab Jesus	150	0	0
	Residencial Santa Luzia IV – Lago Azul	OBDC	150	0	0
PAC	Vila União		1.256	0	0
	Sede		1.423	71	0

Fonte: Secretaria de Habitação/Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal

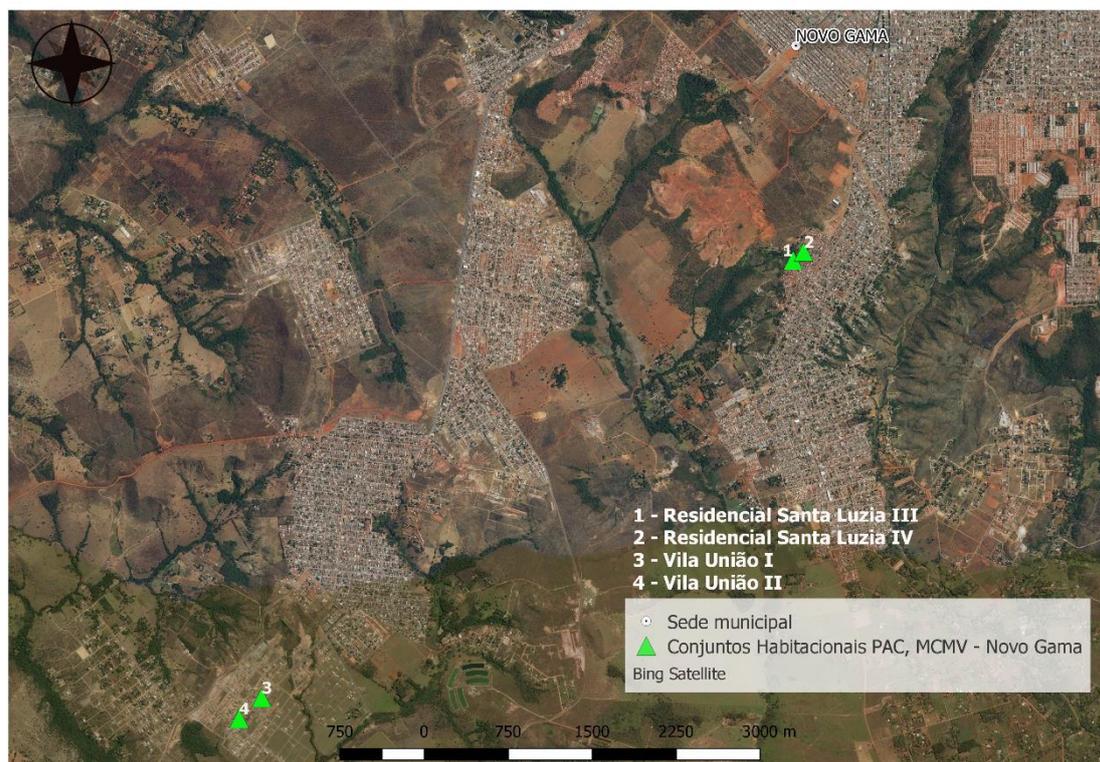
No Novo Gama, o PMCMV atendeu exclusivamente a Faixa 1, aquela que atende famílias com renda de até R\$ 1,8 mil. Neste sentido, aqui o Programa cumpre sua principal finalidade, que é suprir a demanda habitacional para o público mais carente, apesar de que, segundo os dados da Tabela 19, ainda não foram concluídas as entregas definitivas dos imóveis.

Compreendem conjuntos habitacionais típicos dos programas referidos: tipologias homogêneas, de baixo custo, para público-alvo de baixa renda, e localizados em áreas afastadas do centro da cidade. Replicam a máxima de produção em série de conjuntos habitacionais de periferia, reproduzindo a lógica de mercado ao assentar o empreendimento em área sem infraestrutura, a ser implantada ao ônus da municipalidade, desintegrada da malha central da cidade.

Estes empreendimentos visam diminuir o déficit habitacional do município, e absorvem parcelas de famílias que ocupavam as áreas irregulares. Portanto, é uma tentativa de resposta de atendimento do poder público local diante desta problemática. Não há informações sobre programas habitacionais no âmbito do governo estadual ou da prefeitura municipal.

Na figura 41 são apresentados os conjuntos habitacionais implantados no município do Novo Gama.

Figura 40 - Mapa dos conjuntos habitacionais no Novo Gama



Fonte: Google Maps, com adaptações, 2017.

Figura 41 - Conjunto habitacional Vila União no Novo Gama



Fonte: Prefeitura Municipal do Novo Gama

6.2.3. Ações possessórias

As ações possessórias incidentes sobre áreas no município constituem-se numa das variáveis para aferição das hipóteses de pesquisa. O levantamento destas ações se mostra essencial para verificar o grau de instabilidade nas relações sociais entre os atores envolvidos com as ocupações irregulares.

Para aferição da variável ‘ações possessórias’, foi realizada pesquisa junto ao Tribunal de Justiça de Goiás, Comarca de Novo Gama, nas 1ª Vara Cível (de família, infância e juventude) e 2ª Vara Cível (Criminal, de Fazenda Pública e de Registro Público e Ambiental), e com dados da Defensoria Pública no município. Foram levantados 600 processos, que tramitam naquele órgão, onde foram destacados os seguintes itens:

- a) Recorte temático, em que se destacavam aqueles processos que mencionavam os termos: usucapião, reintegração de posse, adjudicação compulsória, alienação, desapropriação e imissão de posse⁶⁷;
- b) Recorte territorial, com a identificação das áreas (gleba e/ou bairro) onde incide a ação;
- c) Recorte temporal: data do processo, para verificar o tempo da ação.

Ressalte-se que, no escopo deste trabalho, interessa a ação processual, ou seja o tema, quando se referia a ato judicializado envolvendo posse de terra, daí a delimitação temática e territorial. Outros dados constantes nos processos não foram levantados por não interferirem na “especialização” pretendida na pesquisa. Assim, não foram objeto de pesquisa itens tais como as partes envolvidas no litígio (autores das ações e réus), tampouco o seu conteúdo histórico, o resultado da ação, se julgada em benefício de quaisquer partes.

Do universo de processos levantados, foram identificadas **90 ações** possessórias, identificadas no período entre os anos de 2009 a 2016.

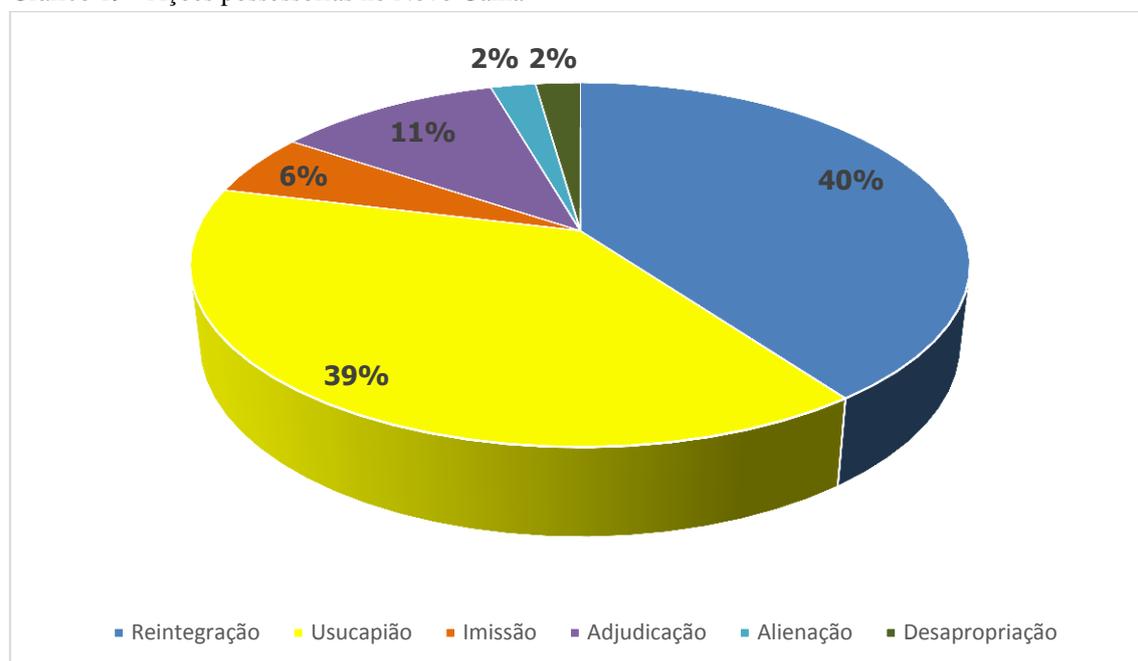
Infere-se, portanto, que predominam as ações de reintegração de posse e usucapião, que comparecem respectivamente com 39,58% e 38,54%. São quantitativos já esperados, visto que predominam no território do município propriedades privadas. A grande maioria das ações incidem em áreas de propriedade privada, onde as partes em litígio são entes particulares: ocupantes e donos da propriedade configurando, portanto,

⁶⁷ Sobre os conceitos destas ações, ver Capítulo 4, item 4.1.2

ações de usucapião. Destas ações, predominam aquelas onde os proprietários do imóvel, em geral grupos privados ou empresariais, que adquiriram os terrenos das famílias proprietárias das fazendas originárias, contestam judicialmente a posse do terreno que está ocupado pelas famílias que ali se fixaram – muitas delas há mais de duas décadas. Portanto, tem-se aí um cenário conflituoso, baseado em relações precárias de relações de compra e venda de imóveis que não se levaram a registro, daí a irregularidade fundiária.

O gráfico 19 a seguir apresenta a distribuição destas ações por tema, conforme as ocorrências levantadas na pesquisa.

Gráfico 19 - Ações possessórias no Novo Gama



Fonte: elaborado pelo autor

O outro item levantado foi a localidade onde incide a ação, ou seja, o imóvel objeto de litígio, referente à gleba, bairro ou quadra. Este item é imprescindível para o mapeamento das ações, com o objetivo de identificá-las espacialmente a fim de confrontá-las, assim, com as áreas irregulares levantadas.

A tabela 20 a seguir apresenta a distribuição das ações levantadas, por localidade. A locação destes encontra-se no mapa de levantamento de ações de reintegração.

Tabela 20 - Ações possessórias incidentes nos bairros do Novo Gama

Localidade	Ação						Total
	Reintegração	Usucapião	Imissão	Adjud.	Alienação	Desapr.	
Av Perimetral				1			1
Av Central	1						1
Chac Araguaia	3	7					10
Chac Coelho		1					1
Chac Eldorado		1					1
Conj Novo Gama	1	4					5
Conj Minas Gerais	1	2					3
Conj 1 HI	1			1			2
Estrela DAlva VI	3	2	2	5			12
Faz Campo Largo						2	2
Lago Azul	5	8		1			14
Lunabel	11	1					12
Mansões Andaraí				1			1
Marajoara	1						1
Pedregal	4	8			1		14
Pedregulho	2						2
Resid Alvorada			1				1
Resid Am. do Sul	1	2					3
Resid Paiva	1						1
Santa Luzia			2				2
Zona Rural	3	1					4
Total Geral	38	37	5	8	1	2	92

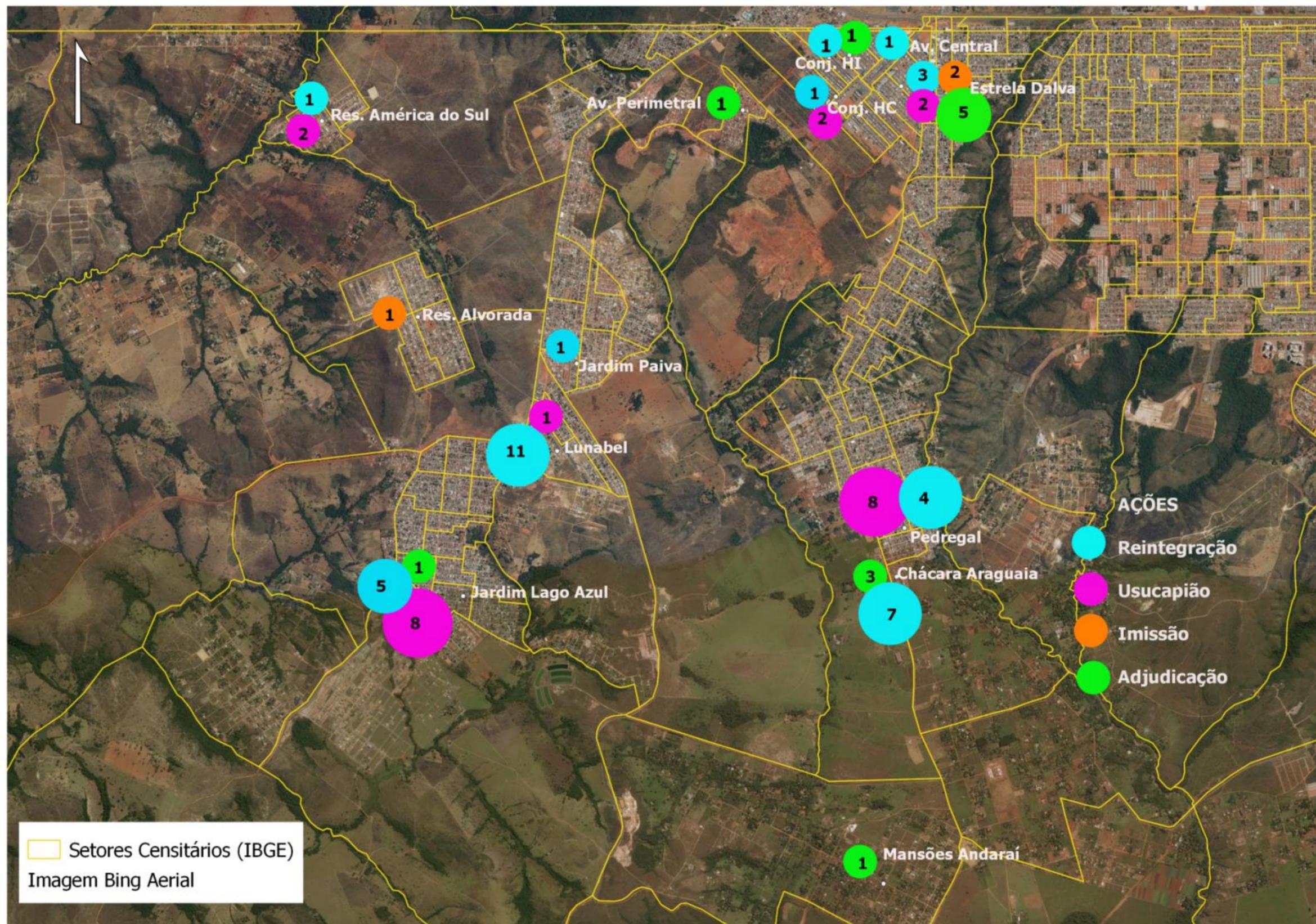
Fonte: elaborado pelo autor

Do total das 90 ações identificadas, considerando os temas pertinentes à ações possessórias, destacam-se as localidades, por ordem de grandeza:

- a) Lago Azul e Pedregal, com 14 ações;
- b) Lunabel, com 12 ações;
- c) Estrela D'Alva com 12 ações e;
- d) Chácaras Araguaia, com 10 ações.

As demais localidades apresentam ações pontuais, isoladamente, distribuídas entre os vários tipos de ações. A figura 42 mostra a locação, por bairro, das ações possessórias incidentes no município.

Figura 42 - Mapa das ações possessórias no Novo Gama



Fonte: Google Maps com adaptações, 2017

6.2.4. Correlação entre as variáveis

A partir do levantamento das variáveis de análise, conforme descritas no processo metodológico (item 6.1), o próximo passo para a comprovação da hipótese de pesquisa é a correlação entre as variáveis, que se dá pela sobreposição espacial das mesmas, a fim de verificar suas relações de interdependências.

Com relação às áreas irregulares, consideradas aquelas que apresentam ausência de registro cartorial, percebe-se a distribuição destas áreas ao longo dos principais eixos viários da cidade, concentrando-se em conformidade com a situação topográfica do sítio físico.

No quesito habitacional, apesar de haver implantado no município conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida, observa-se claramente que as unidades não absorvem a demanda por moradia necessária. A implantação dos mesmos se dá em localidades fora do centro urbano principal, seguindo a lógica do modelo ‘conjunto habitacional de periferia’, embora próximos às áreas irregulares. A leitura que se faz é a de que há uma tentativa da gestão municipal de abordar a demanda habitacional, minimizando os impactos da irregularidade, mas de maneira tímida e ainda distante dos índices ideais.

Pode-se observar que as localidades onde incidem as ações possessórias, principalmente referentes à reintegração de posse e usucapião são coincidentes nas localidades irregulares do Lago Azul e do Pedregal. O bairro Lago Azul configura-se, portanto, na localidade com maior incidência de ações litigiosas e ainda apresenta irregularidade fundiária. Portanto, é o bairro com maior potencial de iminência de relações conflituosas referentes à posse e propriedade da terra.

Todas estas localidades configuram uma paisagem construtiva homogênea, caracterizada por ocupações periféricas, com inadequações habitacionais e fundiárias, e precariedade de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana.

6.3. Valparaíso

6.3.1. Mapeamento fundiário

O mapeamento fundiário foi fundamentado em levantamentos “*in loco*”, complementados com informações e dados de técnicos municipais e de entidades atuantes, e aqui apresentados de forma consolidada, com o diagnóstico das áreas irregulares.

Diferentemente do que se observou no Novo Gama, onde as áreas irregulares estão dispostas no território segundo regiões distintas e homogêneas, condicionadas pelo sítio físico e suas barreiras naturais, no Valparaíso não se observa esta disposição. As áreas irregulares se distribuem em todo o território do município, de maneira dispersa e fragmentada. O “mapa da irregularidade” revela o processo de ocupação daquele território que, desde sua origem, foi marcado por sequências de loteamentos e desmembramentos de glebas para fins de ocupação residencial sem critérios de planejamento ordenado. O desenho urbano da cidade já nasce morfológicamente fragmentado, disforme e desintegrado. O elemento estruturador da ocupação é a BR-040, que por sua vez é a grande responsável pela morfologia fragmentada e pela ruptura de continuidade do desenho urbano da cidade.

Conforme o levantamento realizado, foram identificadas as seguintes áreas irregulares no Valparaíso, aqui agrupadas, para efeito desta pesquisa, na sua localização conforme a divisão da BR 040: no Valparaíso I ou no Valparaíso II:

Tabela 21 - Áreas irregulares no Valparaíso

	Bairro - assentamento	Localização
1	Chácaras Ypiranga	Valparaíso I
2	Chácaras Anhanguera	Valparaíso II
3	Céu Azul 3ª Etapa	Valparaíso II
4	Jardim dos Ipês	Valparaíso II
5	Parque Marajó	Valparaíso II
6	Parque Rio Branco	Valparaíso II
7	Santa Marina	Valparaíso II
8	Santa Rita de Cássia	Valparaíso II
9	Vila Guáira	Valparaíso II

Fonte: Elaboração do autor.

Por esta disposição, fica evidente que a maioria das áreas irregulares concentram-se no Valparaíso II, ou seja, localizada na margem oeste da BR-040, em direção à divisa com o Novo Gama.

Esta região é caracterizada por ser de ocupação mais recente, com relação à Etapa A, B, C e D, localizadas no Valparaíso I, onde estão localizados os principais equipamentos e serviços urbanos, onde o comércio é mais desenvolvido, e onde há diversidade de usos, densidades e melhores condições de infraestrutura. Por seu turno, o Valparaíso II apresenta condições de precariedade mais significativas. Entretanto, na última década, observou-se uma preocupação de recentes gestões municipais de desenvolver esta região da cidade, através da implantação de diversos equipamentos públicos, principalmente órgãos da administração local como, por exemplo o próprio prédio da Câmara Municipal, além da presença de faculdades privadas e, sobretudo, é a região onde se concentra a maior parte dos empreendimentos habitacionais recentes.

Como visto no capítulo anterior, o Valparaíso encontra-se em franco processo de expansão urbana, marcadamente controlada por agentes do mercado imobiliário. Aliado à omissão e ineficiência do poder público local, a especulação imobiliária gerou um espaço urbano irregular, produzindo loteamentos irregulares e desprovidos das mínimas condições de infraestrutura urbana.

Por seu turno, o Plano Diretor Municipal é evasivo e prolixo, embora atenda em boa medida o Estatuto da Cidade. Não há um processo de planejamento efetivo e o Plano Diretor assemelha-se à um mero conjunto de “boas intenções”, sem preconizar a função social da propriedade urbana e da própria cidade.

O enfrentamento das questões de irregularidade presentes no município é um dos grandes entraves à política fundiária local, visto que gestões anteriores e a atual Prefeitura ainda não conseguiram efetivar uma estrutura administrativa para implantação e um programa de regularização fundiária, mesmo o tema tendo estado nas pautas inclusive eleitorais.

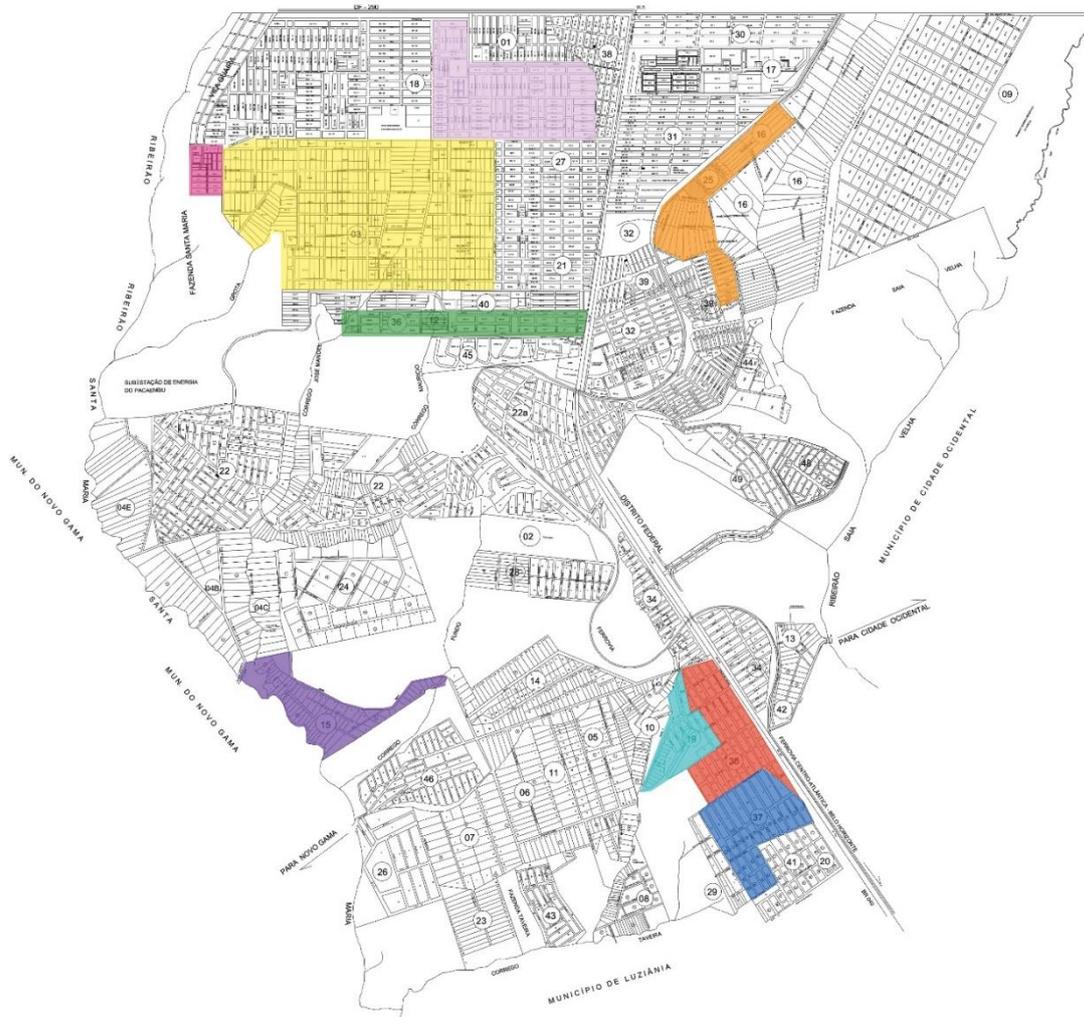
Figura 43 - Parque Rio Branco



Fonte: Google Street View

O mapa a seguir apresenta a distribuição das áreas irregulares no município.

Mapa 10 - áreas irregulares no Valparaíso



Mapa Urbano do Município de Valparaíso de Goiás - Áreas Irregulares

Legenda

- | | | | |
|--|-----------------------------|--|-------------------------------------|
| | Jardim dos Ipês | | Chácaras Ypiranga Glebas A e B |
| | Parque Marajó | | Chácaras e Mansões Santa Marina |
| | Parque Santa Rita de Cássia | | Chácaras Anhanguera Glebas A, B e C |
| | Nova Vila Guará | | Parque Rio Branco |
| | Jardim Céu Azul 3ª etapa | | |



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

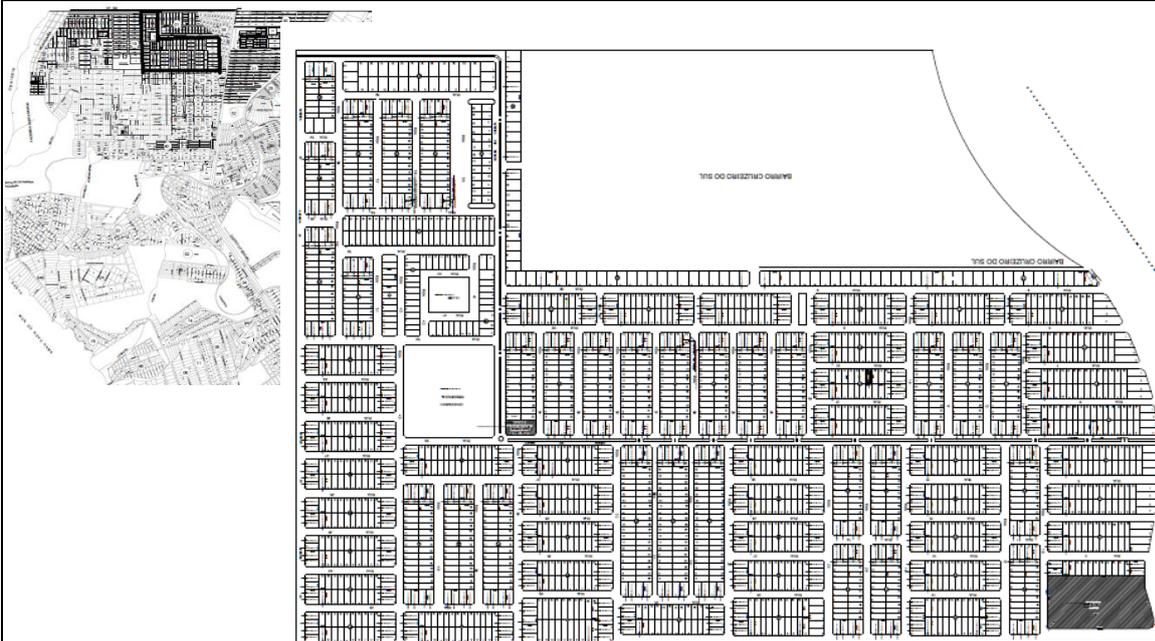
A seguir serão apresentados os diagnósticos dos bairros irregulares.

6.3.1.1. Jardim Céu Azul

DESCRIÇÃO DA ÁREA

A área se localiza na região Norte de Valparaíso de Goiás, localizado ao longo da DF-290, na divisa com o Novo Gama à oeste, margeando o Ribeirão Maria. A 3ª Etapa é a área irregular, onde as condições de precariedade são mais visíveis, apesar o bairro apresentar uma paisagem construída homogênea. É um dos mais adensados da cidade, e há uma diversidade de usos consolidados, predominantemente de pequenos comércios locais, além da maciça presença de instituições religiosas (sobretudo de igrejas evangélicas). Quanto à infraestrutura, não há galerias de drenagem pluvial, e não há iluminação em todo o conjunto. Apesar da precariedade, o bairro apresenta intensa vitalidade urbana.

MAPA DO BAIRRO



EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Escolas municipais Tancredo Neves, Professora Maria do Nascimento Paiva;
Escola de Educação infantil Mestre Sabiá
Posto de saúde da família.

IMAGENS



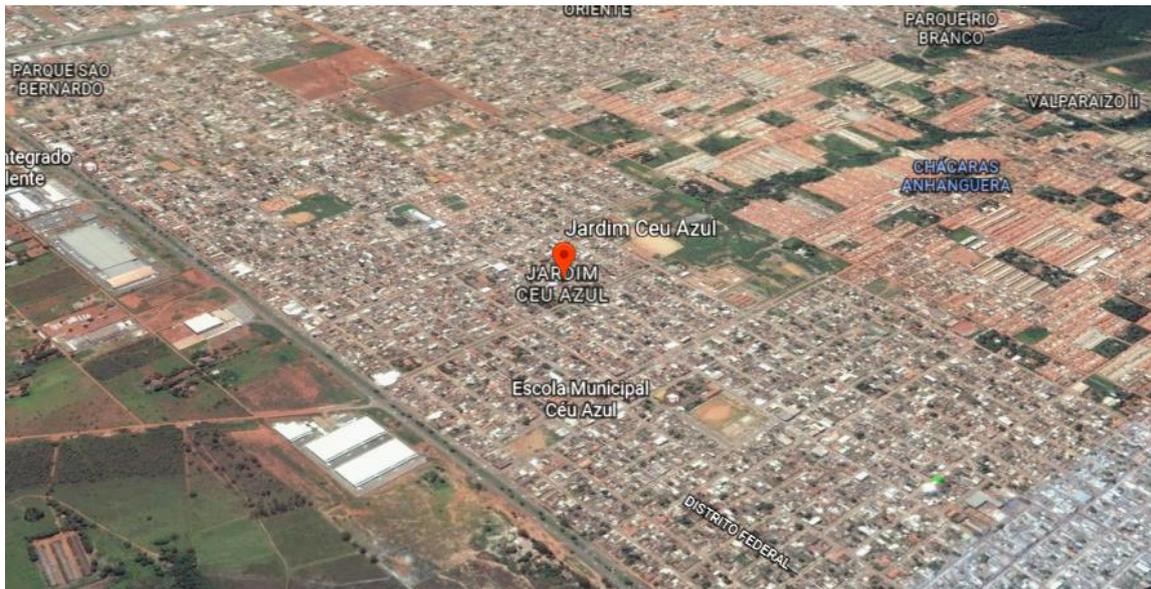
IMAGENS



Rua na 3 Estapa



Escola Mestre Sabiá



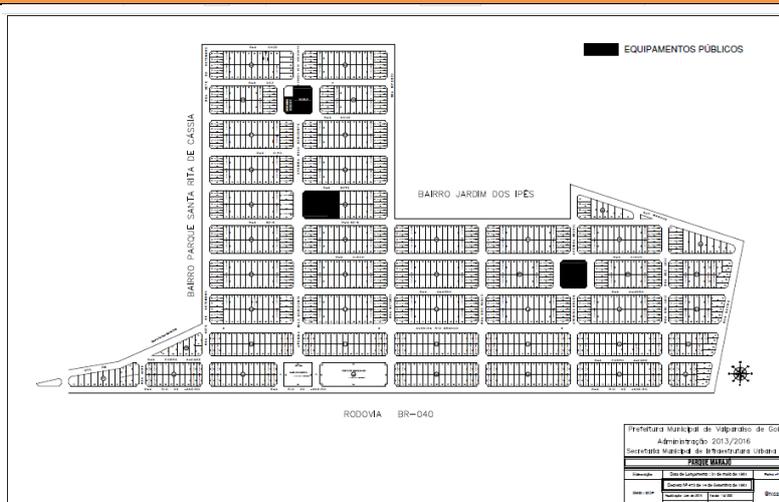
Fonte: Google Earth

6.3.1.2. Parque Marajó

DESCRIÇÃO DA ÁREA

Localizado na região sul do município, ao longo da BR-040. É uma das áreas de ocupação mais recente, resultado de desmembramento de área rural. Forma uma microrregião periférica que se funde com o Jardim Ingá, Distrito de Luziânia. Quando ao Zoneamento, está descrita como ZAR (Zona de Adensamento Restrito). A precariedade está presente nas condições construtivas habitacionais, e na deficiência de infraestrutura. Destaca-se que a região tem sido foco de implantação de grandes empreendimentos comerciais e de serviços: grandes redes atacadistas, empreendimentos imobiliários, entre outros, devido à localização às margens da BR-040.

MAPA DO BAIRRO



EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Estão presentes no bairro diversas escolas municipais, posto de saúde e policial.

IMAGENS



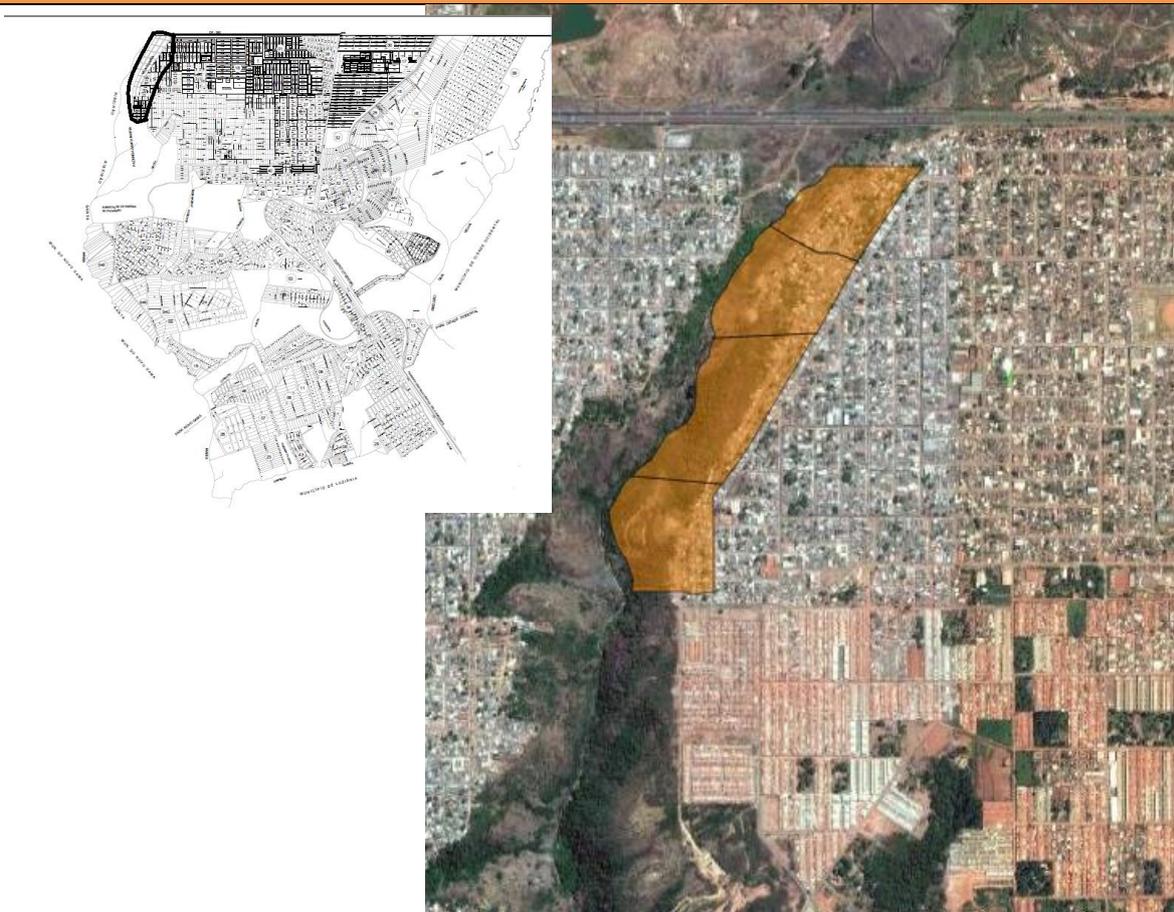
Fonte: Google Eart

6.3.1.3. Vila Guáira

DESCRIÇÃO DA ÁREA

A área se localiza na região Norte de Valparaíso de Goiás, próximo à divisa com o Novo Gama, ocupando as bordas da encosta do Ribeirão Maria. Com uma população estimada em 510 pessoas, é considerado um dos bairros mais precários e com maiores índices de violência. De acordo com o Censo de 2010 realizado pelo IBGE, a Vila Guáira foi classificada como Aglomerado Subnormal ou Favela. (<http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>). As condições de habitabilidade são as mais precárias, com quase total ausência de infraestrutura básica. Em 2015 a Prefeitura iniciou o processo de regularização fundiária de parte da área, mas ainda não foi finalizado.

MAPA DO BAIRRO



EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Escola Municipal Ulisses Guimarães
Escola de Educação Infantil Semeando o Saber

IMAGENS



Fonte: Google Earth



Conjunto Residencial Vila Guaira

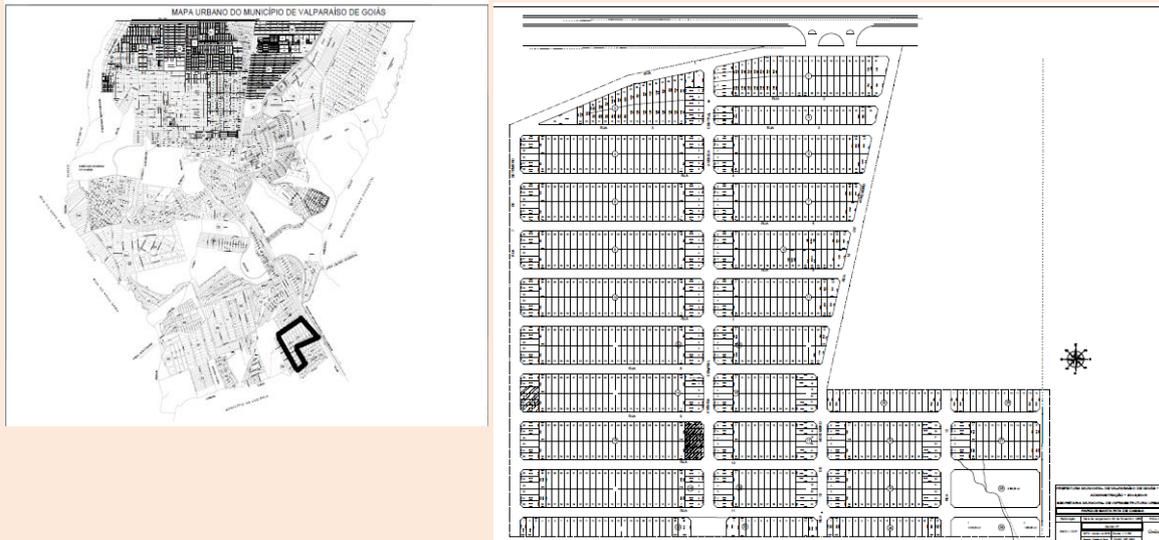


6.3.1.4. Santa Rita de Cássia

DESCRIÇÃO DA ÁREA

A área se localiza na região Sul, o bairro Santa Rita de Cassia é composto por aproximadamente 1.199 imóveis, entre residências, comércios, Igrejas, etc, em parte regularizados pela Prefeitura. O bairro encontra-se às margens da BR 040, próximo aos principais empreendimentos que se vêm sendo construídos na região, como a rede atacadista e o Havan Oultet.

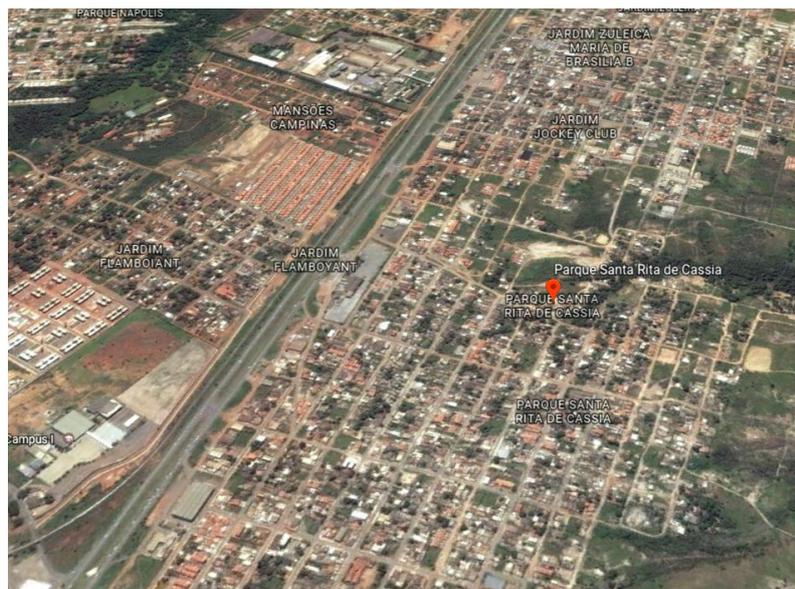
MAPA DO BAIRRO



EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Escola Municipal; Centro Municipal de educação infantil

IMAGENS



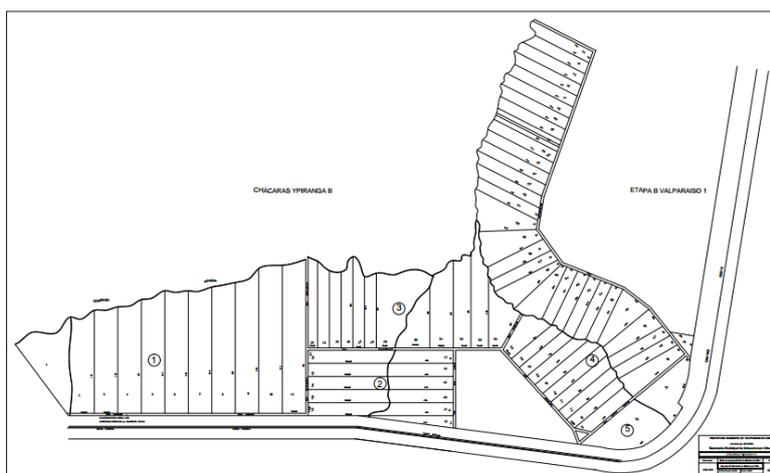
Fonte: Google Earth

6.3.1.5. Chácaras Ypiranga Glebas A e B

DESCRIÇÃO DA ÁREA

Localizada no Valparaíso I, é resultado de desmembramento de fazenda posterior à emancipação do município, acompanhando o processo de construção das Etapas B, C e D na região. As condições de irregularidade são devido à falta de registro cartorial em parte dos lotes. Na Gleba A encontram-se conjuntos habitacionais implantados por programas municipais ou empreendimentos privados. Localizada às margens de área de Proteção, à impedimentos e restrições construtivas que têm dificultado a regularização da gleba.

MAPA DO BAIRRO



EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Não existem no bairro equipamentos ou serviços públicos; os mais próximos se encontram nos bairros adjacentes, Parque Esplanada e Jardim Oriente.

IMAGENS

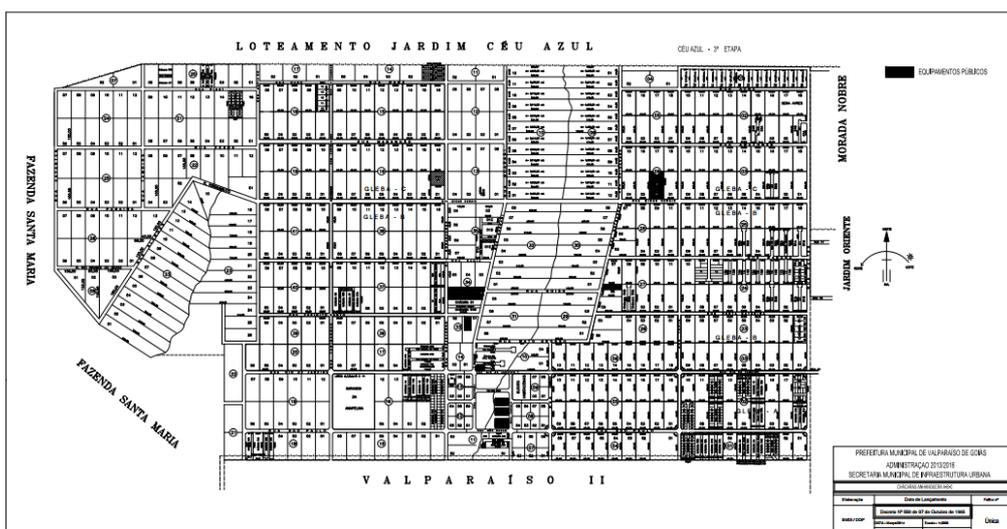


6.3.1.6. Chácaras Anhanguera

DESCRIÇÃO DA ÁREA

A área se localiza na região oeste, incrustado no centro do Valparaíso II. O Bairro Chácaras Anhanguera é dividido em 3 glebas A, B e C, com tem aproximadamente 12.375 imóveis em parte já regularizados pela Prefeitura. É um dos maiores bairros da cidade, com diversidade de usos e ocupações. É bem servido de infraestrutura,

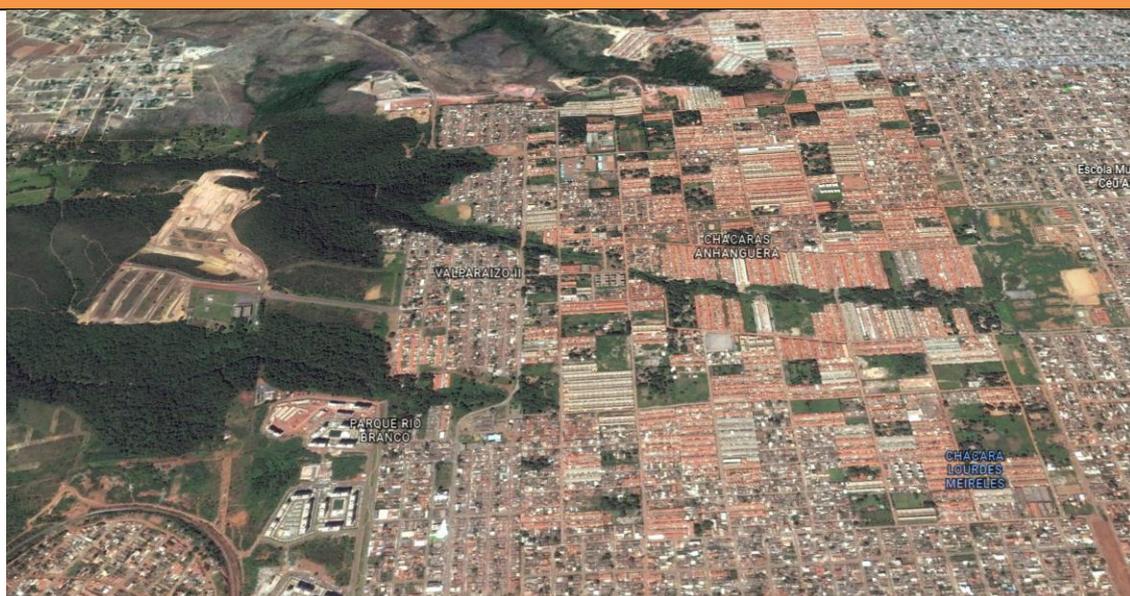
MAPA DO BAIRRO



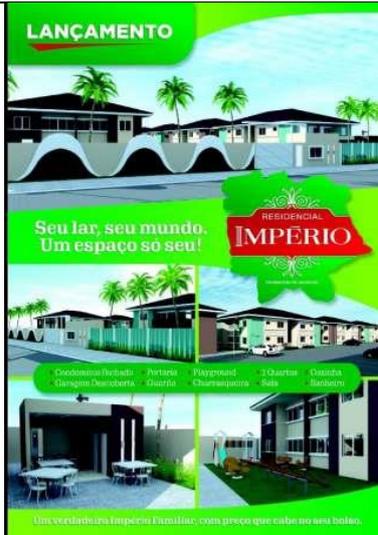
EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Pela localização privilegiada e pelo tamanho e densidade do bairro, encontram-se diversos equipamentos e serviços de educação, saúde, lazer e segurança.

IMAGENS



IMAGENS



Condomínio residencial privado e panfleto de lançamento imobiliário no bairro Chácaras Anhanguera: predominância de loteamentos privados atendendo demanda de moradia para classe média.



Terrenos particulares ficam cheios de lixo e entulho, em Valparaíso de Goiás: Prefeitura chega a gastar R\$ 500 mil por mês para limpar áreas. Segundo moradores, ratos, escorpões e baratas são comuns na região. Manchete no G1 sobre o bairro Anhanguera.

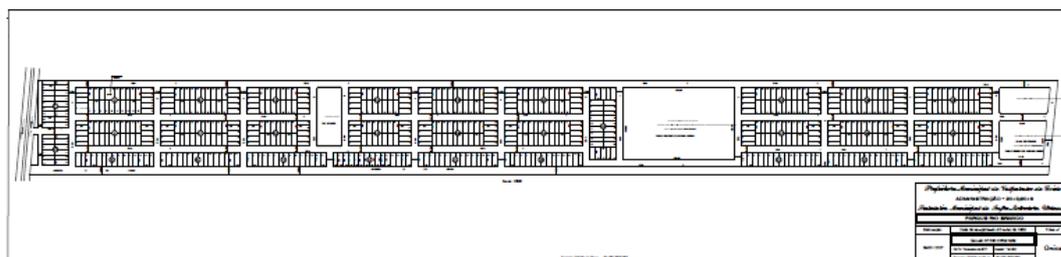
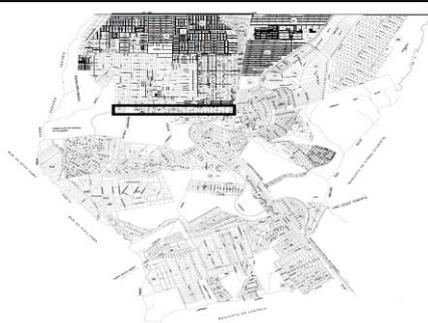
<<http://g1.globo.com/goias/noticia/2015/09/terrenos-particulares-ficam-cheios-de-lixo-e-entulho-em-valparaiso-de-goias.html>>

6.3.1.7. Parque Rio Branco

DESCRIÇÃO DA ÁREA

Localizado na região central da cidade, no Valparaíso II. Conta com aproximadamente 910 imóveis. Parcelamento remanescente da grande gleba onde se encontra o Jardim Oriente. Pela proximidade com este, é a área que apresenta o maior desenvolvimento e crescimento da última década, se consolidando como nova centralidade, disputando em importância com a Etapa A no Valparaíso I. Aqui se encontram grandes equipamentos “âncoras” que impulsionam este “boom” de crescimento: a Faculdade Anhanguera, a Câmara de Vereadores e o recente e grandioso condomínio privado Parque Rio Branco. Mas a velocidade das construções não acompanhou o processo de regularização fundiária, pois alguns terrenos ainda se encontram com irregularidade registraria.

MAPA DO BAIRRO



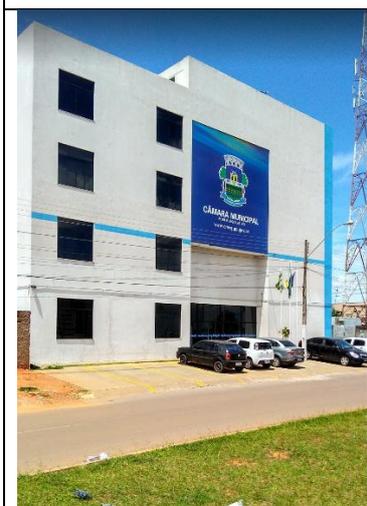
EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Escola Municipal Rio Branco; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; Câmara Municipal de Vereadores

IMAGENS



IMAGENS



Condomínio residencial Parque Rio Branco, e o prédio da Câmara de Vereadores.

6.3.2. Programas habitacionais

Confirmando o processo de expansão imobiliária e crescimento urbano verificado no território, recentemente tem se observado no município uma forte e crescente implantação de equipamentos de grande porte, tais como grandes redes de comércio atacadista (Base, Atacadão, Havan, entre outros), expansão do shopping center (Shopping Center Sul), faculdades privadas (Anhanguera), em sua maioria localizados ao longo da BR-040, margeando os bairros do Valparaíso I e II. Reforçam este processo a proliferação, na última década, de conjuntos habitacionais de média renda, implantados em quase todas as regiões da cidade.

Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, até 2106, o município de Valparaíso foi contemplado no Programa Minha Casa Minha Vida, conforme se vê na Tabela 22:

Tabela 22 - Programa Minha Casa Minha Vida no Valparaíso

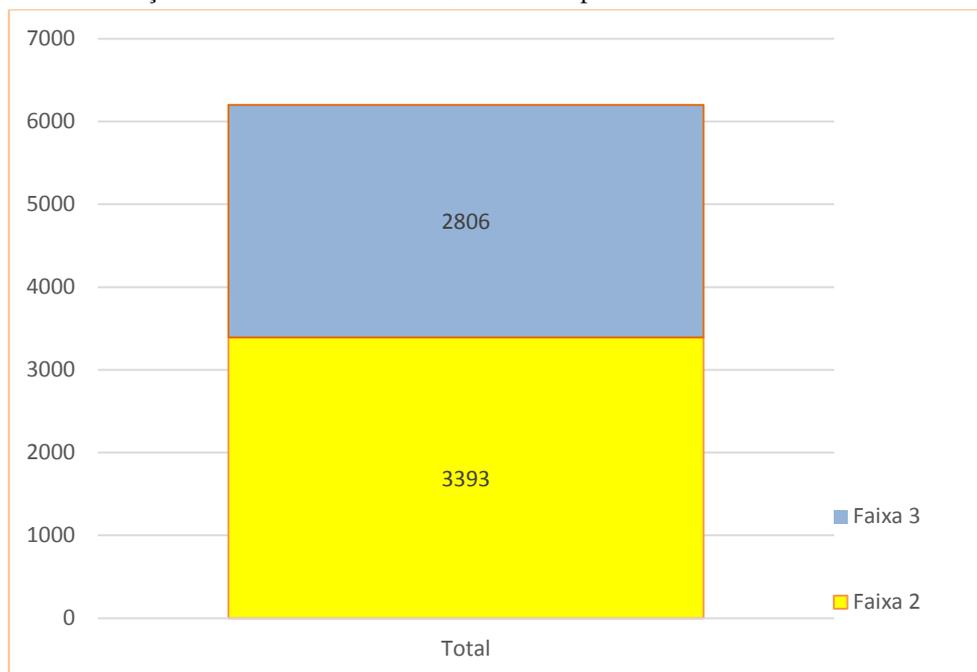
Faixa	Localidade	Construtora	Data contrato	Unidades Contratadas	Unidades Concluídas	Unidades Entregues
3	Colinas VI. Chácara Ypiranga Quadra 01	Gois Construtora	2016	76	39	39
3	Residencial Araxá. Anhanguera Chácara 02	Park Construtora	2016	88	88	37
3	Colinas IV Chácara Ypiranga Gleba A	Gois Construtora	2016	60	60	11
3	Colinas V Chácara Ypiranga Gleba A	Gois Construtora	2016	68	68	43
2	Residencial Havana Chácara Ypiranga Gleba A	Gois Construtora	2015	44	44	44
2	Residencial Jatobá Chácara Ypiranga Gleba A	Gois Construtora	2015	44	44	43
2	Residencial Kiara Chácara Ypiranga Gleba A	Gois Construtora	2015	44	44	44
2	Crato Chácara Ypiranga Gleba A	Park Construtora	2015	44	44	43
2	Diamantina Chácara Ypiranga Gleba A	Park Construtora	2015	44	44	42
2	Equador Chácara Ypiranga Gleba A	Gois Construtora	2015	44	44	44
2	Flora CH3F Chácara Ypiranga Gleba A	Gois Construtora	2015	44	44	41
2	Imperatriz Chácara Ypiranga Gleba A	Gois Construtora	2015	44	44	41
2	Monte Verde Chácara Anhanguera Gleba A	Conpac Construtora	2015	52	52	52
2	Residencial Guarani Chácara Ypiranga Gleba A	Gois Construtora	2015	44	44	44
2	Almirante Chácara Ypiranga Gleba A	Park Construtora	2015	44	44	43
2	Barbalha Chácara Ypiranga Gleba A	Park Construtora	2015	44	44	44
2	Parque Belle Nature Mod 2	Prime Inc.	2014	192	-	-

	Chácaras Ypiranga Gleba A					
2	CR 9 Pq. Dos Esportes – Fazenda Santa Maria	JC Gontijo	2014	480	480	430
2	Parque Belle Nature Mod 1 Chácaras Ypiranga	Prime Inc.	2014	192	-	-
2	Residencial Belle Stanza Pq Esplanada 2	MRV Eng.	2012	158	158	95
2	Residencial Valença Park Céu Azul	Vega Const.	2012	95	95	65
2	Rossi Ideal Qd. 3 - Cidade Jardins	São Maurício Empr. Imob.	2012	448	448	286
2	Rossi Ideal Qd. 4 - Cidade Jardins	São Maurício Empr. Imob.	2012	424	424	263
2	Bello Fiore Qd. 38 – Parque Esplanada 2	MRV Eng.	2012	96	96	50
2	CR 5 Mod. 1	JC Gontijo	2012	480	480	264
2	CR 5 Mod. 2	JC Gontijo	2012	480	480	333
3	Flores do Bosque	Gold Santorini	2011	83	83	78
3	Flores do Vale	Gold Santorini	2011	155	155	155
3	Parque Bello Solare Parque Esplanada II	MRV Eng	2011	366	366	155
3	Residencial Belle Stella	MRV Eng	2011	398	398	249
3	Residencial Bello Valle	MRV Eng	2011	398	398	287
3	Bello Mare	MRV Eng	2011	398	398	212
3	CR 1 Parque das Árvores Modulo 4	JC Gontijo	2011	264	264	69
3	CR 1 Parque das Árvores Módulo 3	JC Gontijo	2011	264	264	69
2	Belle Acqua – Pq. Esplanada 3	Prime Inc.	2010	262	262	222
2	Bello Cielo - Pq. Esplanada 3	Prime Inc.	2010	340	340	206
2	Flores da Serra – Av. Eucaliptos Qd. 3	Goldfarb Inc.	2010	260	260	260
3	Parque dos Sonhos CR3 - Parque das Cachoeiras	JC Gontijo	2009	188	188	143

Fonte: Secretaria de Habitação/Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal – 2017

O Ministério das Cidades informa que no município de Valparaíso encontra-se o maior número de unidades do PMCMV de todo o Brasil. Entretanto, nota-se que no município do Valparaíso não foram implantados conjuntos habitacionais na Faixa 1, ou seja, o que atende famílias com renda de até R\$ 1,8 mil. Predominam no Valparaíso conjuntos habitacionais da Faixa-2, 65,8% dos empreendimentos (25 conjuntos, num total de 3.393 unidades). Já a Faixa-3 foram 34,2% dos empreendimentos habitacionais construídos na cidade (13 conjuntos, num total de 2.806 unidades). O Gráfico 20 a seguir demonstra a distribuição das Faixas do MCMV no Valparaíso.

Gráfico 20 - Distribuição das Faixas 2 e 3 do PMCMV no Valparaíso

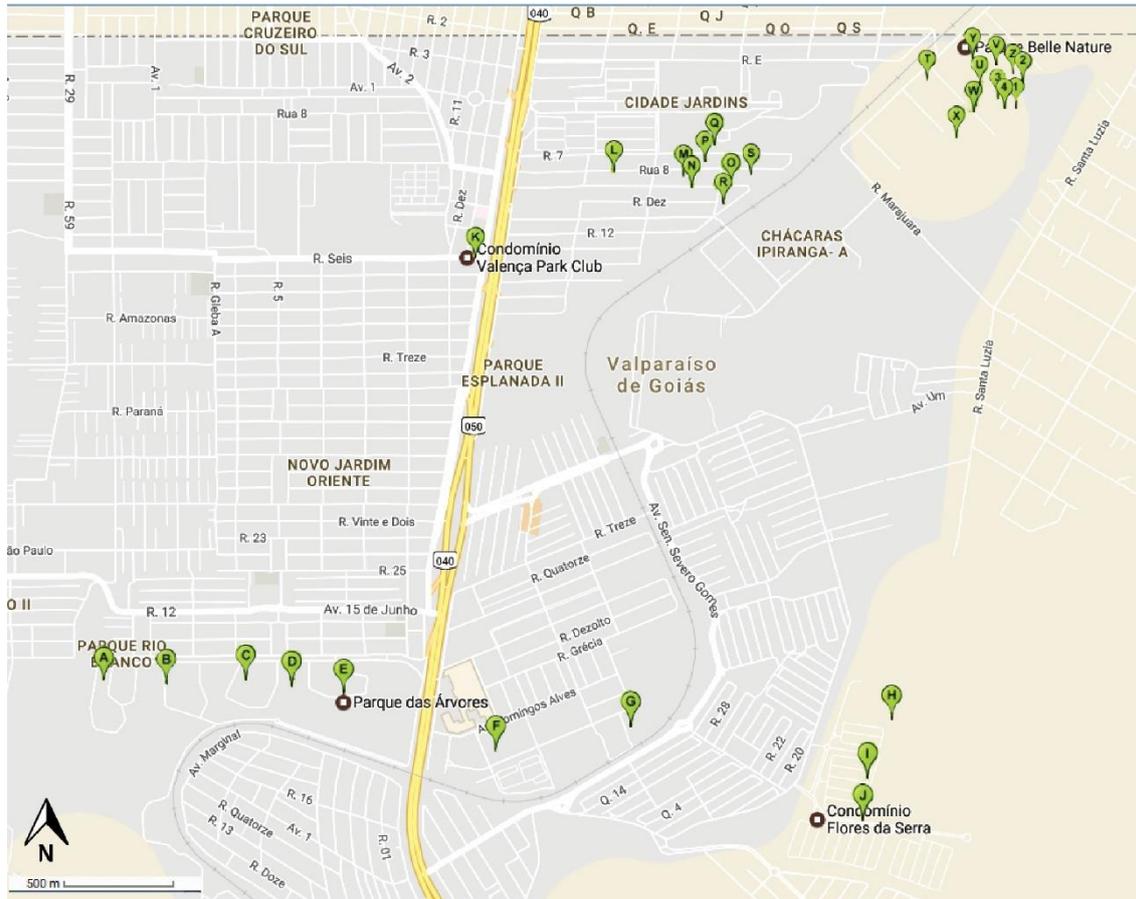


Fonte: Elaborado pelo autor

Fica evidente que o Valparaíso se encontra em franco processo de crescimento construtivo, visto que a implantação, em larga escala, destes conjuntos habitacionais, ao atenderem mercado da classe média, impulsionam e aquecem o mercado imobiliário local. Este crescimento, engendrado pelos agentes do mercado imobiliário de terras, e com o aval do poder público local, replica o modelo de expansão e crescimento atendendo à especulação de terras e, mais uma vez, não há atendimento de políticas públicas para atendimento de provisão habitacional de interesse social.

Ainda segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, até 2106, o município de Valparaíso foi contemplado no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no programa Urbanização de Assentamentos Precários, para construção de 615 unidades na Vila Guáira 2ª Etapa. O empreendimento encontra-se paralisado, sendo que foram entregues 318 unidades habitacionais (84,92%), além de entregue escola e creche. Havia previsão de implantação de um parque linear, que foi descartado durante o processo.

Figura 44 - Localização dos conjuntos habitacionais MCMV no Valparaíso



Legenda

- | | | |
|---------------------------------------|--|---------------------------------|
| A Parque dos Esportes | M Condomínio Bello Mare | Z Residencial Colinas VI |
| B Parque Clube 2 | N Parque Belle Stella | 1 Condomínio Kiara |
| C Parque Clube | O Condomínio Belle Fiori | 2 Residencial Havana |
| D Parque dos Sonhos | P Condomínio Rossi Parque Nova Cidade 2 | 3 Residencial Imperatriz |
| E Parque das Árvores | Q Condomínio Rossi Parque Nova Cidade 1 | 4 Residencial Jatobá |
| F Condomínio Bello Ciello | R Condomínio Belle Stanza | |
| G Condomínio Belle Acqua | S Parque Bello Solare | |
| H Residencial Flores Do Bosque | T Condomínio Bello Ciello | |
| I Residencial Flores Do Vale | U Residencial Equador | |
| J Condomínio Flores da Serra | V Residencial Flora | |
| K Condomínio Valença Park | W Residencial Guarani | |
| L Parque Bello Valle | X Residencial Colinas IV | |

Fonte: Google Maps com adaptações.

6.3.3. Ações possessórias

Levantamento feito junto ao Tribunal de Justiça de Goiás, Comarca de Valparaíso, na 2ª Vara Cível, juntamente com dados da Defensoria Pública no município revelou que no município de Valparaíso ocorreram **540 ações**, num universo de cerca de 900 processos, segundo o levantamento da 2ª Vara Cível. Os dados da Comarca de Valparaíso trataram tão somente das ações recorrentes com os temas “usucapião” e “reintegração de posse”, não tendo informações de outras tipologias de ações possessórias.

As ações se devem, sobretudo, em ações de Usucapião e Reintegração de posse, visto que grande parte das áreas do município onde se localizam as áreas irregulares são terrenos privados oriundos de fazendas loteadas e não regularizadas. A Tabela 23 a seguir apresenta a distribuição das ações no território da cidade.

Tabela 23 - Ações possessórias no Valparaíso

Localidade	Ação		
	Reintegração	Usucapião	Total
Parque Marajó	3	32	35
Vila Guaíra (Vila dos Carneiros)	5		5
Céu Azul (Fazenda Urubu)	500		500
Total Geral			540

Fonte: elaborado pelo autor

Os bairros onde mais incidem as ações são as localidades Céu Azul e Parque Marajó. Os demais, pontuais, se localizaram nos bairros Vila Guaíra, e Parque Rio Branco.

A ocupação do território da cidade foi marcada pelo desmembramento de fazendas e chácaras que, com o processo de consolidação e crescimento urbano do DF, amplificou o fenômeno da migração de população rumo à esta região, favorecendo o surgimento de loteamentos para absorver a crescente demanda. Este processo se dá anteriormente à emancipação do município de Luziânia, sendo que Valparaíso era apenas um distante bairro desvinculado da histórica cidade. Ademais, assim como se repete nas outras localidades do Entorno do DF, os loteamentos e a ocupação urbana não são acompanhados de urbanização e urbanidades devidas, fazendo surgir, desde sua origem, localidades precárias não infraestruturadas e com características de periferia.

Apesar da maior parte de ações judiciais se referirem à usucapião, no município de Valparaíso observaram-se algumas ações de reintegração de posse incidentes, sobretudo, nos bairros mais precários e periféricos. Exemplo recente é o caso

da Fazenda Urubu, na 3ª Etapa do Céu Azul onde, em 2015, foi expedida ação de reintegração de posse, conforme o relato do jornal local ‘Alo Valparaiso’:

Moradores da 3ª Etapa do Céu Azul recebem notificação de reintegração de posse da Fazenda Urubu: Nos últimos dias, muitos moradores da 3ª Etapa do Céu Azul convivem com o medo da perda de seus lares. Trabalhadores que lutaram por diversos anos pagando cada palmo de chão, correm sérios riscos de ficarem sem seus terrenos comprados no passado. Estipula-se que 500 proprietários de lotes no bairro tenham recebido uma carta de notificação requerendo a restituição do imóvel ou pagamento mediante de acordo a ser firmado no Cejusc/Val, sob pena ajuizamento da compra e reintegração de posse e despejo. Cerca de 2.000 famílias vivem um pesadelo e seguem revoltadas. O requerente da ação na Justiça é a Agropecuária Fazenda Urubu. Infelizmente, da noite para o dia, os moradores da 3ª Etapa do Céu Azul, ganharam um presente de grego vindo dos herdeiros da Fazenda Urubu. Que cobram judicialmente o pagamento dos terrenos pela metade do preço para regularizar a situação. O requerente exige que sejam pagos valores atuais pelo metro quadrado. Algo que soa como injusto aos ouvidos dos munícipes prejudicados. (CARLOS, 2015).

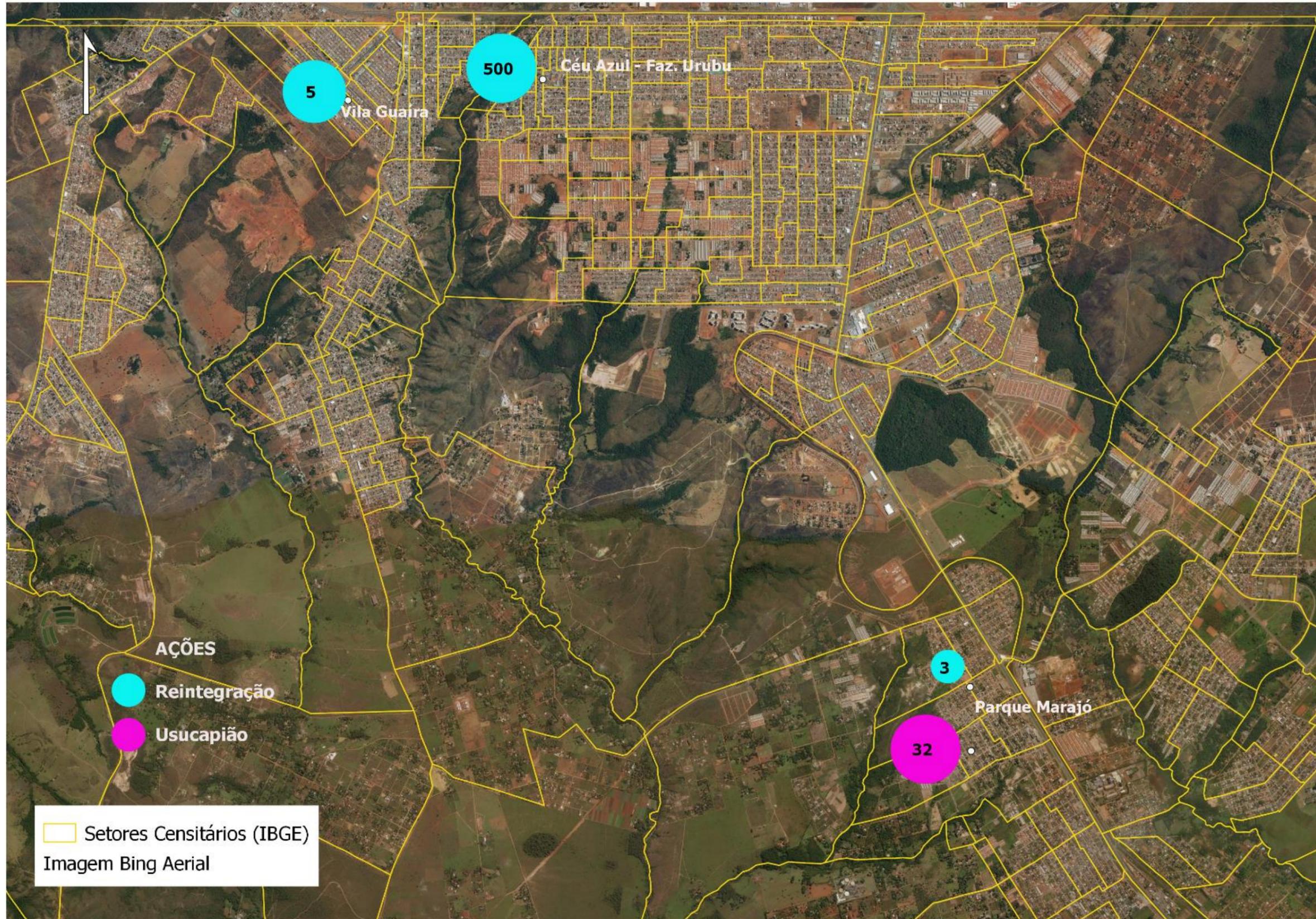
Este relato da ‘Fazenda Urubu’ é um retrato da situação atual das áreas irregulares no Valparaiso. O Parque Marajó e o Jardim Céu Azul são significativos desta conjuntura precária de relações de posse e propriedade, entre posseiros e proprietários.

O Céu Azul, como demonstrado, é um bairro grande – tem 3 Etapas, e apresenta diversidades e intensidades de uso, com dinâmicas urbanas que lhe conferem identidade única. Nesta diversidade, encontram-se situações como as quadras irregulares onde ocorrem embates judiciais como o caso emblemático acima relatado.

No caso do Parque Marajó, destacam-se ações referentes à usucapião. A reivindicação da propriedade, pelos ocupantes, revela uma necessidade premente de regularizar a situação dominial do imóvel, visto que, conforme observado, esta é uma das regiões da cidade onde tem se implantado grandes empreendimentos imobiliários, comerciais e residenciais. Nesse processo de expansão urbana, reflete as reais preocupações daquela população que não tem a segurança da posse, visto que convivem com situações precárias de acordo com os proprietários. Residiria aí uma possível tipificação de processo de gentrificação em curso, que vale uma pesquisa mais aprofundada sobre a situação.

Os loteamentos onde incidem as ações de reintegração de posse/usucapião estão locadas no mapa a seguir.

Figura 45 - Mapa de ações possessórias no Valparaíso



Fonte: Google maps com adaptações, 2017.

6.3.4. Correlação das variáveis

No Valparaíso, as áreas irregulares estão presentes principalmente na região oeste da cidade, no Valparaíso II, à exceção das Chácaras Ipiranga, que se localiza no Valparaíso I. As condições de irregularidade se referem à ausência de registro cartorial adequado e, conforme definido no recorte temático desta pesquisa, foram identificados os bairros onde incidem áreas irregulares, não sendo considerados nesta identificação, portanto, a unidade imobiliária individualizada. Áreas ou bairros maiores, como o Céu Azul, as Chácaras Ipiranga ou o Parque Rio Branco já passaram ou estão em processo de regularização fundiária, ao menos em partes destas localidades. As ações de regularização da Prefeitura não têm conseguido efetivar um amplo programa de regularização fundiária, tamanho é o problema em todo o território municipal.

O que estas áreas irregulares têm em comum são as condições de precariedade e de habitabilidade, de maneira geral homogeneizadas em todos os bairros. Serviços e equipamentos públicos insuficientes ou ausentes, infraestruturas insuficientes ou inexistentes, ou seja, uma paisagem marcadamente de periferia.

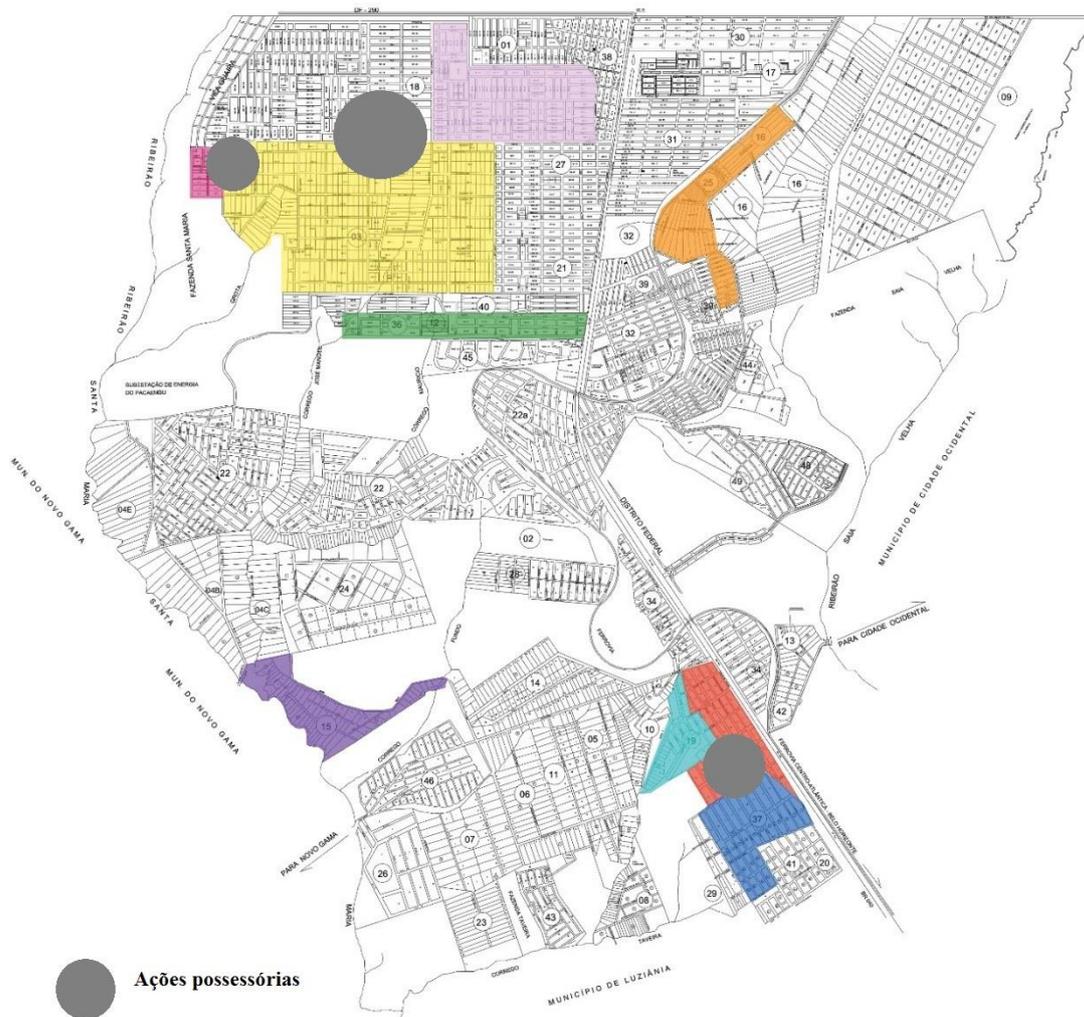
De certo que aqueles bairros maiores, já consolidados e mais adensados, apresentam intensidade e dinâmicas urbanas que indicam lugares com diversidade de uso e identidades próprias.

Na sobreposição entre as variáveis, observa-se o seguinte:

1. Os bairros irregulares onde ocorrem maior coincidência entre as ações possessórias são o Jardim Céu Azul e o Parque Marajó; portanto são as áreas com maior potencialidade de embate judicial litigioso;
2. Não foram inseridos nesta sobreposição os conjuntos habitacionais pois, como visto, não há no Valparaíso conjunto habitacional implantado pelo MCMV para a Faixa 1. Portanto, não se considera que o município tenha atendido provisão habitacional de interesse social;

Por fim, fica evidente no Valparaíso um processo de expansão e crescimento urbano focado no mercado de terras, sem uma política voltada para a regularização fundiária de assentamentos irregulares, nem tampouco para redução do déficit habitacional para população de baixa renda.

Mapa 11 - Sobreposição de locação das ações possessórias e áreas irregulares no Valparaíso



● Ações possessórias

Mapa Urbano do Município de Valparaíso de Goiás - Áreas Irregulares

Legenda

- | | |
|---|--|
| Jardim dos Ipês | Chácara Ypiranga Glebas A e B |
| Parque Marajó | Chácara e Mansões Santa Marina |
| Parque Santa Rita de Cássia | Chácara Anhanguera Glebas A, B e C |
| Nova Vila Guairá | Parque Rio Branco |
| Jardim Céu Azul 3ª etapa | |



sem escala

Fonte: Elaboração do autor, 2017.

6.4. Cidade Ocidental

6.4.1. Mapeamento fundiário

De maneira geral, observou-se que as áreas irregulares encontradas no território estão concentradas ao longo da GO-521. Necessário destacar que são diversas as situações de irregularidades que se apresentam: desde situações de irregularidade fundiária, como falta de registro, até irregularidades ambientais, tais como ocupações em APAs.

Foram identificadas as seguintes áreas irregulares em Cidade Ocidental: **SQ-01, Pé no Freio, e Jardim ABC.**

Figura 46 - Áreas irregulares na Cidade Ocidental



Legenda



SQ 01 Parque Nápoles



Pé no Freio – Parque Araguari



SQ 02 Parque Friburgo



Jardim ABC

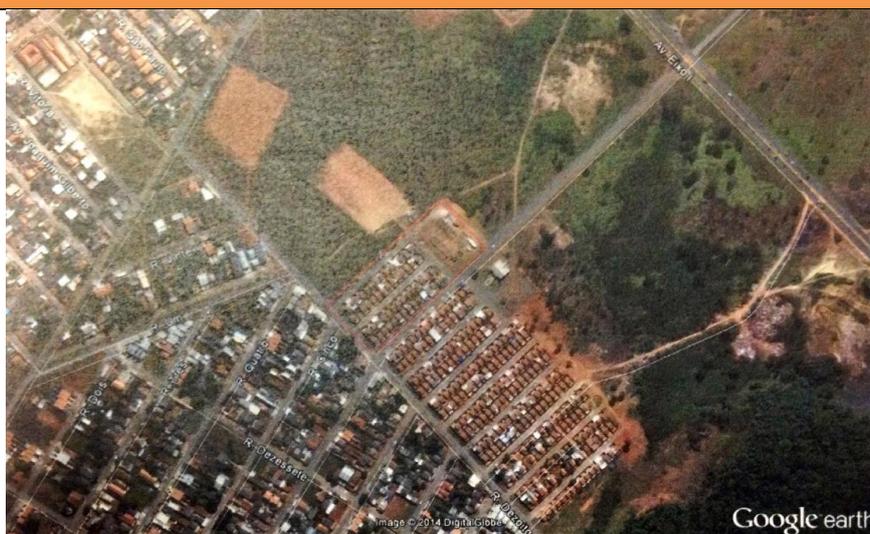
Fonte: Google maps com adaptações. 2017

6.4.1.1. SQ-01

DESCRIÇÃO DA ÁREA – SQ 01

Localizada no Parque Nápoles, a área é composta por aproximadamente 70 domicílios construídos por meio do programa MCMV, é facilmente acessada por vias pavimentadas. O traçado do sistema viário no local, composto predominantemente por vias de pavimentação asfáltica e residualmente por vias sem pavimentação, é ortogonal, com integração entre as vias da área, porém, com parcial integração com o restante do município. A irregularidade reside na falta de registro devido do condomínio.

LOCALIZAÇÃO



DADOS GERAIS

População da área: 248

Área: 1,9 ha

EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Unidade de saúde; Ginásio de esportes; Centro multiuso; Igrejas católica, evangélica e de matriz africana.

IMAGENS



6.4.1.2. SQ-02

DESCRIÇÃO DA ÁREA

Localizada no Parque Friburgo a área é facilmente acessada por vias pavimentadas com, em poucos casos, sinalização vertical. Apresenta um sistema viário de traçado ortogonal, composto por vias de pavimentação predominantemente asfáltica, de precário estado de conservação, com integração entre as vias da área e ao restante do município. Toda a área é atendida por rede de esgotamento sanitário e abastecimento de água. No que se refere à drenagem pluvial, há apenas guia nas vias, havendo a coleta e limpeza urbana em todo o perímetro. Em termos de ocupação, o assentamento apresenta alta densidade populacional e de edificações, distribuída pela área de forma consolidada e contínua.

MAPA DO BAIRRO



DADOS GERAIS

População da área: 416 famílias

Área: 7,6 ha

EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Não há equipamentos na área, porém nas proximidades há uma escola de ensino médio

IMAGENS

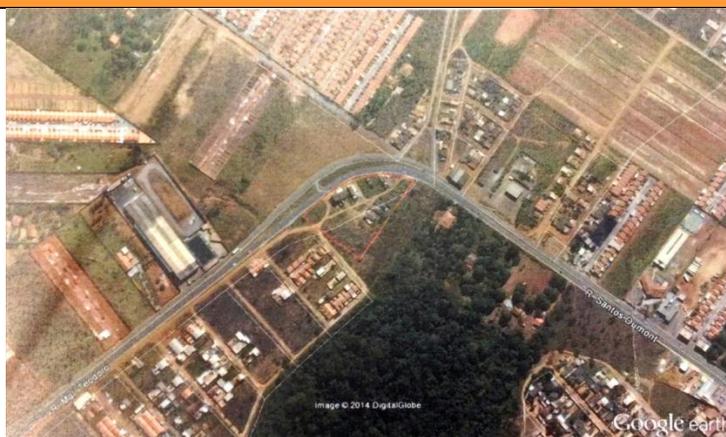


6.4.1.3. Pé no Freio

DESCRIÇÃO DA ÁREA – PÉ NO FREIO

Localizada no Parque Araguari, a área é facilmente acessada por via pavimentada. O traçado do sistema viário no local é composto por vias de pavimentação predominantemente de cascalho. O esgoto, no assentamento, é por fossa, com rede de abastecimento de água em toda a área, não havendo drenagem pluvial. A área não é atendida pelo sistema de limpeza urbana, apenas de coleta, sendo verificado muito acúmulo de resíduos sólidos e lixo em todo o perímetro. Em termos de ocupação, o assentamento apresenta baixa densidade populacional e de edificações (tratam-se de, aproximadamente, 10 unidades), distribuída pela área de forma fragmentada. No que se refere às questões ambientais, a ocupação está localizada próxima à Zona de Proteção Ambiental do município, havendo a necessidade de recuperação da área.

MAPA DO BAIRRO



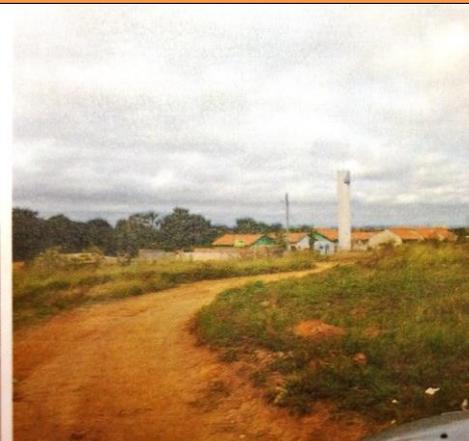
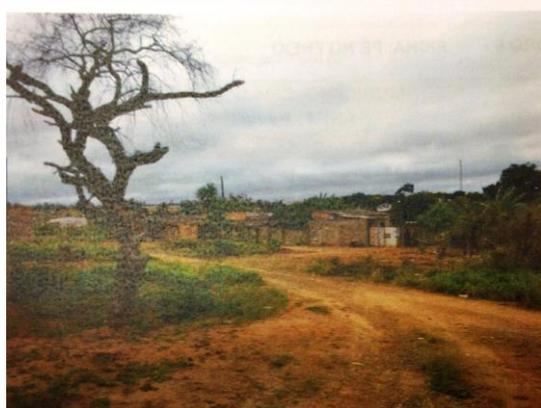
DADOS GERAIS

População da área: 25 famílias; Área: 1,2 ha

EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Apenas áreas verdes

IMAGENS



6.4.1.4. Jardim ABC

DESCRIÇÃO DA ÁREA – JD ABC

Trata-se de um Distrito da Cidade Ocidental, afastado do centro da cidade, acessado por vias pavimentadas. Ainda com feições rurais, o traçado do sistema viário no local, composto por vias predominantemente sem pavimentação, é contínuo, com integração entre as vias da área e parcial integração com o restante do município. O esgoto, no assentamento, é por fossa, com rede de abastecimento de água em toda a área. No que tange à drenagem pluvial, existem algumas vias com guia. Apesar de a área ser parcialmente atendida pela coleta de lixo, o sistema de limpeza urbana é inexistente, havendo muito acúmulo de resíduos sólidos e lixo em todo o perímetro. Em termos de ocupação, o assentamento apresenta média densidade populacional e de edificações, distribuídas pela área de forma fragmentada. Quase toda a gleba ainda não tem o registro cartorial devido. Recentemente, impulsionado pela implantação do empreendimento do condomínio residencial privado Alphaville, têm surgido inúmeros condomínios ao longo das vias de acesso ao Jardim ABC.

MAPA DO BAIRRO



DADOS GERAIS

População da área: 10.192 habitantes

Área: 232,9 ha

EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Unidade de Saúde;
Unidade do SAMU;
Posto policial;
Ginásio de esportes;

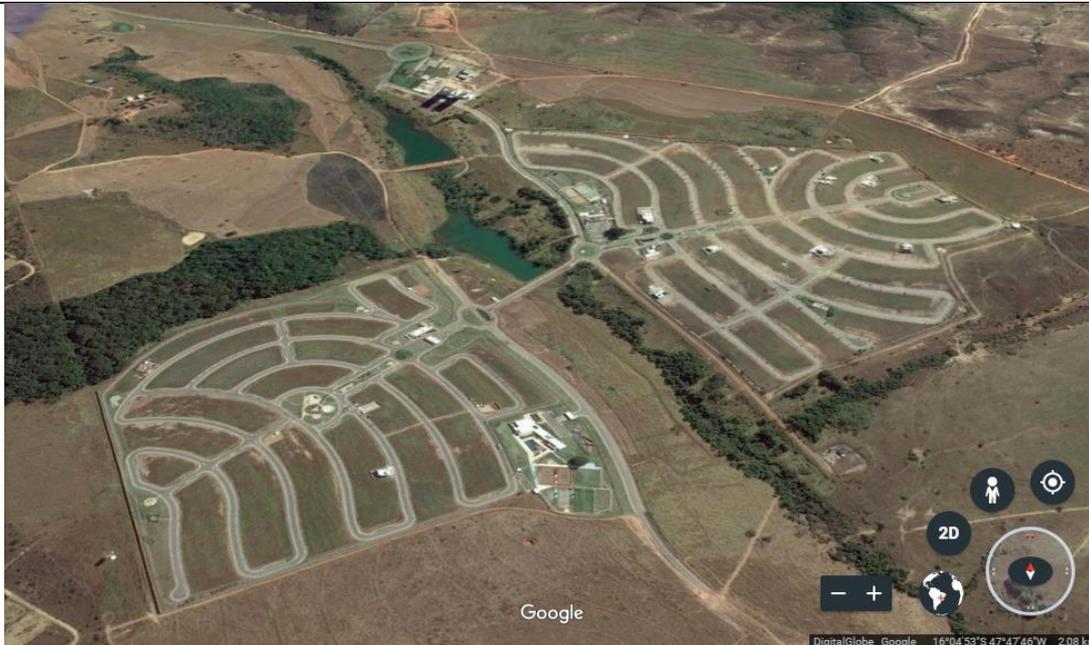
IMAGENS



GO-521 atravessa o Jardim ABC



Entrada do Jardim ABC pela DF-140 – GO-521



Vista do condomínio Alphaville

6.4.2. Programas habitacionais

Com relação à política habitacional, no Novo Gama foram construídos alguns empreendimentos habitacionais de programas de governo. Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, o município de Cidade Ocidental foi contemplado no Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV e no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, conforme se vê na Tabela 24:

Tabela 24 - PAC e MCMV na Cidade Ocidental

Programa	Localidade	Construtora	Unidades Contratadas	Unidades Concluídas	Unidades Entregues
PAC	Parque Nápolis e Parque Araguari		500	500	0
MCMV Faixa 2	Loteamento Jardim Dom Bosco	Brookfield SA	350	350	309
	Portal dos Pássaros Módulo II Quadra 49 A	JM Construto	96	96	91
	Rossi Ideal Quadra 09 Centro	STO Egidio	442	442	233
	Vila Park Chácara 4 Quadra 1	ECAP Eng	168	168	0
MCMV Faixa 3	Villa Figueiras II	DRL Construções	38	38	38
	Portal dos Pássaros III	JM Construto	103	103	88

Fonte: Secretaria de Habitação/Ministério das Cidades, CAIXA

A Cidade Ocidental apresenta características distintas dos demais municípios estudados nesta pesquisa. Apesar de estar inserida no aglomerado urbano formado na microrregião do Entorno Sul, sua localização territorial, distante da BR-040 condicionou a certo isolamento, conferindo-lhe características de cidade pequena. Preserva, assim, identidades e culturas ainda rurais, que convivem com a urbanização crescente.

O território do município é um dos maiores da região, e paradoxalmente tem uma das menores populações urbanas de todo o Entorno do DF. O relativo isolamento do grande eixo rodoviário, entretanto, não evitou o processo de crescimento urbano disperso, aqui impulsionado pela implantação de grandes conjuntos residenciais e condomínios fechados privados, que se esparram pelas áreas rurais.

Neste processo, apesar de as áreas irregulares serem relativamente pequenas, as relações entre posse e propriedade esbarram na dominialidade das áreas, ainda remanescentes de fazendas que foram desmembradas e parceladas, para fins de construção de loteamentos residenciais de classe média.

6.5. Síntese do capítulo

Esta etapa de trabalho consolida os objetivos da pesquisa, que propôs o levantamento fundiário e seu confronto com ações possessórias incidentes no território dos municípios objeto deste estudo.

Percebe-se, com o levantamento das áreas irregulares, a constituição de uma paisagem urbana marcada pela precariedade, seja pelas condições de habitabilidade (construtivas), seja pela carência de infraestruturas e equipamentos urbanos. Nesse sentido, configura-se nesta região um padrão no arranjo espacial e construtivo, um espaço morfológico descontínuo e expandido (MOURA, 2016), assumindo características de periferia metropolitana.

Remete-se aqui o conceito de aglomerado urbano metropolitano definido como “unidades que correspondem à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole [...] e pode ser derivada de periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos” (RIBEIRO, 2009).

Por seu turno, a irregularidade fundiária é uma das faces do processo de urbanização promovido no país, evidenciando suas características predatórias, excludentes e segregatórias. A irregularidade fundiária presente nos assentamentos informais tem como consequência a insegurança da posse, a vulnerabilidade social e a baixa qualidade de vida dos ocupantes (FERNANDES, 2002).

Além da irregularidade fundiária, outro agravante são as precariedades institucionais e de gestão que os municípios enfrentam. Durante a pesquisa, foi possível comprovar as dificuldades que as gestões municipais enfrentam nas questões fundiárias, seja pela falta de recursos, seja pela precariedade institucional. Em nenhuma das Prefeituras existe órgão específico que trate de assuntos fundiários.⁶⁸ Da mesma forma, o quadro técnico capacitado para o tema é limitado, sobrecarregando as equipes já existentes.

De maneira geral, pode-se observar que a principal irregularidade naqueles municípios reside na falta ou precariedade de registros, consequentes do processo de ocupação do território, fundamentada em loteamentos de antigas glebas rurais, sem controle legal por parte dos poderes públicos locais. Sobretudo após a emancipação dos municípios, entre os anos de 1993 e 1995, criou-se um vácuo contínuo de registros de dominialidade que até os dias de hoje ainda são um entrave tanto para os poderes

⁶⁸ Nas Prefeituras os órgãos que tratam de regularização fundiária são: na Cidade Ocidental, Secretaria de Ação e Obras; no Novo Gama, a Secretaria de Habitação; e no Valparaíso a Secretaria de Infraestrutura.

executivos quanto para o poder judiciário, que não conseguiram acompanhar o processo acelerado de crescimento das cidades, facilitando assim o surgimento de mais áreas irregulares ao longo do tempo.

Com relação às políticas habitacionais, observou-se que nesta região o Programa Minha Casa Minha Vida se faz presente, principalmente no Valparaíso. Entretanto, em detrimento da massa populacional presente nos assentamentos precários, o programa habitacional está longe de atendimento daquela população mais necessitada. Por outro lado, a implantação dos conjuntos habitacionais, por meio do MCMV, impulsiona o mercado de terras e a expansão imobiliária na região.

Replica-se aqui, portanto, a lógica de mercado de terras onde são utilizadas áreas de reserva fundiária para o desenvolvimento urbano, com a justificativa de que o crescimento advindo de determinado empreendimento beneficiará toda a coletividade da cidade, e que os recursos seriam aplicados em políticas sociais.

Por outro lado, com a falta de recursos do poder público, algumas áreas são selecionadas para sua adequação às novas demandas, enquanto outras permanecem desprivilegiadas, continuando sem receber quaisquer melhorias estruturais por anos.

No levantamento das ações possessórias, observou-se que a maioria das ações se dá referentes à reintegrações de posse e usucapião, visto que se tratam de propriedades privadas. Da mesma forma, o mapeamento das ações no território dos municípios, demonstrou a relação entre as ações possessórias e as áreas irregulares. A correlação entre estas variáveis demonstrou uma relação direta, na maioria dos casos, entre os assentamentos irregulares e a incidência de ações que envolvem disputa de posse e/ou propriedade.

Diante disso, encontramos um cenário propenso à iminência de conflitos fundiários urbanos, considerando o conflito como “disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano [...], envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade”. (Ministério das Cidades. *Resolução Recomendada n. 87*, de 08 de dezembro de 2009).

O cenário de conflito é o ambiente da segregação sócio-espacial, no qual “diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros na metrópole” (VILLAÇA, 2001), ou também a “concentração espacial homogênea de pessoa de uma determinada classe

social, o que ocorre geralmente com os mais pobres dentro da cidade” (MARICATO, 2009).

Por seu turno, um dos fatores geradores da segregação sócio-espacial está na especulação imobiliária, na medida em que se trata de um fenômeno “produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo” (LOJKINE, 1981).

Identifica-se, nesse processo, o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro, movido pela mercantilização da cidade, pela lógica do mercado de terras. Este modelo tem efeitos como a gentrificação, a privatização dos espaços públicos e dos serviços públicos, a segregação urbana, a precarização dos bairros da população pobre, o aumento dos assentamentos informais, a utilização de investimentos públicos para promover projetos de infraestrutura que atendem aos interesses econômicos dos negócios imobiliários.

Pode-se inferir que no Valparaíso as áreas irregulares e os assentamentos precários presentes na cidade se apresentam de forma dispersa e fragmentada em praticamente por toda a área urbana. Esta configuração manifesta a própria dinâmica de ocupação que se deu na cidade, desde sua origem. A morfologia do desenho urbano, formando um mosaico de bairros recortados evidencia uma falta de planejamento ordenado que não acompanhou, ao longo do tempo, o processo de implantação de loteamentos e parcelamentos que foram surgindo à sorte do mercado imobiliário, este o verdadeiro responsável pela dispersão, pela fragmentação, e pela segregação socioterritorial.

Por seu turno, já nos municípios do Novo Gama e da Cidade Ocidental observa-se movimento diferenciado. Devido à sua localização fora do principal eixo rodoviário, a BR 040, estes municípios não se beneficiam diretamente da expansão imobiliária como vista no Valparaíso.

No caso da Cidade Ocidental, indiretamente a implantação recente de empreendimentos imobiliários, com a construção de condomínios fechados de alta renda, tais como o Alphaville, agrega-se valor indiretamente na medida que será beneficiada com os empreendimentos em curso ao longo da BR 040. Observa-se a formação, naquela região, de um novo pólo de crescimento a partir de empreendimentos habitacionais de média e alta renda, impulsionados por um novo centro de negócios e serviços. Entretanto, mais uma vez, replica-se aquela mesma lógica de absorção de reservas fundiárias para atendimento do mercado privado, em detrimento de atendimento e solução da situação dos assentamentos precários.

No Novo Gama, por seu turno, apesar da localização geográfica mais próxima com o DF, através da Santa Maria e do Gama por meio da DF 290, as condições do seu sítio físico tem sido um entrave para a implantação de empreendimentos imobiliários similares aos do Valparaíso. A situação de precariedade dos assentamentos irregulares aqui se apresenta com maior intensidade, e considerando as dificuldades da gestão municipal no tratamento das questões fundiária e habitacional, tem-se um ambiente crítico e propício à insurgência de embates sobre posse e propriedade da terra urbana.

Portanto, a irregularidade fundiária que se observa nos municípios da região do Entorno Sul do DF confirma a replicação deste modelo de urbanização, acentuando as desigualdades, amplificando as barreiras e dificuldades de acesso à moradia e à terra urbanizada (legalizada e bem localizada), e se configuram num perigoso ambiente estimulador de disputas sociais, ou seja, de iminência de conflitos fundiários urbanos.

7. CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como foco os municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso de Goiás, localizados ao longo do eixo rodoviário da BR-040 na microrregião sul do Entorno do DF, cujo tema central foi a questão fundiária e os conflitos urbanos decorrentes de um modelo de crescimento urbano baseado na expansão periférica e na dinâmica de mercado de terras. Como recorte temporal, teve como ponto de partida o momento da emancipação daqueles municípios, ocorrida na década de 1990, até o presente período.

A morfologia urbana, as tipologias construtivas e os arranjos de ocupação espacial do território daquela região configuram-se como produto de uma urbanização peculiar e representativa do processo de ocupação do território do DF, no âmbito regional, e ao mesmo tempo se identifica no contexto da urbanização brasileira.

A problematização central explorada na pesquisa foi de que o modelo de crescimento urbano produzido neste território, aliado à uma base fundiária irregular, possa ocasionar um processo de amplificação da segregação sócioespacial. Essa pesquisa trouxe uma leitura sobre as relações entre o processo de expansão e a regularização de áreas urbanas e suas consequências sobre as relações entre os agentes sociais locais e, portanto, a possível iminência de potenciais conflitos fundiários oriundos da precariedade habitacional e fundiária. Assim, a hipótese central da Tese é de que **a irregularidade fundiária é foco potencial de conflitos fundiários urbanos.**

Nesse sentido, alguns pressupostos foram para a formulação dos objetivos da pesquisa:

- a) Considerando que os municípios da microrregião do Entorno Sul possuem uma base fundiária precária e irregular, consequente da ocupação indiscriminada do solo, mediante sucessivos desmembramentos e parcelamentos com inadequação registraria fundiária;
- b) Considerando que o crescimento urbano verificado nesta região reproduz um modelo característico de metropolização, baseado na expansão horizontal e na inadequação de acesso à serviços e equipamentos públicos, com consequente carência dos mesmos e total dependência no núcleo urbano central, no caso a capital Brasília;
- c) Considerando que o crescimento urbano verificado nesta região reproduz um modelo de urbanização pautado na dinâmica de mercado imobiliário,

em detrimento de políticas públicas focadas na função social da propriedade;

A partir desses pressupostos, os objetivos deste trabalho foram definidos como os seguintes:

- I) Compreender em que medida o modelo de crescimento urbano observado na região, pautado na expansão horizontal e na dinâmica de mercado imobiliário, com uma base fundiária precária e irregular, contribui com a proliferação de assentamentos subnormais e com a irregularidade fundiária, provocando a insurgência e à amplificação de conflitos fundiários urbanos e acentuando a segregação sócio territorial;
- II) Compreender em que medida o modelo de crescimento urbano observado na região, pautado na expansão horizontal e na dinâmica de mercado imobiliário contribui para a configuração de um espaço urbano excludente e fragmentado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária, que pode ser entendida aqui como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais o qual visa à efetiva integração dos assentamentos informais à cidade, é uma política pública fundamental, uma vez que reconhece e legaliza a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, integrando essas populações ao espaço urbano, de modo a aumentar sua qualidade de vida e resgatar sua cidadania.

No campo das políticas públicas focadas no tema, na esfera do Governo Federal, o programa de regularização fundiária consolidou o tema e inseriu na pauta nacional a discussão sobre a importância da regularização fundiária como instrumento essencial para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Os normativos legais existentes, a despeito das novas regras trazidas pela MP 759/2016, podem ser eficazes na mitigação dos impactos negativos decorrentes da irregularidade assegurando a inserção social e territorial a parcelas da cidade que se encontram à margem da cidade legalizada. Entretanto, um dos maiores obstáculos é a precariedade estrutural administrativa encontrada nas gestões municipais, como é o caso evidente dos municípios objeto deste estudo.

Com a expansão urbana e imobiliária que está em curso naquela região, a ausência ou ineficiência de uma política pública de regularização fundiária pode ter como consequências a ampliação do quadro de informalidade e de irregularidade

fundiária, na medida em que aqueles municípios não encontram base institucional, legislação ou política urbanística, edilícia ou ambiental adequada.

A principal constatação, na testagem da hipótese de pesquisa, foi que há uma relação direta entre as áreas irregulares, aquelas onde não há o devido registro cartorial, e as ações possessórias, aquelas referentes a litígios judicializados. Tem-se um território irregular, com precariedade habitacional e, portanto, com potencialidade de embates conflituosos pela posse da propriedade.

A incidência de ações possessórias coincidindo, em sua maioria, com as áreas irregulares, num ambiente dominado pela precariedade e cuja base fundiária não assegura a posse, supostamente ensejaria um ambiente propício à iminência de conflitos fundiários, levando ao enfrentamento as famílias ocupantes e os proprietários privados. Vale destacar que, entre as variáveis que nortearam a pesquisa, as ações possessórias tratavam especificamente da espacialização das ações, ou seja, interessava a locação, em termos de bairro e/ou gleba, da incidência da ação. Assim, não se personalizaram as ações, portanto não foram objeto de análise os sujeitos das ações. Daí que não foi delimitado o endereço da unidade imóvel onde incide a ação. Desta forma, admite-se a incidência da ação na gleba referente ao setor censitário, utilizando-se da delimitação territorial por bairros.

Observou-se também que, apesar das ações judiciais correntes em tramitação nos Tribunais de Justiça locais, os conflitos não têm se manifestado de maneira explícita, com embate direto, nem mesmo com manifestações ou ações policiais, como comumente – e infelizmente tem ocorrido. A pesquisa também constatou que os conflitos fundiários urbanos, naqueles territórios, se manifestam de maneira mais silenciosa, por vezes incógnita. Eles residem no fato da existência de uma cultura de conveniência entre as partes – moradores e proprietários. Explicando: o levantamento demonstrou que muitos dos bairros irregulares levantados são irregulares exatamente pelo fato de o loteamento não ter sido levado a registro, conforme a legislação urbanística exige⁶⁹. Grande parte dos moradores daqueles bairros apenas possuem documentos de compra do lote, sem ter havido o registro do documento, o que gera a situação de irregularidade. São os conhecidos “contratos de gaveta”, que não trazem nenhuma segurança jurídica ao possuidor e usuário do imóvel. Por seu turno, os

⁶⁹ Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 ‘Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências’: o Art. 18 dispõe que o projeto de loteamento ou de desmembramento, devidamente aprovado pelo órgão municipal responsável, deve ser submetido ao registro imobiliário no prazo de 180 dias, sob pena de caducidade da aprovação.

proprietários originários daquelas glebas mantêm vínculo de locatários com aquelas famílias, ao cobrar “taxas” de condomínio, mantendo assim uma relação de “promiscuidade” fundiária. Essa “cultura de conveniência”, aqui definida, tem também a convivência, por parte das prefeituras: a regularização fundiária dessas áreas é um ônus à gestão municipal. Portanto, essa “cultura de conveniência” manifesta a reprodução do modelo de crescimento, como verificamos, pautado no mercado imobiliário e na valorização da terra urbana.

Nesse ponto reside o que identificamos como conflito fundiário urbano: até que ponto aquela relação apresentada, onde proprietários e moradores convivem em relação de simbiose, vai ser conveniente para ambas as partes? Por um lado, infere-se que as comunidades e famílias residentes não dominam pleno conhecimento de seus direitos, humanos e urbanos, uma vez que se encontram sobre solo irregular e não há garantias que salvaguardam suas posses naquelas terras. Por outro lado, este “acordo de cavalheiros” imposto pelos proprietários não é acordo litigioso, ou seja, não tem argumento jurídico. Portanto, enquanto lhes for conveniente ou, até que se mantenham os mesmos sujeitos proprietários, aquela relação simbiótica de conveniência vai se perdurar.

Outro aspecto constatado foi que os conjuntos habitacionais que têm se implantado, em grande escala naqueles municípios, não atendem à real demanda local, ou seja, não têm como beneficiários necessariamente os residentes ocupantes das áreas irregulares. Este fato é constatado empiricamente por duas variantes: destarte os inúmeros empreendimentos e conjuntos habitacionais construídos, as áreas e bairros irregulares continuam na mesma situação espacial e populacional. Por outro lado, como levantado, os programas habitacionais oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida não atingiram a Faixa 1, ou seja, a de mais baixa renda, que é o público-alvo mais socialmente vulnerável. Entretanto, não foi objeto desta pesquisa o levantamento do cadastro social das prefeituras para averiguar os beneficiários dos programas sociais e habitacional.

Como já discutido, este território se apresenta com características de urbanização tipicamente metropolitanas, seja na configuração de relação centro-periferia, seja nos padrões morfológicos de ocupação do território urbano. Entretanto, frente a esta característica de relação simbiótica de conveniência, como observado nas relações contratuais entre proprietários e moradores, remete a relações sociais e mercadológicas de tempos pretéritos onde a lei não era vigente, mas sim lógicas de

trocas – ou escambos - precárias e sem regramentos que assegurem direitos jurídicos. Da mesma forma, essas mesmas relações podem ser observadas, ainda hoje, em contextos urbanos não metropolitanos, ou de características rurais, em localidades embrenhadas no interior deste imenso país.

No processo de expansão da “metrópole brasiliense”, para além dos limites do DF, o setor privado construiu loteamentos, na região do Entorno, adotando o mesmo padrão de núcleos espalhados e dispersos no território, como foi observado nos municípios objeto deste estudo. Aqui tem se consolidado, e se encontra em franca expansão, um vetor de crescimento com a proliferação de empreendimentos habitacionais para absorver, em sua grande parte, as demandas de classes médias e baixas.

Observa-se características de metropolização neste território, num efeito que reproduz, por um lado, as relações entre núcleo-periferia, onde o núcleo central é Brasília e a periferia os municípios. Por outro lado, este padrão se replica na escala intraurbana: os centros das cidades concentram as áreas melhor qualificadas, enquanto que as periferias proliferam precariedades e irregularidades. É um “efeito dominó” que vai se expandindo pelo território, atingindo as franjas mais distantes, ocupando áreas rurais, de cultivo e ambientais.

Em Valparaíso este fenômeno é ainda mais acentuado: conforme levantamento da caracterização do território, a cidade se encontra em franco processo de expansão imobiliária, com a implantação de grandes empreendimentos imobiliários tais como grandes redes atacadistas, ampliação do *shopping center* da cidade e a proliferação de empreendimentos habitacionais para a classe média. Todos se localizam nas áreas mais privilegiadas da cidade: ao longo da BR 040, ou nas proximidades da área central, ou junto às principais vias arteriais da cidade.

Considerando a realidade socioterritorial apresentada nesta região, é fundamental que as políticas públicas compreendam as potencialidades daquelas cidades, destacando as virtudes inerentes aos seus sistemas intraurbanos, contribuindo assim com a redução das desigualdades e promovendo o desenvolvimento urbano, reconhecendo os perfis e capacidades de cada município.

Os assentamentos precários, como visto, onipresentes na paisagem urbana brasileira, configuram-se em uma das engrenagens da “máquina de exclusão territorial” (ROLNIK, 2008). No processo de desenvolvimento urbano atual assumido pelo planejamento de cidades no Brasil, tem-se um modelo que reproduz a lógica de

segregação socioterritorial. A segregação é decorrente do mapa da desigualdade territorial e, em síntese, é o foco potencial de conflitos fundiários urbanos. Observou-se nesse território, sobretudo no Valparaíso, a reprodução do modelo de desenvolvimento urbano que promove a mercantilização da cidade, priorizando investimentos imobiliários de grupos financeiros em detrimento das necessidades reais da população, sobretudo de mais baixa renda, mais vulnerável e que ocupa as áreas irregulares e precárias. Entra em cena, mais uma vez, a noção da “máquina de crescimento urbano” (LOGAN; MOLOCH, 1987)

A política urbana deve ter como princípio fundamental o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, dando cumprimento à princípios constitucionais que subordinam o direito de propriedade ao interesse coletivo e às necessidades sociais.

A visão da terra e da habitação como simples mercadorias iguais a quaisquer outras ignora que as duas estão relacionadas ao direito à moradia enquanto direito fundamental. A perspectiva da especulação imobiliária trata a terra como bem particular independente das necessidades sociais, e hoje não encontra sequer suporte legal. A propriedade é condicionada à função social, que não é apenas um atributo da propriedade, mas sim um de seus elementos estruturantes, ou seja, necessários (ALFONSIN, 2003).

As cidades tornam-se cenário propenso à insurgência de conflitos, quando se tem divergentes abordagens sobre o espaço urbano: por um lado, os empresários e proprietários privados, aqueles que veem o espaço como uma mercadoria lucrativa; e por outro, aqueles que veem o espaço como um suporte para uma vida de qualidade e de relações sociais humanizadas e mais solidárias (LOGAN; MOLOCH, 1987).

No tratamento dos conflitos fundiários urbanos, tendo como princípio básico uma política de pacificação, de conciliação e de não-violação de direitos humanos, o enfrentamento da regularização fundiária e das demandas habitacionais, em cenários urbanos marcados pela segregação e pela exclusão, passa necessariamente pela reformulação das políticas urbanas, pautadas pelo mercado da especulação imobiliária.

Cabe aqui o destaque ao fato de que, considerando que comumente os conflitos fundiários urbanos são causados por ação judicial, é necessário o cumprimento mínimo dos normativos internacionais de direitos humanos e da ordem jurídica brasileira, que asseguram, entre outros, a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, dando oportunidade aos indivíduos e comunidades afetados por processo

judicial de remoção à apresentação de defesa jurídica com o auxílio de um advogado ou defensor público. Da mesma forma, uma política pública de tratamento dos conflitos urbanos passa pela criação de espaços públicos de mediação com base na Resolução nº 87/2009 do Conselho das Cidades, que tem como princípios, sobretudo, o direito constitucional à moradia e o cumprimento da função social da propriedade e da cidade

A despeito das dificuldades de gestão das políticas habitacionais e fundiárias, conforme este estudo levantou, os recursos para os programas habitacionais se não são suficientes para a erradicação do déficit habitacional, ao menos não são escassos. Da mesma forma, comprovou-se que, mesmo em ambientes com precariedade da segurança da posse, as comunidades, inclusive as mais carentes, encontram os meios de elas próprias reproduzirem a “máquina de exclusão”, na medida que também criam mecanismos de mercado informal e de relações de mercado de imóveis. Decerto, uma sociedade desigual dificilmente produzirá um espaço que promova a igualdade.

Ao chegarmos nos apontamentos finais do trabalho, vale destacar que o título desta pesquisa foi definido como “Regularização fundiária e os conflitos fundiários urbanos nos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso”. Ao longo do trabalho, sobretudo na parte teórico-conceitual, foram enfatizados os termos “aglomerados subnormais”, “assentamentos precários” e “irregularidade fundiária”, produtos elaborados pela urbanização excludente e segregatória. Não por acaso, o título do trabalho propõe uma atitude positiva e, quiçá, otimista quanto à mudanças de paradigmas deste cenário de segregação que potencializa os conflitos. Assim, a regularização fundiária plena, enquanto política pública e social que preconiza o cumprimento básico da função social da propriedade, ganha um papel fundamental como dimensão preventiva da política urbana.

Este trabalho procurou compreender as relações entre a irregularidade fundiária, a oferta de moradia por meio de programas públicos para habitação de interesse social e a insurgência de conflitos fundiários urbanos advindos de um ambiente segregatório e excludente. Se de fato os assentamentos irregulares são foco de conflitos urbanos, sua solução deve ser enfrentada para além das políticas setoriais, mas deve reconhecer a questão fundiária, ou seja, o acesso à terra legalizada, urbanizada e bem acessível como elemento primordial na constituição de cidades mais justas e socialmente equilibradas.

Por fim, é fundamental a compreensão de que o maior entrave ao planejamento urbano, às políticas fundiárias e habitacionais é a questão da terra. A escassez de terras

urbanas disponíveis para implantação de conjuntos habitacionais de baixa renda – um dos entraves e críticas do Programa Minha Casa Minha Vida, as dificuldades legais na demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social, e até mesmo os entraves urbanísticos, administrativos e jurídicos para a regularização fundiária plena são exemplos práticos que explicitam a concentração do mercado de terras que determinam o processo de ocupação das cidades brasileiras.

A limitação do acesso à terra, principalmente para a população de baixa renda tem se constituído, histórica e sistematicamente, em um dos principais fatores geradores de exclusão social e de consolidação da precariedade urbana e habitacional nas cidades (BONDUKI, 2008). Desta forma, a questão fundiária se coloca no cerne dos problemas urbanos, considerando que a terra urbana é componente e condição essencial para a efetividade das políticas e ações públicas.

Em suma, é possível afirmar que o principal problema habitacional e fundiário do Brasil é o acesso à terra urbanizada, que deve se constituir num princípio fundamental da política urbana.

“...qualquer estratégia para lidar com as cidades deve conter políticas destinadas a mudar a forma espacial da cidade e os processos sociais da mesma”

HARVEY, 1980

8. REFERÊNCIAS

ACESSO à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: Brasília: UFSC, Ministério das Cidades, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. Porto Alegre, 2002.

_____. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado: Brasil, Colômbia e Espanha*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. São Paulo: Fórum, 2004.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado*. Graal, 1982.

ANDRADE, Reinaldo Santos. Pacto federativo brasileiro: mesorregiões, RIDEs e consórcios públicos. *Revista Electrónica y Ciencias Sociales da Universidad de Barcelona*, Barcelona, v. 14, n. 331, ago. 2010.

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

ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL (ARPDF). *Ceilândia: resgate histórico*. Brasília : Arquivo Público do Distrito Federal, 2003

AVILA, Paulo Coelho. As políticas para a regularização fundiária urbana no Brasil. In: INFRAESTRUTURA social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 819-852.

AZEVEDO, Heloísa Pereira Lima. *Tendências da gestão intermunicipal em aglomerações urbanas metropolitanas*. 2002. Tese (Doutorado)–Universidade São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2002.

BITTENCOURT, Ricardo Batista. *A constituição do espaço metropolitano da capital do Brasil*. 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.

BRASIL. Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. *Diário Oficial da União*, 8 nov. 1971.

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Diário Oficial da União*, 11 jun. 1973a.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 1973b.

_____. Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. *Diário Oficial da União*, 6 dez. 1974.

_____. *Constituição Federal do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 1988.

_____. 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. *Diário Oficial da União*, 11 jul. 2001.

_____. *Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida. *Diário Oficial da União*, 8 jul. 2009a.

_____. Ministério das Cidades. *Plano nacional de habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009b.

_____. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. *Diário Oficial da União*, 11 abr. 2012.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 13 jan. 2015.

CAIADO, Maria Célia Silva. Estruturação intra-urbana e respostas sócio-demográficas: a diferenciação sócio-espacial da população na Região do Distrito Federal e Entorno. *R. bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 55-88, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol22_n1_2005/vol22_n1_2005_5artigo_p55a88.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

CAMPOS, Neio Lucio de Oliveira. *Rede nacional de avaliação e mobilização para análise dos planos diretores participativos: relatório estadual “Distrito Federal + RIDE”*. Brasília, 2010.

CARLOS, Marcelo. Moradores da 3ª etapa do Céu Azul recebem notificação de reintegração de posse da Fazenda Urubu. *Alô Valparaíso*, 25 set. 2015. Disponível em:

<<http://alovalparaiso.com/noticias-noticias/moradores-da-3a-etapa-do-ceu-azul-recebem-notificacao-de-reintegracao-de-posse-da-fazenda-urubu/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

CATALÃO, Igor. Entre a institucionalização e a vida cotidiana: elementos para repensar o espaço metropolitano de Brasília. *Cadernos metrópoles*, v. 11, n. 22, p. 519-544, jul./dez. 2009.

CONFIGURAÇÃO atual e tendências da rede urbana. Brasília, IPEA, 2001. (Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 1).

COSTA, Lúcio. *Brasília revisitada*. In: DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. *Diário Oficial do Distrito Federal*, 14 out. 1987.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato Nunes. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: INFRAESTRUTURA social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 641-682.

DAHRENDORF, Ralf. *As classes e seus conflitos na sociedade industrial*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1982.

DIÁRIO de uma invasora. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre expressão, 2012. 114 p.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978. Aprova plano estrutural de organização territorial do distrito federal, e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, 12 jan. 1978.

_____. 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. *Diário Oficial do Distrito Federal*, suplemento, 27 abr. 2009.

_____. *Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios: PMAD 2013*. Brasília: Codeplan, 2013.

_____. *Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios: PMAD 2015*. Brasília: Codeplan, 2015.

EGLER, Claudio Antônio Gonçalves; SOBRINHO, Fernando Luiz Araújo. Rede urbana do Brasil e da América do Sul: caracterização e tendências. In: INFRAESTRUTURA social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 595-640.

ESTATUTO da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBURG, Benny (Org.). *Políticas urbanas e regionais no Brasil* [recurso eletrônico]. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/UnB, 2011.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios da Sociedade e dos juristas brasileiros. *Direito e Democracia*, Canoas, v. 3, n. 1, p. 305-372, jan./jun. 2002.

FIRKOWSKI, Olga L. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?. In FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (Ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013. p. 21-52.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Ed USP, 1997.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GUIA, George Alex da. *Políticas territoriais, segregação e reprodução das desigualdades sócio-espaciais no aglomerado urbano de Brasília*. 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GUIA, George Alex da; CIDADE, Lúcia Cony Faria. Segregação residencial e reprodução das desigualdades socioespaciais no aglomerado urbano de Brasília. *Cadernos metrópoles*, v. 12, n. 22, p. 145-168, jan./ jul. 2010.

HABITAR Brasil BID/IDB. Brasília: Ministério das Cidades, 2007

HADDAD, Marcos Bittar; MOURA, Rosa. Dinâmicas de expansão do arranjo urbano-regional Brasília-Anápolis-Goiânia. *Cadernos metrópoles*, v. 18, n. 36, p. 583-603, jul. 2016.

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

INFRAESTRUTURA social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. v. 2. (Eixos estratégicos do desenvolvimento brasileiro, 6).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões de influências das cidades: 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. *Censo demográfico: 2010: aglomerados subnominais: informações territoriais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. *Produto interno bruto dos municípios: 2005-2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

LIMA, Dominique Cortês de. *Dinâmica territorial metropolitana e planejamento urbano em municípios limítrofes do DF: os casos de Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas de Goiás*. 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)– Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MANUAL de regularização fundiária em terras da união. Brasília: Secretária de Patrimônio da União, 2006.

MANUAL de regularização fundiária plena. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 1996.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias- planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes, 2001.

_____. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011a.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011b.

_____. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão popular, 2015. 112 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Natureza jurídica do zoneamento: efeitos. *Revista de Direito Público*, v. 6, n. 1, p. 34- 59. jan./mar. 1982.

MONTALI, Lilia; LESSA, Luiz Henrique. Pobreza e mobilidade de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. *Cadernos metrópoles*, v. 18, n. 36, p. 503-533, jul. 2016.

http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/331/original/cm35_332.pdf?1474650664

MOURA, Andréa Mendonça de. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENORIO, Gabriela de Souza; HOLANDA, Frederico de. *Brasília: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (Estudos comparativos).

NUNES, Ana Carolina et al. *Acesso à terra e direitos humanos*. Fortaleza: Edições UFC, 2016. 413 p.

NUNES, Brasilmar Ferreira (Org.). *Brasília: a construção do cotidiano*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

NUNES, Brasilmar Ferreira; COSTA, Arthur. Distrito Federal e Brasília: dinâmica urbana, violência e heterogeneidade social. *Cadernos metrópoles*, n. 17, p. 35-57, jan./jun. 2007.

PARA AVANÇAR na regularização fundiária. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

PAVIANI, Aldo (org). *Brasília: gestão urbana: conflitos e cidadania*. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, Brasília, 1999.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. In: PAVIANI, Aldo (Org.). *Brasília: ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo: Projeto, 1985. p. 57-78.

_____. *Brasília, a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização*. Brasília: Ed. UnB, c1988.

_____. *Brasília: gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Ed. UnB, 1998.

_____. Geografia urbana do Distrito Federal: evolução e tendências. *Espaço & Geografia*, v. 10, n. 1, p. 1-22, 2007.

_____. *Brasília, a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização*. Brasília: Ed. UnB, 2010.

PENNA, Nelba Azevedo. Fragmentação do ambiente urbano: crises e contradições. In: PAVIANI, Aldo; GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos (Org.). *Brasília: controvérsias ambientais*. Brasília: Ed. UnB, 2003.

PEREIRA, Elson Manoel. *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. 2. ed. rev. e atual. Chapecó, SC: Argos, 2013.

PESQUISA de satisfação dos beneficiários do programa minha casa minha vida. Brasília: Ministério das Cidades, IPEA, 2014.

PINHEIRO, Otilie Macedo et al. *Acesso à terra urbanizada implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília Ministério das Cidades, 2008.

POLÍTICA habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

QUEIROZ, Eduardo Pessoa de. A migração intrametropolitana no Distrito Federal e Entorno: o conseqüente fluxo pendular e o uso dos equipamentos urbanos de saúde e educação. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 15., 2006. Caxambu. *Anais...* Caxambu, MG: ABEP, 2006. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/15134654-A-migracao-intrametropolitana-no-distrito-federal-e-entorno-o-consequente-fluxo-pendular-e-o-uso-dos-equipamentos-urbanos-de-saude-e-educacao-1.html>>. Acesso em: 9 jul. 2016.

_____. *A formação histórica da região do Distrito Federal e entorno: dos municípios-gênese a presente configuração territorial*. 135 f. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia)–Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

REGULARIZAÇÃO fundiária urbana no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

REGULARIZAÇÃO fundiária urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 40 p.

RELATÓRIO brasileiro para o Habitat III / relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. *Dos cortiços aos condôminos fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luís César de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio e Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2009.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da metrópole: o que esperar?: avanços, limites e desafios. *Observatório das metrôpoles*, 22 abr. 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148:estatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&tmpl=component&print=1&lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2016.

ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006. 223 p.

ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária plena: referências conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a.

ROLNIK, Raquel et al (Ed.). *Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007b.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 12, fev. 2006. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2016.

_____. Curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. In: *REGULARIZAÇÃO fundiária plena: referências conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

_____. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, Luciana de Oliveira. Municípios autárquicos e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (Ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013. p. 157-194.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (Coord.). *Arranjos institucionais para a gestão metropolitana: relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, out. 2009. (Projeto Observatório das Metrôpoles).

SANTOS, Milton. *Pobreza urbana*. São Paulo: Hucitec, 1979.

_____. A urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1994

_____. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: EdUSP, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Propriedade ou posse da terra?: os riscos da MP que muda a estrutura fundiária no Brasil. *Le Monde*, 29 mar. 2017. <<http://diplomatie.org.br/os-riscos-da-mp-que-muda-a-estrutura-fundiaria-no-brasil>>. Acesso em: 15 maio 2017.

SCHVASBERG, Benny. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. In: PAVIANI, Aldo et al (Org.). *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Ed. UnB, 2010.

SERRA, Geraldo. *O espaço natural e a forma urbana*. Barueri, SP: Nobel, 1987

SOUZA, Marcelo Lopes. *ABC do desenvolvimento urbano*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

STEINBERGER, Marília. Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional. In PAVIANI, Aldo (Org.). *Brasília: gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Ed. UnB, 1999.

_____. Zoneamento ecológico econômico: instrumento geoestratégico. In: “PAVIANI, BRASÍLIA: controvérsias ambientais. Brasília: Ed UnB, 2003.

VIEIRA, Alessandra D'Ávila et al. Estudos recentes sobre a rede urbana brasileira: diferenças e complementaridades. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 2, p. 55-70, nov. 2011.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

9. ANEXOS

ANEXO A – Resolução recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009

DOU de 25/05/10 seção 01 nº 98 pág. 88



MINISTÉRIO DAS CIDADES CONSELHO DAS CIDADES

RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 87, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2009

Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

O Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e

considerando que a moradia é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal em seu art. 6º;

considerando que a casa é um asilo inviolável do indivíduo, na forma do inciso XI do art. 5º da Constituição Federal;

considerando a garantia do devido processo legal, expressa no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal;

considerando a garantia da função social da propriedade urbana, expressa no inciso XXIII do art. 5º e arts. 182 e 183 da Constituição Federal;

considerando a garantia da função social da cidade, conforme art. 182 da Constituição Federal;

considerando a ratificação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito de todos a um adequado nível de vida para si e sua família, incluindo alimentação adequada, vestuário e moradia, e a contínua melhora das condições de vida;

considerando o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito a moradia adequada, que aponta os elementos de uma moradia adequada e, dentre eles, especifica a segurança na posse;

considerando o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito a moradia adequada e despejos forçados, que esclarece o conceito de despejos forçados e enuncia procedimentos para proteção das pessoas afetadas por despejos;

considerando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969;

considerando que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas, na forma do §1º do art. 1228 do Código Civil;

considerando os objetivos e diretrizes da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;

considerando que o crescimento acelerado das cidades brasileiras nas últimas décadas causou um aumento ainda maior no número de assentamentos precários não só nas grandes cidades, mas também nas cidades de médio e pequeno porte;

considerando que o Estado, em todas as suas instâncias, deve garantir à população por meio de políticas públicas específicas, os seus direitos fundamentais;

considerando que a função social da propriedade urbana deve ser implementada por intermédio de instrumentos de reforma urbana, previstos no Estatuto da Cidade, que possibilitem o melhor ordenamento e maior controle do uso do solo da cidade de forma a combater a especulação imobiliária e garantir à população de baixa renda acesso à terra urbanizada;

considerando que no Brasil o déficit habitacional é de 6,3 milhões de domicílios e que existem 13 milhões de domicílios inadequados, enquanto cerca de 5 milhões de imóveis urbanos permanecem vazios ou subutilizados, havendo ainda imensos vazios urbanos, que não cumprem sua função social;

considerando que sucedem-se situações de violência e violação dos direitos humanos geradas pelas ações de reintegração de posse e despejos coletivos, que se agravam com a negligência do poder público em instituir políticas com adequado tratamento do direito à moradia e cumprimento da função social da propriedade;

considerando a necessidade de se estabelecer uma nova cultura e uma prática diferenciada no tratamento dos conflitos desta natureza, evitando os despejos forçados e o uso da violência;

considerando a Resolução nº 31 do Conselho das Cidades – ConCidades, de 18 de março de 2005, que propôs a criação de grupo de trabalho no âmbito do Comitê Técnico de Habitação, com a participação de representantes do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano;

considerando a Resolução nº 50 do Conselho das Cidades – ConCidades, de 02 de abril de 2008, que recomendou ações para a efetiva implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;

considerando a Portaria nº 587 do Ministério das Cidades, de 1 dezembro de 2008, que estabelece a tramitação dos processos envolvendo conflitos fundiários urbanos;

considerando que na 3ª Conferência das Cidades e no Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, realizados em 2007, foi apresentada para discussão uma proposta de política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, e

considerando que esta proposta foi apresentada e discutida nos Seminários Regionais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, realizados em todas as cinco regiões do

Brasil, nas cidades de Curitiba/PR, Goiânia/GO, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Belém/PA, no decorrer do ano de 2009, *adota, mediante votação, e seu presidente torna pública, a seguinte resolução de Plenário:*

Art. 1º. Recomendar a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que estabelece princípios, diretrizes e ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.

Parágrafo único. Para efeitos da Política Nacional, a garantia do direito humano à moradia adequada é componente fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

Art. 2º. Recomendar o estabelecimento de uma interlocução ampla entre o Poder Executivo Federal, os demais poderes e entes federados, visando à implementação desta política.

Art. 3º. Para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, considera-se:

I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

II. prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

Art. 4º. Na criação e implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos devem ser observados os seguintes princípios:

I – a garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade;

II – o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;

III – a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

IV – a garantia do acesso a terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

V - a garantia da segurança da posse para as famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

VI – a responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal;

VII – a prevalência da paz e soluções pacíficas para situações de conflitos fundiários urbanos;

Brasil, nas cidades de Curitiba/PR, Goiânia/GO, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Belém/PA, no decorrer do ano de 2009, *adota, mediante votação, e seu presidente torna pública, a seguinte resolução de Plenário:*

Art. 1º. Recomendar a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que estabelece princípios, diretrizes e ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.

Parágrafo único. Para efeitos da Política Nacional, a garantia do direito humano à moradia adequada é componente fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

Art. 2º. Recomendar o estabelecimento de uma interlocução ampla entre o Poder Executivo Federal, os demais poderes e entes federados, visando à implementação desta política.

Art. 3º. Para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, considera-se:

I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

II. prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

Art. 4º. Na criação e implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos devem ser observados os seguintes princípios:

I – a garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade;

II – o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;

III – a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

IV – a garantia do acesso a terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

V - a garantia da segurança da posse para as famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

VI – a responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal;

VII – a prevalência da paz e soluções pacíficas para situações de conflitos fundiários urbanos;

- I. adoção de soluções pacíficas com a participação dos envolvidos, visando à garantia da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia adequada e à cidade para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis impedindo a violação dos direitos humanos;
- II. fomento à articulação entre as partes envolvidas no conflito, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades da sociedade civil vinculadas ao tema e membros do Ministério Público e Defensoria Pública, visando a solução dos conflitos conforme os princípios e diretrizes desta política;
- III. criação e adoção de normas, procedimentos e instâncias de mediação de conflitos fundiários urbanos com base nos tratados internacionais de direitos humanos em que o Estado brasileiro é signatário.

Art. 6º. Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, os seguintes papéis, ações, competências, voltados para o monitoramento dos conflitos fundiários urbanos:

I - comuns a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais:

- a) elaborar e difundir um sistema integrado de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos no território nacional, envolvendo todos os entes federados nas suas competências, com a participação dos conselhos das cidades e similares, coordenado pelo Governo Federal;
- b) elaborar cadastro das áreas públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta, para verificação da viabilidade de sua utilização para fins de habitação de interesse social e regularização fundiária;
- c) incentivar a pesquisa e extensão universitária em prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;
- d) fomentar e realizar atividades, como cursos, seminários e conferências, sobre a temática dos conflitos fundiários urbanos;
- e) estruturar cadastros de agentes capacitadores para a promoção de oficinas, seminários e cursos de capacitação sobre o acesso à justiça e direitos humanos para a sociedade.

II – dos Poderes da União, conforme suas competências constitucionais:

- a) propugnar o aperfeiçoamento da legislação brasileira relativo à prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;
- b) criar banco de dados e disseminar informações sobre jurisprudências e experiências exitosas de garantia do direito à moradia;
- c) coordenar o sistema integrado de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos;
- d) apoiar os Estados e Municípios na identificação e mapeamento dos casos de conflitos fundiários urbanos;
- e) fomentar a criação de fóruns de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos nos Estados, Distrito Federal e municípios;

- f) unificar cadastro nacional das famílias beneficiadas por programas de habitação de interesse social e regularização fundiária.

III – dos Poderes dos Estados e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) fomentar a criação de fóruns de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos nos municípios;
- b) criar fóruns estaduais ou regionais de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos;
- c) elaborar cadastro das famílias beneficiadas por programas estaduais de habitação de interesse social e regularização fundiária;
- d) elaborar procedimentos em matéria de processos de mediação de conflitos fundiários urbanos com base no artigo 24 inciso XI da Constituição Federal;
- e) identificar e mapear os casos de conflitos fundiários urbanos, bem como cadastrar as famílias envolvidas, com a participação dos municípios.

IV – dos Poderes dos Municípios e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) criar fórum municipal de apoio ao monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos;
- b) identificar e mapear os casos de conflitos fundiários urbanos, bem como cadastrar as famílias envolvidas;
- c) elaborar cadastro das famílias beneficiadas por programas municipais de habitação de interesse social e regularização fundiária;

Art. 7º. Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, os seguintes papéis, ações, competências, voltados para a prevenção dos conflitos fundiários urbanos:

I - comuns a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais:

- a) elaborar e implementar políticas públicas integradas que visem garantir o direito à moradia adequada e o direito à cidade;
- b) promover a regularização fundiária de interesse social, aplicando instrumentos como a concessão de uso especial para fins de moradia, o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, a demarcação urbanística, legitimação de posse e a demarcação de zonas especiais de interesse social, garantindo a permanência da população moradora;
- c) no procedimento de regularização fundiária de interesse social, assegurar a efetivação das dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais, sócio-culturais e registrárias;
- d) promover ações que viabilizem a ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada e a provisão de habitação de interesse social para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;
- e) aderir e implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme estabelecido na Lei 11.124, de 16 de junho de 2005;

- f) promover campanhas públicas de conscientização do direito à moradia e à cidade;
- g) identificar, mapear e elaborar cadastro dos imóveis públicos urbanos vazios e subutilizados de seu domínio para fins de cumprimento de sua função social;
- h) promover atividades de capacitação voltadas à prevenção de conflitos fundiários urbanos;
- i) assegurar o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, na forma da Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008 e para ações de regularização fundiária de interesse social, conforme a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

II – dos Poderes da União, conforme suas competências constitucionais:

- a) promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- b) garantir que sejam reconhecidos os direitos à moradia, para fins de financiamento pelas agências de crédito na forma do artigo 13 da Lei nº 11481, de 30 de maio de 2007;
- c) apoiar Estados e Municípios na implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social com base na Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005;
- d) compatibilizar a legislação federal relativa às questões ambientais e urbanas aos princípios e diretrizes desta política, no que couber;
- e) garantir o fortalecimento institucional do Conselho Nacional das Cidades;
- f) caberá ao Conselho Nacional das Cidades monitorar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;
- g) constituir uma equipe especializada dentro do Ministério das Cidades, para atuar no apoio à prevenção de conflitos fundiários urbanos e na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

III – dos Poderes dos Estados e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- b) apoiar os Municípios na implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social com base na Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005;
- c) instituir e implementar conselhos estaduais das cidades e similares;
- d) apoiar os Municípios na elaboração, revisão e implementação do Plano Diretor e dos instrumentos da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, voltados a ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;
- e) compatibilizar a legislação estadual relativa às questões ambientais e urbanas aos princípios e diretrizes desta política no que couber.
- f) caberá aos Conselhos Estaduais das Cidades ou similares monitorar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

IV – dos Poderes dos Municípios e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) elaborar e implementar o Plano Diretor, conforme a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;
- b) promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- c) identificar, mapear e elaborar cadastro dos imóveis urbanos vazios e subutilizados para fins de cumprimento de sua função social;
- d) instituir e aplicar instrumentos voltados para a indução da ocupação de vazios urbanos, priorizando a destinação dos terrenos para habitação de interesse social;
- e) instituir e aplicar instrumentos que combatam a retenção especulativa de imóveis vazios ou sub-utilizados, que não estejam cumprindo sua função social;
- f) regulamentar e implementar instrumentos voltados à recuperação da valorização imobiliária à coletividade, garantindo a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização;
- g) instituir zonas especiais de interesse social, para reservar áreas para provisão de habitação de interesse social e para garantir a permanência da população moradora;
- h) garantir que a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificação viabilize a provisão de habitação de interesse social e a regularização fundiária de interesse social;
- i) garantir a gestão democrática na formulação e implementação da política urbana;
- j) instituir e implementar Conselhos das Cidades e similares;
- k) verificar a dominialidade e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis situados em seu território, de forma a identificar imóveis públicos ou privados abandonados, e estimular sua utilização para fins de interesse social, garantindo o cumprimento da sua função social;
- l) compatibilizar a legislação municipal relativa às questões ambientais e urbanas aos princípios e diretrizes desta política no que couber;
- m) caberá aos Conselhos Municipais das Cidades ou similares monitorar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;

Art. 8º. Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, são papéis, ações, competências, voltados para a mediação dos conflitos:

I - comuns a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais:

- a) promover o diálogo e a negociação entre as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos das três esferas da federação e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários urbanos, garantindo o direito à moradia digna e adequada e impedindo a violação dos direitos humanos;

- b) promover ações articuladas e coordenadas no âmbito dos três entes federativos, na recepção e resolução de situações de conflitos fundiários urbanos;
- c) fomentar a criação e estruturação de fóruns formais e permanentes de mediação de conflitos fundiários urbanos;
- d) garantir que nos processos judiciais e administrativos relacionados a litígios pela posse e a propriedade de imóvel urbano que envolvam famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis sempre observem, antes de qualquer decisão, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa;
- e) assegurar que no cumprimento das decisões judiciais e administrativas, inclusive quando for necessária a atuação das forças policiais, sejam respeitados os direitos humanos dos envolvidos, em especial de crianças, adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência, com base nos tratados internacionais de que o Estado brasileiro é signatário, garantindo o direito à moradia;
- f) assegurar a participação de membros de conselhos tutelares, dos movimentos sociais e demais entidades protetoras de direitos humanos, em especial de crianças, adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência, no cumprimento das decisões judiciais e administrativas, inclusive quando for necessária a atuação de forças policiais.
- g) fortalecer e apoiar as Defensorias Públicas na sua atuação em situações de conflitos fundiários urbanos, estimulando a criação dos núcleos fundiários;
- h) receber denúncias de casos de violência contra comunidades envolvidas em conflitos fundiários urbanos, especialmente no que concerne à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência, dando o respectivo encaminhamento;
- i) promover capacitações de agentes públicos e de mediadores de conflitos fundiários urbanos, nos temas relacionados aos direitos humanos, ao direito urbanístico, à política urbana e habitacional, cooperação federativa e técnicas de mediação de conflitos;
- j) fomentar e fortalecer a capacitação das associações de moradores e dos movimentos sociais para colaborar na mediação dos conflitos fundiários urbanos;
- k) disponibilizar recursos orçamentários para intervir na propriedade urbana de modo a garantir sua função social.

II – dos Poderes da União, conforme suas competências constitucionais:

- a) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos no currículo dos cursos de capacitação e na avaliação de profissionais da segurança pública e na formação e avaliação de juizes federais, procuradores da república, membros da Advocacia Geral da União e defensores públicos da União no que couber;
- b) constituir uma equipe especializada dentro do Ministério das Cidades, para atuar no apoio à mediação de conflitos fundiários urbanos e na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;

III – dos Poderes dos Estados e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) buscar atender as situações de litígios através dos programas habitacionais e de regularização fundiária;
- b) acolher e encaminhar denúncias e atender pedidos de interlocução em situações de conflito fundiário urbano, com a prioridade de garantir o direito à moradia da população de baixa renda;
- c) garantir a participação das comunidades envolvidas e dos movimentos sociais de luta pela moradia nas negociações de conflitos fundiários urbanos;
- d) nas ações de reintegração de posse ou correlatas, recomenda-se a citação pessoal dos réus, a realização de audiência prévia de conciliação, precedida de inspeção judicial no local do litígio e o exame do cumprimento da função social da propriedade e da posse;
- e) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos no currículo dos cursos de capacitação e na avaliação dos profissionais de segurança pública e na formação e avaliação de juizes estaduais, promotores e procuradores de justiça, procuradores do Estado e defensores públicos estaduais no que couber;

IV – dos Poderes dos Municípios e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) buscar atender as situações de litígios através dos programas habitacionais e de regularização fundiária;
- b) garantir a participação das comunidades envolvidas e dos movimentos sociais de luta pela moradia nas negociações de conflitos fundiários urbanos;
- c) acolher e encaminhar denúncias e atender pedidos de interlocução em situações de conflito fundiário urbano, com a prioridade de garantir o direito à moradia da população de baixa renda;
- d) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos nos cursos de capacitação e na avaliação de profissionais de segurança pública municipais e na formação e avaliação dos procuradores do município no que couber.

Art. 9º. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARCIO FORTES DE ALMEIDA
PRESIDENTE

10. APÊNDICES

APÊNDICE A - Questionário sobre irregularidade fundiária nos municípios (Prefeitura Municipal do Novo Gama)



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO GAMA

"GOVERNO MUNICIPAL"

TEMPO DE CONSTRUIR

SECRETARIA DE HABITAÇÃO

Novo Gama-GO, 30 de Maio de 2017.

Assunto: Reposta

1°. A respeito da relação dos loteamentos legais, esta Secretaria de Habitação, não possui o controle dos referidos loteamentos, o acervo de toda a documentação e, os mapas

2°. A respeito dos loteamentos irregulares estamos encaminhando em anexo a relação de todos os bairros e o Plano de Regularização Fundiária sustentável do Município de Novo Gama,

3°. A solicitação sobre as áreas irregulares, o plano supracitado contempla todas as informações dos itens 1e 2 do anexo do memorando dessa Secretaria;

4°. A informações do item três(3) que trata sobre o numero e unidades habitacionais que já foram entregues nos últimos cinco (5) anos ,pelo o Programa Minha Casa Minha Vida,esta Secretaria, não entregou nenhuma unidade do refiro Programa,pois os projetos Faixa1,5 e Faixa 2,ainda estão em andamento , com previsão de inicio esse ano de 2017;

5°. Em relação ao item quatro (04), a Secretaria de Habitação,realizou o cadastramento das famílias que ocupam áreas irregulares e,esta realizando o recadastramento de aproximadamente de oito mil(8.000,00) famílias;

6°. O item cinco (5),letras:a,b,c,d,e,as informações estão contidas no plano de Regularização Fundiária sustentável do Município de Novo Gama,conforme copia em anexo;e

7°. Em relação às perguntas dos itens 6 e 7,a Prefeitura Municipal de Novo Gama,esta executado o Plano de Regularização Fundiária , por meio desta Secretaria de Habitação , enfrentando algumas dificuldades ,em relação a falta de recurso disponível ,a falta de pessoal técnico e, as questões jurídicas que depende da agilidade do judiciário .

Sem mais para o momento, renovo votos de estima e elevada consideração, colocando-me à disposição para qualquer dúvida que se faça necessária.

Atenciosamente,

JOSE SANTOS RAMOS

Secretário de Habitação

Novo Gama/GO