

CÉLULAS DESCONEXAS

Condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal



Giuliana de Freitas

Orientador: Valério A. S. de Medeiros

Universidade de Brasília PPg/FAU Agosto/2013

GIULIANA DE FREITAS

CÉLULAS DESCONEXAS

Condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial à obtenção de título de Mestre pelo Programa de Pesquisa e Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Orientador: Valério A. S. de Medeiros

Brasília, setembro de 2013.

Freitas, Giuliana de

Células desconexas. Condomínios fechados e as políticas públicas do Distrito Federal / Giuliana de Freitas. — Brasília: PPG/FAU/UnB, 2013, 224 p: il.

Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2013.

Orientador: Valério A. S. de Medeiros.

Bibliografia: p. 216-224

1. Planejamento Urbano. 2. Urbanismo. 3. Assuntos relacionados

TERMO DE APROVAÇÃO

GIULIANA DE FREITAS

CÉLULAS DESCONEXAS

Condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do *grau de mestre* pelo Programa de Pesquisa e Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Valério Augusto Soares de Medeiros (Orientador)
Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da FAU/UnB

Profa. Dra. Gabriela de Souza Tenório
Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da FAU/UnB

Prof. Dr. George Alexandre Ferreira Dantas
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU/UFRN

Brasília, 16 de setembro de 2013.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha filha, Clara, por ter esperado pacientemente, por todos esses anos, o término dessa jornada. E aos meus pais, Arlei e Irene, por me ensinarem a gostar de ler e de estudar. Agradeço, ainda, ao meu orientador, Valério Medeiros, por ter me encorajado nos momentos difíceis, de quase desistência. Obrigada a Adriana Mendonça, amiga e colega de profissão, que me apoiou quando ninguém mais o fez e, acima de tudo, por ter lido meu trabalho, discutido as etapas e avanços e por ter me auxiliado em momento de cansaço extremo. Obrigada também a Ricardo Santana, que me ajudou com os mapas e ferramentas tecnológicas, além de ter sido excelente ouvinte das minhas divagações. Por fim, agradeço a Humberto, meu companheiro, por me mostrar que mesmo nos momentos de luta, deve haver a hora do descanso.

RESUMO

Esta pesquisa explora o processo diacrônico de expansão física do Distrito Federal, tendo por base o estudo dos condomínios irregulares e as políticas públicas de regularização. Considerando que estes parcelamentos foram criados de forma irregular por iniciativa da população de classe média e de especuladores, investiga-se como estas ocupações ocorreram, observando-se as características morfológicas resultantes e as consequências quanto ao desempenho na articulação interpartes para o tecido urbano presente da unidade da federação. A partir da leitura do processo de construção de políticas públicas sobre o tema e da elaboração de mapas de ocupação/configuração, segundo a Teoria da Lógica Social do Espaço, analisa-se a transformação diacrônica do território para cinco períodos: (1) de 1973 até 1988; (2) de 1989 a 1991; (3) 1992; (4) de 1993 a 2005 e (5) de 2006 até 2009. Os resultados obtidos apontaram que os condomínios irregulares preencheram os vazios surgidos no tecido urbano a partir da ocupação segregada do Distrito Federal, e geraram, à primeira vista, um adensamento da malha. No entanto, a interpretação das variáveis configuracionais revelou que os condomínios não trouxeram melhoras significativas para a articulação urbana. O caráter segregado da malha do Distrito Federal não é, portanto fruto do surgimento destes condomínios, mas sim da configuração da segregação adotada desde o início da ocupação do território, sendo apenas perpetuada pelos condomínios, adensando, porém não conectando os elementos componentes do tecido.

Palavras-chave: condomínio horizontal; condomínio irregular; Poder Público; política habitacional; ocupação; território; malha urbana; segregação espacial; Distrito Federal.

ABSTRACT

This research analyses the diachronic process of physical expansion of Distrito Federal, based on the study of irregular condominiums, as well as the public policies for their regularization. Considering that these territory subdivisions were created illegally by middle class initiative and speculators, it analyses how these occupations occurred, observing the morphological characteristics and the resulting consequences related to the inter-parties performance for this urban federation unit net. From the occupation and configuration mapping, according to the Social Space Logic Theory, this research analyzes the diachronic transformation of the territory considering five periods: (1) from 1973 to 1988, (2) from 1989 to 1991, (3) 1992, (4) from 1993 to 2005 and (5) from 2006 to 2009. The results of this research show that irregular condominiums have filled the gaps occurred in the Distrito Federal segregated occupation urban nets, and have generated, at first view, an urban densification. However, the interpretation of the connectivity variables revealed that the condominiums did not bring significant improvements to the urban articulation. The segregated character of the Distrito Federal urban net is not a result, thus, of these condominiums emergence. It is the result of the configuration of segregation adopted since the beginning of the territory occupation, being perpetuated by the condominiums, densifying, but not connecting the urban nets elements.

Keywords: horizontal condominiums; irregular condominiums; public policies; housing policy, occupation; territory; urban net; space segregation, Distrito Federal.

LISTA DE FIGURAS¹

Figura 1.1	Distrito Federal e Regiões Administrativas.	18
Figura 1.2	Condomínio Quintas da Alvorada.	22
Figura 2.1	Vista interna condomínio.	45
Figura 2.2	Guarita de entrada e muros de cercamento.	49
Figura 2.3	Vista de uma residência em condomínio.	50
Figura 2.4	Vista de um quintal.	51
Figura 2.5	Vista de uma residência em condomínio.	52
Figura 2.6	Vista de rua interna de condomínio.	53
Figura 2.7	Vista noturna de Águas Claras.	73
Figura 2.8	Padrão de moradia almejado pela classe média.	76
Figura 2.9	Vista do condomínio Privê Lago Norte I.	78
Figura 2.10	Setor Habitacional Grande Colorado.	81
Figura 2.11	Condomínio Villages Alvorada.	82
Figura 3.1	Mapa de zoneamento do PEOT.	92
Figura 3.2	Mapa de zoneamento do POT.	94
Figura 3.3	Mapa de zoneamento do POUSO.	95
Figura 3.4	Novas áreas de ocupação propostas por Lúcio Costa no documento Brasília Revisitada.	98
Figura 3.5	Mapa de zoneamento do PDOT/92.	100
Figura 3.6	Rezzoneamento da APA do Rio São Bartolomeu.	103
Figura 3.7	Detalhe rezzoneamento APA do Rio São Bartolomeu.	105
Figura 3.8	Zoneamento do PDOT/97.	107
Figura 3.9	Macrozoneamento PDOT aprovado em 2009.	108

¹ Figuras sem indicação de fonte ou fotografias sem informação de crédito são da autora deste trabalho.

Figura 3.10	Macrozoneamento PDOT aprovado em 2012.	112
Figura 3.11	Setores Habitacionais.	131
Figura 4.1	Mapa das ocupações irregulares período 1973 - 1988.	155
Figura 4.2	Mapa das ocupações irregulares período 1989 - 1991.	159
Figura 4.3	Mapa das ocupações irregulares período 1992.	166
Figura 4.4	Mapa das ocupações irregulares período 1993 - 2005.	172
Figura 4.5	Mapa das ocupações irregulares período 2006 - 2009.	180
Figura 4.6	Estrutura em árvore. Condomínio Lago Sul I.	186
Figura 4.7	Gráfico com dados de conectividade média.	187
Figura 4.8	Mapa axial de integração global HH (Rn) período 1973 - 1988.	188
Figura 4.9	Mapa axial de integração global HH (Rn) período 1989 - 1991.	190
Figura 4.10	Mapa axial de integração global HH (Rn) período 1992.	192
Figura 4.11	Mapa axial de integração global HH (Rn) período 1993 - 2005.	193
Figura 4.12	Mapa axial de integração global HH (Rn) período 2006 - 2009.	194
Figura 4.13	Gráfico de valores de integração global (Base 100).	195
Figura 4.14	Gráfico de valores de inteligibilidade.	196
Figura 4.15	Lista comparativa de cidades analisadas - Inteligibilidade.	198
Figura 4.16	Gráfico com valores de integração local HH (R3), com dados em Base 100.	199
Figura 4.17	Gráfico com valores de sinergia.	200
Figura 4.18	Lista comparativa de cidades analisadas quanto à sinergia.	201

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1	Lista de condomínios fechados surgidos no período 1973 - 1988.	156
Tabela 4.2	Lista de condomínios fechados surgidos no período 1989 - 1991.	160
Tabela 4.3	Lista de condomínios fechados surgidos em 1992.	167
Tabela 4.4	Lista de condomínios surgidos no período 1993 - 2005.	173
Tabela 4.5	Lista de condomínios fechados surgidos no período 2006 - 2009.	181
Tabela 4.6	Valores para o Distrito Federal.	186

LISTA DE SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CEI	Campanha de Erradicação das Invasões
CIAM	Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DF	Distrito Federal
DJU	Diário de Justiça da União
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental
ELUP	Espaço de Lazer e Uso Público
EPC	Equipamento Público Comunitário
EPCT	Estrada Parque Contorno
EPIA	Estrada Parque de Indústria e Abastecimento
EPNB	Estrada Parque Núcleo Bandeirante
EPU	Equipamento Público Urbano
FCP	Fundação Casa Popular
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FZDF	Fundação Zoobotânica do Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
GET/PI	Grupo Executivo de Trabalho
GETRA	Grupo Executivo de Trabalho
GO	Goiás
GRUPAR	Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos Habitacionais
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAMA	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
IDHAB	Instituto de Desenvolvimento Habitacional IDHAB
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPC/Pnud	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo / Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento
IPDF	Instituto de Planejamento Territorial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Inspere	Instituto de Ensino e Pesquisa
MPDFT	Ministério Público do DF e Territórios
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
NT	Norma Técnica
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PEOT	Plano Estrutural de Organização Territorial do DF
PLANIDRO	Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle de Poluição
POT	Plano de Ocupação Territorial do DF
POUSO	Plano de Ocupação e Uso do Solo
PRG	Procuradoria Geral do DF
PUI	Parcelamento Urbano Isolado
R3	Raio 3 - Integração Raio
Rn	Raio n - Integração Raio
RA	Região Administrativa
SDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEDHAB	Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SER/S	Setor de Residências Econômicas Sul
SHIS	Setor Habitacional Individual Sul
SI	Sistema de Terra
SAI	Setor de Indústria e Abastecimento
SICAD	Sistema Cartográfico do DF
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SIV-SOLO	Sistema Integrado de Vigilância do Solo

SM	Salário-mínimo
SMDB	Setor de Mansões Dom Bosco
SMI	Setor de Mansões Individuais
SMPW	Setor de Mansões Park Way
SUPAR	Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos
SHTq	Setor Habitacional Taquari
SHBV	Setor Habitacional Boa Vista
SHDB	Setor Habitacional Dom Bosco
SHJB	Setor Habitacional Jardim Botânico
SHSB	Setor Habitacional São Bartolomeu
SHVP	Setor Habitacional Vicente Pires
SDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZPR	Zonas de Proteção dos Reservatórios
ZVS	Zonas de Vida Silvestre
ZUUC	Zona Urbana de Uso Controlado
ZUR	Zona de Uso Restrito
ZUI	Zona de Uso Intensivo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT	7
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE SIGLAS	11
SUMÁRIO	14
1. INTRODUÇÃO	16
1.1. Aspectos Conceituais e Metodologia	25
<i>1.1.1. Aspectos Teóricos</i>	25
<i>1.1.2. Aspectos Metodológicos</i>	29
<i>1.1.3. Aspectos Técnicos</i>	30
1.1.3.1 Banco de Dados e Mapas de Ocupação	30
1.1.3.2 Mapas Axiais	34
1.2. Estrutura da Pesquisa	38
2. DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DO SOLO DO DF	40
2.1. Introdução do Capítulo	40
2.2. Sobre a Modalidade de Condomínio Horizontal	41
2.3. Aspecto Legal do Condomínio Horizontal	53
2.4. Uma leitura para o Distrito Federal	56
<i>2.4.1 Algumas Conceituações Básicas da Pesquisa</i>	56
<i>2.4.2 A Questão da Terra</i>	59
<i>2.4.3 Processo de Ocupação Urbana</i>	65
<i>2.4.4 Condomínios Horizontais</i>	74
2.5. Conclusões do Capítulo	82
3. DAS AÇÕES DO PODER PÚBLICO	87
3.1. Introdução do Capítulo	87
3.2. Planos Diretores e de Ordenamento do Território	88
3.3. Leis e Decretos	117
3.4. Conclusões do Capítulo	146

4. AS OCUPAÇÕES, O PODER PÚBLICO E O REFLEXO NA MALHA URBANA	153
4.1. Introdução	153
4.2. Periodização	153
<i>4.2.1 Primeiro Período (De 1973 até 1988) - Nova modalidade de ocupação do solo no DF</i>	153
<i>4.2.2 Segundo Período (De 1989 a 1991) - Primeiros passos do Poder Público</i>	157
<i>4.2.3 Terceiro Período (1992) - Das mãos do Poder Executivo para o Legislativo</i>	164
<i>4.2.4 Quarto Período (De 1993 a 2005) - A atuação do Poder Legislativo</i>	170
<i>4.2.5 Quinto Período (De 2006 até 2009) - GRUPAR e Tribunal de Justiça do DF ou Uma luz no fim do túnel?</i>	177
4.3. Análise Cronológica das Variáveis Configuracionais	185
<i>4.3.1 Conectividade Média</i>	185
<i>4.3.2 Mapas de Integração Global HH (Rn)</i>	187
<i>4.3.3 Integração Local (R3)</i>	196
<i>4.3.4 Inteligibilidade</i>	197
<i>4.3.5 Sinergia</i>	200
4.4. Conclusões do Capítulo	202
CONCLUSÃO	205
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	216

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho explora o processo diacrônico de expansão física do Distrito Federal, tendo por base o estudo dos condomínios² irregulares e as políticas públicas de regularização. A considerar que estes parcelamentos foram criados de forma irregular por iniciativa da população de classe média³ e de especuladores, investigamos como estas ocupações ocorreram, observando-se as características morfológicas resultantes e as consequências quanto ao desempenho na articulação interpartes para o tecido urbano presente da unidade da federação. A partir da elaboração de mapas de ocupação e de configuração segundo a Teoria da Lógica Social do Espaço, analisa-se a transformação diacrônica do território para cinco períodos: (1) de 1973 até 1988; (2) de 1989 a 1991; (3) 1992; (4) de 1993 a 2005 e (5) de 2006 até 2009.

No Distrito Federal brasileiro, o modelo de segregação espacial e social das classes⁴ de baixa renda para longe do centro urbano fomentou a cristalização de vazios urbanos entre o Plano Piloto e as cidades-satélites⁵. O processo articulou-se ao discurso urbanístico gerador da capital modernista e seus núcleos periféricos, uma vez que a promoção das distâncias entre os assentamentos era entendida pelo Poder Público como algo que por um lado preservaria a integridade do Plano Piloto enquanto *patrimônio* e,

² Para esta pesquisa, "condomínio" compreende a modalidade de "condomínio urbanístico fechado". A considerar a discussão para o contexto do Distrito Federal e as peculiaridades legais existentes na unidade da federação, os termos "condomínio fechado", "condomínio irregular" são utilizados como sinônimos.

³ A definição de classe média adotada no presente trabalho será explicada mais tarde, neste mesmo capítulo.

⁴ Classe de renda ou classe social caracteriza-se por um grupo de pessoas que apresentam status social similar, segundo critérios diversos, especialmente o econômico.

⁵ As cidades que surgiram ao redor do Plano Piloto de Brasília, abrigando a mão de obra utilizada na construção da nova capital, foram denominadas inicialmente de cidades-satélites por se situarem na região periférica da nova estrutura urbana. Essencialmente eram núcleos habitacionais, de modo que seus moradores desenvolviam as atividades econômicas e comerciais fora delas. No entanto, por meio do Decreto nº 19.040, de 18 de fevereiro de 1998, a expressão foi proibida de ser utilizada no território do Distrito Federal, em documentos oficiais. Hoje o Distrito Federal é dividido em Administrações Regionais, cada qual com uma sede urbana (o que corresponde à unidade política e administrativa anteriormente designada cidade-satélite), áreas rurais e de preservação ambiental. Para o estudo, o termo cidade-satélite será utilizado para se referir especialmente ao início da ocupação urbana do Distrito Federal, bem como forma de ressaltar que se trata especificamente das áreas urbanas das Regiões Administrativas em questão.

por outro, conformaria uma estratégia para garantir salubridade e qualidade de vida urbana.

A ocupação do Distrito Federal ocorreu sob a linha de pensamento modernista conhecida como funcionalista/modernista, a qual resultou em uma nova ordem espacial oposta à cidade “tradicional” ou “canônica”, que propunha um crescimento controlado, por meio de uma lógica racional para o traçado urbano. Buscava-se evitar o adensamento urbano, por meio de cidades abertas, sob zoneamento e setorização rígidos, baseada nas quatro funções urbanas fundamentais explicitadas na Carta de Atenas⁶.

O produto foi um conjunto urbano que reforçou o dualismo ente cidade e campo, trazendo este último para dentro da cidade, com o desenvolvimento dos princípios de cidade-jardim ou cidade-parque. Houve uma inversão de estratégias urbanas, onde agora o plano principal passou, de alguma maneira, a ser o vazio, e não mais a conformação de lugares: as edificações foram dispostas livremente pelos espaços.

Os territórios urbanos foram compostos por bairros monofuncionais nas periferias urbanas e subúrbios industriais. Traduziram os modelos de periferização da cidade-jardim, que *favoreceu um efeito de suburbanização através da expansão urbana de baixa-densidade em terrenos agrícolas*, segundo SOUSA (2010, p. 44).

No cenário do Distrito Federal, a dependência dos núcleos urbanos criados nos arredores da nova capital ou pré-existentes a ele em relação ao núcleo central, o Plano Piloto, promoveu a extensão das redes de serviços urbanos e transporte público para os grandes conjuntos habitacionais periféricos. O processo favoreceu ações de especulação imobiliária, em certa medida legitimados pelo Poder Público, uma vez que valorizou os vazios, agora abastecidos por serviços essenciais, tornando-os objeto de parcelamento de terra, regular (quando produto da ação do governo) ou irregular (com base em iniciativas de proprietários privados). Sobre estas terras entre o Plano Piloto e as cidades-satélites resultaram as levas iniciais de ocupações desenfreadas por parte da classe média, no formato dos condomínios irregulares.

⁶ O habitar, o trabalhar, o recrear e o circular (Carta de Atenas, 1933).

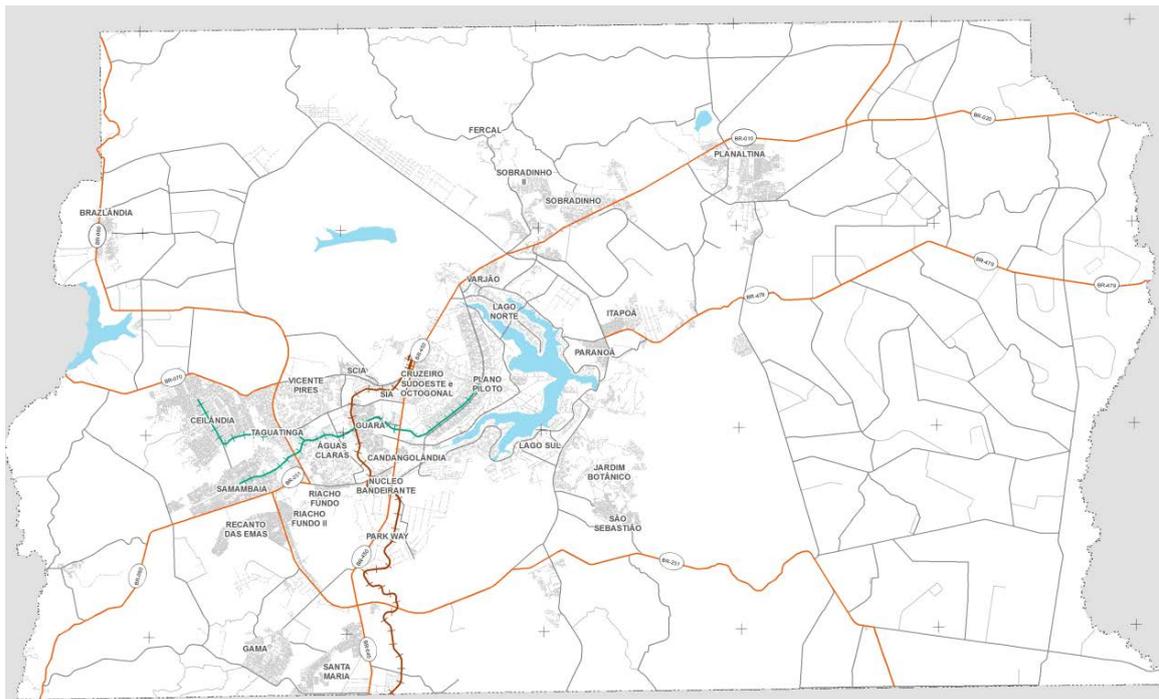


Figura 1.1 - Mapa geral do Distrito Federal, com suas regiões administrativas. Fonte: www.sedhab.df.gov.br

Tendo em conta o registro recente de que 25% dos habitantes do Distrito Federal residem em parcelamentos irregulares⁷, assumiu-se, portanto, que as diferentes possibilidades habitacionais existentes nesta unidade da federação não supriram a demanda habitacional da classe média. Embora o dado se alinhe a um contexto brasileiro cujas políticas habitacionais desenvolvidas desde a década de 1960 foram falhas em garantir quantidade e qualidade de habitação para diversos estratos sociais, o impacto e a proporção dos parcelamentos irregulares no DF aparentemente foram maiores e mais agressivos que em outras capitais do país, com forte presença na expansão urbana diacrônica.

Quanto ao conceito de classe média adotado, é relevante preliminarmente definir o que significa e como será compreendida na pesquisa, uma vez que não conforma uma definição simples e consensual. De acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a divisão social por faixa de renda

⁷ Em relação ao contingente envolvido, a população dos parcelamentos de solo irregulares do Distrito Federal cresceu continuamente e, hoje em dia, atinge o percentual de 25% dos habitantes da unidade federativa, segundo o Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH/GDF, em 2006.

é bastante simplificada, na qual considera apenas a variável da quantidade de salários mínimos que compõe a renda familiar média⁸.

Entretanto, diante da realidade do DF, que apresenta renda média superior à nacional, a classe média definida pelo IBGE estaria bastante empobrecida e traria muita distorção para definirmos este segmento social. Ou seja, no DF, grande parte da população seria classificada como pertencente a uma classe de renda superior àquela em que realmente se encontra, dado o contexto local. De acordo com pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2012), a renda da capital federal calculada em 2009 é duas vezes maior que a média do país.

Buscou-se, portanto, um critério mais preciso de definição de classe social. Assim, para a definição do estrato social no DF, foram assumidos procedimentos associados ao trabalho desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE⁹ em conjunto com o Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social, IBGE, Instituto de Pesquisa econômica Aplicada - IPEA, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - IPC/Pnud, Instituto de Ensino e Pesquisa - Insper, Universidade de São Paulo - USP, MCM Consultores e Instituto Datapopular.

A equipe assumiu que este grupo é reconhecidamente heterogêneo, resultado das amplas mudanças sociais ocorridas no país nos últimos anos. A junção dos emergentes¹⁰ com a tradicional classe média cobre um amplo segmento da sociedade brasileira, sem qualquer identidade clara.

Como resultado, o estrato da classe baixa seria formado por famílias que ainda precisam dedicar uma parcela muito elevada de seu orçamento a bens considerados essenciais enquanto a classe alta seria integrada por aquelas que já podem dedicar uma parcela significativa de seu orçamento à compra de bens considerados

⁸ Classificação dos grupos de renda segundo o IBGE: A – Acima de 20 SM; B – Entre 10 e 20 SM; C – 4 a 10 SM; D – 2 a 4 SM; E – até 2 SM (SM – Salário-mínimo). Para o IBGE, uma família é considerada de classe média quando está contida nos intervalos entre 4 e 10 SM.

⁹ O que é classe média. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infograficos/o-que-e-classe-media>>

¹⁰ Parcela da população que teve uma melhora na sua capacidade de consumo de bens e que, atualmente, está classificada como classe média.

supérfluos. Por este critério, a classe média seria formada pela população com orçamento balanceado, onde as famílias que já não precisam dedicar uma parcela tão elevada de seus recursos à compra de bens essenciais, mas que tampouco têm recursos suficientes para permitir que a parcela dedicada a bens superfluos seja significativa.

Portanto, em relação aos condomínios fechados do DF, considerou-se que sua população, em geral e para fins da presente investigação, pertence irrestritamente à classe média, tendo em vista que é um grupo social que pode comprar um terreno, mesmo sendo irregular, e nele construir sua moradia, sem necessidade de qualquer ajuda de programas habitacionais. Sabe-se que há significativa heterogeneidade no padrão dos condomínios, mas de modo geral parte expressiva dos moradores atende a esses critérios e, em certa medida, alinham-se à perspectiva heterogênea do estrato social assumida pelo grupo de trabalho referido.

No Distrito Federal, a relação entre as políticas habitacionais e a classe média parece conformar uma zona de conflitos fundiários e omissões deliberadas. Por um lado, o estrato médio tradicionalmente esteve excluído do processo de criação de novas cidades-satélites a partir dos programas habitacionais governamentais, destinados especificamente para os segmentos de baixa renda da população¹¹. Por outro, uma pequena parcela abastada se beneficiou investindo no mercado imobiliário, adquirindo os imóveis mais atrativos e criando, assim, uma sobrevalorização crescente do centro urbano¹² do Distrito Federal. Segundo VICENTINI (1986, p. 112-113):

As mesmas dificuldades por que passavam os candangos no ambiente de trabalho se refletiram no momento da distribuição de lotes e apartamentos. A região do Distrito Federal fora comprada pela República ao preço de dois centavos por metro quadrado, mas se venderam as terras por quinhentos cruzeiros o metro quadrado. Em 1960 todos os lotes da Asa Norte já estavam vendidos ou reservados, e os interessados só podiam adquiri-los de terceiros, com um ágio de duzentos a trezentos mil cruzeiros. Se o interessado fosse um deputado, senador ou jornalista, a Novacap fornecia lotes livres a um preço

¹¹ Desde o início da ocupação do quadrilátero do Distrito Federal, a mão de obra vinda para a construção da nova Capital apresentou sinais de permanência, trazendo, e atraindo, inclusive, novas levas de imigrantes, que foram se fixando nos arredores dos canteiros de obra do Plano Piloto. As cidades-satélites, portanto, despontaram como solução temporária para a fixação desta população não prevista no projeto de ocupação do DF, ainda que tais núcleos fossem previstos pelo urbanista Lucio Costa no Relatório do Plano Piloto (ao que parece, a questão não eram os assentamentos em si, e sim a natureza da população a ser fixada). Mais tarde, a criação de novas cidades-satélites se afirmou como um instrumento político para atração de população e formação de grande massa eleitoreira, o que será explorado no capítulo 2.

¹² Neste trabalho, considera-se o Plano Piloto como centro urbano do Distrito Federal.

razoável e sem ágio. Para área das mansões próximas ao Lago Paranoá, a zona nobre da cidade, o custo estava em trinta cruzeiros ao metro, mas apenas para clientes selecionados da elite, em especial favor da Presidência da República, enquanto que na zona residencial comum o preço subia para quinhentos cruzeiros. Outras discriminações diziam respeito ao grau de ligação com o governo federal que mantinham funcionários de categoria idêntica. Essa realidade contradizia os ideais esquerdistas de Niemeyer e Costa, para quem, na interpretação de Holston, Brasília deveria ser um exemplo de integração e nivelamento social, uma cidade que iria transformar a sociedade brasileira através de um movimento social pacífico.

Parece residir neste cenário o surgimento dos primeiros parcelamentos urbanos irregulares no Distrito Federal, na década de 70, sob a forma de condomínio fechado ou condomínio horizontal¹³. O primeiro que se tem registro, denominado inicialmente de “Country Club Quintas da Alvorada” e posteriormente chamado de “Quintas da Alvorada”, surgiu em 1975, na região do Jardim Botânico de Brasília, uma das áreas onde, mais tarde, mais proliferariam condomínios dentro do Distrito Federal (Figura 1.2). Já na década de 80, começaram a ocorrer, com grande frequência, ocupações de glebas rurais e áreas de preservação ambiental para parcelamentos irregulares de solo, localizadas entre o centro urbano e as cidades-satélites.

¹³ Quando esta modalidade de ocupação urbana surgiu, o Decreto-Lei nº 271/67 e a Lei Federal nº 4.591/64 definiam a possibilidade de se compor uma ocupação nos moldes dos condomínios verticais, o que também nos remete às cidades-jardim do final do século XIX, onde cada morador é proprietário de uma fração individual e de uma porcentagem das áreas comuns do condomínio. No entanto, os condomínios fechados se chocaram, em seguida, com a Lei Federal nº 6.766/79 - Lei de Parcelamento de Solo Urbano, segundo a qual todo parcelamento urbano deveria ter sua parcela de contribuição para a implantação de áreas públicas, destinadas ao arruamento, equipamentos públicos e áreas verdes, que são espaços de natureza pública e acessíveis a todos os habitantes. Assim, os condomínios estariam contrariando um dos preceitos mais básicos da legislação urbanística, pois não apresentavam essa contrapartida de destinação de áreas públicas. Apresentavam apenas áreas de uso comum aos seus moradores, porém de acesso restrito ao restante da população.

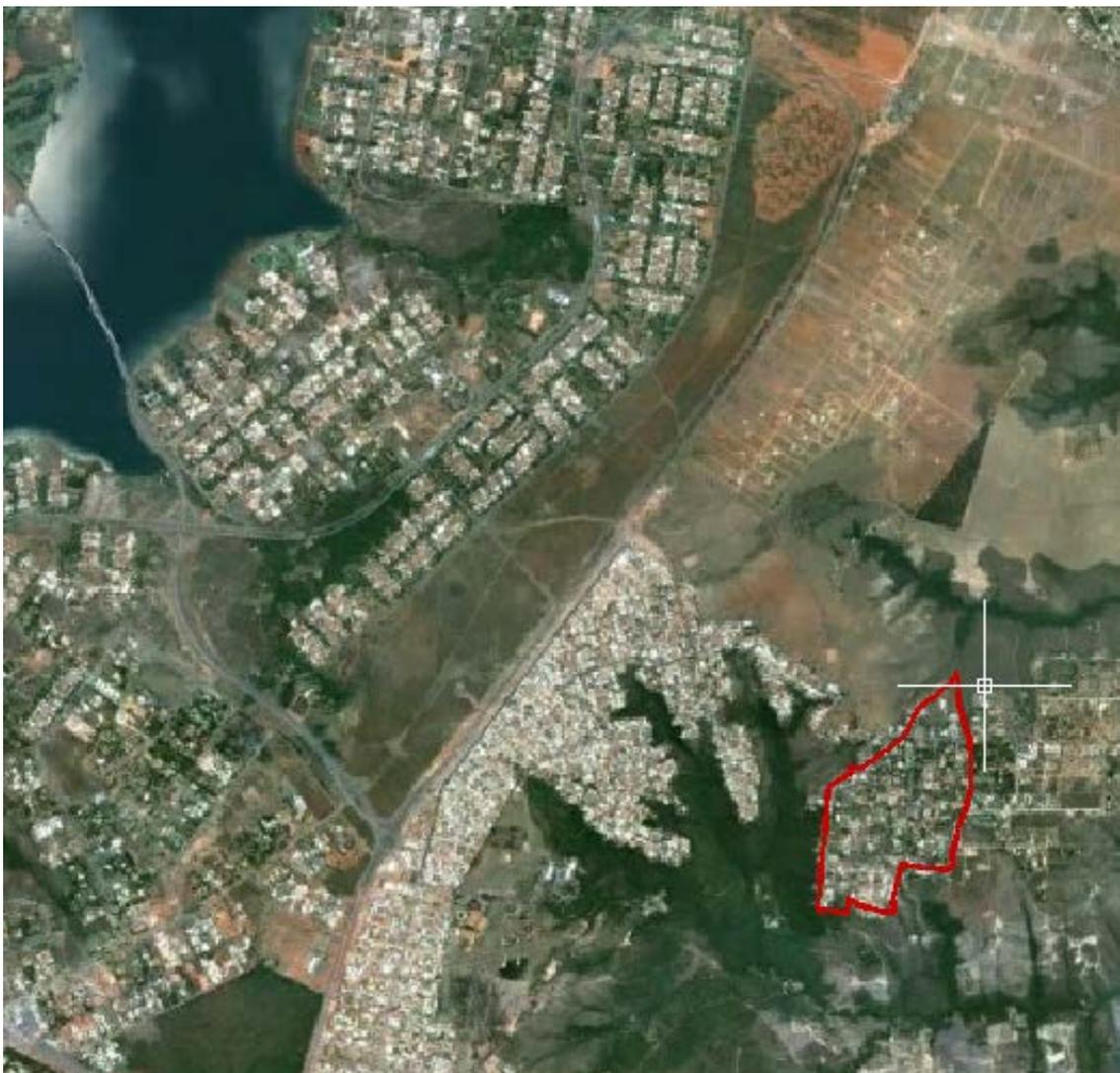


Figura 1.2 - Condomínio Quintas da Alvorada, próximo ao Lago Sul, DF. Fonte: Google Earth, 2012.

A classe média ocupou, portanto, as áreas vazias entre o Plano Piloto e os assentamentos da unidade da federação, o que atendia aos anseios habitacionais do segmento social, pois estas se situaram em áreas nobres, até então mantidas desocupadas pelo Poder Público, entretanto com valores de compra relativamente baixos se comparados àqueles do Plano Piloto ou Lago Sul¹⁴ (Figura 1.2). No entanto, os condomínios foram implantados sem a aprovação do Poder Público, de forma

¹⁴ Em relação ao processo de exclusão, entende-se que a parcela da classe média do Distrito Federal foi, de certa forma, excluída do processo formal de ocupação do território. De um lado, as áreas mais nobres, definidas pelo Plano Piloto, Lagos Sul e Norte e Park Way, foram destinadas a parcelas mais abastadas da população, sofrendo ao longo do tempo uma sobrevalorização do metro quadrado construído, tornando inviável seu acesso a um grande contingente da classe média. Por outro lado, os programas habitacionais, que resultaram na criação de diversas cidades-satélites, foram destinados prioritariamente a classes mais baixas na estratificação social. Os programas deliberadamente restringiam o acesso de famílias com renda média, de forma a beneficiar a população mais necessitada.

irregular diante do disposto em legislação urbanística e ambiental, o que revelou uma série de conflitos de terra e de definição fundiária das glebas, além da ocupação de áreas frágeis e de preservação.

Durante três décadas, os parcelamentos irregulares se multiplicaram num ritmo superior à capacidade de fiscalização – com ou sem conivência – do Poder Público, o qual buscou, ao longo do tempo, desenvolver soluções de ordem legal para regularizar o problema do crescente surgimento desta modalidade de ocupação no Distrito Federal.

Quanto ao estatuto jurídico, foi disseminada a ideia de que a regularização dos condomínios irregulares seria o caminho para a inclusão urbana da parcela da população de classe média. No entanto, o que se percebe é a existência de uma lacuna entre o processo de regularização legal e documental de um parcelamento irregular e a situação real da ocupação enquanto fragmento urbano que surge e se configura morfológicamente desconexo em relação ao resto da cidade.

Diante da problemática atual da ocupação do tecido urbano do Distrito Federal por um expressivo contingente de parcelamentos irregulares de solo (situação fundiária indefinida, urbanização ineficiente, deficiência de áreas públicas, degradação ambiental, entre outros), este trabalho procura explorar as relações entre o processo diacrônico de expansão física destes parcelamentos e as políticas públicas de regularização, avaliando o impacto sobre a articulação urbana presente do Distrito Federal.

Em termos específicos, é intenção identificar diversas etapas de desenvolvimento de ações para a ocupação do território, bem como de adaptação da legislação referente ao processo de regularização destes parcelamentos de solo¹⁵, diante

¹⁵ A regularização exigida pelo Poder Público caracteriza-se pelo atendimento legal aos parâmetros fundiário, ambiental e urbanístico do parcelamento do solo, o que, após aprovação por parte do governo, acarreta em registro cartorial dos imóveis de todas as unidades abrangidas pelo referido parcelamento. Consta, também, para a aprovação a necessidade de execução das obras de infraestrutura para o pleno atendimento ao exigido pelas concessionárias e serviços públicos. E, por fim, abrange a concessão ao Poder Público das áreas destinadas ao sistema viário, áreas verdes e unidades para equipamentos públicos comunitários e urbanos. Segundo MALAGUTTI (1996), um parcelamento é considerado legal ou regular quando é aprovado pelo Poder Público, executado segundo a respectiva aprovação e registrado no cartório imobiliário competente, nos termos das normas jurídicas vigentes à época da aprovação, da execução e do registro do projeto. [...] Portanto, a regularização deve ser entendida como o processo de adequação à legislação urbanística, ambiental e fundiária dos parcelamentos surgidos de forma informal. Entende-se adequação como documentação, mitigações de possíveis danos e eventuais retiradas de ocupações que não estejam em acordo com o definido nas leis em vigência.

da realidade de crescimento constante destas ocupações e da incapacidade do Poder Público em acompanhar o seu desenvolvimento. Pretendemos, assim, desenvolver uma caracterização das políticas públicas de regularização dos parcelamentos irregulares de solo no Distrito Federal, levantando-se períodos e correspondentes feições que produziram, ao longo do tempo, a dinâmica do tecido urbano atual do Distrito Federal, com severas implicações para aspectos de urbanidade¹⁶.

Procurou-se ainda sistematizar a legislação e as políticas de ordenamento territorial, visando definir períodos de atuação do Poder Público em ações de regularização dos condomínios irregulares. Pretende-se, por fim, elaborar mapas, tendo por base as estratégias recomendadas pela Teoria da Lógica Social do Espaço ou Sintaxe do Espaço (HILLIER, 1996; HILLIER e HANSON, 1984; HOLANDA, 2002; MEDEIROS, 2006), que representam as transformações diacrônicas da mancha urbana do Distrito Federal, simulando o impacto dos parcelamentos irregulares de solo no desempenho configuracional¹⁷. A partir de tais premissas, são questões de pesquisa da presente investigação:

1. Como é possível ler a relação causa-efeito, caso existente, entre as políticas públicas e a ocupação dos condomínios fechados?
2. A atuação do Poder Público pode ser caracterizada de forma homogênea ao longo do tempo? Qual a periodização das atuações do Poder Público em relação à ocupação dos condomínios fechados?
3. De que maneira a malha urbana do Distrito Federal se transformou com as ocupações dos condomínios fechados ao longo do tempo?

Assume-se a hipótese de que é dialética a relação entre as políticas públicas e a consolidação do espaço do Distrito Federal por meio de condomínios irregulares. Acredita-se que constituição de grande parte do tecido urbano pelos condomínios

¹⁶ *Urbanidade obviamente se refere à cidade, enquanto realidade física, mas também à qualidade de "cortês, afável, relativo à negociação continuada entre interesses"* (HOLANDA, 2002, p. 117).

¹⁷ Segundo HOLANDA (2003, p.1), configuração é um sistema de barreiras e permeabilidades, isto é, de áreas acessíveis e não acessíveis ao nosso movimento. Já para MEDEIROS (2006, p. 39), é a maneira pela qual as partes do objeto se relacionam entre si. Portanto, aqui consideramos como desempenho configuracional a forma como as partes componentes de um sistema se articulam, em função da disposição de uma parte em relação à outra.

irregulares, ocorrida de forma induzida por parte da classe média, influenciou nas políticas públicas de regularização. No entanto, com o desenvolvimento deste processo, em certos momentos a relação entre a forma irregular de ocupação e as políticas públicas sofre uma inversão, onde as políticas públicas passam a influenciar a ocorrência destas ocupações.

Portanto, para a pesquisa, considera-se que podem ser analisadas as relações de influência mútua entre a forma de ocupação pelos condomínios e as políticas de regularização adotadas pelo Poder Público. O que significa a interpretação de que políticas públicas de regularização de parcelamentos urbanos irregulares no Distrito Federal influenciaram diretamente no avanço ou estabilização da ocupação destes parcelamentos ao longo do tempo. Desta forma, obtêm-se informações cronológicas que marcam determinados períodos, ora de avanço, ora de estabilização destas ocupações, e que acarretaram a produção do cenário contemporâneo da estrutura urbana do DF, passível de leitura a partir das transformações na malha viária.

1.1. Aspectos Conceituais e Metodologia

1.1.1. Aspectos Teóricos

O estudo se estrutura na relação entre as políticas de regularização dos condomínios irregulares e o processo de expansão urbana do Distrito Federal. Para analisar o impacto da progressiva ocupação do território por essa modalidade, procurou-se explorar as alterações nas relações interpartes do tecido urbano (foco configuracional), o que permitiria perceber o grau de afetação dos condomínios na dinâmica urbana da unidade da federação.

Para tanto, a análise dos fundamentos sociais na configuração dos espaços e suas implicações físicas no desenho urbano do Distrito Federal foi realizada por meio da Análise Sintática do Espaço, ou Teoria da Lógica Social do Espaço (HILLIER, 1996; HILLIER E HANSON, 1984; HOLANDA, 2002), uma vez que se procurou estudar as

conexões de forma-espaco¹⁸ da cidade enquanto processo sociológico¹⁹ de ocupação do território.

Segundo MEDEIROS (2006), pode-se demonstrar o desenvolvimento do pensamento que leva à análise sintática do espaço e que parece útil para a investigação das relações entre os elementos componentes da cidade, como se pretende neste trabalho.

Na Era Moderna, durante o período do Renascimento, a visão clássica remetia à perfeição da natureza, idealizada pela beleza e precisão: aqui a cidade começa a ser percebida deliberadamente como uma série de partes relacionadas, que requeriam uma progressiva compreensão do conjunto urbano, conceito que se desenvolve no Barroco com o crescente cuidado com aspectos de circulação e costura interpartes do tecido urbano. Posteriormente, no período industrial e ao longo especialmente do século XIX, ocorreu o refinamento da pretensa visão científica da cidade (a chamada Revolução Científica estava sendo encerrada), agora percebida como uma entidade ou um todo, demandando para sua interpretação, pela escala, um processo de decomposição analítica que fragmentava o assentamento em partes passíveis de interpretação. Lançava-se mão de princípios de ordenamento, categorias, classificações, remetendo a uma análise ora maquinicista (em que partes eram os elementos integrantes do engenho), ora biológica (com núcleos percebidos como um corpo, com seus diversos sistemas e órgãos e funções).

As interpretações avançavam, conformando aquilo que iria se popularizar no século XX como a denominada perspectiva/pensamento sistêmico. O olhar deriva particularmente de abordagem sugerida por Goethe, ainda no século XIX, com foco na morfologia dos elementos, considerando um ponto de vista dinâmico e em desenvolvimento constante: *“percebe-se um padrão de relações dentro de um todo organizado”* (CAPRA, 2003, p. 35). Portanto, importava compreender para o objeto,

¹⁸ Segundo MEDEIROS (2006, p.28), *“O termo forma-espaco é emprestado de HOLANDA (2006) e se refere ao estudo dos vazios, cheios e suas relações; o autor ampara-se no conceito de Evaldo COUTINHO (1998), ao interpretar a arquitetura em seus componentes-meio (cheios, sólidos, maciços, invólucros: a forma) e componentes-fim (vão, vazios, ocos: o espaco). Por ação reflexiva entende-se o conjunto de estratégias para avaliar a cidade, desde sua construção temporal à exploração de cenários futuros. Inclui, também, o confronto entre exemplares, validando achados e construindo identidades/distinções a partir de amostras”*.

¹⁹ Categorias delimitantes da sociedade e suas relações com os padrões de presença e/ou ausência nos espaços abertos aqui tratados.

cidade incluída, as relações constituintes que produziriam a própria dinâmica inerente.

A leitura sistêmica é amparada numa visão relacional que traz a apreciação da configuração urbana não como um aglomerado de objetos e formas-espacos, mas sim como um conjunto de articulações interdependentes.

Para o âmbito urbano, a visão relacional promove ponderações sobre a cidade a partir da análise do relacionamento entre padrões de articulação entre as partes (barreiras e permeabilidades; espacos abertos e fechados). Aqui MEDEIROS (2006, p. 84) faz alusão a um jogo de quebra-cabeça, onde *“as peças só tem sentido quando associadas às contíguas”*. A conexão entre as partes gera novas características que as partes isoladas não possuem, mas que surgem da relação entre elas. Assim, *“a realidade não pode ser entendida isoladamente [...] não pode ser decepada de seu contexto”* (MEDEIROS, 2006, p. 82). Interessa, portanto, a compreensão do todo integrado, e não mais um conjunto de partes dissociadas, onde **as características do todo são obtidas não pela soma das partes, mas sim pelas relações estabelecidas entre elas, criando uma visão interdependente na análise da configuração urbana.**

Tendo por base tais pressupostos, o pensamento baseia-se no fato de que a significação não está nos elementos, mas nas relações que são estabelecidas. Parte da observação de que o desempenho de cada elemento em um dado sistema é determinado por todos os outros constantes naquele todo. Deve-se, à vista disso, estabelecer a unidade que será definida como estrutura objeto da investigação, na qual será estipulada uma hierarquia, com a distinção de cada elemento em relação aos outros e em relação ao todo, desempenhando-se, assim, uma posição específica diante desse todo.

A Análise Sintática do Espaço explora exatamente os níveis de relacionamento entre as partes constituintes de sistemas espaciais, estabelecendo as relações interpartes. Por meio desta teoria, partimos para o estudo aprofundado dos fenômenos existentes, de forma a encontrar propriedades gerais de relacionamento e articulação entre os elementos componentes da malha urbana e a estrutura social. A partir dos arranjos configuracionais identificados ao longo do tempo, identificamos espacos mais e menos propícios à atração ou circulação de pessoas. Desta maneira, a configuração gera afetações à sociedade, de onde resulta que nem sempre a forma-espaco planejada equivale ao que se planejou. Segundo HILLIER apud MEDEIROS (2006, p. 116), *se nós colocarmos um objeto aqui ou ali (se uma praça for aqui ou ali)*

dentro de um sistema espacial então certas consequências previsíveis afetarão a configuração espacial do ambiente. Portanto, a sintaxe espacial busca prever as respostas que o meio construído dará à sociedade, analisando se um determinado espaço, como variável independente, afeta ou não e como afeta as relações sociais que ali ocorrem. Demonstra, também, como uma única mudança pode acarretar em diferentes relações no sistema como um todo, de diferentes formas. Traz, desta maneira, interpretações variadas sobre o fenômeno urbano, com informações sobre segregação de populações. Segundo HILLIER apud MEDEIROS (2006, p. 118):

A cidade é continuamente entendida a partir do aspecto social ou físico, com sociólogos dedicados especialmente à primeira feição e arquitetos à segunda. Historicamente, o objetivo da sintaxe espacial foi construir a ponte entre a cidade humana e a cidade física.

A teoria fornece um instrumental, aplicado conforme procedimentos específicos, para a exploração da forma-espço enquanto variável independente²⁰, procurando as maneiras pelas quais a configuração afeta a sociedade ou as relações sociais. Assume-se que, na medida em que a sociedade entra em contato com este espaço reage, transformando-se e se adequando ao espaço ofertado e, por fim, transformando este espaço em atendimento a seus anseios.

Portanto, para esta pesquisa, elaboramos uma análise comparativa entre os processos de ocupação do solo do Distrito Federal por condomínios urbanísticos a partir da abordagem configuracional (por meio das estratégias recomendadas pela Teoria da Lógica Social do Espaço) e um relato cronológico da atuação do Poder Público em termos de políticas de regularização destes parcelamentos, em paralelo ao surgimento das ocupações do território pelos condomínios fechados. Em termos instrumentais, adotamos os chamados mapas axiais.

²⁰ Considera-se espaço-forma como variável independente a partir do momento em que afeta o comportamento humano de alguma maneira, *independente dos desejos ou da intenção humana, mas podem ser utilizados pelos seres humanos para alcançar efeitos espaciais e mesmo sociais* (MEDEIROS, 2006, p. 117).

1.1.2. Aspectos Metodológicos

Para o desenvolvimento das correlações cronológicas entre o surgimento e consolidação das ocupações irregulares do solo do DF por condomínios horizontais e a criação de instrumentos legais para enfrentamento desta realidade, foram utilizados diversos instrumentos em sequencial procedimental, alguns previamente elaborados pelo Poder Público, outros criados especificamente para este trabalho.

Assim, primeiramente foi realizada uma etapa de consulta documental, a incluir: (1) revisão de literatura conceitual, contemplando a definição de termos e expressões assumidas para o trabalho; (2) levantamento bibliográfico referente à ocupação urbana no Distrito Federal, bem como sobre os parcelamentos urbanos irregulares; (3) investigação primária de dados sobre a legislação acerca da regularização de parcelamentos de solo, em nível federal e distrital, observando suas alterações ao longo do tempo e a forma como estas foram empregadas nos correspondentes processos de consolidação do território; (4) consulta de dados publicados pelo Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH/GDF, em 2006, que comprovassem as ações dos diversos órgãos governamentais envolvidos, com vistas a estabelecer características que determinassem períodos claros de atuação do Poder Público; e (5) coleta de informações extraídas de fotografias aéreas e bancos de dados georreferenciados desenvolvidos pelo Poder Público²¹, bem como aquelas contidas no Diagnóstico dos Assentamentos Irregulares no Distrito Federal, elaborado em 2006 pela SEDUH/GDF.

Complementarmente, para a investigação do processo de ocupação urbana segundo o impacto dos condomínios irregulares, foram utilizadas as estratégias de representação vinculadas à Teoria da Lógica Social do Espaço (Sintaxe do Espaço), por meio dos chamados mapas axiais (ver item 1.1.3.2). Segundo HILLIER apud MEDEIROS (2006, p. 124):

²¹ Base cartográfica da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB/GDF e o Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB.

Se nossas representações cognitivas do espaço complexo são de fato geometricamente descontínuas, percebemos o espaço urbano como montagens de elementos geométricos interrelacionados e não como padrões complexos de distâncias métricas. Portanto, a forte candidata como elemento na geometria descontínua seria a linha.

1.1.3. Aspectos Técnicos

A partir do aparato conceitual e após a realização das etapas de coleta de dados, conforme os procedimentos assumidos para a investigação, foram escolhidos cinco períodos de análise (de 1973 até 1988; de 1989 a 1991; 1992; de 1993 a 2005 e de 2006 até 2009) a partir das informações disponíveis. Para explorá-los, foram estabelecidos como instrumentos de interpretação dois tipos de mapas para cada um dos períodos elegidos, oriundos do banco de dados georreferenciado desenvolvido para a pesquisa: ocupação e axial (explorado conforme as variáveis conectividade, integração global – HH, integração local – R3, inteligibilidade e sinergia).

1.1.3.1 Banco de Dados e Mapas de Ocupação

Primeiramente, foram desenvolvidos diversos mapas, nos quais estão representadas as ocupações por condomínios horizontais ao longo do tempo (de 1973 até 1988; de 1989 a 1991; 1992; de 1993 a 2005 e de 2006 até 2009). Para a confecção das representações que expressem o crescimento dos parcelamentos, foram utilizadas as datas de abertura dos processos de regularização destas ocupações, o que representa o período em que cada um dos condomínios foi oficialmente reconhecido pelo Poder Público.

Cabe o esclarecimento de que muitas ocupações irregulares existem a mais tempo do que será a data considerada neste trabalho. Até o ano de 1992, o monopólio na oferta de lotes urbanos ao mercado imobiliário era da TERRACAP²², portanto, qualquer

²² A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP foi criada a partir da Companhia Urbanizadora da

iniciativa de ocupação urbana que não ocorresse por esta Companhia era de princípio ilegal. A partir do momento em que estas ocupações se tornaram suficientes para que houvesse uma pressão sobre as ações por parte do Poder Público, este criou diversos instrumentos que permitissem que as ocupações irregulares do solo fossem objeto de análise, para serem regularizadas ou desconstituídas²³.

Assim, ao longo dos diversos períodos, o Poder Público abriu processos de regularização de condomínios no DF. Por meio desta estratégia, diversos interessados tiveram a oportunidade de apresentar documentos que pudessem comprovar, de fato, a existência da ocupação irregular na data estipulada pelo instrumento legal ora vigente e ter, pelo menos, a chance de tentar sua regularização. Era importante a comprovação da existência de fato da ocupação irregular, uma vez que os instrumentos legais se restringiram, até 1992, à regularização de parcelamentos irregulares do solo. No caso de novos parcelamentos de solo, estes não tinham embasamento legal que pudesse aprová-los diante do Poder Público.

No entanto, durante o desenvolvimento da presente pesquisa, foi realizada uma análise da documentação apresentada e anexada aos diversos processos de regularização, onde se verificou que muitos destes documentos não possuíam legitimidade, sendo muitos deles apenas plantas ou mapas do fracionamento da gleba para venda de suas unidades imobiliárias. Outros documentos eram recibos de pagamento de parcelas da compra dos lotes pelos ocupantes, o que tampouco comprovava a existência da ocupação de fato, mas sim de apenas uma relação comercial irregular entre o loteador e o comprador, e totalmente passível de falsificação.

Portanto, diante da precariedade da legitimidade dos documentos constantes dos processos de regularização destas ocupações, seria praticamente impossível definir a data exata do surgimento destes condomínios. Assim, para o desenvolvimento deste trabalho, foi considerada a data de abertura do processo de regularização de um

Nova Capital do Brasil – NOVACAP, a qual detinha a responsabilidade de desapropriação das terras situadas no quadrilátero do Distrito Federal. A TERRACAP assumiu, portanto, a função de administrar as terras públicas, atender à demanda imobiliária dos diversos segmentos da sociedade e de desenvolver projetos de parcelamento e ocupação de terras públicas.

²³ Consideramos como desconstituição de um condomínio a demolição de suas edificações, bem como a remoção dos ocupantes e encerramento de qualquer atividade ali existente. Em muitos casos, a desconstituição de um condomínio pode causar mais danos ambientais do que a sua manutenção vistoriada.

parcelamento irregular do solo como a data oficial do reconhecimento da existência desta ocupação pelo Poder Público. Trabalhou-se, portanto, com a data de abertura do processo de regularização de cada ocupação irregular, considerando este dado como uma informação oficial.

As datas foram extraídas de uma planilha de dados, a qual contém diversas outras informações sobre cada um dos parcelamentos irregulares de solo do DF. O material foi desenvolvido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH/GDF, para auxiliar na confecção do Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, de 2006²⁴.

Posteriormente desenvolveu-se um banco de dados em SIG²⁵, contendo informações gráficas e planilha de dados referentes aos parcelamentos de solo em análise. Este SIG foi alimentado com o conteúdo resultante da pesquisa documental, compreendendo os anos entre 1973 e 2009, com as datas de abertura dos processos de regularização referentes aos condomínios horizontais inseridos no Distrito Federal, bem como suas poligonais de ocupação dentro do território do DF.

Para tal, foram lançadas as poligonais das ocupações irregulares dos condomínios, obtidas a partir do material coletado e desenvolvido pela SUPAR/GDF, em 2005. Foram, também, utilizados os projetos urbanísticos dos condomínios, fornecidos pelo Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais – GRUPAR/GDF e constantes do banco de dados desenvolvido pela Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos – SUPAR/SEDUH/GDF.

Quanto à classificação e à filtragem dos dados constantes do material fornecido pelo Poder Público para confecção do banco de dados, percebeu-se, primeiramente, que este contempla todo o universo das ocupações irregulares de solo no DF. Isto implicaria em um trabalho com diversos tipos de ocupação, nem sempre configuradas como condomínio horizontal ou fechado.

²⁴ Este banco de dados foi atualizado posteriormente pelo Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR, de 2006 a 2009, mantendo, assim, informações importantes quanto ao possível surgimento ou apenas registro e/ou reconhecimento de novos parcelamentos irregulares de solo no DF.

²⁵ SIG - Sistema de Informações Geográficas

Assim, as ocupações de baixa renda que não se configuram nas características de condomínio fechado, ou seja, que não apresentam traçado que configure isolamento em relação ao entorno imediato, mas sim, se comportam como um loteamento tradicional, com abertura de vias em franca conexão com as vias preexistentes, foram descartadas do trabalho. As ocupações descartadas são, portanto, as que recebem subsídios do Poder Público para efetivar sua regularização, por meio de definição de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, segundo os critérios definidos pelo Estatuto da Cidade.

Os dados fornecidos pelo Poder Público contêm tanto os condomínios irregulares de solo, ocupados de forma ilegal, quanto os novos condomínios, em aprovação, os quais seguem todas as etapas definidas em legislação vigente. No entanto, estabelecer diferenças entre estes não traria acréscimo à pesquisa, tendo em conta o escopo proposto, pois definir o que é considerado ocupado ou implantado seria uma tarefa que fugiria da proposta. Além do mais, muitos destes dados encontram-se desatualizados, e mesmo forjados pelos interessados, diante da necessidade de comprovação do parcelamento de solo para sua regularização, e não de aprovação²⁶. Apesar de alguns destes parcelamentos apresentarem dados consistentes, como lista de moradores e projeto urbanístico em acordo com a ocupação de fato, diante da diversidade de fontes de informações entende-se que os dados nos permitem apenas uma visão geral, não subsidiando conclusões mais consistentes.

Desta forma, em relação aos dados gráficos do banco de dados em SIG, baseados nas datas de abertura dos processos de regularização dos parcelamentos de solo, permitiu-se, assim, a análise da confecção da malha urbana do DF ao longo do tempo. Percebe-se, também, que em determinados períodos, as ocupações se concentram em determinada região, ou mesmo apresentam períodos de aceleração em seu surgimento, enquanto que em outras épocas as ocupações se estabilizam consideravelmente.

²⁶ Percebemos que o processo de regularização adquiriu, ao longo do tempo, facilidades que não foram ofertadas ao empreendedor que busca realizar aprovação de novo parcelamento de solo. Assim, para o loteador, sempre foi mais vantajoso que seu empreendimento fosse classificado não como de aprovação, mas sim de regularização, mesmo que este ainda se caracterize apenas um projeto, porém não implantado de fato. Por este motivo, sempre houve o interesse em se comprovar a existência de fato do parcelamento do solo, mesmo que por meio de documentos contestáveis.

Foram, portanto, definidos 05 períodos de análise dos dados coletados, resultantes de um conjunto de especificidades, conforme explorado no Capítulo 3. Os períodos escolhidos são:

1973 a 1988 – Nova modalidade de ocupação do solo no DF.

1989 a 1991 – Primeiros passos do Poder Público.

1992 – Das mãos do Poder Executivo para o Legislativo.

1993 a 2005 – A atuação do Poder Legislativo.

2006 a 2009 – GRUPAR e Tribunal de Justiça do DF ou Uma luz no fim do túnel?

Para a criação e edição vetorial da malha viária do DF, dentro dos recortes cronológicos preestabelecidos, foi utilizado o programa AutoCAD®, no qual foram sobrepostos ao sistema viário georreferenciado do DF as poligonais dos condomínios irregulares. A partir desta sobreposição, a montagem dos mapas síntese foi realizada de trás para frente, conforme a primeira etapa de representação recomendada para a interpretação configuracional. O primeiro a ser elaborado corresponde à ocupação urbana do DF em 2009; para os demais, foram subtraídas as linhas que não correspondiam às ocupações constantes nos períodos anteriores. Esta adequação do sistema viário atual aos períodos determinados foi também comparada às fotografias aéreas fornecidas pela SEDHAB/GDF, as quais representam o avanço das ocupações do DF ao longo do tempo, como forma de verificação adicional dos dados.

Por fim, tendo em conta as bases cartográficas produzidas, avançou-se para o segundo nível de interpretação correspondente ao processamento das linhas, o que permitiu a obtenção das medidas de interesse.

1.1.3.2 Mapas Axiais

Os mapas axiais contemplam uma ferramenta de representação e leitura do espaço construído, associada à Teoria da Lógica Social do Espaço. As representações derivam do sistema viário, que é convertido num conjunto de eixos interconectados. Ao

serem processados segundo as relações topológicas²⁷, resultam numa modelagem que expressa distintos potenciais de movimento que se articulam à dinâmica urbana. A literatura tem demonstrado uma estreita relação entre os potenciais de movimento e os fluxos reais identificados nos núcleos urbanos, com forte associação ao uso do solo e à identificação de centralidades urbanas. Portanto, a ferramenta dos mapas axiais serve de relevante parâmetro para demonstrar as alterações nas dinâmicas urbanas em perspectiva diacrônica, tendo por base o processo de ocupação do DF, com foco nos condomínios irregulares. Do ponto de vista conceitual, os mapas derivam da interpretação das interdependências entre os elementos constituintes da cidade, uma vez a forma construída é produto, mas também afeta a sociedade, a partir de uma compreensão histórica da visão dos assentamentos humanos enquanto sistemas.

Os mapas axiais nos trazem uma análise para estudos configuracionais, como sendo a melhor ferramenta a ser aplicada em grandes sistemas e estruturas, como as cidades. Além disso, sua estratégia se ampara na questão cognitiva das estratégias que os seres humanos utilizam ao percorrer trajetos. Os humanos apresentam uma capacidade limitada de apreender o espaço como um todo, tendo uma percepção apenas parcial do espaço. Portanto, o elemento que melhor representa essa geometria de percepção humana é a linha reta, sendo utilizada em segmentos que caracterizam, assim, essa percepção fragmentada. Assim, os mapas axiais se baseiam na construção de eixos representativos da malha urbana, constituindo uma base da qual são extraídas correlações entre cada elemento em relação ao todo ou parte do todo.

A partir da obtenção e organização no banco de dados em SIG das informações referentes aos condomínios irregulares, foram realizados recortes de períodos que se destacaram, quando comparados com a linha cronológica dos momentos de criação de instrumentos associados às políticas públicas, ora de combate, ora de regularização destas ocupações. A eleição deste período ocorreu por apresentar características bem definidas, de tal forma que podem ser lidas como um reflexo tanto das ocupações quanto das ações do Poder Público diante delas.

Portanto, para cada recorte estabelecido, foram montados mapas síntese, apontando as ocupações irregulares ocorridas, sobrepostas à base cartográfica atualizada

²⁷ Processamento das relações topológicas por meio do programa ArcMap®, procedimento melhor explicado no item 1.1.3.2.

do DF. Para a montagem dos mapas e georreferenciamento dos dados (*shapefiles* e imagens de satélite), foi utilizado o programa ArcMap®. De acordo com MEDEIROS (2006, p. 154), mapa axial:

É a forma de representação configuracional que revela a acessibilidade da trama existente por meio de uma escala cromática, de tons de cinza ou espessura de linha. Esta acessibilidade pode ou não corresponder aos fluxos reais, tendo em vista a convergência de diferentes variáveis (incluindo tipos de pavimentação, existência de magnetos, crises políticas, etc.): por isso se diz que um mapa axial ilustra a potencialidade de geração de movimento, e não necessariamente o movimento real.

Assim, para a construção de um mapa axial, parte-se de uma base cartográfica do espaço construído a ser analisado, escolhendo-se o mapa de um determinado período. Deste mapa se converte a malha viária em um conjunto de eixos conectados. Cada linha criada recebe um número de identificação (identidade) e são calculadas as conexões existentes para cada segmento (conectividade). Em seguida, é elaborada uma matriz matemática que calcula os passos necessários para percorrer todas as linhas do sistema (quantidade média de passos). A partir deste dado, percebe-se que algumas linhas são mais fáceis que outras de serem alcançadas a partir de qualquer outra linha do sistema. Por fim, calcula-se o valor de integração das linhas. Este valor de integração é convertido em uma escala cromática, que é aplicada a cada eixo do sistema. Desta forma, as cores mais quentes representam os valores de maior integração, conseqüentemente, as cores mais frias significam menor integração.

Foi utilizada a base cartográfica previamente preparada em AutoCAD®. O sistema viário foi simplificado, por meio do traçado de eixos diretos e interconectados, representando a totalidade de trajetos que podem ser percorridos na malha urbana. Estes eixos são transportados para o programa Depthmap®, onde são processados por meio diversas variáveis de análise. A leitura dos mapas obtidos é realizada segundo a escala cromática, correspondendo ao seguinte parâmetro: quanto mais quente a cor, maior o percentual de acessibilidade, quanto mais fria, o inverso (MEDEIROS, 2006).

Quanto às variáveis de análise, estas revelam as propriedades configuracionais da malha viária para cada período, sendo analisada para o sistema como um todo, em termos médios, quando for o caso. Tais medidas apontam os diversos graus de relacionamento interpartes, o que se alinham ao âmbito conceitual previamente disposto. Para esta pesquisa, as variáveis utilizadas compreendem:

Conectividade média – Contempla a média de conexões existentes em cada eixo, ou seja, é a quantidade de linhas que interceptam cada eixo dentro do sistema. Essa medida é útil para dar uma visão mais clara do papel que uma linha axial desempenha dentro do conjunto. Linhas com alta conectividade tendem a ter um papel importante, uma vez que potencialmente promovem acesso a um grande número de outras linhas axiais.

Valor de Integração – Mede o quão “profunda”, ou distante uma linha axial está de todas as outras linhas do sistema (HILLIER et al. apud MEDEIROS, 2006, p. 357). O conceito de profundo leva em consideração a distância topológica, e não a distância métrica. Sendo assim, todos os eixos diretamente conectados a uma determinada linha estão a um passo topológico dela. As linhas diretamente conectadas a esses eixos estão a dois passos topológicos da primeira, e assim por diante. Vias mais “rasas” estão mais próximas das outras, portanto diz-se que são mais integradas. Vias mais “profundas” em relação às outras são ditas segregadas. A partir da profundidade média é calculada a integração de cada linha axial. Assim, quando se analisa um eixo em relação ao sistema todo, obtemos o Valor de Integração R_n (HH), que consiste na média dos valores de integração global para todos os eixos em relação a todos os eixos. Já o Valor de Integração R_3 (HH) - consiste na definição de um campo de análise de até três conversões (mudanças de direção) a partir de qualquer eixo. É calculada da mesma maneira que a integração global, com a diferença que a profundidade média é obtida apenas para as linhas localizadas dentro do determinado limite de passos topológicos. Assim, ela é adequada para análises de centralidades locais, ou seja, para identificar aquelas áreas com potencial para funcionar como estruturadoras de centralidades de bairros. Demonstra a relação de deslocamento local, em oposição ao deslocamento global do item anterior.

Inteligibilidade - Articula as variáveis de conectividade média com a integração média R_n HH. Demonstra a relação entre a quantidade de conexões existentes em um eixo e as possibilidades de deslocamento de cada eixo em relação a todos os outros eixos. Segundo HOLANDA (2002, p.93):

Se estou numa rua que é, ao mesmo tempo, fortemente integrada ao todo do sistema, e intensamente cruzada por outras ruas, tal sistema é "inteligível", porque o que percebo localmente da via (isto é, seu intenso número de cruzamentos), oferece-me uma informação sobre sua posição global (sua alta integração, que, entretanto, não vejo a partir dela própria). Pesquisa tem mostrado que quanto maior a inteligibilidade de um sistema, mais provável é

que os fluxos, tanto de pedestres, como de veículos, se concentrem ao longo das vias mais integradas.

Sinergia - Articula as variáveis de integração HH e R3, demonstrando a sincronia entre as relações de integração global e local Rn e R3, onde se avalia a dependência de uma variável em relação à outra.

Sistemas de boa sinergia são considerados aqueles cujas propriedades globais e locais interagem positivamente, havendo uma reprodução em escala local das propriedades globais de um sistema. A tendência é a de quanto maior for um sistema, a depender do modo de estruturação de sua forma-espaco, menor a sinergia em razão da perda das propriedades globais na escala local. Por exemplo, para a amostra em exame, identificou-se que quanto maior um sistema, maior a tendência em se tornar labiríntico, o que será resultado direto da falta de sincronia entre as propriedades globais e locais. (MEDEIROS, 2006, p. 350)

Todas as variáveis de análise dos mapas axiais foram sintetizadas em tabelas, de forma a facilitar a leitura comparada dos dados, a considerar tal estratégia de normalização. Por fim, a análise das variáveis obtidas a partir dos mapas axiais foi demonstrada por meio de gráficos, explorando as mudanças ocorridas na malha viária do DF ao longo do tempo, a partir das ocupações irregulares do solo pelos condomínios fechados.

1.2. Estrutura da Pesquisa

Em relação à organização do estudo, esta dissertação foi desenvolvida sobre uma estrutura de cinco capítulos. O primeiro apresenta uma visão geral do tema e sua relevância enquanto pesquisa, no formato de introdução. Complementarmente, são apresentados os elementos metodológicos que nortearam a condução da investigação, de modo a obter os resultados e a discussão pretendidos.

O Capítulo 2 foi desenvolvido com o intuito de discorrer sobre a questão do condomínio horizontal. Tendo em vista que a pesquisa se baseia no desenvolvimento de uma interpretação diacrônica de aspectos de legislação e morfologia das ocupações dos parcelamentos irregulares de solo do Distrito Federal, busca-se entender o processo de

surgimento desta modalidade de assentamento, bem como sua atuação na composição do desenho urbano atual do DF, a partir da literatura selecionada.

No Capítulo 3 será apresentada e discutida, de forma cronológica, a sequência de planos de ordenamento territorial e de legislação, federal e distrital que, de alguma forma, tiveram ou ainda têm influência na atuação do Poder Público face às ocupações irregulares por parcelamentos de solo no território do DF.

Quanto ao Capítulo 4, que antecede as conclusões, procura-se estabelecer uma articulação entre os aspectos apresentados nos capítulos anteriores e o processo de ocupação do território. A partir dos dados organizados e avaliados segundo a Teoria da Lógica Social do Espaço (Sintaxe do Espaço), pode-se perceber com clareza que em determinados períodos houve um avanço expressivo no surgimento destas ocupações, enquanto que em outros há uma estabilização nestes empreendimentos, com diferentes graus de impactos para a dinâmica urbana em termos de relações.

2. DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DO SOLO DO DF

2.1. Introdução do Capítulo

O presente capítulo foi desenvolvido com o intuito de discorrer sobre a questão do condomínio horizontal. Tendo em vista que a pesquisa se baseia no desenvolvimento de uma interpretação das políticas públicas afins e da transformação configuracional das ocupações dos parcelamentos irregulares de solo do Distrito Federal, buscamos entender o processo de surgimento dessa modalidade, bem como sua atuação na composição do desenho urbano atual da unidade federativa, com referência em leituras de base, como a obra de CALDEIRA (2000).

No tópico 2.2 do segundo capítulo faremos, portanto, referência ao surgimento dos condomínios horizontais no mundo e no Brasil. Trata-se do processo de fortificação das cidades e do conflito cada vez mais robusto entre a permanência de espaços públicos e de proliferação de espaços coletivos privados. Será abordada, também, a questão da segregação voluntária de parte da sociedade e das características que levam os estratos sociais a buscar novas formas de habitação na cidade.

Em seguida, no tópico 2.3, será discutido o aspecto legal do condomínio horizontal no Brasil, com base em CARVALHO (1996), ao focar aspectos jurídicos relacionados à realidade das ocupações irregulares no Distrito Federal. Serão exploradas as diferenças entre o condomínio vertical e o horizontal, sob o aspecto jurídico, e a questão do direito sobre a propriedade privada, em conflito com a função social da terra. Para tal, foi utilizado como referência o Código Civil e duas leis federais que norteiam o uso e ocupação do solo urbano e a questão do condomínio horizontal no Brasil (Leis Federais nº 4.591/64 e nº 6.766/79).

Posteriormente, avançaremos, no tópico 2.4, para algumas conceituações básicas, necessárias ao desenvolvimento desta pesquisa. Primeiramente, com base na autora MALAGUTTI (1996), será analisado princípio de clandestinidade das ocupações por condomínios horizontais no DF. Após isso, consolidam-se algumas definições

assumidas para a pesquisa, especialmente para parcelamento irregular; parcelamento em aprovação; parcelamento legal e parcelamento ilegal do solo.

O capítulo igualmente discorrerá sobre a questão da terra no DF, focando, primeiramente, a origem da propriedade privada de bens móveis no Brasil e no território definido para a implantação da futura capital da República. Os argumentos prosseguem explorando os conflitos de legislação que trouxeram, desde o início da demarcação do quadrilátero da nova Capital, problemas de ordem fundiária à ocupação urbana.

Por fim, o debate avançará para a ocupação urbana no Distrito Federal, primeiramente, por meio de um histórico, investigando o modelo de expansão por cidades-satélites. Na sequência, são verificadas as políticas habitacionais no DF, voltadas para a baixa e alta renda e, por fim, para a classe média.

Para consolidar o segundo capítulo, é traçado um panorama do surgimento dos condomínios horizontais no DF, tendo por base a identificação de três eixos: a demanda habitacional da classe média ao longo da ocupação do território; os fatores indutores às ocupações irregulares nos vazios urbanos e; por último, a migração de parte da população do DF para esta modalidade de ocupação urbana, em função das transformações sociais no modo de vida, que vem ocorrendo e que se adéquam às características morfológicas dos condomínios.

2.2. Sobre a Modalidade de Condomínio Horizontal

Buscamos entender o processo de surgimento da modalidade de condomínio fechado, bem como sua atuação na composição do desenho urbano atual do Distrito Federal, com referência em leituras de base, como a obra de CALDEIRA (2000). A autora esclarece que, ao longo do século XX, a segregação espacial ocorreu sob três formas distintas no espaço urbano. A primeira, desenvolvida do final do século XIX até meados dos anos 40, criou uma cidade concentrada, na qual os diferentes grupos sociais conviviam separados apenas pelos diferentes tipos de moradia. No período compreendido entre os anos 40 até a década de 80, a segregação ocorreu com as grandes distâncias, por meio das quais as classes média e alta concentraram-se em áreas centrais,

abastecidas por redes de infraestrutura, enquanto as classes menos favorecidas ocuparam as áreas periféricas e mais precárias. A partir dos anos 80, uma nova forma de segregação surgiu, de modo que atualmente os diferentes grupos sociais estão muito próximos, “mas [...] separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns [...] abandonando a esfera pública tradicional das ruas para os pobres, os ‘marginalizados’ e os sem-teto”. Estes redutos segregados de seu entorno são denominados pela autora como “enclaves fortificados”, constituindo um processo social dominante tão forte que, simbolicamente, até as próprias vítimas dos estereótipos (os estratos menos privilegiados, por exemplo) acabam por reproduzi-lo.

Deve-se entender, portanto, o processo de segregação nas cidades brasileiras como uma estratégia de defesa das classes altas e médias face às crescentes disparidades econômico-sociais existentes no Brasil, que procura a aglutinação dos iguais separados por um fosso das massas mais pobres (NAHON, 2003, p. 22).

Do ponto de vista simbólico, estes novos condomínios fechados destroem as características de democracia e igualdade entre todos, embora a cidade seja historicamente composta por diferenças, (MEDEIROS, 2006), promovidas pelo acesso à rua, ao encontro das diferenças e ao convívio com o que não nos é igual. Enquanto o espaço público e sua ocupação nos tornam habituados com o diverso e permite o acesso ao inusitado, a novas experiências, características essas marcantes das cidades pós-industriais, esta tipologia busca “estender alguns domínios privados de forma que eles possam cumprir funções públicas, mas de maneira segregada” (CALDEIRA, 2000, p. 311-312).

De acordo com HABERMAS apud VIANNA (2005, p. 64), “o espaço público é o lugar do discurso político. Para que esse *lugar* opere uma atividade pública é necessário que se estabeleça, em primeiro lugar, uma copresença de indivíduos”. Ele é simultaneamente o espaço onde os problemas se apresentam, tomam forma, ganham uma dimensão pública e são resolvidos. Os atributos do espaço público têm relação direta com a vida pública. Portanto, a segregação de certos segmentos sociais interfere diretamente na vida pública da cidade e dos espaços comuns a todos.

A segregação voluntária²⁸ da classe média é um fenômeno identificado

²⁸ Segregação voluntária é aquela na qual o indivíduo ou uma classe de indivíduos busca, por iniciativa própria, isolar-se da diversidade social, agrupando-se entre pares.

atualmente no mundo todo. Algumas razões são comuns, como o desejo de estar entre os iguais, distinguir-se dos demais e não precisar conviver com a diferença. No entanto, características peculiares fazem com que em cada local existam particularidades nesta busca pela autossegregação.

A modalidade de ocupação urbana caracterizada como condomínio horizontal inspirou-se basicamente no modelo das cidades-jardim²⁹, criadas pelo urbanista Ebenezer Howard, no século XIX. Pretendia-se, naquele período, o alívio à deterioração que as cidades sofreram com a industrialização. Caracterizavam-se pela construção de núcleos autônomos nas periferias das grandes cidades que pretendiam subsistir por conta própria, sendo dirigidos por normas rígidas de controle populacional, funcional e estético. Tais assentamentos eram dotados de um cinturão verde, remetendo a um retorno ao campo, o qual serviria à produção agrícola, bem como ao contato com a natureza. Ao longo do século XX, principalmente após a 2ª Guerra Mundial, com a popularização do automóvel particular, as cidades-jardim transformaram-se nos subúrbios-jardim norte-americanos, onde passou a habitar a classe média que desejava distanciar-se do centro e conviver em ambientes amplos, contando com boa infraestrutura viária de acesso ao centro urbano.

Antes, o espaço público incorporava as condições para o individualismo e anonimato, permitindo as diferenças e ajudando a construir a ideia de um espaço pertencente a todos. Hoje, a fortificação da cidade promove a separação e a ideia de que grupos homogêneos devem viver entre seus iguais, isolados dos demais estratos, julgados diferentes.

²⁹ Ebenezer Howard acreditava que a expansão do centro levava ao afastamento progressivo do campo, e esse processo era deletério para o ser humano. A ideia de cidade-jardim surge portanto da união dos benefícios da cidade, eliminando-se a propriedade privada do solo, com os prazeres do campo. Dirigidas por sociedades anônimas, seriam comunidades nas quais não havia propriedade privada, apenas as edificações residenciais pertenciam aos moradores, portanto, o terreno era comum a todos; assim, 1/6 do terreno seria ocupado com moradias ou indústrias, o restante seria destinado à agricultura, além das áreas adjacentes onde se estabeleceriam fazendas, de forma que a comunidade assim formada fosse autossuficiente. Para cristalizar a referência ao modelo, foi construída em 1903 a cidade-jardim de Letchworth (Inglaterra), que previa as tipologias das residências e a distribuição do uso do solo. O movimento teve ampla influência na Europa e depois nos EUA. Clarence Perry (1872-1944), planejador social americano, empregou os modelos de cidade-jardim em subúrbios-jardim, e lançou a ideia de unidade de vizinhança, que teria sua área determinada em função do raio de distância entre as residências e a escola primária local, bem como dos serviços públicos e privados necessários. A primeira grande influência no Brasil do movimento de cidades-jardim aconteceu no início do século XX, quando foi construído em São Paulo o Jardim América, bairro-jardim, inspirado pelo modelo europeu, resultando em um loteamento de alto padrão urbanístico (NAHON, 2003, p. 19).

Sobre o tema, YOUNG apud CALDEIRA (2000, p. 305) cita as virtudes da cidade, conformando, portanto, possibilidades não realizadas da experiência contemporânea das cidades fortificadas. Seriam, em síntese, quatro: diferenciação social sem exclusão; diferenciação do espaço social baseada na multiplicidade de usos; erotismo, entendido como “*uma atração pelo outro, pelo prazer e a excitação de ser tirado de uma rotina segura para encontrar o novo, o estranho e surpreendente*”; e publicidade, que se refere ao espaço público como sendo por definição “*um lugar aberto e acessível a todos e onde sempre se corre o risco de encontrar aqueles que são diferentes. Na vida pública as diferenças permanecem não assimiladas [...] O público é heterogêneo, plural e divertido*”.

A estratégia de proteção de alguns grupos está mudando a paisagem urbana e afetando os padrões de circulação, bem como de uso do espaço público. A interiorização das atividades em espaços fechados³⁰, privados ou restritos altera a ideia de espaço público, que deixa de ser o local de encontro com o diferente, com a mistura, com as trocas. O caráter democrático do espaço público perde sua força, uma vez que os muros restringem a cidadania, onde cada qual pertence ao meio e adquire sua parcela de responsabilidade social. O espaço público, hoje, deixa de ser o lugar de encontro, da vida social, e restringe-se cada vez mais exclusivamente ao papel de circulação, como uma simples travessia.

Do ponto de vista espacial, os condomínios apresentam como característica marcante o seu fechamento externo, com muros altos, cercas eletrificadas e guarita de controle de acesso à entrada. Os muros permitem, assim, o distanciamento, o isolamento em relação ao mundo externo criando uma nova realidade interna³¹ (Figura 2.1).

³⁰ Tendência mundial de desenvolvimento de atividades em espaços fechados, como *shoppings centers*, que exercem o papel de centro comercial, de lazer, gastronomia e de encontro. Outra ideia seria a dos *home offices*, na qual as pessoas desenvolvem as atividades profissionais dentro de casa, por meio das facilidades tecnológicas, como internet, celulares, fax, entre outros, tornando a presença física desnecessária.

³¹ A diferença entre os condomínios fechados e seu entorno não é apenas de status social, conforme observou MEDVEDOVSKI (apud NAHON, 2003, p. 61), em seu trabalho sobre conjuntos residenciais públicos e exclusivos nos aspectos de desenho e gestão. O autor constatou que o desenho de conjuntos fechados cria uma maior integração interna, embora gere descontinuidade na malha urbana, o que fornece uma aparente “contradição configuracional”.



Figura 2.1 - Vista interna de um condomínio, indicando via principal paralela à via externa, separadas entre si por cerca de arame. Ausência de conexão entre as vias e impedimento de acesso interno ao condomínio.

O espaço “prive” com seus muros e dentro deles as casas grandes e suntuosas, as avenidas amplas, as áreas verdes particularizadas, o comércio local, a possibilidade do controle dos vizinhos, são símbolos que expressam a significação do espaço fechado e privativo, que na busca estrutural da segregação do espaço são sinônimos de grandeza e poder para fechar um espaço (BARROS, 1996, p. 74).

Assim, o espaço interno aos muros do condomínio passa ao domínio particular, restrito a apenas um grupo seletivo de pessoas, o qual criou e construiu as benfeitorias urbanas, os espaços coletivos, o sistema viário, as edificações, enfim, tudo o que existe dentro do condomínio. Apenas estas pessoas têm acesso àquele espaço e aos benefícios ali existentes, baseando-se em novos valores de qualidade de vida, como um contato próximo com a natureza, tranquilidade, silêncio, espaço, segurança e homogeneidade social.

Dentro do condomínio, os moradores buscam o que os espaços coletivos podem oferecer, entretanto sendo domínio de poucos, onde todos se conhecem, se respeitam e não ultrapassam seus limites. A certeza da não contaminação com o lado de fora, o controle de seus vizinhos, a possibilidade de se construir algo que represente os anseios de espaço e conforto, o contato com a natureza, a tranquilidade das ruas, tudo isso faz com que os condomínios tenham se convertido numa aspiração de diversos estratos sociais, especialmente a classe média.

Quanto ao aspecto de segurança pública, amplamente alegada como justificativa para a autossegregação de certos segmentos sociais, HOLANDA (2000) faz a seguinte análise:

Primeiro, o inimigo pode morar dentro de casa, [...] Em segundo lugar, esquecemos que a violência, mesmo deixando de existir em determinados lugares, não deixará de existir na cidade, que é utilizada por todos – inclusive pelos habitantes dos condomínios fechados. Se não atacada em suas causas – que não são obviamente espaciais, como querem alguns deterministas mais afoitos – elas continuarão a existir, só que em outros lugares.

O condomínio horizontal, com algumas atividades não residenciais em seu interior, visa atender às necessidades mais urgentes da população, fazendo com que seus moradores necessitem sair de dentro do seu fechamento apenas em casos de necessidade de deslocamento maior para o desenvolvimento de atividades presenciais no centro urbano. Assim, a ideia de funcionalidade remete ao atendimento das necessidades básicas dos moradores apresentando, além dos lotes residenciais, áreas destinadas a um comércio local ou mesmo uma escola particular para os filhos.

Dentro dos muros dos condomínios encontramos, também, áreas de lazer elaboradas, contendo elementos que nos remetem a clubes de lazer, tais como piscinas, quadras de esporte, pistas de corrida, salões de festa, entre outros. Esse conforto agrega um suposto valor à vida dos seus moradores, seduzidos pela quantidade de itens de lazer e convívio, ainda que não os usem.

Além das características que agradam à classe média, com a vinda da década de 1990, uma nova forma de vida surgiu, ao alcance de praticamente todos – o que inclusive tem se convertido numa tendência social crescente. Mais flexibilidade nos processos de trabalho, do mercado, de padrões de consumo, “elevada tecnologia e mobilidade de informações e pessoas” (GEIGER, 2001, p. 34) formam um novo padrão de vida, totalmente absorvido por este segmento social.

Deve ser considerado que a popularização do automóvel, do telefone e mais recentemente das várias tecnologias de comunicação digital, que se inauguraram em sequência espetacular nas últimas décadas, propiciaram uma reorganização geográfica das atividades citadinas, constituindo um dos fatores que permitiu que seus tecidos se dispersassem pelo território (BRITO, 2009, p. 22).

As atividades diárias tendem a ser realizadas a qualquer hora e em qualquer lugar, sem a obrigatoriedade de deslocamento de suas residências para isso. A

movimentação pela cidade, ao longo do dia, concentra-se apenas em horários de pico, ficando a pessoa, durante todo o dia em um local mais ou menos fixo, realizando todas as suas tarefas de um único lugar.

Quando existe a necessidade de deslocamento de um condomínio para o centro urbano, este deslocamento se realiza apenas uma vez ao dia, tendo em vista que as atividades diárias podem ser realizadas de qualquer lugar, com o acesso aos meios tecnológicos que possibilitam a sua execução.

Fusão das ideologias do lazer e do culto ao corpo, da ecologia, da vida comunitária, do status social, da segurança e dos modismos estéticos, os condomínios são um modelo em expansão nas metrópoles brasileiras. Para conseguir adequar as áreas de expansão urbana à forma de cidades funcionais em miniatura, são acoplados comércios, serviços, lazer e transporte privados, de forma que pelo menos do ponto de vista ideológico, o que se propõe é um espaço relativamente autônomo (funcional e ideologicamente) em relação ao restante da cidade (caótica, desordenada, insegura e poluída física e socialmente) (ALMADA, 1983, apud NAHON, 2003, p. 36).

Com as facilidades tecnológicas, vem diminuindo a necessidade de se sair de casa e, simultaneamente, um maior tempo livre para se ocupar com atividades sociais e de lazer. Assim, a mesma pessoa que passava muito tempo em deslocamento pra ir ao trabalho, ao banco, ao supermercado, entre outras atividades, agora pode realizar diversas tarefas de dentro de sua própria casa.

Além de serem distantes, segregados e seguros, supõe-se que os condomínios fechados sejam universos autocontidos. Os moradores devem ter ao seu dispor quase tudo o que precisam para que possam evitar a vida pública da cidade. Para tanto, os equipamentos de uso coletivo que transformam muitos condomínios em sofisticados clubes (CALDEIRA, 2000, p. 267).

Em relação ao contexto nacional, o padrão de organização das grandes cidades brasileiras foi severamente afetado por este padrão habitacional, especialmente após as significativas modificações na década de 1980. Resultado da degradação da maioria das áreas centrais das cidades e, por outro lado, da valorização crescente de seus terrenos, as iniciativas dos empreendedores imobiliários deslocaram-se do padrão vertical das áreas nobres centrais para investir no modelo de condomínio horizontal, o qual criava o máximo das vantagens almejadas pelas classes média e alta. A compra de terrenos mais afastados do centro, de baixo preço, tornou-se um grande negócio para as construtoras, pois estas investiam na urbanização e repassavam os custos aos futuros proprietários através da venda dos lotes.

Atendendo à demanda de frações de classe insatisfeitas com a insegurança e os transtornos das habitações verticalizadas, os três atores – empreendedores, elites e Estado – se juntam na criação de uma nova configuração espacial segregadora. Não é mais a linha demarcatória dos bairros que define a topografia de classes, mas sim a capacidade de arcar com a melhor infraestrutura privada intramuros. Este é um modelo que se insere em um processo típico de uma sociedade que almeja soluções privadas para as demandas sociais e que exprime frentes pioneiras de desbravamento de novos territórios em nome da lucratividade. Como alienígenas em um território homogeneamente ocupado por classes populares, os condomínios colonizam o espaço com seu modo de vida tentando moldá-lo aos seus desejos (NAHON, 2003, p. 10).

O modelo de condomínio horizontal assumiu, portanto, a robusta característica de segregação social, acirrando as contradições sociais e a fragmentação da malha urbana. Ocorre que com o progressivo adensamento e degradação das áreas centrais, alguns setores da classe média e alta resolveram aderir a um novo estilo de vida, em que pudessem usufruir não só do espaço privativo residencial, mas de seu entorno imediato, restrito aos seus iguais.

Aparentemente os condomínios horizontais que emergem no cenário brasileiro apresentam diversas características morfológicas que se encaixam nos anseios da classe média, ao criarem uma nova realidade baseada nos ideais de diferenciação e, em certa medida, ostentação de um novo padrão habitacional exclusivo aos moradores de condomínios. A busca pelo diferencial parece revelar o interesse em compor uma nova classe social, surgida à imagem das classes mais altas da sociedade, possuidoras de imóvel próprio e com a possibilidade de edificação diferenciada das demais oferecidas no centro urbano.

Além disso, o aumento do crime violento e do medo desde meados dos anos 80 provocou, também, a fortificação da cidade, onde todas as classes sociais passaram a se proteger em seus espaços residenciais e de trabalho e convívio. "Os preconceitos articulados na fala do crime não só ajudaram a exacerbar a separação de diferentes grupos sociais, mas também a aumentar as tensões e suspeitas entre eles" (CALDEIRA, 2000, p. 232).

Os condomínios horizontais brasileiros, no entanto, apresentam algumas diferenças em relação ao seu equivalente norte-americano, os subúrbios-jardim. Primeiro, os condomínios horizontais no Brasil são invariavelmente murados e com acesso controlado, enquanto que no EUA, os empreendimentos fechados (gated

communities) constituem apenas cerca de 20% das ocupações naquele formato. Embora a homogeneidade social seja obviamente valorizada, a homogeneidade do projeto não o é: casas com a mesma planta e fachada são desvalorizadas e pouco comuns aqui no Brasil, casas padronizadas são construídas para as camadas de baixa renda e são desvalorizadas não só pela população em geral, como também pelas pessoas que as ocupam. Os moradores fazem esforços para transformar suas casas de modo que expressem personalidade, ou seja, uma aparência individualizada.

No caso do Distrito Federal, a ocupação da classe média aconteceu preferencialmente em condomínios horizontais fechados (Figura 2.2). Já em outras cidades grandes e médias, o processo de ocupação dos vazios da cidade (ou substituição de habitações unifamiliares preexistentes) se deu por condomínios verticais fechados. Em ambos os casos, os muros de fechamento criaram um isolamento em relação ao entorno e comprometem o espaço público, transformando as vias de acesso à utilização exclusiva de circulação de veículos, e não de encontro interpessoal. Assim, no DF, o surgimento desta modalidade de enclaves fortificados³² derivou de fatos específicos, a serem analisados no item 2.4.4 vistos mais adiante.



Figura 2.2 - Guarita de entrada e muros de cercamento – Fonte: www.clicbrasil.com.br

As características citadas e comumente encontradas nos condomínios do Distrito Federal enquadraram-se nas expectativas de ambiente urbano desejadas pela

³² Com as cidades fragmentadas por enclaves fortificados, os princípios de acessibilidade e livre circulação, que estão entre os valores mais importantes das cidades modernas, não são mantidos. (CALDEIRA, 2000, p. 211).

classe média atual. Morar em um condomínio tornou-se um diferencial, um privilégio que afirma, por meio das características urbanas descritas, segurança, conforto, qualidade de vida e status social. A modalidade propicia aos seus moradores a possibilidade de reprodução de feições tidas como desejáveis das áreas mais nobres do Distrito Federal, como o Lago Sul, Lago Norte e Setor de Mansões Park Way, o que os aproximaria de um status superior (Figura 2.3).

Além disso, as características do Plano Piloto parecem se afastar das expectativas dos potenciais moradores, seja pelo preço elevado dos imóveis, ou pelas características das edificações. Ali são oferecidas poucas variações de moradia, praticamente apenas apartamentos, considerados pequenos demais para os desejos de moradia da classe média.



Figura 2.3 - Vista de uma residência em condomínio – Fonte: www.rosa-choque.com/images/condominio

Portanto, a flexibilidade, contrária à rigidez imposta pelo modernismo tombado de Brasília, permite a possibilidade de construção de modelos diferenciados de construção, levando-se em conta tamanho, estilo, materiais empregados, ressaltando-se, assim, a individualidade de cada morador, o que é considerado desejável pelos anseios da classe média.

Além disso, a possibilidade de se morar em uma casa com jardim caracteriza-se como um dos grandes atrativos dos condomínios (Figura 2.4), uma vez que a tendência pela busca de contato com a natureza vem se revelando como um dos

grandes fatores de qualidade de vida. Aliado ao tamanho dos lotes oferecidos, grande parte dos condomínios situados atrás do Lago Sul localizam-se em uma região de grandes atrativos visuais, em meio a vales e vegetação nativa cerrada (Figura 2.5). O silêncio se revela uma característica importante, tendo em vista que no centro urbano, o barulho é incômodo para todos, em qualquer horário. No caso dos condomínios situados na área posterior ao Lago Sul, alguns moradores detêm uma mata fechada como parte de seu quintal, o que reforça o caráter bucólico.



Figura 2.4 - Vista de um quintal – Fonte: www.quebarato.com.br

A ocupação do espaço de determinadas áreas consideradas nobres no DF, próximas a setores já valorizados ou a locais de grande beleza cênica e paisagística, fazem dos “condomínios” um lugar também compatível com os modernos valores ecológicos, naturais, diferentes dos espaços cosmopolitas e, portanto, menos saudáveis. Qualidade de vida é discurso da classe média, e as relações simbólicas entre o homem e a natureza conformam grande parte da experiência humana. As áreas naturais são representadas por símbolos que remetem a refúgios de contemplação ou ilhas que levam à mente humana a ideia de proteção contra as grandes devastações urbano-industriais (THOUREAU, 1989, apud BARROS, p. 75).



Figura 2.5 - Vista de uma residência em condomínio – Fonte: www.df.quebarato.com.br/classificados

Outra característica marcante e que promove grande valor aos condomínios é o padrão de sistema viário encontrado na grande maioria deles (Figura 2.6). Seja este sistema viário estruturado em um padrão mais orgânico ou mais ortogonal, basicamente os dois tipos se articulam em torno de uma avenida de acesso, larga, às vezes com canteiro central e ampla arborização e sinalização. A partir dela, partem as vias locais, de acesso apenas aos lotes residenciais. Estas, em grande medida, apresentam-se estreitas, com seu término em *cul de sac*, fazendo referência ao padrão de vias utilizado no Lago Sul. Este sistema funciona, inclusive, como marcador de um espaço mais restrito dentro do próprio fechamento dos muros do condomínio. Com ele, a rua particulariza-se, pois não fornece passagens, assim, é acessada apenas a quem compete por ela circular. Não é propriamente uma via pública, pois fornece acesso restrito apenas aos seus moradores.



Figura 2.6 - Vista de rua interna de condomínio – Fonte: PINTO, 2009

2.3. Aspecto Legal do Condomínio Horizontal

Este tópico explora a questão legal da figura do condomínio, especificamente do condomínio horizontal, objeto deste trabalho. Apesar de esta pesquisa tratar, em primeiro lugar, da questão do planejamento urbano, aliado aos resultados no desenho da malha urbana do DF, esta abordagem faz-se necessária para aprofundarmos, mais adiante, a questão da regularização destas ocupações no território do DF. Por agora, mantemo-nos nas questões de ordem jurídica.

Os condomínios podem ser de duas espécies diferentes: o vertical, que é o condomínio em que a copropriedade emerge do solo e atinge o espaço aéreo e o subsolo; e o horizontal, disciplinado pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que limita o direito na superfície do imóvel e define, ainda, em seu Art. 8º, que:

Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente-comprador, o cessionário deste ou o promitente-cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte:

a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e

- também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal de todo o terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades;
- c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas;
- d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Legalmente, sempre que uma propriedade for adquirida por mais de uma pessoa, surge o que se chama de condomínio, propriedade comum ou copropriedade, cujos titulares tem direitos e deveres, segundo o art. 623 do Código Civil. Assim, constituem-se quando a propriedade ocorre por meio da aquisição de fração ideal da gleba, sendo ela toda, deste modo, propriedade exclusiva dos condôminos, tornando, assim, as áreas comuns internas de uso restrito aos seus coproprietários³³.

Quando a modalidade de ocupação urbana na forma de condomínio fechado surgiu, o Decreto-Lei nº 271/67 e a Lei Federal nº 4.591/64 definiam a possibilidade de se compor uma ocupação nos moldes dos condomínios verticais, remetendo-se às cidades-jardim do final do século XIX, onde cada morador é proprietário de uma fração individual e de uma porcentagem das áreas comuns do condomínio. Para efeito de condomínio, o lote destinado a tal empreendimento deveria ser murado, para que os espaços internos coletivos adquirissem sua função de coletivos restritos aos seus coproprietários, ao invés de serem considerados públicos e, portanto, acessíveis a todos.

No entanto, esta forma de se implantar uma ocupação urbana se chocou, em seguida, com a Lei Federal nº 6.766/79, segundo a qual todo parcelamento urbano deve ter sua parcela de contribuição para a implantação de áreas públicas, destinadas ao arruamento, equipamentos públicos e áreas verdes.

Assim, os condomínios urbanísticos baseados naquela lei estariam contrariando um dos preceitos mais básicos da legislação urbanística, pois não apresentavam essa contrapartida de destinação de áreas públicas. As áreas de uso comum eram de acesso restrito ao restante da população.

No entanto, a própria Lei Federal nº 6.766/79 estabelece que *"o projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo*

³³ No caso de um imóvel, com matrícula registrada em cartório de imóveis, ser destinado a mais de um herdeiro, surge então o condomínio, ou a copropriedade, de onde se faz necessária a divisão geodésica, visando à averbação e indicação da mudança do nome do titular antigo para os sucessores.

Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os art. 6º e 7º desta lei, salvo exceção prevista no artigo seguinte". No entanto, não revoga o disposto na Lei nº 4.591/64.

Portanto, de acordo com a Lei nº 6.766/79, cabe à União lançar as regras fundamentais, competindo aos municípios ou ao Distrito Federal decidir pela conveniência e oportunidade de se aprovar um loteamento ou desmembramento do solo. Depois de obter a aprovação do loteamento, ruas, praças e outros equipamentos passam à categoria de bens públicos de uso comum, conforme o disposto no art. 66 do Código Civil. Logo, o fechamento dessas áreas contraria os preceitos legais que disciplinam o parcelamento do solo urbano.

Entretanto, segundo entendimento de CARVALHO (1996), legalmente, nada impede que o loteador imponha como condição de venda que o adquirente do lote assine convenção ou acordo, dispondo a respeito do fechamento dos lotes. *"Como não há proibição legal de se convencionar nesse sentido, na esfera do direito privado, é de se admitir e concluir como lícita a convenção que impõe o fechamento do loteamento, cuja eficácia de repercutir entre os signatários"* (CARVALHO, 1996, p. 52).

No entanto, para CARVALHO (1996), se houver lei municipal ou distrital que disponha a respeito, é possível fechar em caráter precário o loteamento. *"Assim como pode o GDF fechar o Eixo Rodoviário em Brasília, aos domingos e feriados, para lazer, em caráter precário, na forma de lei promulgada neste sentido, pode igualmente autorizar ou permitir o fechamento desses logradouros públicos, nas condições descritas, atendidos que seja o pressuposto da legalidade"* (CARVALHO, 1996, p. 52).

Portanto, entendemos que, por lei, o município ou Distrito Federal pode autorizar o loteamento fechado e, conseqüentemente, o uso das vias de circulação e praças dentro dele, exclusivamente ou parcialmente, aos seus proprietários, por meio de duas ferramentas do direito administrativo, a permissão de uso e a concessão de uso.

Essa permissão, diante de sua precariedade, não afeta o direito de propriedade, nem o particular sobre o lote, nem o público sobre as ruas. Não há condomínio, entretanto, até porque nem pode ser objeto de registro ou de averbação no Cartório Imobiliário [...] (CARVALHO, 1996, p. 54).

No caso do Distrito Federal, a modalidade de condomínio horizontal fechado³⁴ não é legalmente reconhecida. As áreas rurais foram definidas e fixadas pelo INCRA em glebas rurais em módulos de, no mínimo 2,0 ha. Impedidos de parcelar estas glebas, os seus proprietários venderam lotes com a dimensão total da gleba (2,0 ha) a mais de uma pessoa gerando, assim, estado de condomínio entre os adquirentes. Os condôminos passaram, a partir daí, a reivindicar o direito ao parcelamento do solo.

Outra forma de constituição de condomínios horizontais que ocorreu foi a dos herdeiros cessionários dos próprios cessionários, após imensa corrente de transferências, exibirem escrituras com aparência de legalidade, fecham glebas, encomendam projetos de urbanização e vendem, por meio de instrumentos particulares, as frações daquela gleba.

Após a urbanização da gleba, o retorno à gleba rural torna-se muito difícil e, muitas vezes, mais impactante até do que a manutenção das ocupações. A regularização daquela ocupação urbana passa a ser de interesse, não só do loteador e de seus ocupantes, mas da comunidade em geral, pois permite a arrecadação de tributos pelo Poder Público. É o fechamento de um ciclo que, em certa medida, beneficia o Poder Público, embora o prejuízo à cidade seja evidente.

2.4. Uma leitura para o Distrito Federal

2.4.1 Algumas Conceituações Básicas da Pesquisa

Considerando que a modalidade de condomínio fechado não é legalmente reconhecida no DF, e levando-se em conta que uma grande parte do seu território foi

³⁴ No Distrito Federal, a origem dos condomínios horizontais é das mais variadas, a ponto de se desvirtuar o próprio significado do termo condomínio, sendo que para muitos leigos e população em geral do DF, qualquer implantação de projeto de urbanização antes de sua legalização junto ao Poder Público passou a se denominar condomínio, pouco importando a origem e forma da documentação de propriedade ou mesmo a morfologia da ocupação.

ocupada por este tipo de parcelamento, de forma irregular, abordamos aqui alguns conceitos básicos. São interpretações que se enquadram especificamente no universo do DF, para ilustrar melhor os princípios balizadores da investigação.

Durante as primeiras décadas após a vinda da nova capital ao Planalto Central, o GDF detinha o monopólio das implantações urbanas. Assim, qualquer iniciativa privada de parcelamento do solo seria, por definição, neste sentido deveria ocorrer de forma ilegal. Apenas a partir do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT de 1992 (como será visto no Capítulo 3 deste trabalho) — foi permitido à iniciativa privada participar da confecção do tecido urbano. Mesmo assim, levaram-se alguns anos, ainda, para que os empreendedores tivessem uma legislação que regulamentasse as etapas a serem seguidas, normas a serem adotadas e o próprio Poder Público soubesse lidar com esse tipo de iniciativa.

Portanto, qualquer ação de parcelamento de solo que tenha ocorrido durante essa lacuna, mesmo que bem intencionada, obrigatoriamente passou a ser enquadrada como ilegal, tendo em vista a ausência de legislação a respeito na época em que surgiu. Acreditamos que a demora em se permitir que a iniciativa privada pudesse participar do parcelamento do solo urbano e que fossem definidos parâmetros a serem adotados por ela deve-se à tentativa, por parte do Poder Público, de se manter — pelo menos oficialmente — os planos iniciais de ocupação do Distrito Federal.

Brasília trouxe consigo a dupla característica de ter sido criada por decisão governamental e de ter tido o Estado como indutor da sua urbanização e destinação do uso do solo, estabelecendo o discurso de (i)legalidade e construindo a representação de um tempo marcado no espaço, um espaço que tem nos seus planos diretores a cautela da definição preservacionista do espaço original ou, no mínimo, do planejamento original (BARROS, 1996, p. 38).

MALAGUTTI (1996) utiliza a terminologia clandestino para se referir aos parcelamentos de solo no formato de condomínios fechados, que surgiram no território do Distrito Federal a partir da década de 70, à revelia da legislação vigente à época. Defende que essa terminologia foi propositalmente escolhida, em detrimento do termo irregular, pois entende que o que diferencia um parcelamento clandestino de um irregular é a aprovação efetuada pelo Poder Público. Segundo ela, os loteamentos e desmembramentos tornam-se legais quando aprovados pelo Poder Público, executados segundo a respectiva aprovação e registrados no cartório imobiliário competente.

Quando aprovados, mas executados em desacordo com a legislação, devem ser considerados irregulares, quando implantados sem a devida aprovação, devem ser considerados clandestinos.

Em sua pesquisa sobre as ocupações ilegais do solo do Distrito Federal, MALAGUTTI (1996) entende que mesmo após a realização da regularização do parcelamento ilegal do solo, alguns parcelamentos podem continuar irregulares. *"Tendo em vista que a regularização abrange várias fases no processo de implementação de um plano (aprovação, registro e execução), pode ocorrer que, apesar de aprovados pelo GDF, e inclusive inscritos no competente Cartório de Registro de Imóveis, eles sejam executados em desconformidade com o plano urbanístico e respectivas plantas aprovadas"* (MALAGUTTI, 1996, p. 2).

Primeiramente, existe um paradoxo no desenvolvimento da defesa da autora, onde uma ocupação pode ser regularizada, porém permanecendo irregular. Além disso, como pode um parcelamento ilegal do solo ser regularizado e, ao mesmo tempo, estar executado em desconformidade com os projetos aprovados pelo Poder Público, tendo em vista que, para ser classificado e analisado dentro de um processo de regularização, o parcelamento do solo já deve estar implantado de fato? Existem casos de parcelamentos de solo que não estão totalmente implantados, porém se encontram em processo de regularização, devido a registros questionáveis junto ao Poder Público, conforme será detalhado no próximo capítulo. No entanto, mesmo nestes casos, no ato da sua regularização, a execução das obras de infraestrutura, demarcação de vias e de lotes, e mesmo execução de obras são obrigatórias, portanto, estas devem ser vistoriadas e fiscalizadas antes do respectivo parcelamento do solo ser considerado regularizado e suas unidades imobiliárias serem levadas a registro cartorial. Assim, o termo clandestino foi descartado neste trabalho, tendo em vista que, no nosso entendimento, este não reflete a realidade dos condomínios dentro do território do Distrito Federal.

De outra forma, quando um particular, ou mesmo a TERRACAP iniciam um novo parcelamento do solo, seguindo todas as etapas definidas em legislação, sem efetuar as vendas ou haver ocupação da área antes do cumprimento destas etapas e registro das unidades imobiliárias em cartório, a estes parcelamentos do solo denominamos de parcelamentos em aprovação.

Em muitos casos, os parcelamentos irregulares e os de aprovação podem ser confundidos, tendo em vista que diversos parcelamentos considerados de regularização nunca foram ocupados, nem mesmo implantados de fato. No entanto, apesar das diversas formas como as ocupações urbanas do solo foram interpretadas pelos agentes do Poder Público ao longo do tempo — como poderemos ver no Capítulo 3 — neste trabalho, serão consideradas como ocupações em fase de aprovação pelo Poder Público, as que nunca foram ocupadas, implantadas e nem sofreram vendas de frações a terceiros. Portanto, os parcelamentos de solo classificados como de aprovação são considerados totalmente legais perante a legislação vigente.

Portanto, em relação à legalidade da ocupação do solo, consideramos legais os parcelamentos definidos como aprovados pelo Poder Público. Da mesma forma, os parcelamentos do solo que ocorreram de forma irregular, ou seja, que foram ocupados, implantados ou do qual frações foram vendidas a terceiros antes da aprovação pelo Poder Público são considerados parcelamentos ilegais. Após a aprovação e adequação destas ocupações ao disposto em legislação urbanística e ambiental, estas ocupações serão consideradas legais. Desta forma, consideramos que o condomínio implantado antes da devida aprovação pelo Poder Público deve ser considerado como condomínio irregular, pois está em situação de ilegalidade. Da mesma forma, o condomínio que segue todas as etapas legais para sua implantação é considerado regular, pois está em condição de legalidade.

2.4.2 A Questão da Terra

As propriedades privadas de imóveis no país se originaram no tempo do Brasil Colônia, a partir das sesmarias. Estas compreendiam extensas áreas nativas, que os donatários das capitâneas hereditárias e, posteriormente, os governadores gerais, concediam título de domínio aos patrícios, conhecidos como sesmeiros ou concessionários. A partir da Lei nº 601/1850, as sucessões das capitâneas hereditárias e as alienações de terras foram registradas por meio das declarações de posse, também conhecidas por registros paroquiais. Os primeiros registros de propriedade das terras do

Planalto Central originaram-se, portanto, nestes registros, segundo cadeias sucessórias de propriedade apresentadas em processos de regularização de condomínios fechados (CARVALHO, 1996).

Partindo desses registros paroquiais, depois das sesmarias iniciaram-se, portanto, as cadeias de domínio³⁵. Escrituras públicas foram outorgadas e registradas nos cartórios imobiliários instituídos posteriormente, e divisões geodésicas³⁶ foram processadas e julgadas, segundo o disposto no Código Civil e no Decreto-Lei nº 8.527/39.

Segundo CARVALHO (1996, p. 38), *"as terras que não fossem objeto de registro paroquial, que não fossem dadas em sesmaria, ou outra concessão, foram consideradas como devolutas e passaram a pertencer aos Estados Membros, a partir da Constituição Federal de 1891"*. Entretanto, ainda de acordo com aquela Carta Magna, *"fica pertencendo à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal"*. Compreende-se, portanto, que as terras consideradas devolutas nessa região, em vez de pertencerem ao Estado de Goiás, passaram a pertencer à União, a partir daquela data.

Nesta mesma linha, com a Constituição Federal de 1946, foi promulgada a Lei nº 1.803, de 05 de janeiro de 1953, que autorizou o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a localização da nova Capital da República. Esta, em seu art. 2º, determinou à comissão encarregada dos trabalhos que demarcasse uma área em torno do sítio escolhido, na região do Planalto Central, com limites naturais ou não de 500 Km², a ser incorporada ao Patrimônio da União.

De acordo com os planos para a instalação da nova Capital, o Estado seria o detentor das terras no Distrito Federal. Só a ele competiria planejar, lotear e vender terras. Assim, iniciaram-se as desapropriações amigáveis nas terras demarcadas para compor seu território. Em dezembro de 1955 foi desapropriada a fazenda Bananal, que envolvia toda a gleba destinada ao Plano Piloto. Até setembro de 1956, foram desapropriadas as fazendas Guariroba, Riacho Fundo, Tamanduá, Vicente Pires,

³⁵ Cadeias de domínio são as sequências de documentos de propriedade de terra que comprovam toda a origem e trajetória de compra e venda daquela gleba.

³⁶ Processo de divisão, entre herdeiros, de terras em condomínio por estipulação da partilha.

Taguatinga e Gama, que constituíam a área principal da futura Capital, bem como as fazendas Papuda, Paranauá (atual Paranoá), Brejo ou Torto, Sobradinho, Mestre D'Armas, entre outras.

Os idealizadores da mudança da Capital do Brasil pretendiam evitar a especulação imobiliária, que havia ocorrido fortemente no ato da construção de Goiânia, na década de 1940 e início de 1950. Naquele momento, particulares compravam grande quantidade de lotes e fazendas nas áreas vizinhas à cidade e aguardavam sua valorização, segundo CARVALHO (1996). Para evitar o processo, as terras no Distrito Federal seriam posteriormente desapropriadas e repassadas ao patrimônio da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP.

Em 19 de setembro de 1956 foi promulgada a Lei nº 2.874, chamada de Lei da Mudança, a qual dispunha sobre a mudança da Capital para o Planalto Central. Segundo o art. 2º, caberia ao Poder Executivo firmar acordos e convênios com o Estado de Goiás, visando à desapropriação dos imóveis situados dentro da área do novo Distrito Federal e do seu posterior desmembramento do território do Estado e incorporação ao domínio da União. Assim, tanto as terras devolutas quanto as desapropriadas passaram ao domínio da União, sendo as primeiras por força do Art. 3º da Constituição Federal de 1891, e as desapropriadas por força da lei acima citada.

No entanto, ao mesmo tempo em que fixava os limites e confrontações da nova Capital, a lei autorizou o Poder Executivo a constituir a NOVACAP, com o objetivo de se encarregar do planejamento e execução dos serviços de localização, urbanização e construção da cidade, e ainda: “aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis na área do novo Distrito Federal ou em qualquer parte do território nacional”. Estabeleceu, no entanto, que o capital social da Companhia, dentre outros bens, seria integralizado com a transferência de toda a área do futuro Distrito Federal, pelo preço de custo, acrescido das despesas de desapropriação, à medida que for sendo adquirida pela União, excluídas as áreas reservadas ao uso comum de todos e ao uso especial da União. Conclui-se que as terras desapropriadas de particulares passaram ao domínio da NOVACAP, e as devolutas continuaram a pertencer à União³⁷.

³⁷ O Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF teve a oportunidade de interpretar essas normas jurídicas, em julgamento de embargos em apelação cível, onde a TERRACAP alegava ser parte ilegítima para indenizar o preço de imóvel desapropriado indiretamente na região das Águas Emendadas, por força

No período de 1960 a 1965, o GDF conseguiu desapropriar algumas áreas, mas, a partir daí, surgiram as primeiras dificuldades, visto que a Vara da Fazenda Pública começou a negar, ao GDF, o direito de desapropriação das terras. Quando a NOVACAP entrava na justiça para desapropriar determinada gleba, a justiça alegava falta de legitimidade da causa, pois não podia desapropriar uma área que já era da União desde a Constituição de 1891.

Além disso, julgou que todos os registros paroquiais, as escrituras e os registros imobiliários feitos nos cartórios de Luziânia, Formosa ou Planaltina – GO, referentes às fazendas anteriormente localizadas nesses municípios e que passaram para o quadrilátero, eram nulos de pleno direito, sem valor jurídico. Baseava-se no art. 3º da Constituição de 1891, que dispunha que as terras localizadas no Planalto Central, depois de demarcadas, ficariam pertencendo à União. Esta interpretação determinava que as terras de particulares também deveriam pertencer à União, sendo que a interpretação correta seria de que as terras devolutas é que deveriam passar à propriedade da União, pois a Constituição Federal não tinha a intenção de confisco dos bens dos particulares, segundo CARVALHO (1996).

Além disso, para MALAGUTTI (1996, p. 30), "*várias propriedades não tiveram seus processos de desapropriação concluídos, em razão da precariedade dos títulos de domínio exibidos pelos seus ocupantes*". Antes da implantação da Nova Capital, as terras naquela região tinham pouco valor comercial. Muitas estavam, inclusive, abandonadas pelos seus legítimos proprietários ou herdeiros. Este fato, aliado à ambiguidade da legislação ora vigente, foi propício para os grileiros iniciarem sua atuação ilegal no mercado das terras do Distrito Federal.

[...] o processo de desapropriação das glebas das fazendas originárias do Distrito Federal[...] isto praticamente ficou pela metade, em função, por um lado, da situação fundiária relativamente intrincada (falta de documentações iniciais, substituição dos posseiros originais por grilheiros (sic), vários proprietários reivindicando a propriedade das mesmas glebas, etc) e, por outro, da falta de recursos financeiros, a partir de um certo momento, para ultimar as desapropriações. Com isso, nas áreas pressupostamente não desapropriadas, em litúgio ou em comum (áreas em processo de desapropriação onde não está especificado, ainda, que parte pertencem ao governo e que parte pertence ao proprietário original), portanto em situação registrativa dúbia [...] (IPEA, 1997, apud SILVEIRA, 1999, p. 44).

de decreto do Governo do Distrito Federal - GDF. O tribunal, por unanimidade de votos, a considerou parte legítima, importando o entendimento em considerá-la proprietária do imóvel expropriado (Acórdão publicado no Diário de Justiça da União - DJU de 1º/02/95, Seção 3, pág. 663).

Diante das divergências legais sobre a questão da dominialidade das terras do Distrito Federal, originou-se grande dificuldade nas negociações imobiliárias da região: os cartórios foram proibidos de lavrar escrituras de vendas e de registrar as apresentadas.

Entretanto, alguns interessados, dentre eles legítimos proprietários, posseiros ou mesmo grileiros, fizeram lavrar escritura de imóveis adquiridos no território do Distrito Federal em cartórios de Luziânia, Formosa e Planaltina – GO. Portanto, tomaram posse dos imóveis adquiridos e passaram a exigir o direito de fazer a transcrição ou registro dos títulos em cartório do DF, ou de ser reconhecida a propriedade privada, por meio de recursos junto aos Tribunais Superiores.

A controvérsia sobre a dominialidade do Estado sobre as terras do Distrito Federal, em função da aplicação do art. 3º da Constituição de 1891, reforçado pela Constituição de 1946 e, finalmente, pela Lei da Mudança, que não excluíram o princípio da propriedade privada do solo, só vieram a ser dirimidas com a publicação do Decreto-Lei nº 203, de 27 de fevereiro de 1967. Ali se determinava que fossem respeitados os direitos dos proprietários, assim considerados aqueles cujas posses estivessem baseadas no chamado registro paroquial; em sentença transitada em julgado em ação de usucapião, até 1º de janeiro de 1917 e; em documento de venda ou doação que a União tenha feito após a promulgação da Constituição de 1891.

Por fim, após o julgamento dos recursos sobre o tema, *"as coisas voltaram ao seu devido lugar, as escrituras puderam ser lavradas e registradas, reconhecendo que o direito de propriedade presume pertencer à pessoa em cujo nome acha-se transcrito, ou registrado o título, [...] incluindo os imóveis localizados na área sob jurisdição do DF"*³⁸ (CARVALHO, 1996, p. 45).

No caso dos documentos apresentados pelos grileiros, a rápida valorização das propriedades aqui localizadas e os proprietários ou herdeiros desaparecidos ou ausentes, resultaram em não contestação da validade destes documentos, que foram, em muitos casos, considerados como regulares.

A desapropriação dos imóveis no território do Distrito Federal, ao invés de recair apenas sobre as áreas onde seriam erguidas as ocupações urbanas, estendeu-se

³⁸ Julgamento do Recurso Extraordinário nº 71.385 –DF – RTJ 57/526.

para a zona rural, para além dos limites onde se planejavam as construções de núcleos rurais de apoio. Tudo indica que essas medidas foram tomadas como forma de afastar as especulações sobre as terras do Distrito Federal, de acordo com o planejado inicialmente. Desta forma, criou-se uma situação fundiária no território do Distrito Federal, onde passaram a existir intervalos entre as áreas desapropriadas, para a criação dos núcleos urbanos, e áreas de propriedade privada, desapropriadas em comum³⁹ e de situação indefinida.

Em relação ao Banco de Terras, constante na proposta inicial de Brasília, observa-se que as terras no DF foram desapropriadas e repassadas ao patrimônio da NOVACAP que passou a loteá-las e a vendê-las, contrariando a ideologia socialista em que a NOVACAP e a cidade foram criadas, na qual as terras desapropriadas deveriam ser submetidas ao interesse coletivo (MALAGUTTI, 1996, p. 30).

Portanto, a situação fundiária das terras no Distrito Federal, atualmente, conforma glebas de particulares, desapropriadas em comum, desapropriadas de propriedade da TERRACAP e de propriedade da União. De acordo com MALAGUTTI (1996), a TERRACAP informou que, em 1996, 51,36% das terras do DF estavam integralmente desapropriadas; 8,53% estavam desapropriadas em comum; 6,83% estavam em processo de desapropriação e 33,28% estavam nas mãos de particulares.

Por fim, além da questão fundiária, existe um problema grave de demarcação das terras no Distrito Federal. Os documentos originais de propriedade apresentam demarcações realizadas com instrumentos sem qualquer precisão. Quanto às terras ocupadas por grileiros ou posseiros, estas foram registradas, muitas vezes, em sobreposição a glebas anteriormente registradas por seus legítimos proprietários.

Essa situação, em sobreposição à desapropriação incompleta das terras do DF causa, até hoje, diversos problemas, especificamente para a regularização da situação de diversas ocupações urbanas. Aqui não tratamos apenas dos condomínios horizontais implantados por particulares e grileiros, mas também dos núcleos urbanos de diversas Regiões Administrativas, como São Sebastião, Paranoá e Riacho Fundo II, as quais ainda não têm registro cartorial de qualquer unidade imobiliária. Esta situação de irregularidade fundiária se apresenta como o grande complicador na resolução dos

³⁹ Termo utilizado para definir uma gleba de terra que foi parcialmente desapropriada, no entanto, as partes que cabem a cada proprietário não foram demarcadas. Assim, a parte desapropriada restringe-se a uma porcentagem da área total da gleba, não sendo possível definir qual parte pertence a quem.

problemas das ocupações urbanas no DF, além de ter sido, ao longo dos anos, o grande empecilho para a oferta de terras urbanas por particulares e, não menos importante, na resolução das ocupações irregulares de terras por condomínios horizontais.

2.4.3 Processo de Ocupação Urbana

O processo de ocupação do solo no Distrito Federal incorporou a construção, além do Plano Piloto sede da nova capital brasileira, de cidades-satélites que serviriam preliminarmente para abrigar o contingente de mão de obra vinda de diversos lugares do Brasil que, acreditava-se, teria uma permanência temporária no Planalto Central.

Oficializado o início da construção da nova sede de governo, foram criadas as condições provisórias de habitação e abastecimento que perdurariam apenas pelo período da construção. No entanto, uma imensa migração direcionou-se ao território das obras, agenciada por veemente propaganda em torno da transferência (BRITO, 2009, p. 28).

No entanto, após a inauguração de Brasília, os trabalhadores permaneceram no território, não retornando para suas cidades de origem, nem tampouco desocupando os assentamentos provisórios que paulatinamente se firmaram como novos bairros habitacionais. O poder de atração da nova capital reforçou o processo de migração em direção ao Planalto Central brasileiro, em razão das oportunidades que surgiam numa cidade em consolidação. Inevitável, portanto, foi o processo de expansão da mancha urbana, avançando além dos núcleos originalmente previstos, acompanhando o processo acelerado de urbanização que o país experimentava. E não apenas, a dinâmica de ocupação estabelecida no espaço cristalizou eixos de segregação sócio espacial, reforçando o distanciamento entre estratos sociais no cenário brasiliense, a despeito de um discurso gerador em certa medida utópico para a realidade do país.

O conflito gerado em torno da necessidade de fixar os migrantes no quadrilátero, assim que se iniciaram as obras do Plano Piloto, sacrificaram os planos originais de ocupação do território do Distrito Federal. O propósito inicial era primeiro

ocupar os limites do Plano Piloto para, posteriormente, ampliá-lo por meio de cidades-satélites.

Originalmente, buscava-se um ideal modernista como forma de imprimir ao país o símbolo de um novo tempo de desenvolvimento e de mudanças. De acordo com o próprio autor do plano urbanístico do Plano Piloto ganhador do concurso:

Teria sido pior que tolice – um crime – planejar a cidade na medida da realidade subdesenvolvida atual; [...] como, capitalismo ou socialismo, a tendência universal – apesar da contestação desbragada e romântica – é todo mundo virar, pelo menos, classe média, o chamado Plano Piloto pode ser considerado uma antecipação. Assim, na realidade futura, quando lá chegarmos, todos indistintamente se sentirão ambientados no aconchego antigo e condigno da velha capital. (COSTA, 1995, caput HOLANDA, 2010, p. 6).

Apesar do discurso de cunho socialista, houve, no entanto, uma distinção básica entre o território a ser ocupado pelo Plano Piloto e o restante do Distrito Federal. Defendia-se a manutenção de limites precisos para o Plano Piloto e seus anexos —Lagos Sul e Norte e Park Way — isolados no interior do sítio destinado à nova sede da Capital. *"Reservados a parcelas seletas da sociedade brasiliense em formação, tinham sua venda direcionada a servidores civis e militares de escalões superiores, funcionários de estatais, ministros de tribunais, senadores e deputados, exigindo-se, em contrapartida, que as residências estivessem prontas em 15 meses contados a partir de 1959"* (BRITO, 2009, p. 88).

O modelo de expansão urbana seria realizado por meio de cidades-satélites, e não da ocupação gradativa das áreas contíguas ao núcleo urbano original. Previa-se a alternância entre áreas urbanas e áreas rurais, evitando-se, assim, *"o alastramento suburbano extenso e rasteiro"* (COSTA, 1987).

Segundo HOLANDA (2010), antes mesmo da inauguração da nova capital, a ocupação do Distrito Federal configurava-se como polinucleada⁴⁰, com a localização do Plano Piloto já desligado dos núcleos preexistentes no território do Distrito Federal, Planaltina e Brazlândia (BRITO, 2009). Para BRITO, o surgimento das primeiras cidades-satélites, como Taguatinga, em 1958, a 25 km a oeste do Plano Piloto, além de

⁴⁰ O Distrito Federal configura-se como uma ocupação urbana com um núcleo central — o Plano Piloto — e diversos outros núcleos, caracterizados pelas áreas urbanas das Regiões Administrativas. Estas dependem economicamente do Plano Piloto e caracterizam-se, em grande maioria, como cidades-dormitório.

Sobradinho e Gama, em 1959, sendo esta a 38 km sudoeste e aquela a 25 km nordeste do Plano Piloto, instituiu definitivamente o caráter de dispersão na ocupação do território. Nas décadas seguintes, os novos núcleos surgem reforçando essa tendência à dispersão no Distrito Federal, o que dialogava com a perspectiva modernista de manutenção de grandes áreas verdes – vazios – entre os assentamentos.

O padrão de ocupação do Distrito Federal se configurou em decorrência de duas vertentes, que se encontram na formação da urbanização polinucleada. Em primeiro lugar, de acordo com FICHER apud BRITO (2009. p. 27), *"este modelo de ocupação origina-se, em parte, em intervenções urbanísticas ocorridas entre fins do século XIX e início do século XX, remetendo à ideia de cidade-jardim, como já foi visto"*.

A influência deste padrão de ocupação urbana sobre o Plano Piloto foi a representação, em suas escalas urbanas, das principais ideias das cidades-jardim, como a setorização e a proporção entre as edificações e as áreas verdes. Mas o principal fator de interesse para o estudo é o princípio de aglomerados de assentamentos espalhadas pelo território, interligadas entre si e conectadas a uma cidade principal, formando um círculo ao redor de outro círculo, o que conforme o padrão das cidades-satélites.

No entanto, a maior influência no padrão urbanístico projetado e implantado no Distrito Federal remete aos preceitos desenvolvidos nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna - CIAM, que ocorreram de finais da década de 1920 até meados da década de 1960. Estes constituíram os mais importantes fóruns internacionais de debates sobre arquitetura moderna. Afirmaram, de modo explícito, que a arquitetura estava inevitavelmente sujeita às necessidades mais amplas da política e da economia (MAYUMI, 2005). Pregavam uma mudança social, além do atendimento às necessidades que a sociedade moderna imprimia.

Dividiram-se em três fases: a primeira, de 1928 a 1933, envolveu dois congressos que se voltaram, principalmente, para os problemas dos padrões mínimos de vida, especificamente, as questões de moradia e da otimização da construção civil. Já na segunda fase, entre 1933 e 1947, Le Corbusier alterou a pauta dominante, fazendo a discussão voltar-se para a questão do planejamento urbano. O tema foi a Cidade Funcional e dela surgiu a Carta de Atenas, que abordava a cidade como uma

organização de categorias funcionais: habitação, lazer, trabalho, circulação e patrimônio histórico. *"O poder doutrinário da Carta foi enorme"* (MAYUMI, 2005, p. 5).

Pretendia que seus preceitos fossem aplicados em qualquer situação, por isso mantinham um caráter universalista e generalizante. Propunha um modelo urbanístico único, com um zoneamento funcional rígido do planejamento urbano, com cinturões verdes entre as áreas de diferentes funções. O único padrão habitacional seria composto por grandes blocos habitacionais, distantes entre si, erguidos sempre que houvesse a necessidade de alojar uma alta densidade populacional. Esta proposta surgia do desejo por uma sociedade igualitária, onde todas as classes sociais seriam incorporadas dentro da cidade, residindo em um mesmo espaço.

Por fim, na terceira fase do CIAM, surgiu uma insatisfação com o modelo urbanístico defendido na Carta de Atenas. A eficácia do modelo funcionalista foi colocada em dúvida, diante da necessidade de se abordar a vida social e comunitária. Um grupo de arquitetos alegava que o objetivo dos CIAM era trabalhar para a criação de um ambiente físico capaz de satisfazer as necessidades emocionais e materiais do homem. Apresentaram como parâmetros para intervenções no espaço urbano, as quatro funções para a *Ville Radieuse*⁴¹, família, casa, bairro e cidade.

Além dos fatores históricos que influenciaram no surgimento do modelo de cidades-satélites do Distrito Federal, um outro fator para a ocupação dispersa do Distrito Federal seria derivado de aspectos econômicos. O Poder Público, detentor das terras, promoveu um estoque de áreas mais próximas ao Plano Piloto, *"a fim de destiná-las aos grupos sociais mais convenientes de se localizarem próximos aos poderes do Estado, deixando para os mais pobres as cidades-satélites de difícil acesso"* (GOUVEIA, 1995 apud NAHON, 2003, p. 19).

Para reforçar, citamos HOLANDA (2010, p. 4), que diz que:

[...] a história da posse da terra e dos conflitos em torno dela lembram-nos, uma vez mais, que os interesses hegemônicos do estado capitalista sempre coincidiram, em qualquer tempo e lugar, com os interesses das classes

⁴¹ Visão utópica do período pós-guerra, a *Ville Radieuse* constitui-se em uma cidade proposta por Le Corbusier, com luz do sol, ar fresco e zonas verdes para todos. Constaria de grandes blocos residenciais e de zonas de usos previamente definidos. Cidade-máquina, onde todos os edifícios estariam sobre pilotis, possibilitando a existência de uma área verde contínua para os pedestres. Segundo seu autor, a "cidade contemporânea de três milhões de habitantes" poderia aumentar a capacidade das zonas urbanas e, ao mesmo tempo, melhorar o meio ambiente urbano e a eficiência da cidade (MONTAVON, STEEMERS, CHENG and COMPAGNON, 2006).

dominantes. Não poderia ser diferente em Brasília – a política fundiária ficou longe de refletir interesses populares.

O Distrito Federal, em pouco tempo, alcançou taxas de crescimento demográfico superiores à média nacional. BRITO (2009), ao reconstruir este processo de ocupação urbana, oferece uma síntese do surgimento das principais cidades-satélites, informando que foram realizados diversos recenseamentos ao longo do surgimento da ocupação do Distrito Federal, onde se constatou que *"em março de 1958, passados apenas seis meses do lançamento do edital para o concurso do plano urbanístico de Brasília já comportava população próxima a cerca de 30 mil habitantes. Dois anos mais tarde, um recenseamento geral constataria que essa população havia ultrapassado a casa dos 140 mil"* (BRITO, 2009, p. 88).

Após a inauguração de Brasília, a migração tornou-se ainda mais intensa, o que, aliado à falta de políticas e recursos específicos resultou em diversos focos de invasão em torno das obras do Plano Piloto e dos assentamentos dos operários.

A perspectiva de se inaugurar a capital com inúmeras famílias residindo em barracos próximos ao Plano Piloto destacou-se como ameaça ao idealizado, ressaltando o propósito de erradicação das ocupações das áreas circundantes ao centro urbano, originando assim os núcleos criados entre 1958 e 1960.

Como exemplo, citamos o surgimento do Paranoá, em 1957, oriundo de um acampamento de operários a 20 km do Plano Piloto. Taguatinga também se originou de um assentamento popular iniciado em 1958, sendo destino de transferência de inúmeras invasões. Sobradinho e Gama, de 1959, foram mais duas cidades-satélites implantadas a longa distância do centro urbano cuja construção foi motivada pela transferência de ocupantes de assentamentos irregulares em torno do centro urbano (BRITO, 2009).

Mais tarde, foi adotada uma ocupação de áreas contíguas a tecidos urbanos existentes, a exemplo do Guará I, em 1967 e Guará II, em 1969, que se configuravam como extensões do antigo bairro industrial do Plano Piloto, mais tarde conhecido como Setor de Indústria e Abastecimento - SIA. Da mesma forma, em 1969, foi criada a Campanha de Erradicação das Invasões - CEI, equipe de remoção que assumiu a repressão às invasões, implantando a Ceilândia, em 1970, vizinha ao tecido urbano de Taguatinga, a qual se tornaria, mais tarde, o maior núcleo urbano do Distrito Federal, atualmente com cerca de 400 mil habitantes. Apesar de ampliados, estes núcleos

urbanos mantiveram-se isolados em relação ao Plano Piloto por grandes faixas de terra.

Nos primeiros anos da década de 1980, voltaram a serem incluídos novos assentamentos urbanos no Distrito Federal, o que não ocorria desde a implantação de Ceilândia. Primeiro foi Samambaia e, em seguida, Riacho Fundo. Nos anos seguintes, ainda surgiram Santa Maria e Recanto das Emas, resultantes de uma nova modalidade de ocupação do território do DF. Por meio da possibilidade de ocupação do ainda bastante disponível território do Distrito Federal, foram criados diversos programas habitacionais, onde lotes residenciais eram doados à população de baixa renda, inclusive com fins políticos, por meio da criação de novas cidades-satélites. Os governantes ofereciam lotes com o objetivo de atrair uma grande população para o Distrito Federal, visando à formação de uma grande massa eleitoreira. A considerar o valor do solo urbano progressivamente mais elevado quanto mais próximo estivesse do Plano Piloto, tais lotes usualmente estavam afastados do centro urbano, em uma periferia desprovida de infraestrutura mínima e urbanização, seguindo o padrão de ocupação polinucleada do território do Distrito Federal.

Desde as primeiras experiências, ocorridas ainda no governo Dutra (1946-1951) através da Fundação Casa Popular (FCP), a promoção de uma política nacional de habitação foi associada à possibilidade de um posicionamento ideológico de amplas camadas da sociedade. Em várias ocasiões e versões seguintes, a oferta da casa própria, sendo considerada pela possibilidade de bom retorno político a seus promotores e como elemento favorável à estabilidade do quadro social, foi genericamente vinculada a uma recomendável ascensão das classes desfavorecidas (BRITO, 2009, p. 112).

Joaquim Roriz, que governou o Distrito Federal durante quatro mandatos (1988, 1991, 1999 e 2003), ofereceu lotes para 184 mil famílias, constituindo, assim, diversas cidades-satélites, o que justificou a alcunha de “*o pai dos pobres*” (ARAÚJO, 2010). A ambiência da política assistencialista pode ser ilustrada segundo BARRETO (2008):

Roriz transferiu seu título de eleitor para Samambaia e a converteu em seu principal reduto político na periferia de Brasília. De acordo com matéria publicada na Tribuna da Imprensa, sob o título de “Roriz é ‘pai’ para os pobres e ‘capeta’ para classe média” Roriz constituiu um estilo que mais se assemelha ao de um coronel do início do século e o leva a ufanar-se de realizador da ‘maior reforma urbana do mundo’. [...] Pressupõe-se que Roriz, ao deflagrar sua política de doação de terras, logo que assumiu o governo, tinha em vista criar núcleos eleitorais que pudessem assegurar votos para futuros mandatos no governo do Distrito Federal, como, de fato, aconteceu.

Firmava-se na nova capital uma ocupação segregadora, na qual o centro

urbano se caracterizava pela concentração dos estratos sociais de maior poder aquisitivo, enquanto os de mais baixa renda foram afastados para longe do centro urbano, produzindo-se, assim, grandes vazios entre o centro e a periferia.

É possível perceber, pela discussão prévia, que o foco dos novos assentamentos concentrava-se em estratos sociais de mais baixa renda. O Plano Piloto e o entorno imediato conseguiam absorver a classe média, até o limite de expansão urbana, que implicou no surgimento de novas tipologias.

O único caso que fugiu à regra refere-se ao Setor de Residências Econômicas Sul - SER/S, atualmente conhecida como Cruzeiro Velho, que não teve caráter provisório e também não nasceu modelado às características intrínsecas das cidades-satélites, no que se refere ao isolamento e distância em relação ao Plano Piloto. Originária da locação do Plano Piloto, resultou em um complemento da Asa Sul. Tornou-se sede de funcionários públicos trazidos do Rio de Janeiro pelo Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Mais tarde, conjuntos de edifícios formaram o Cruzeiro Novo que, nos anos 1990, ganhou as quadras da Área Octogonal Sul e, posteriormente, o Setor Sudoeste. Neste caso, verificamos uma cidade-satélite que atendeu, prioritariamente, à classe média, desde seu surgimento, até os dias de hoje. Atualmente, os preços dos imóveis do Cruzeiro equiparam-se, em muitos casos, aos do Plano Piloto.

Ocorre que, efetivamente, durante todo o período de ocupação do Distrito Federal, poucas foram as políticas habitacionais destinadas à classe média. Em 1986, no entanto, diante das pressões populacionais deste grupo, o governador à época, José de Aparecido, solicitou que Lucio Costa desenvolvesse uma proposta de adensamento do Plano Piloto. Assim, o autor do projeto da nova Capital surpreendeu a todos, quando propôs a ocupação da Bacia do Lago Paranoá. A área, até então, era considerada como de preservação prioritária, diante dos estudos apresentados pelo Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle de Poluição - PLANIDRO, de 1970 — detalhado no Capítulo 3 — que apontavam que, caso esta região sofresse ocupação excessiva, poderia ocorrer o processo de eutrofização⁴² do lago. A diretriz tornou-se um norteador para os planos de ocupação do Distrito Federal e tornou o território desta bacia quase que *intocável*.

⁴² A eutrofização é o processo de gradativa concentração de matéria orgânica acumulada nos ambientes aquáticos.

Lucio Costa elaborou, entretanto, o documento chamado Brasília Revisitada 85-87, onde propunha a ocupação de 06 áreas próximas ao Plano Piloto, predominantemente residenciais, de forma que *"tal ocupação deve ser conduzida para integrar-se ao que já existe na forma e no espírito, ratificando a caracterização de cidade-parque — 'derramada e concisa' — sugerida como traço urbano diferenciador da capital"* (COSTA, 1987).

A proposta visava à implantação de sequências de Quadras Econômicas ao longo das vias de ligação entre o Plano Piloto e as cidades-satélites e procurava aproximar as populações de menor renda do núcleo urbano, permitindo a estas esferas da sociedade o acesso ao modo de vida das superquadras, implantadas no Plano Piloto.

Como será detalhado no próximo capítulo, apenas algumas dessas áreas foram implantadas, e com violenta alteração em seu caráter original. Algumas áreas, como foi o caso do Setor Sudoeste e do Bairro Noroeste, atenderam à demanda dos empreendedores e investidores do mercado imobiliário, oferecendo imóveis voltados para as classes média e alta, com preços abusivos e alto padrão construtivo. Outras foram ocupadas por condomínios horizontais irregulares e, por fim, algumas se converteram em grandes lotes destinados a habitação unifamiliar, no mesmo padrão existente nos Lagos Sul e Norte. Apenas uma das áreas propostas, o Setor Lúcio Costa, atualmente inserido na Região Administrativa do Guará, foi assentado de acordo com o proposto por Lúcio Costa, e permanece atendendo à população de média renda (Figura 2.4).

Nos anos 90, surgiu, além dos bairros Sudoeste e Setor Noroeste — previamente sugeridos por Lúcio Costa — Águas Claras. A área já havia sido proposta pelo Plano Estrutural de Organização Territorial do DF - PEOT, publicado em 1978. Aprovado em 1992, situa-se entre Taguatinga e Guará e estabeleceu a conexão da malha urbana do eixo sudoeste de crescimento da ocupação do território do DF, indicado ao longo dos planos de ordenamento territorial que existiram desde a implantação da nova Capital, como será detalhado no próximo capítulo. Atualmente abriga cerca de 136 mil habitantes⁴³.

A concepção de Águas Claras, destinada à população de classe média do DF, inovou sob diversos aspectos. *"Exemplificam a presença maciça do setor privado*

⁴³ Fonte: Administração Regional de Águas Claras.

desde as fases projetuais, enquanto nos demais tipos do Modernismo tais decisões concentravam-se na Administração Pública" (HOLANDA et al., 2003, p.12). Para o bairro foi estabelecida uma forte relação com o transporte público, uma vez que distribuiu, ao longo dos trilhos do metrô, seus edifícios residenciais, com comércio nos primeiros andares e apartamentos nos demais. No entanto, o Poder Público aprovou, inicialmente um gabarito de 12 pavimentos para edifícios residenciais e de uso misto (comércio e residência), o que, mais tarde, passou para 30 pavimentos (Figura 2.7). Apesar dos índices de ocupação elevados, não houve qualquer planejamento referente à malha urbana interna e conexão com o entorno, ou mesmo oferta de áreas públicas e equipamentos de uso comunitário para atendimento à sua população. Mesmo com a facilidade de acesso à linha de metrô, este não supre à demanda da população, que se vê refém dos automóveis particulares e de um sistema viário totalmente saturado. Águas Claras se tornou uma grande cidade-dormitório para classe média, atendendo prioritariamente aos interesses especulativos do mercado imobiliário, com oferta de imóveis além da capacidade de absorção pela população e pela própria cidade.



Figura 2.7 - Águas Claras, à noite. Fonte: www.faenge.com.br

2.4.4 Condomínios Horizontais

As diferentes possibilidades habitacionais existentes no Distrito Federal desde sua criação não supriram à demanda habitacional da classe média. Esta se encontrava praticamente excluída do processo de criação de novas cidades-satélites a partir dos programas habitacionais governamentais, destinados especificamente para os segmentos de baixa renda da população. Por outro lado, uma pequena parcela abastada se beneficiou investindo no mercado imobiliário, adquirindo os imóveis mais atrativos e criando, assim, uma sobrevalorização crescente do centro urbano do Distrito Federal, com foco no Plano Piloto.

As ocupações ilegais do solo já surgiram desde a década de 1960 no Distrito Federal. Em 1966, já se encontravam os loteamentos denominados "Nossa Senhora de Fátima", na fazenda Mestre D'Armas e "Planaltinópolis", na fazenda Paranaú (MALAGUTTI, 1996).

Portanto, desde o nascimento da capital, a ação dos grileiros e especuladores imobiliários vem se processando nas mais diversas formas. As terras públicas adquiridas em comum e não submetidas a um processo legal de divisão, bem como aquelas arrendadas para o uso rural e as terras devolutas foram palco das ocupações irregulares ao longo de décadas. A demanda por moradia pela classe média, aliada à questão fundiária indefinida das terras pertencentes ao quadrilátero propiciou a ocupação irregular da terra. Constatamos, desta forma, alguns fatores que levaram ao surgimento das ocupações irregulares do solo especificamente no formato de condomínio horizontal.

O primeiro elemento indutor das ocupações no formato de condomínio horizontal se refere à implantação de um sistema viário de conexão entre os diversos pontos do DF, como forma de estímulo à produção agrícola. Aliado a isto, redes de infraestrutura e de transporte público, conectando o Plano Piloto às cidades-satélites, visavam a uma aceleração da urbanização do território. Assim, ao longo da ocupação do território do DF, formou-se, entre os núcleos urbanos oficiais, um tecido urbano descontínuo, porém, totalmente abastecido por redes de infraestrutura e de transporte público. Em 1967, foi estabelecido o programa Eletrificação Rural do DF, associado à

demarcação de numerosas novas granjas e à construção de estradas de penetração.

O tecido urbano é atraente para ocupações espontâneas. Áreas urbanizadas oferecem possibilidades de ligações clandestinas, preferencialmente às redes de energia elétrica e água e, sendo mais permeadas por caminhos e, em última análise, por sistemas de transporte, facilitam acessos a serviços diversos e às fontes de emprego (BRITO, 2009, p. 15).

Já o segundo fator refere-se à escassez de moradias e dificuldade na aquisição de terrenos, tanto pelos preços abusivos, pela escassez na oferta do mercado regular, bem como pela limitada cobertura de financiamentos e produção de imóveis pelos programas habitacionais voltados para a classe média. *"Verifica-se que, à medida que o custo da habitação em Brasília foi se tornando mais proibitivo, mais se acentuou a tendência à dispersão desordenada da população — das diversas classes sociais — na franja periférica dos núcleos urbanos do DF."* (MALAGUTTI, 1996, p. 91).

Quanto ao terceiro item, observamos a expulsão gradativa da classe média das áreas mais valorizadas do Distrito Federal, como o Plano Piloto, Lagos Sul e Norte e até de áreas mais nobres do Guará. Estas áreas passaram por alterações significativas nos valores de seus imóveis, equiparando-se àqueles do Plano Piloto, e conduziram a classe média para outras localidades do Distrito Federal, especificamente as áreas ocupadas irregularmente. Estas novas ocupações propiciaram a esta porção social uma possibilidade de moradia que configurou e reproduziu pelo território um modelo habitacional, o qual reflete características desejáveis por este segmento social, reproduzindo aspectos físicos daquelas áreas mais nobres, como tamanho de lote, localização, padrão construtivo, estilo de moradia, projeto de arquitetura, segurança do local, entre outros (Figura 2.8).



Figura 2.8 - Padrão de moradia almejado pela classe média. Vista interna de condomínio.

Além disso, os territórios demarcados para usos futuros, conhecidos como “vazios” urbanos, foram vulneráveis aos ataques de agentes econômicos, os quais visam lucros imediatos com a valorização das terras. Para PAVIANI (2009, apud HOLANDA, 2010, p. 4), *"esse processo levou ao polinucleamento urbano e adensamento populacional das cidades-satélites localizadas na periferia, bem como à valorização diferencial das terras situadas 'dentro' das áreas de preservação, denominadas como reservas estratégicas"*.

Portanto, com o aumento do preço da terra e da demanda, as terras não ocupadas foram sendo loteadas. Para HOLANDA (2000, p. 3), o cercamento do Plano Piloto, rodeado por um cinturão verde, representava uma barreira de proteção contra os assentamentos urbanos não nobres da periferia, apresentando-se, portanto, *"[...] como uma estratégia geopolítica para a manutenção do status quo, para o privilégio, sobretudo, de uma elite burocrática"*.

As ocupações ilegais do solo se constituem em um dos processos mais utilizados para a criação ou expansão das cidades, *"pois representam a materialização das estratégias de agentes urbanos que intervêm, na maioria das vezes, sobre o solo rural para obter mais valia na conversão desse solo rural em urbano."* (MALAGUTTI, 1996, p. 1). Este tipo de ocupação reflete um desequilíbrio na atuação do Poder Público

frente à demanda por moradia. Pois foi nessa brecha, pela falta de oferta formal de moradia e de preços acessíveis que estas ocupações ganharam espaço junto à classe média do Distrito Federal.

O distanciamento entre os núcleos ocupados deve ser lido ainda como um atributo articulado aos preceitos modernistas que se cristalizaram na ocupação da nova Capital. Desde o início da ocupação do Distrito Federal, a área da Bacia do Paranoá, na qual o Plano Piloto está inserido, foi mantida desocupada, como forma de preservar ambientalmente o lago. Além disso, a manutenção da bacia desocupada permitia o isolamento do Plano Piloto das demais ocupações urbanas do DF: cidade-monumento, símbolo de um novo Brasil.

Pois foi justamente nesse vazio entre o Plano Piloto e as cidades-satélites, que as ocupações irregulares de condomínios horizontais ocorreram (Figura 2.9). Área considerada nobre, por situar-se próxima aos bairros que abrigam as classes mais abastadas, como Lagos Sul e Norte, Plano Piloto e Park Way, oferecia preços muito mais atraentes que os imóveis formais oferecidos pelo Poder Público. O GDF, que mantinha o monopólio na implantação urbana no Distrito Federal, não conseguiu suprir à demanda potencial, que foi atendida pela oferta ilegal de terras.



Figura 2.9 - Vista do condomínio Privê Lago Norte I em primeiro plano, em segundo, o Lago Paranoá, logo após, o bairro Lago Norte e, ao fundo, o Plano Piloto.

A primeira notícia que se tem sobre parcelamento irregular do solo com as características de condomínio horizontal data de 1975, com o surgimento do empreendimento imobiliário denominado inicialmente de "Country Club Quintas da Alvorada", hoje conhecido como "Quintas da Alvorada", situado na região do Jardim Botânico, próxima ao Lago Sul, onde atualmente existe um dos maiores aglomerados de condomínios do DF. Surgiu para abrigar um grupo de militares de médio escalão do Exército Brasileiro, os quais fizeram registro em cartório da compra coletiva de uma gleba, onde cada adquirente seria proprietário de uma fração do total da área, baseando-se no disposto na Lei nº 4.591/64, detalhada anteriormente. Pelo que parece, este

loteamento era apenas um entre muitos que já estavam surgindo na época, caracteristicamente urbanos, porém "disfarçados" de chácaras ou sítios de recreio.

Em 1977, com a divulgação de notícias sobre esse condomínio pelos meios de comunicação, a população do DF começou a tomar conhecimento do assunto. Segundo MALAGUTTI (1996), o cartório do 2º Registro de Imóveis do DF levantou a dúvida, junto à Procuradoria Geral do DF - PRG, quanto à possibilidade de registro de uma escritura de compra e venda do imóvel "Quintas da Alvorada", que se apresentava com todos os requisitos de um "loteamento mascarado", sob a forma de condomínio. Em resposta a PRG defendeu a tese da impossibilidade da transcrição no Registro de Imóveis, entendendo que o condomínio, realmente, não passava de um loteamento disfarçado. No entanto, após um impasse dentro da própria Curadoria de Registros, ficou definida, através do Acórdão nº 13615, de 22 de abril de 1977 - Tribunal de Justiça do DF - Apelação Cível ° 4890, a possibilidade de registro dessas primeiras glebas particulares, oriundas de um parcelamento particular no DF."

[...] impossível de se fazer cessar entre os condôminos pela sua divisão, uma vez que a legislação que norteia o Direito Agrário, principalmente o Estatuto da Terra, não permite a divisão de áreas rurais em módulos inferiores àqueles estabelecidos para a região. Ora, por outro lado, está o artigo nº 629 do Código Civil, que a todo tempo permite ao condômino exigir a divisão da coisa comum. As regras são conflitantes [...] (ARAÚJO, 1985, caput MALAGUTTI, 1996, p. 75).

O Distrito Federal entrou na década de 1980 com mais de um milhão de habitantes. Dez anos mais tarde, já comportava um milhão e seiscentas mil pessoas em seu território. O avanço da ocupação irregular do solo foi compatível com este crescimento populacional. A partir deste período, houve uma expansão das ocupações no "cinturão verde" que preservava a Bacia do Lago Paranoá, nas áreas rurais e de preservação ambiental, preferencialmente próximas ao Plano Piloto. As unidades de preservação ambiental constituíam-se no maior atrativo para as ocupações irregulares do solo, tendo em vista que não apresentavam destinação de uso prevista para elas.

Desencadeou-se, a partir de então, a multiplicação desse tipo de empreendimento imobiliário privado, em terras públicas griladas, ou em terras de particulares, dando início a um processo de produção privada da cidade. As terras localizadas na Área de Proteção Ambiental - APA do São Bartolomeu, opostas ao eixo de crescimento urbano indicado pelos planos de ordenamento territorial do DF,

apresentavam as melhores características para este tipo de ocupação. Proximidade do Plano Piloto, região com terreno bastante acidentado —gerando beleza cênica avantajada — e grande quantidade de terras de particulares, se sobrepunham exatamente à região indicada pelo PLANIDRO para receber a futura barragem do Rio São Bartolomeu, que serviria como solução para o abastecimento de água potável do DF. As ocupações se estenderam das cidades-satélites de São Sebastião a Planaltina, englobando Paranoá e Sobradinho. Foi privilegiada, também, a ocupação ao longo dos grandes eixos viários do DF, pela facilidade de acesso, como áreas próximas às rodovias DF-001 (Estrada Parque Contorno - EPCT); DF-003 (Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA), após o cruzamento com o Balão do Torto; DF-150, em direção a Sonhém e DF-255, em direção a Sobradinho dos Melos.

Em 1985, conforme dados levantados pelo GDF, já se somavam 70 parcelamentos irregulares (Relatório Final GET/PI - 1995, apud BARROS, 2004, p. 98). Já em 1989, este número subiu para 150. Em 1995, já haviam sido cadastrados 529 parcelamentos irregulares do solo no Distrito Federal, dos quais 212 localizavam-se em terras públicas. E deste total, menos da metade apresentava condições de alcançar regularização mediante legislação vigente à época (BRITO, 2009).

Essas ocupações, que em 2006 já abrigavam 25% da população do Distrito Federal, segundo o Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH/GDF, foram implantadas sem a aprovação do Poder Público, de forma irregular diante do disposto em legislação urbanística e ambiental. Além disso, as áreas ocupadas apresentam sérios problemas de definição fundiária das glebas ocupadas (Figura 2.10).



Figura 2.10 - Setor Habitacional Grande Colorado, Sobradinho, DF. Fonte: www.correiobrasileinse.com.br

No presente, segundo análise das informações fornecidas pelo Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR/GDF, os loteamentos que foram reconhecidos pelo Poder Público nos últimos 12 anos existem há muito mais tempo e, no entanto, nunca foram objeto de ações visando a sua desconstituição⁴⁴ ou regularização. Os processos abertos desde 2006 são referentes a novos empreendimentos, classificados como parcelamentos de solo em aprovação pelo GDF. Assim, verificamos que a quantidade de condomínios irregulares vem se mantendo estabilizada nos últimos anos, como poderá ser verificado mais adiante, no Capítulo 4 deste trabalho.

Durante três décadas, os parcelamentos irregulares se multiplicaram num ritmo superior à capacidade de fiscalização e controle do Poder Público, o qual buscou, ao longo do tempo, desenvolver soluções de ordem legal para regularizar o problema do crescente surgimento desta modalidade de ocupação no Distrito Federal.

Atualmente, essas ocupações pulverizaram-se por todo o território do Distrito Federal, movidas pelo interesse especulativo dos agentes promotores destes

⁴⁴ Veremos mais tarde, no Capítulo 3, que a desconstituição de condomínios não adequados à legislação vigente nunca ocorreu. O que houve foi a demolição de algumas obras em situações pontuais dentro dos condomínios.

empreendimentos ilegais, e dificultando a implantação de redes de infraestrutura urbana. Delineiam, de certa forma, uma ocupação caótica do território (Figura 2.11).



Figura 2.11 - Condomínio Villages Alvorada, Lago Sul, DF. Fonte: www.lugarcerto.com.br

2.5. Conclusões do Capítulo

O Distrito Federal e, mais especificamente, o Plano Piloto, ofereceu a seus habitantes, características de um urbanismo modernista, o qual não atendeu e nem agradou totalmente aos anseios de sua população. Seus espaços públicos apresentam indeterminação e coexistência entre espaços públicos e privados. Discute-se a coerência das ruas enquanto promotoras da urbanidade, uma vez que muitas delas foram projetadas exclusivamente para o tráfego de veículos, e não mais para o acontecimento

de eventos cotidianos. Grandes áreas vazias entre as edificações propiciam o isolamento, incentivando, assim, a clausura das atividades sociais, como de comércio.

Esse caráter democrático associado ao espaço público encontra correspondência em certa organização do espaço. Assim, JACOBS (1973) critica as propostas do Movimento Moderno pela supressão da rua e da praça como entidades espaciais com conteúdo próprio; os alojamentos para baixa renda, onde o vandalismo e a delinquência cresciam, em comparação aos bairros que substituíam; os subúrbios de classe média e alta pela monotonia e ausência de vitalidade; os parques, centros culturais e cívicos pouco utilizados, contrapondo este modelo às ruas como lugares de intensas trocas sociais, propiciadas por quadras de pequenas dimensões e alta acessibilidade, pela diversidade de usos e densidades elevadas, que proporcionam, além de segurança, pela constante presença de transeuntes e de “olhos” constituídos por edifícios lindeiros às ruas, a diversidade urbana (VIANNA, 2005, p.65).

A modalidade de condomínio fechado, portanto, agradou particularmente à classe média do Distrito Federal, que enxergou a possibilidade de ocupar as áreas do entorno imediato da bacia do Paranoá, portanto de acesso privilegiado ao Plano Piloto. Construía-se assim uma organização espacial aparentemente mais desejada.

Aliado aos preços abusivos dos imóveis da cidade legal, o modelo modernista ofertado foi confrontado com o estilo de vida de uma parcela da população, cujos anseios e expectativas se relacionavam a um modelo que não se enquadrava ao proposto no Distrito Federal. Um rigoroso zoneamento de usos, o conflito territorial no uso dos espaços coletivos e oferta de um modelo padronizado de habitação geraram insatisfação aos habitantes do Plano Piloto. Desta forma, houve uma desvalorização do espaço público e proliferaram espaços privados, com uso restrito ou exclusivo. O fechamento dos condomínios permite o isolamento, característica apreciada pela classe média como forma de manter um grupo seleto de pessoas em sua área interna.

A classe média vai encontrar dificuldade de demarcação de seu território em Brasília, pela indefinição entre o público e o privado, resultante da liberação do solo das áreas residenciais. De um lado, o uso do pilotis libera o solo e faz de todo o espaço das superquadras uma só área pública. De outro lado, a conformação unitária da superquadra como um todo delimitado por uma única via de acesso, marca simbolicamente um “território” que prioriza o uso de seus equipamentos para os moradores. Esta superposição de significados para uma mesma área de público (enquanto de todos e de qualquer um) e de privado (enquanto comum a alguns), apresenta uma ambiguidade constrangedora para os segmentos médios (MACHADO & MAGALHÃES, 1985, caput BARROS, p. 59).

Além disso, os preços dos imóveis do mercado ilegal são atraentes, comparados aos preços abusivos encontrados na cidade legal. De acordo com

MALAGUTTI (1996), os imóveis ilegais são ofertados sem nenhum tipo de infraestrutura básica, por isso tendem a apresentar valores mais baixos. A infraestrutura será, mais tarde, efetuada e paga pelos próprios compradores dos lotes irregulares. Por outro lado, os loteamentos efetuados pelo Poder Público devem possuir infraestrutura e serem servidos por equipamentos públicos comunitários - EPC e equipamentos públicos urbanos - EPU, em atendimento à legislação urbanística, o que justificaria valores acima dos preços do mercado irregular de imóveis. No entanto, não é exatamente o que ocorre, quando nos deparamos com os casos do Setor Sudoeste e de Águas Claras, que tiveram suas unidades imobiliárias vendidas e ocupadas antes mesmo da execução de redes de drenagem e pavimentação e iluminação pública, por exemplo.

De acordo com HOLANDA (2006, p. 11-12):

[...] a cidade tem de oferecer uma gama muito maior de alternativas, se é para abrigar todas as faixas de renda, desde áreas para mansões unifamiliares (como as do Lago Sul), passando por edifícios de apartamentos de vários tipos, chegando até pequenos lotes para autoprodução por famílias pobres, sem acesso ao mercado nem aos programas de habitação social, que nunca conseguiram satisfazer a demanda.

A flexibilidade, contrária à rigidez imposta pelo modernismo de Brasília, permite a construção de modelos diferenciados de construção, levando-se em conta tamanho, estilo, materiais empregados, ressaltando-se, assim, a individualidade de cada morador, o que é considerado desejável pelos anseios da classe média.

Concluindo o capítulo, por fim, verificamos que, em grande parte, os condomínios horizontais situam-se próximos a áreas urbanas já consolidadas, especialmente no entorno de áreas consideradas nobres. *"É o caso dos condomínios irregulares que, formados à margem de áreas de status e prestígio social definidos se transformam em extensão dessas mesmas áreas."* (PEREIRA, 2001, p. 94).

Os condomínios caracterizam-se por baixa densidade populacional, em manchas descontínuas, ao longo das antigas estradas rurais, que hoje se transformaram no sistema viário de interligação entre eles. As ruas daí formadas têm suas margens quase sempre fechadas por muros, intercalados por guaritas de acesso ao espaço interno destas ocupações. Muitas vezes, as caixas de via destas vias principais não foram ampliadas, comprometendo, hoje em dia, a circulação de veículos, pedestres e de

veículos de serviços públicos, como de coleta de resíduos sólidos ou de transporte público.

As áreas residuais entre um condomínio e outro se encontram abandonadas e sem qualquer tipo de tratamento. Não há preocupação com a solução para estas áreas, pois o interesse da população lá residente restringe-se às áreas internas dos condomínios. Quanto ao Poder Público, este permanece sem controle dos limites das ocupações e, tampouco, sem definição de ações para resolução estes problemas.

Internamente, a lógica do projeto, em geral, se fundamenta no aproveitamento máximo da gleba disponível com unidades imobiliárias. Poucos apresentam o percentual mínimo de áreas públicas, conforme determina a legislação vigente, além do que, normalmente, não preveem áreas para equipamentos comunitários, comerciais ou de serviços. Os princípios que regem estes parcelamentos obedecem, principalmente, a uma ocupação linear e ao aproveitamento máximo do espaço edificável. Constituem-se por um traçado viário ortogonal, baseado em uma via principal, de onde partem as vias locais de acesso aos lotes residenciais. Os espaços destinados ao uso público geralmente constituem-se de áreas remanescentes do projeto, com dimensões muito inferiores ao que seria considerado ideal para aquela comunidade.

As motivações para a mudança de local de moradia obtidas por meio da pesquisa permitiram verificar os valores associados aos condomínios e ponderar a importância da segurança. Morar em casa é a principal motivação, em segundo lugar aparece o fator econômico. A segurança como motivo alegado toma o quarto lugar nas indicações dos entrevistados... Numa segunda ordem de importância, a segurança ganha destaque, liderando as indicações, vindo em seguida, tranquilidade e privacidade. Mas a segurança só emerge, na visão de seus moradores, à condição de principal valor associado aos condomínios, quando indagados sobre a retirada dos muros que fecham seus espaços de moradia. Assim, a segurança é associada à privacidade e à tranquilidade, como um fator de isolamento (VIANNA, 2005, p. 66).

Esse novo padrão de ocupação, em forma de condomínio fechado, resultou em diversas ações por parte do Poder Público, ao longo dos mais de 30 anos de seu surgimento. A legislação urbanística durante este período e as ações de planejamento e regularização destas ocupações sofreram várias mudanças, devido a um processo de amadurecimento diante dessa nova realidade, não só no território do Distrito Federal, mas também em âmbito nacional. Além da questão do fechamento do condomínio, os problemas de ordem urbanística, fundiária e de preservação ambiental ocasionaram

etapas de desenvolvimento de ações do Poder Público, algumas acertadas, outras que desencadearam processos irreversíveis de ocupação urbana. A grande maioria dessas ocupações se encontra, ainda atualmente, em condições irregulares de ocupação.

3. DAS AÇÕES DO PODER PÚBLICO

3.1. Introdução do Capítulo

No presente capítulo buscamos apresentar, de forma cronológica, a sequência de planos de ordenamento territorial e de legislação, federal e distrital, que, de alguma forma, tiveram ou ainda tem influência na atuação do Poder Público quanto às ocupações irregulares por parcelamentos de solo no território do DF.

Primeiramente, foi realizado um apanhado dos planos diretores e de ordenamento do território, como forma de identificar quais influências estes planos sofreram devido à ocorrência desta modalidade de ocupação.

Em seguida são apresentadas e discutidas as leis e os decretos que ou foram criados como tentativa de se solucionar algum ponto referente à regularização das ocupações por parcelamentos irregulares de solo, ou que influenciaram estas ocupações, seja por forma de incentivo ou por meio de impedimentos legais.

Em terceiro lugar, foi consolidada uma linha cronológica para esta legislação, com o intuito de demonstrar a sequência de raciocínio e de ação do Poder Público sobre o tema⁴⁵.

Assim, tendo por base tais informações, considera-se que podem ser analisadas as relações de influência mútua entre a forma de ocupação por estes parcelamentos de solo e as políticas de regularização adotadas pelo Poder Público.

O capítulo está estruturado para atender ao objetivo principal desta pesquisa quanto a analisar as relações entre o processo de geração do tecido urbano por meio dos parcelamentos irregulares do solo, no formato de condomínios fechados de classe média, ao longo do tempo, e as políticas de regularização destes parcelamentos de solo no DF. Para tanto, a análise cronológica destas políticas públicas permite observar a

⁴⁵ Esta linha cronológica será retomada mais tarde, no Capítulo IV, onde será confrontada com as datas de surgimento das ocupações irregulares do solo. Desta forma, será possível verificar a existência da relação entre as políticas públicas e a consolidação do espaço do DF por meio de parcelamentos irregulares do solo.

possível existência de períodos com atuações específicas por parte dos agentes governamentais. É possível, à vista disso, traçar um paralelo entre as fases de atuação do Poder Público e as características do desenho urbano do DF ao longo do tempo, por meio do avanço e/ou estabilização das ocupações irregulares, bem como das suas características como localização, período de surgimento e de ocupação, situação fundiária, população envolvida, entre outros.

3.2. Planos Diretores e de Ordenamento do Território

3.2.1. Planejamento Urbano - da Construção da Nova Capital a 1975

A partir do início da construção da nova capital do Brasil, o processo de planejamento da ocupação do território do quadrilátero do Distrito Federal se restringiu à delimitação da área a ser ocupada pelo Plano Piloto⁴⁶ e de sua região vizinha para, posteriormente, ampliar a urbanização do território, por meio de cidades-satélites. No entanto, devido ao grande fluxo de mão-de-obra para a construção da capital, os inúmeros acampamentos das construtoras, previamente temporários, deram lugar a ocupações definitivas, como comentado no capítulo anterior. Após a inauguração da nova Capital, muitas destas ocupações foram remanejadas para longe da região central, de forma a preservar o plano inicial de ocupação urbana do DF.

Entretanto, este modelo adotado como forma improvisada de se solucionar uma ocupação crescente tornou-se, ao longo do tempo, regra geral para a implantação das cidades-satélites, as quais, muitas vezes, desempenharam o papel de destino para os migrantes de baixa renda. O que não se percebeu a tempo é que esta estratégia criou uma urbanização fragmentada, gerando vazios entre as ocupações urbanas, o que acarretou em um alto preço a ser pago pelo Poder Público, bem como pela população.

⁴⁶ Neste trabalho, não nos aprofundamos no projeto do Plano Piloto, por se tratar de um projeto sem abrangência regional, ou seja, este projeto não previa a ocupação de todo o território do DF, portanto, não nos interessa no momento sua análise mais detalhada. Assim, como o Plano Piloto não é o foco deste trabalho, a citação de seu planejamento se restringe ao que tange à ocupação de seu entorno.

3.2.2. PLANIDRO

Acreditamos que o primeiro plano de ordenamento do DF que teve efeito significativo sobre o desenvolvimento dos eixos de crescimento urbano do território tenha sido o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição - PLANIDRO, elaborado em 1970.

Sua importância sobre as definições dos futuros planos da unidade federativa refere-se à recomendação da não ocupação dos espaços livres da Bacia do Lago Paranoá. Acreditava-se que, ultrapassando-se um determinado limite populacional dentro da bacia, poderia ocorrer um processo de eutrofização do lago. Assim, esta premissa tornou-se um indicador fundamental para o planejamento da ocupação do solo do DF⁴⁷.

O PLANIDRO constituiu-se em um marco muito importante quanto ao posterior uso e ocupação do solo no território, ao definir um zoneamento sanitário para o DF. Este zoneamento foi estabelecido de acordo com as possibilidades de ocupação do solo previstas à época, visando preservar os recursos hídricos da região, bem como para facilitar o esgotamento sanitário dos diversos núcleos urbanos já existentes ou a serem implantados.

Para tal, foi definido um anel sanitário, demarcado pela Estrada Parque Contorno - EPCT⁴⁸, que serviria para delimitar a Bacia do Lago Paranoá. Também visando à preservação das reservas hidrográficas existentes no DF, foram criadas duas das primeiras Áreas de Proteção Ambiental - APA brasileiras: a APA do Rio São Bartolomeu e a APA do Rio Descoberto, por meio do Decreto nº 88.940, de 07 de novembro de 1983. Posteriormente, foram criados diversos outros tipos de unidades de conservação dentro do território do DF, como a APA da Cafuringa, APA dos córregos das Bacias Gama e Cabeça de Veado e APA do Lago Paranoá.

⁴⁷ Cabe ressaltar que o território do DF apresenta características peculiares, que sempre intensificaram a preocupação ambiental. O DF situa-se no Planalto Central, sendo seu território o divisor de águas das três mais importantes bacias fluviais do Brasil: a Bacia do Paraná (Bacia Platina), a Bacia do São Francisco e a Bacia do Tocantins (Bacia Amazônica).

⁴⁸ Esta rodovia está assentada exatamente sobre o divisor de águas das diversas bacias hidrográficas existentes.

Além disso, durante o período de 1970 a 1991, o represamento do Rio São Bartolomeu foi considerado como única alternativa viável para o abastecimento de água do DF, tendo em vista sua vazão e qualidade da água, além da proximidade dos grandes centros urbanos existentes à época. Assim, grande parte do território desta bacia sempre foi reservada para a área que seria ocupada pelo futuro lago de abastecimento de água. Nos planos de ordenamento territorial futuros, esta projeção recorrentemente apareceu como um fator limitante à ocupação da região.

A partir de 1991, com o novo Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição Hídrica do DF, a CAESB passou a considerar a possibilidade de aproveitamento dos rios situados fora do território do DF. No entanto, apenas a partir do PDOT/2009 é que a área antes reservada ao lago de abastecimento da Bacia do São Bartolomeu foi liberada para outros usos que não fossem o represamento do corpo d'água.

O PLANIDRO teve importância quanto à determinação dos limites da Bacia do Paranoá, o que criou um vazio urbano entre o Plano Piloto e as cidades-satélites. Ressaltamos, aqui, que esta zona de restrição tornou-se determinante para os próximos planos de ordenamento territorial, mesmo após serem encontradas novas soluções para o abastecimento de água do Distrito Federal e seus limites não apresentarem mais qualquer justificativa para restrição à ocupação urbana, como já havia sido previsto inicialmente. Este vazio, posteriormente, veio a ser ocupado por diversos condomínios horizontais irregulares, por ser considerada uma região nobre, próxima ao centro urbano, dotada de redes de infraestrutura e de grande beleza cênica.

3.2.3 PEOT

Até meados da década de 70, os parâmetros que orientavam o crescimento do DF mantinham forte relação com os objetivos das remoções de ocupações irregulares que ocorriam em decorrência da elevada migração para o território da nova capital. Devido a um longo período sem planejamento evidente, os problemas da migração e

consequente ocupação irregular do solo já extrapolavam a proposta inicial de ocupação da Capital Federal.

Em 1975, foi estabelecido um corredor de transporte de massa na faixa de ligação entre o Plano Piloto e a região de Taguatinga, proporcionando, nos anos seguintes, o surgimento de uma nova conceituação básica para o estabelecimento de sítios urbanizáveis e, conseqüentemente, gerando uma revisão no modelo de expansão urbana do DF empregado até então.

A partir daí, o governo objetivou retomar o processo planejado de expansão urbana. Para tanto, foram definidas como diretrizes o estabelecido pelo Plano Nacional de Desenvolvimento II - PND II para o desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília. O documento visava preservar a cidade como centro político-administrativo do país e apresentava dois objetivos básicos: ordenar a ocupação do DF e estabelecer o seu sistema de planejamento. Para atendimento dos objetivos, foi elaborado o Plano Estrutural de Organização Territorial do DF - PEOT, homologado pelo Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978.

Este plano estabeleceu que o planejamento do DF fosse realizado por meio de uma seqüência de aproximações, partindo-se do mais geral para o mais particular. Voltou-se para a reordenação espacial do território, com estudos dos assentamentos existentes e das áreas passíveis de ocupação. Definiu como necessária a preservação dos mananciais hídricos, principalmente dos Rios Descoberto e São Bartolomeu, para o abastecimento humano, e a proteção da Bacia do Lago Paranoá, seguindo o estabelecido pelo PLANIDRO, de 1970. Estas restrições ambientais aqui estabelecidas permaneceram como um dos grandes eixos estruturadores dos planos que viriam, caracterizando todo o planejamento de expansão urbana do território nos anos que se seguiram.

É um plano que propõe, por meio da análise do território do DF, diretrizes para a implantação dos novos assentamentos em seu território, considerando as melhores alternativas para transporte, sistema viário, abastecimento d'água e coleta de esgotos (SILVEIRA, In PAVIANI, 1998, p. 154).

Partindo-se dos elementos básicos existentes na época, foi definido o eixo sudoeste do DF como o de crescimento urbano. Foram estabelecidas, também, tentativas de localizações possíveis das populações de diversas classes sociais, tomando como parâmetro a situação fundiária junto aos núcleos urbanos já existentes (Figura

3.1). "De certa forma, o PEOT (SEPLAN/GDF, 1977) constitui-se num primeiro cenário a longo prazo, relativamente grosseiro e incompleto" (CORDEIRO e KOHLSDORF, In PAVIANI, 2010, p. 341).

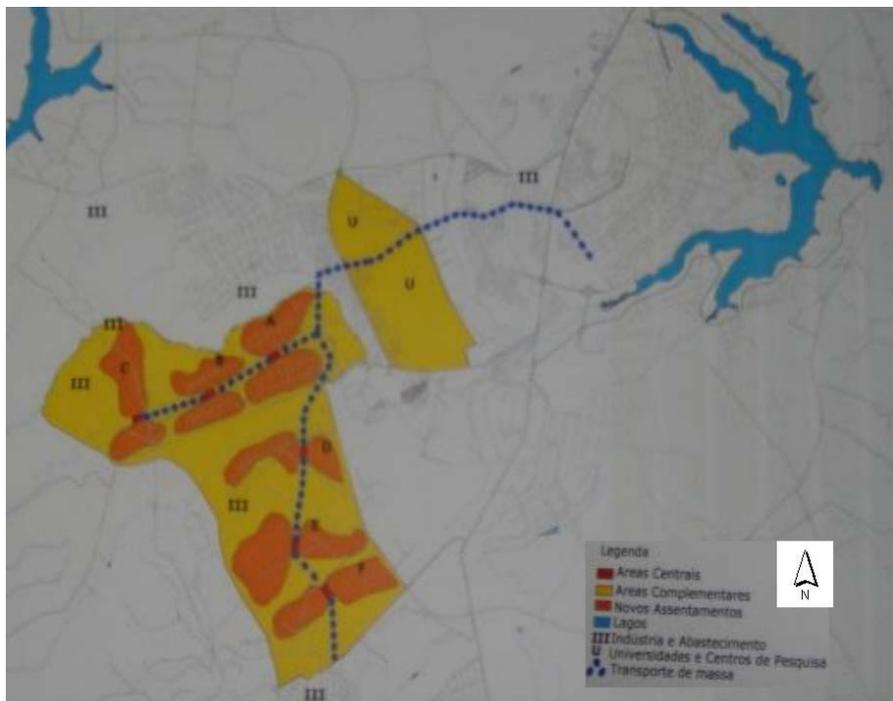


Figura 3.1 - Mapa de zoneamento do PEOT. Fonte: Acervo arquivístico da SEDHAB. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal. Documento técnico. Brasília, s/d.

Apesar do avanço nas ocupações irregulares nesta década, e da contínua migração para a Capital Federal, não houve progresso na questão de definição de novas áreas para implantação de bairros destinados à classe média. O planejamento se restringiu à definição de novas cidades-satélites para abrigar a baixa renda, por meio de programas habitacionais voltados exclusivamente para estas camadas sociais.

Contudo, as novas ocupações derivadas deste plano reforçaram o caráter segregador e polinucleado da ocupação urbana do DF, reforçando os vazios urbanos entre o Plano Piloto e as cidades-satélites. Neste momento, os primeiros condomínios irregulares de classe média começaram a aparecer, como foi o caso do Quintas da Alvorada, situado na Bacia do Rio São Bartolomeu, cujas primeiras informações remontam a 1974.

3.2.4 POT

Elaborado em 1985, o Plano de Ocupação Territorial do DF - POT constituiu-se como a consolidação das propostas apresentadas anteriormente pelo PEOT, reafirmando as áreas de expansão urbana já estabelecidas no eixo sudoeste do DF. Buscava detalhar o PEOT, propondo um macrozoneamento (Figura 3.2) que contemplava grandes áreas de proteção ambiental.

Mantinha como objetivos preservar a destinação de Brasília como capital político-administrativa e assegurar a manutenção dos mananciais d'água já preestabelecidos no PEOT, sendo este último fator um limitante para o crescimento urbano.

Trazia como inovação a proposta de estruturação básica de um Sistema de Planejamento da Ocupação Territorial, prevendo a criação de um Conselho Consultivo Superior de Planejamento e da participação da comunidade. Buscava, desta forma, equacionar as invasões e loteamentos irregulares e assegurar uma reserva de áreas para aproveitamento futuro. Caracterizou-se, portanto, como o primeiro plano de ordenamento territorial a assumir as ocupações irregulares por condomínios fechados no DF.

O POT permaneceu como documento de referência para consulta dos técnicos do GDF, não tendo sido aprovado por meio de ato oficial. Em 1997, serviu de base para a elaboração da revisão do futuro Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT.

Apesar de assumir as ocupações irregulares por condomínios horizontais, não atingiu seu objetivo preliminar, ao criar o conselho de planejamento. Muito se deve ao fato de este plano ter sido elaborado em paralelo a diversos instrumentos, que visavam solucionar a questão das ocupações irregulares, como veremos no item 3.3 deste capítulo.

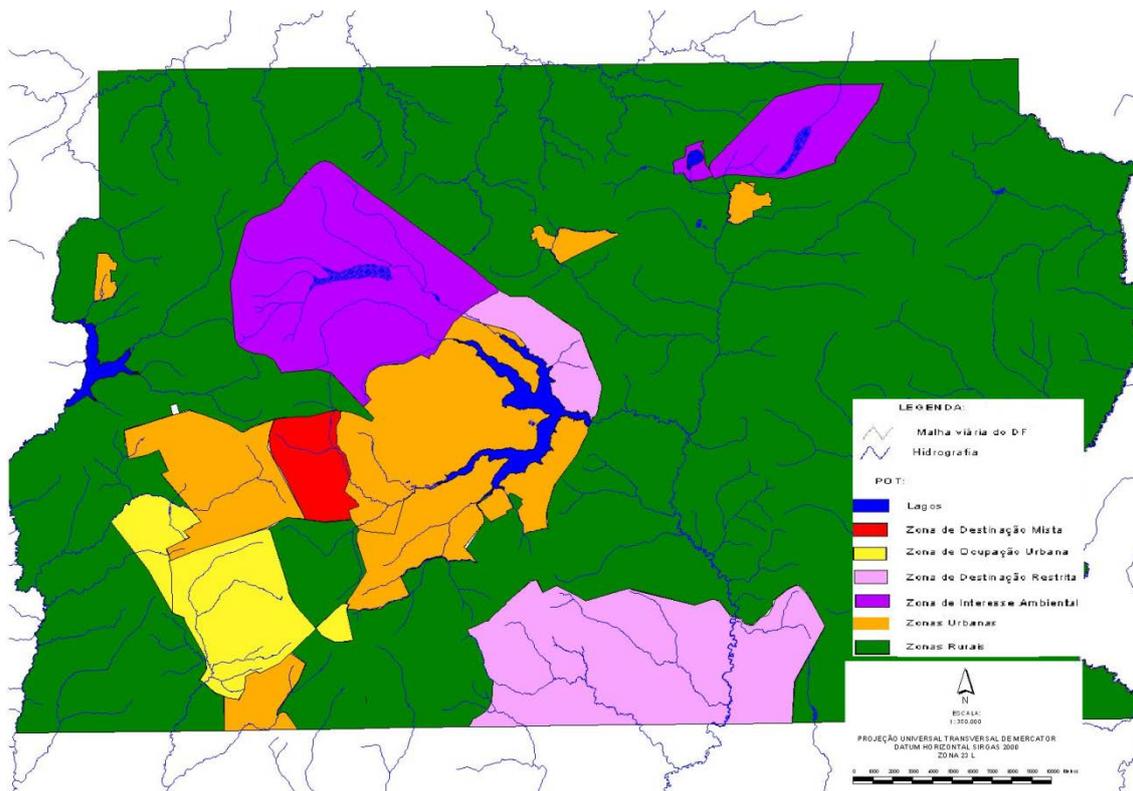


Figura 3.2 - Mapa de zoneamento do POT. Fonte: Base cartográfica SICAD.

3.2.5 *POUSO*

Derivado do POT, o Plano de Ocupação e Uso do Solo - *POUSO* foi elaborado em 1986, ratificando a tendência de formação de um aglomerado urbano no eixo sudoeste, abrangendo o Plano Piloto, Taguatinga, Ceilândia e Gama. Efetivou o macrozoneamento do POT, estabelecendo as seguintes categorias no zoneamento do território: Zonas Urbanas, Zonas de Expansão Urbana, Zona de Destinação Mista, Zona de Ocupação Restrita, Zonas de Interesse Ambiental e Zonas Especiais de Proteção. Previu, ainda, o detalhamento e a especificação dos diversos usos e atividades previstas para cada categoria de zoneamento, variando do parcelamento tipicamente urbano até áreas de proteção e preservação ecológica.

Além dos objetivos gerais já contemplados no POT, o POUISO apresentou, ainda, a obrigação de apresentação de estudo de impacto ambiental antes de qualquer intervenção urbanística ou parcelamento rural, nas Bacias do Descoberto, Paranoá e São Bartolomeu (Figura 3.3).

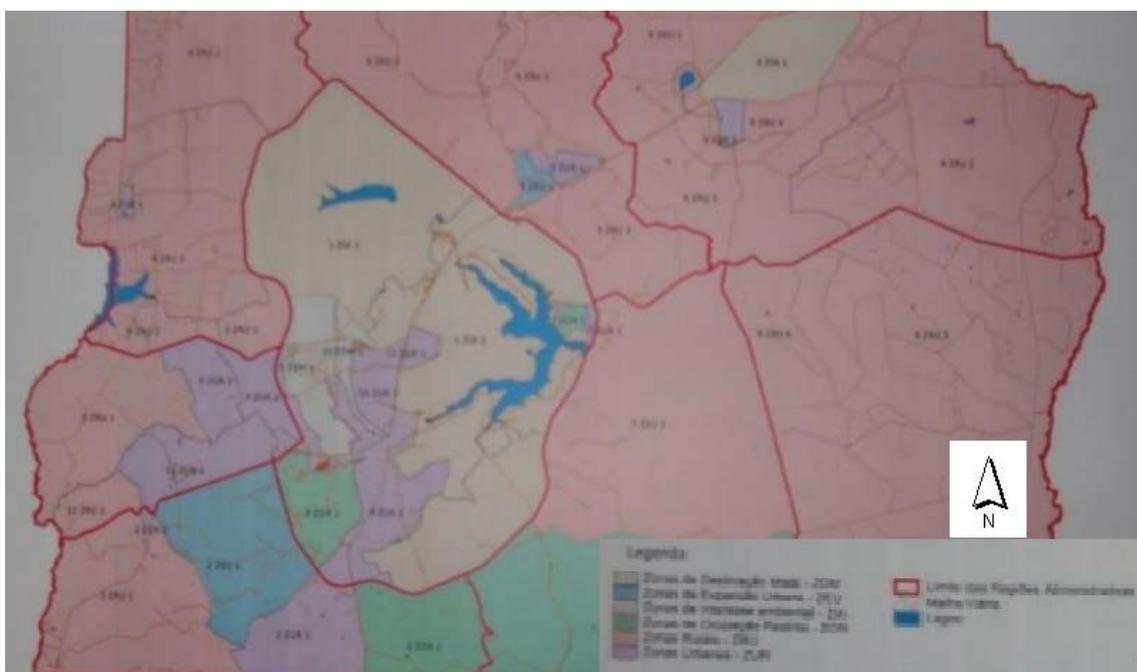


Figura 3.3 - mapa de zoneamento do POUISO. Fonte: Acervo arquivístico da SEDHAB. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal. Documento técnico. Brasília, s/d.

Essa preocupação derivou da ocupação desenfreada da Bacia do Paranoá, além das APAs do Descoberto e do São Bartolomeu, já por centenas de condomínios horizontais irregulares. Esta medida foi considerada uma necessidade primordial para se analisar os reais impactos destas ocupações urbanas em meio a regiões ambientalmente frágeis. As informações extraídas destes estudos ambientais apontaram que a remoção de todas as ocupações acarretaria em impactos ambientais maiores do que a sua manutenção, com restrições e monitoramento, quando fosse o caso. Serviram ainda como subsídio para a elaboração de delimitações mais precisas das áreas realmente restritas à ocupação urbana e das áreas passíveis de ocupações menos densas, porém de características urbanas. Estes dados foram transportados, mais tarde, para a elaboração do rezoneamento de algumas APAs, como veremos posteriormente.

Em termos de instrumento para enfrentar as ocupações irregulares do solo, serviu como referência inicial em nível ambiental, para se avaliar a situação específica

de cada condomínio. Este primeiro passo diante da problemática destas ocupações revelou-se de grande importância para definir as formas de atuação do Poder Público para se encontrar uma saída para tal irregularidade.

3.2.6 Brasília Revisitada

Apesar dos planos de ocupação anteriormente elaborados, as pressões por novas áreas de expansão urbana levaram o então governador, José Aparecido de Oliveira, a solicitar a Lúcio Costa a elaboração de uma proposta de adensamento do Plano Piloto.

O resultado foi o surgimento do estudo intitulado "Brasília Revisitada 85-87: complementação, adensamento e expansão urbana", em 1987, abrangendo uma análise dos itens contidos no Memorial Descritivo do projeto original, de 1957, além de uma continuidade e detalhamento do documento "Brasília 57-85: do plano piloto ao Plano Piloto", elaborado sob a orientação do próprio Lúcio Costa, após visita à cidade por ele projetada, quando esta completou 25 anos de existência.

O objetivo principal deste estudo era a preservação do Plano Piloto, aliada à necessidade de novas áreas habitacionais mais centrais, buscando abrigar especialmente a classe média. O documento produziu grande impacto, uma vez que todas as orientações técnicas, até aquele momento, indicavam a não ocupação da Bacia do Paranoá, sob o argumento de uma possível queda da qualidade de vida do Plano Piloto.

Entretanto, a Bacia do Paranoá já se encontrava bastante ocupada de forma irregular, e o Poder Público se ocupava basicamente em desenvolver instrumentos legais para viabilizar a regularização destes condomínios horizontais. No entanto, o panorama era de crescimento destas ocupações, caso o Poder Público não apresentasse soluções para atender à demanda habitacional da classe média que, até este momento, buscava essencialmente os condomínios para suprir à falta de oferta habitacional para este segmento social.

Contra-pondo-se à orientação que sempre norteou os planos de ordenamento territorial, Lúcio Costa propôs a criação de novas áreas dentro da referida bacia. Propôs, então, o adensamento ao longo das vias de ligação entre o Plano Piloto e as cidades-satélites, a fixação das Vilas Planalto e Paranoá e diretrizes para a orla do lago. Definiu, ainda, o adensamento do Setor de Mansões Park Way - SMPW, por meio de condomínios horizontais e a expansão do Setor de Mansões Dom Bosco - SMDB.

O adensamento planejado ocorreria também com a criação de seis novas manchas residenciais multifamiliares que ocupariam vazios não projetados. Dentre essas seis manchas de ocupação definidas (Figura 3.4), estão:

- **Área A** - Bairro Sudoeste e a **área B** - Setor Noroeste, que *"resultam da distância excessiva entre a Praça Municipal e a Estrada Parque Indústria e Abastecimento decorrente do deslocamento do conjunto urbano em direção ao lago recomendado por Sir William Holford no julgamento do concurso"* (COSTA, 1987);

- **Área C** - Quadras Planalto, com a fixação da Vila Planalto, por meio da implantação de diversas pequenas quadras (240x240m) com gabarito máximo de quatro pavimentos, entre a Vila Planalto e o Palácio da Alvorada; foi justificada como uma forma de barrar a expansão da vila ali existente em lotes individuais, interferindo na escala monumental próxima;

- **Área D**, surgiu em decorrência de centros comerciais consolidados na área adjacente, por meio de pequenas quadras, denominadas de Quadras Econômicas ou Comunitárias, semelhantes às sugeridas para a Vila Planalto, *"visou aproximar de Brasília as populações de menor renda, hoje praticamente expulsas da cidade — apesar da intenção do plano original ter sido a oposta - e, ao mesmo tempo, dar também a elas acesso à maneira de viver própria da cidade e introduzida pela superquadra"* (COSTA, 1987);

- **Área E** - Asa Nova Sul (Setor de Mansões Dom Bosco) e **área F** - Asa Nova Norte, visavam à abertura de perspectivas de futura oferta habitacional multifamiliar, ligadas ao Plano Piloto pelas duas pontes que já eram previstas na época. Estes bairros também seriam compostos por Quadras Econômicas ou conjuntos geminados, com gabarito de pilotis e três pavimentos para a baixa renda, pilotis e seis pavimentos para a média

renda, tudo permeado por pequenos centros de bairro, com dois pavimentos sem pilotis, para uso misto.

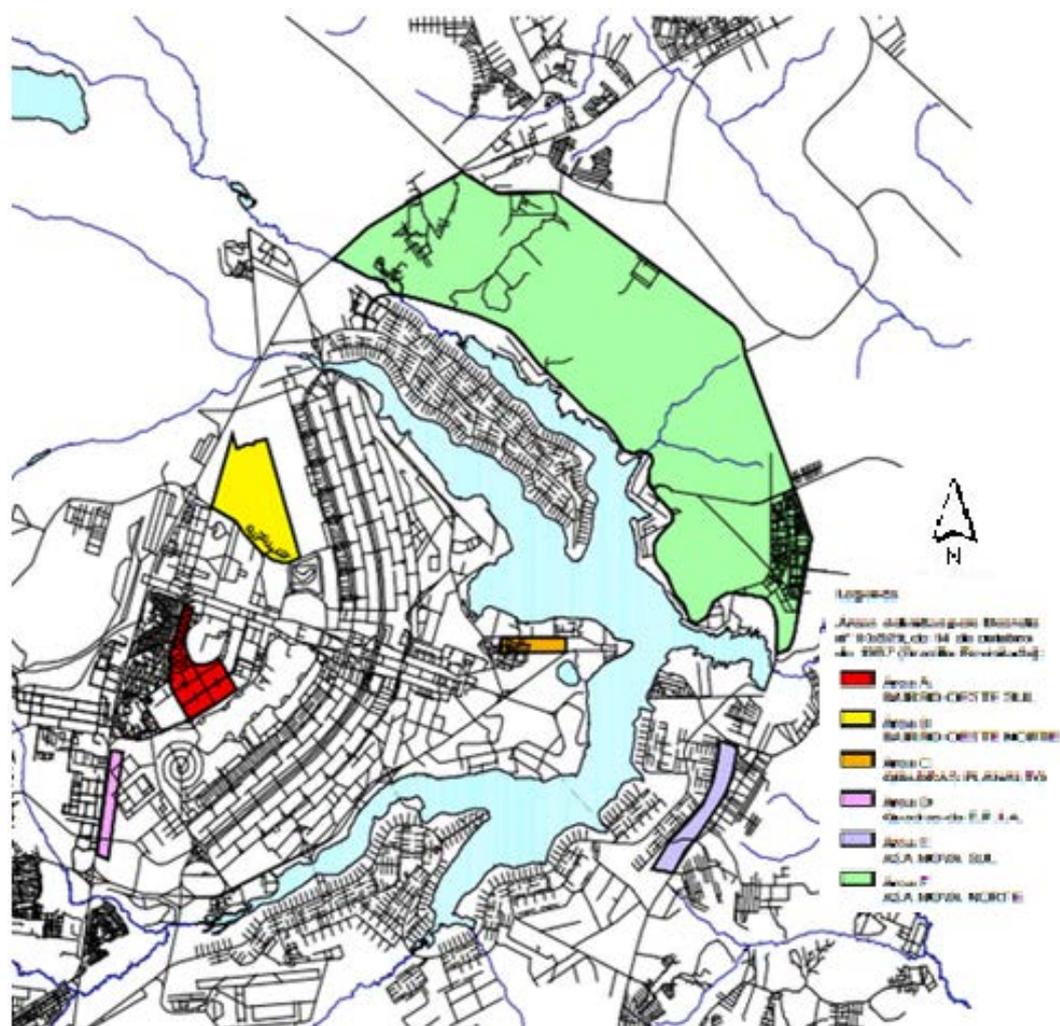


Figura 3.4 - Novas áreas de ocupação propostas por Lúcio Costa no documento Brasília Revisitada.

Fonte: EIA/RIMA Área de Expansão Urbana Noroeste. Disponível em:

<<http://urbanistasporbrasil.com/2013/01/12/filha-de-lucio-costa-brasil-esta-sendo-maltratada/>>. Acessado em 03 de jun. 2013.

E convém insistir no atendimento à necessidade de habitação popular através da implantação, em grande escala, de Quadras Econômicas, apelando inclusive para as possibilidades da fabricação em série, dentro da tecnologia desenvolvida pelo arquiteto João Filgueiras Lima, e que já conta com fábrica montada em Brasília (COSTA, 1987).

Das áreas propostas, apenas algumas foram implantadas e, dentre essas, muitas sofreram alterações significativas em seu caráter original. A Área A - Bairro Sudoeste atendeu a uma demanda de empreendedores do mercado imobiliário voltados para as classes média e alta, por meio de unidades residenciais de alto padrão

construtivo. A Área B, Setor Noroeste, seguiu o mesmo padrão, tendo iniciado as vendas dos imóveis com o valor do metro quadrado bem superior ao valor de venda dos imóveis das Asas Sul e Norte, levando a uma supervalorização do metro quadrado de toda a região do Plano Piloto e entorno.

Quanto à Área E, esta sofreu alterações em seu teor inicial, sendo convertida em grandes lotes destinados a residência unifamiliar de alta renda, seguindo o padrão existente no Lago Sul.

Por fim, as Áreas C, D e F nunca foram implantadas, sendo que a Área F sofreu, ao longo do tempo, ocupações em forma de parcelamentos irregulares e, atualmente, passa por diversos processos de regularização, aprovação de novos parcelamentos de solo e de definição fundiária. Ali se encontra, atualmente, o Setor Habitacional Taquari, que será abordado mais a frente neste capítulo.

No entanto, em nenhum dos casos, as ocupações se assemelharam à ideia de Lúcio Costa de se atender à demanda habitacional reprimida das classes média e baixa, trazendo essas faixas de população para áreas mais próximas ao Plano Piloto. Mantém, portanto, o mesmo padrão de segregação e de valorização imobiliária consolidada no Plano Piloto, destinando assim, uma boa reserva de terras para comercialização para grandes empreendedores da construção civil e mercado imobiliário, por meio da TERRACAP, proprietária das terras.

O programa de oferta de moradias para a classe média implementado pelo Estado nessas novas áreas não atingiu seus objetivos. No âmbito Federal a falta de uma política habitacional que fornecesse o arcabouço institucional e financeiro para implementar a construção de habitações coletivas nos lotes criados veio a incentivar a procura da classe média por parcelamentos irregulares que vieram a se instalar principalmente na Área de Proteção Ambiental – APA do Rio São Bartolomeu, nas proximidades do Lago Sul e Norte (BARROS, 2004, P. 125).

3.2.7 PDOT/92

Os anos 90 exigiram novas definições, face à realidade da expansão urbana desenfreada, especialmente por parte dos loteamentos irregulares do solo, que se situavam principalmente em áreas de uso rural ou mesmo de proteção ambiental. O

Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, promulgado pela Lei nº 353, de 04 de janeiro de 1994, consolidou os planos anteriores (PEOT, POT, POUSO e Brasília Revisitada). Foi o primeiro a ser avaliado pela Câmara Legislativa do DF, buscando cumprir exigência constitucional definida pelo Estatuto da Cidade⁴⁹ e introduzir a questão do plano diretor no âmbito legislativo. Tratou, também, da necessidade de se iniciar um processo de descentralização do planejamento urbano, propondo a criação de gerências de planejamento e conselhos locais das Regiões Administrativas. Passou, portanto, a ser um instrumento ordenador do território.

O PDOT/92 buscava apresentar uma espacialização da ocupação do território atualizada, que já apresentava fortes sinais de conurbação urbana. Criou, assim, extensas áreas de expansão urbana e consolidou as unidades de preservação ambiental (Figura 3.5).



Figura 3.5 - Mapa de zoneamento do PDOT/92. Fonte: Acervo arquivístico da SEDHAB. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal. Documento técnico. Brasília, s/d.

⁴⁹ O Estatuto da Cidade é a denominação oficial da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição brasileira. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade. Define, em seu Art. 3º, que cabe ao município legislar sobre a política urbana. Define, ainda, em seu Art. 40º, que o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal, e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Em relação ao parcelamento do solo urbano, o PDOT/92 abriu a possibilidade de a iniciativa privada parcelar o que era até então atribuição exclusiva do Poder Público, quebrando pela primeira vez o monopólio da TERRACAP em comercializar lotes urbanos. Apesar da restrição legal, a iniciativa privada já participava da construção da ocupação urbana do DF, ainda que irregularmente, tendo sido um forte vetor de alteração do crescimento proposto pelo Estado em seus diversos planos de ocupação.

Já em relação aos loteamentos irregulares, estes não receberam a importância devida, apesar da existência, à época, das Leis nº 54/89 e nº 353/92, que se referiam ao assunto. Essa lacuna pode ser justificada devido ao fato de boa parte dos parcelamentos de solo estar inserida em Áreas de Proteção Ambiental - APAs de gestão e competência federal, como no caso da APA do São Bartolomeu.

Tendo em vista que, agora, a questão do ordenamento territorial era tratada em nível legislativo, o PDOT/92 sofreu diversas alterações ao longo do tempo, por meio de promulgação de diversas leis de autoria do Poder Legislativo. A Lei nº 411, de 15 de janeiro de 1993, alterou o uso de diversas zonas originalmente estabelecidas como de uso restrito. A Lei nº 495, de 20 de julho de 1993, fez alteração no que dizia respeito à instituição de condomínios horizontais nos setores SMPW, SMDB, SMI e Chácaras do SHIS.

Para regulamentar o art. 54 do PDOT/92, foi editado o Decreto nº 14.661, de 01 de abril de 1993, sendo o mesmo alterado posteriormente pelo Decreto nº 14.761, de 03 de junho do mesmo ano. Abriu-se, desta forma, a possibilidade de regularização tanto para os parcelamentos de solo que não cumpriram o prazo estabelecido em legislação anterior (ver detalhamento mais adiante) para cadastramento, quanto àqueles inabilitados por não existirem de fato, mas apenas "no papel".

O PDOT/92 foi alterado, ainda, pela Lei 637, de 04 de janeiro de 1994, prolongando o prazo previamente estabelecido pela Lei nº 54/89 para apresentação dos projetos de parcelamento de solo de loteamentos irregulares. Este plano estabeleceu, ainda, um prazo de 270 dias ao poder executivo para encaminhar à Câmara Legislativa os projetos de lei para transformar em urbanas as áreas dos parcelamentos passíveis de regularização. Essa medida possibilitou o cadastramento de mais 50 parcelamentos

irregulares de solo, além dos 170 já cadastrados até novembro de 1992, com vistas à análise para regularização ou desconstituição.

As ações governamentais exercidas após sua homologação foram questionadas no que se refere à ocupação de áreas para assentamentos urbanos, à dimensão de expansão urbana e sobre os loteamentos irregulares (SILVEIRA, 1999, p. 40).

Nesse momento, percebemos que as iniciativas do Poder Público se voltavam exclusivamente para encontrar soluções de regularização das ocupações dos condomínios. No entanto, não se percebiam claramente diretrizes para nortear esta regularização, tampouco de como estas seriam integradas à cidade legal. Além do mais, o Poder Público não se adiantava no sentido de conter novas ocupações e abriu, diversas vezes, a possibilidade de cadastramento de parcelamentos de solo de iniciativa privada — mesmo em terras públicas, sem emitir diretrizes urbanísticas elaboradas, para se evitar a descontinuidade do tecido urbano do DF.

3.2.8 *Rezzoneamento da APA do São Bartolomeu*

Nos idos da década de 1990, a questão ambiental prevalecia, ainda, apesar da franca ocupação das áreas de proteção definidas em planos anteriores, especialmente a APA da Bacia do São Bartolomeu (Figura 3.6). Esta bacia se caracterizava como de gestão e competência federal, gerando inúmeras dificuldades no processo de análise e tomada de decisões referentes às ocupações irregulares ali presentes. *"O GDF mobilizou-se para que a administração e fiscalização desta APA fosse transferida para sua responsabilidade, facilitando o exercício da fiscalização, de forma a coibir a proliferação e consolidação dos parcelamentos irregulares"* (BARROS, 2004, p. 141).

A realidade destas ocupações, posteriormente assumida pelo PDOT/97, gerou discussões na Câmara Legislativa e com a sociedade, de onde se resultou em transferência da sua gestão, que passou a ser local, apenas supervisionada pelo IBAMA.

A APA do São Bartolomeu⁵⁰ passou, então, por um processo de rezonamento, promulgado pela Lei nº 1.149/96, definindo um uso urbano para as áreas ocupadas por grande parte dos parcelamentos irregulares de solo e estabelecendo, portanto, os limites para as Zonas de Uso Intensivo 1 e 2 - ZUI 1 e ZUI 2, as quais correspondem às áreas de menor sensibilidade ambiental e, portanto, passíveis de ocupação urbana.

As unidades de proteção ambiental se constituíam no primeiro atrativo a essa forma de invasão, tendo em vista não haver destinação de uso prevista para elas [...] Assim, atualmente, esses parcelamentos proliferam em todas as unidades de proteção ambiental do DF. Com localização irregular, guiada pelo interesse especulativo dos promotores imobiliários, pulverizam-se aleatoriamente pelo território dificultando a implementação de infraestrutura urbana. Essa nova estrutura delinea uma ocupação caótica da cidade real e amplia a cidade legal (IPEA apud SILVEIRA, 1999, p. 46).

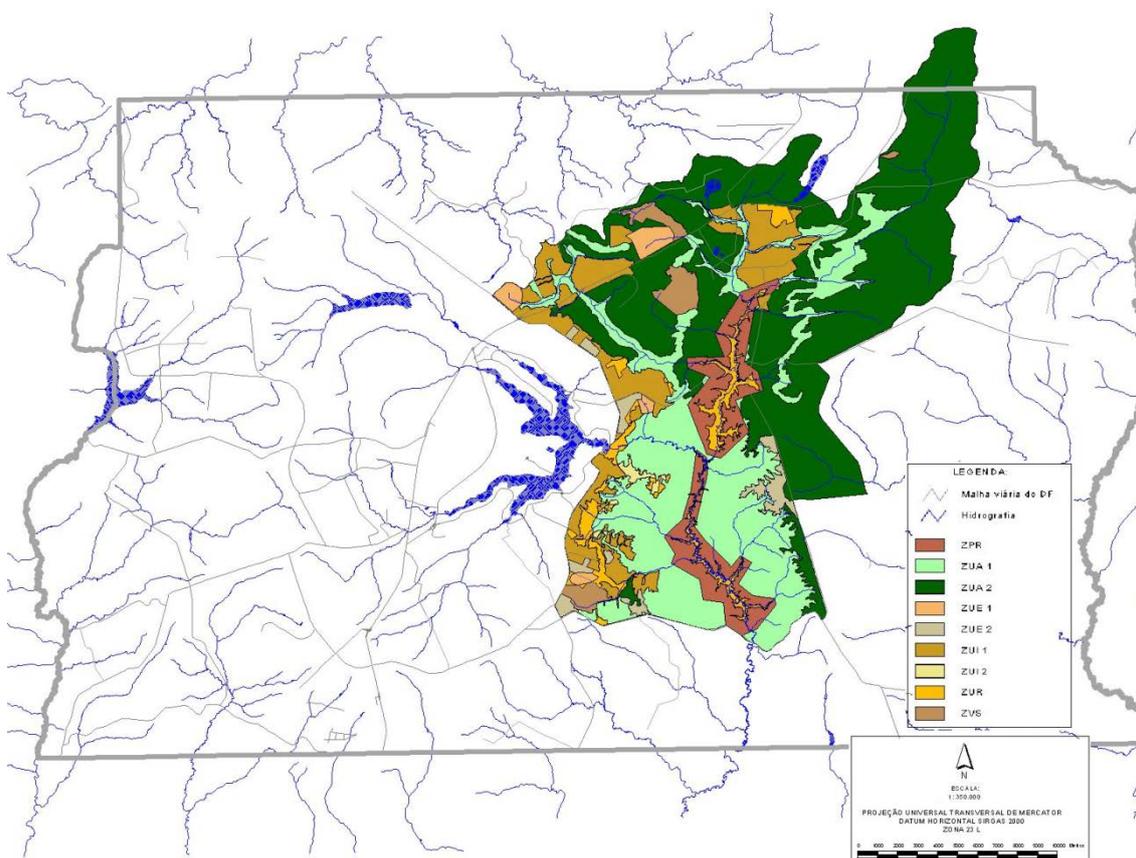


Figura 3.6 - Rezonamento da APA do Rio São Bartolomeu. Fonte: Base cartográfica SICAD.

Apesar da intenção de facilitar a regularização das ocupações ali existentes, o rezonamento da APA do São Bartolomeu apresentou diversas deficiências. A

⁵⁰ Neste momento, apresentamos um plano que, apesar de se caracterizar como de preservação ambiental, enquadra-se neste tópico por ter resultado em efeitos diretos na ocupação do território da APA do São Bartolomeu, bem como na regularização das ocupações ali já existentes, na época de sua promulgação.

delimitação das zonas, que deveria ser puramente técnica, apresentava inúmeras indicações de favorecimento, bem como de impedimentos claros a alguns parcelamentos de solo, sem qualquer motivação aparente. É o caso do parcelamento de solo denominado "Jardins do Lago Quadra 02" e a área adjacente a ele, que seria destinada a um novo parcelamento de solo, denominado "Jardins do Lago Quadra 01". Curiosamente, estas duas áreas pertencem à mesma família e foram classificadas como Zona de Uso Restrito - ZUR⁵¹, como se pode ver na Figura 3.7. No entanto, esta região é totalmente plana, apresentando ausência completa de vegetação nativa e sem vestígios de solo hidromórfico. Em sua volta, os parcelamentos de solo existentes e situados em áreas com características semelhantes receberam a classificação de Zona de Uso Intensivo I - ZUI 1.

Por outro lado, parcelamentos de solo como o "Ouro Vermelho", "Verde" e "Belvedere Green", situados ao final da Avenida do Sol, que se encontram em área com relevo extremamente acidentado e repleto de grotas e nascentes, foram classificados como Zona de Uso Intensivo 1 - ZUI 1⁵², conforme indicação na figura 3.7.

⁵¹ Zona de Uso Restrito – ZUR, que corresponde às áreas a serem inundadas por reservatórios e às bordas das chapadas e encostas onde se encontram remanescentes de vegetação nativa, com interesse para recarga de lençóis freáticos, proteção das bordas e encostas e manutenção de estoques genéticos, nas quais se permitem os seguintes usos:

- a) conservação;
- b) conservação de pastagem nativa;
- c) agropecuária extensiva;
- d) empreendimentos localizados, da categoria extrativismo mineral, classe 2, de acordo com o que dispõe o Decreto federal de 15 de fevereiro de 1991, publicado no Suplemento da Diário Oficial da União de 18 de fevereiro de 1991, pág. 1.

⁵² Zona de Uso Intensivo 1 – ZUI 1, que corresponde às parcelas dos sistemas de terra ST1 e ST3, onde se permite a utilização para fins urbanos nos termos da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF – PDOT, em consonância com o disposto nos arts. 13 e 14 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e com a Resolução nº 10, de 14 de dezembro de 1988, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, nas quais se permitem os seguintes usos:

- a) conservação;
- b) conservação de pastagem nativa;
- c) urbano, nas zonas urbanas consolidadas e protegidas;
- d) silvicultura;
- e) agropecuária extensiva;

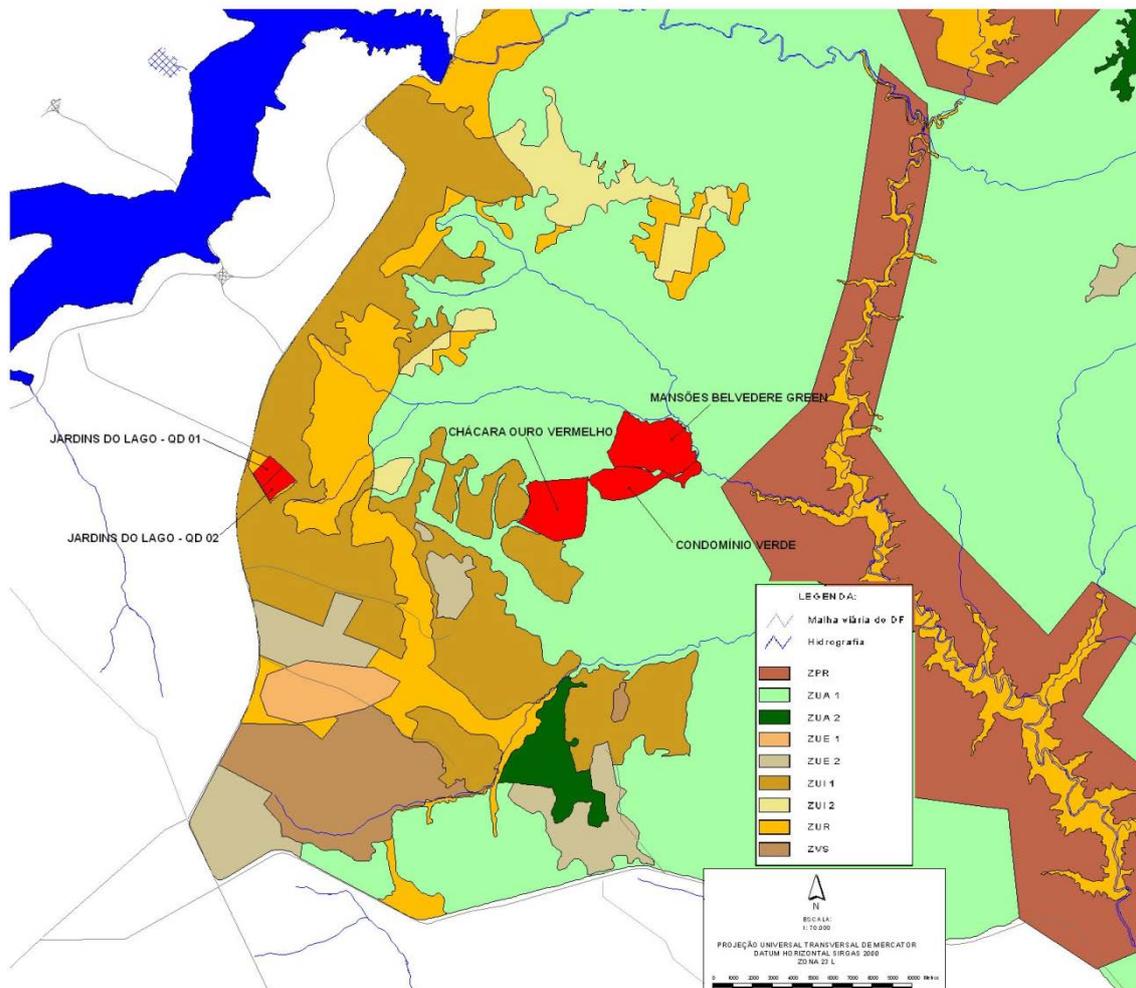


Figura 3.7 - Detalhe rezoneamento APA do Rio São Bartolomeu. Fonte: Base Cartográfica SICAD.

Percebemos, ainda, a tentativa de facilitar a regularização de alguns parcelamentos de solo, por meio do art. 5º⁵³ desta lei, que define que os condomínios localizados na APA e existentes antes da criação desta lei se tornarão inseridos em Zona de Uso Intensivo, o que propicia a ocupação urbana. Desta forma, a lei não se tornou

f) agricultura intensiva;

g) empreendimentos localizados, das categorias industrial, comercial, institucional, de prestação de serviços, extrativismo mineral e rural.

⁵³ Os parcelamentos do solo com finalidade urbana em tramitação na data de publicação desta Lei constituirão Zona de Uso Intensivo – ZUI, após o atendimento da legislação ambiental e a publicação da poligonal dos seus limites no Diário Oficial do DF.

Parágrafo único. Ficam excluídos do que trata o caput os parcelamentos do solo que se situam nas Zonas de Proteção dos Reservatórios – ZPR, nas Zonas de Uso Restrito – ZUR e nas Zonas de Vida Silvestre – ZVS.

um impeditivo à regularização das ocupações. Essa possibilidade, porém, deu margem a transformar áreas sensíveis ambientalmente, porém ocupadas irregularmente, passíveis de regularização. O caminho adotado foi o inverso do que deveria ter ocorrido, uma vez que o território da APA deveria ter sido mapeado para a definição do seu rezoneamento, impondo a possibilidade de permanência ou a remoção das ocupações ali existentes. O que ocorreu é que as ocupações existentes definiram grande parte do rezoneamento, condicionando, assim, as possibilidades de atividades ao que já ocorria, independente da capacidade ambiental de absorção destas atividades.

3.2.9. PDOT/97

O PDOT/92 sofreu revisão e, por meio da Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, foi aprovado o novo PDOT. O documento surgiu com novidades em relação ao anterior, principalmente em relação às áreas que abrangiam os loteamentos irregulares e eram classificadas como zonas rurais e que, a partir de então, passaram a ser classificadas como Zona Urbana de Uso Controlado - ZUUC, correspondendo, dentro dos limites da APA do São Bartolomeu, às ZUI 1 e ZUI 2 deste rezoneamento (Figura 3.8). O PDOT/97 reconheceu e assumiu as ocupações irregulares que proliferaram ao longo dos anos, passando a fornecer outros subsídios para a regularização destas ocupações, reconhecendo a figura dos setores habitacionais, que seriam aglomerados de parcelamentos irregulares do solo *"existentes e implantados, em conjunto com terras públicas disponíveis, compondo bairros dotados de todos os requisitos urbanísticos e equipamentos comunitários"* (BARROS, 2004, p. 140).

O macrozoneamento apresentado fortaleceu o processo de conurbação urbana, especificamente do eixo sudoeste, já tratado nos planos anteriores como eixo de crescimento urbano. Anunciou, no entanto, um novo eixo de conurbação, na direção sudeste, onde se localizava então a maior parte dos parcelamentos irregulares de solo. Estabeleceu, ainda, um terceiro eixo de crescimento urbano a nordeste do DF, ocupado por outro grupo de parcelamentos irregulares que, apesar de ainda abrigarem uma pequena parcela da população, contribuíram para a inversão da ordem até então

estabelecida na concepção da cidade. O PDOT/97 ampliou razoavelmente as áreas urbanas do entorno de Sobradinho, circundando, assim, o Plano Piloto na direção nordeste/sudeste.

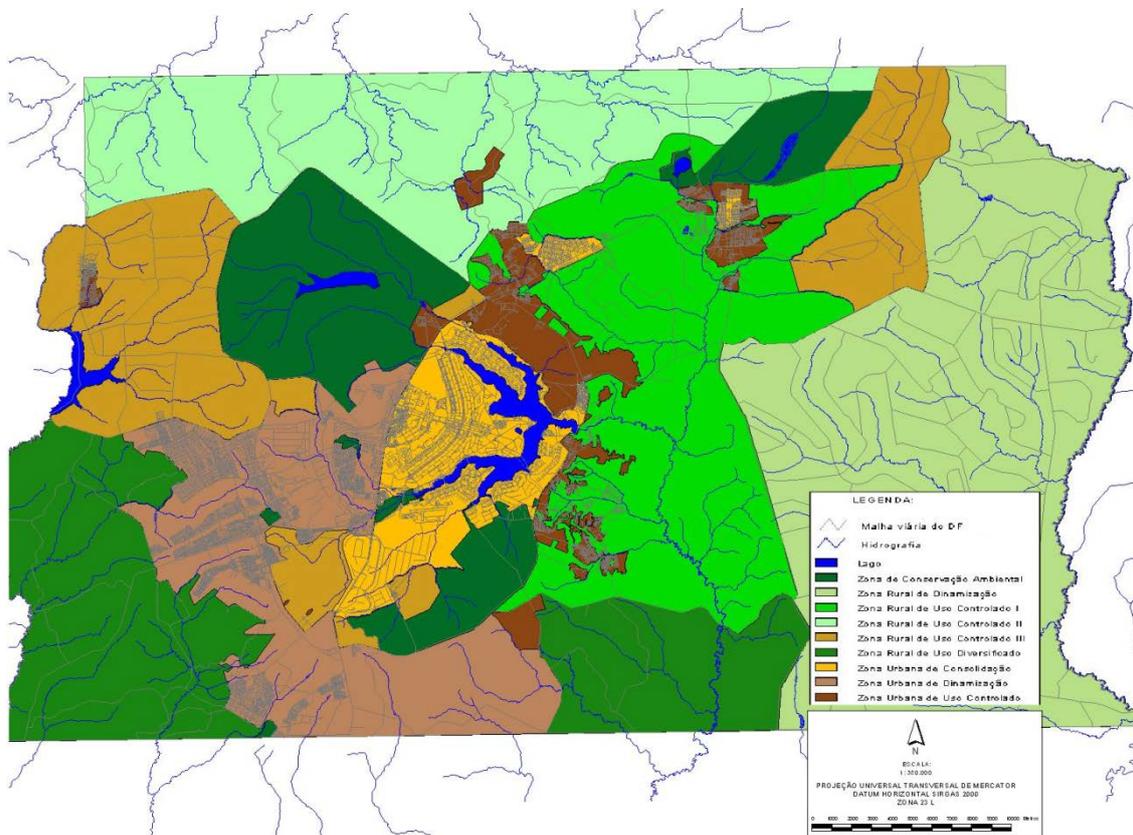


Figura 3.8 - Zoneamento do PDOT/97. Fonte: Base Cartográfica SICAD.

Permitiu, por fim, por meio do art. 81, a regularização dos parcelamentos irregulares de solo com características urbanas, implantados ou apenas com pedido de regularização junto ao Poder Público, até a data de sua publicação, arquivados ou não, e que atendam à legislação ambiental e urbanística.

Ao se definir como zona urbana a região de incidência dos loteamentos irregulares, explicita seu processo real de ocupação e estabelecem-se diretrizes para esta ocupação, até então ocorrida à revelia do Poder Público (SILVEIRA, 1999, p. 55).

3.2.10 PDOT/2009

O PDOT/2009 surgiu em atendimento ao disposto em legislação, diante da necessidade de revisão do plano anterior, de 1997. Atualmente existe pouca literatura sobre o tema, tendo em vista que este plano passou por diversos processos de revisão, adequação e vários de seus artigos sofreram ações diretas de inconstitucionalidade - ADIN, por meio do Ministério Público do DF e Territórios - MPDFT. A primeira versão do PDOT/2009 ocorreu por meio da aprovação da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, após 165 audiências públicas, visando ao atendimento de demandas dos diversos setores da comunidade.

A nova proposta, segundo o mapa abaixo (Figura 3.9), enfrentou as dinâmicas territoriais atuais, diante de uma realidade de ocupação efetiva do território, marcando assim uma conurbação quase que completa entre as ocupações formais, as irregulares e o entorno imediato do DF.

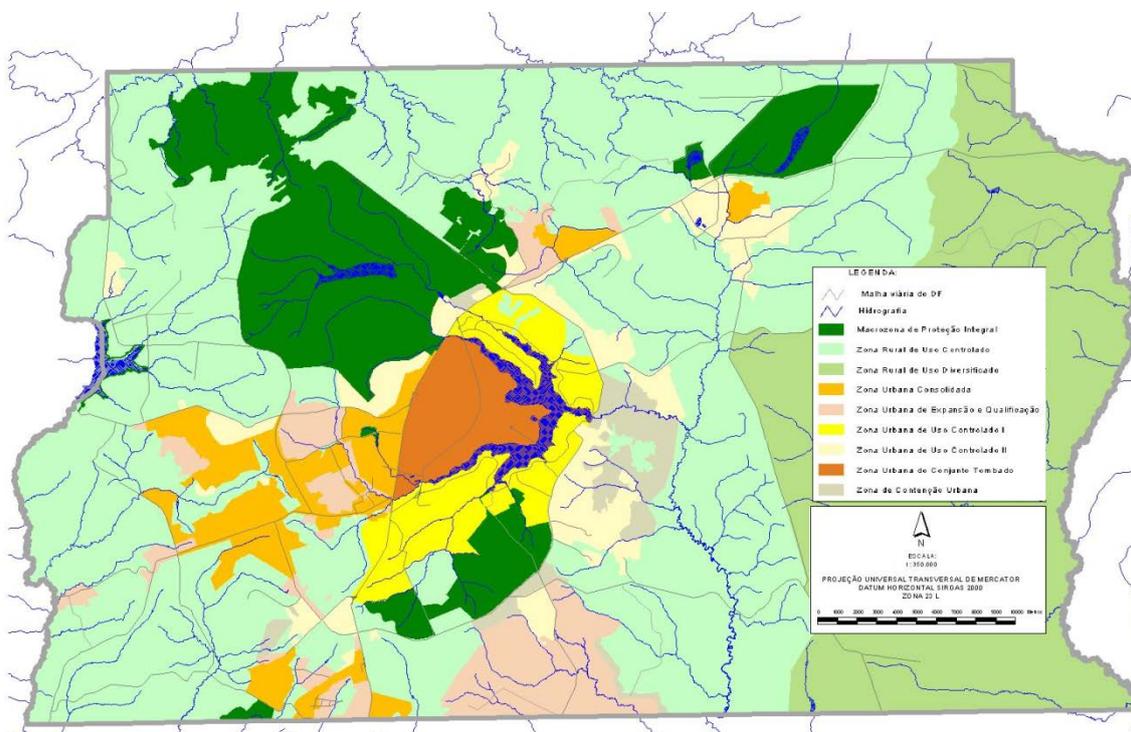


Figura 3.9 - Macrozoneamento PDOT aprovado em 2009. Fonte: Base Cartográfica SICAD.

O PDOT/2009 baseou-se no zoneamento previamente definido pelo PDOT/97, alterando em especial os limites das zonas urbanas de uso controlado, de uso

intensivo e de expansão e qualificação urbana. O plano inovou ao apresentar a Zona de Contenção Urbana, a qual se caracteriza por baixa densidade habitacional, promovendo uma espécie de barreira de contenção à expansão urbana e, assim, um maior controle da ocupação em áreas rurais e ambientalmente sensíveis.

O plano de ordenamento assumiu totalmente as ocupações irregulares do solo, criando, além dos setores habitacionais já existentes, diversos setores de regularização, bem como delimitou zonas ocupadas por parcelamentos irregulares de solo isolados fisicamente, denominando estas poligonais de Parcelamento Urbano Isolado - PUI. No entanto, o PDOT/2009 apresentou diversas falhas ao assumir as ocupações existentes, mas permitindo apenas uma densidade máxima baixa para as áreas de regularização totalmente consolidadas e que, por este fator, tiveram seus processos de regularização emperrados, apesar de todas as facilidades surgidas desde o surgimento do GRUPAR, em 2008.

Em atendimento ao disposto na Lei Federal nº 9.785/99, que determina que a quantidade de áreas públicas a ser destinada em parcelamento de solo deve ser regulamentada por plano diretor ou legislação municipal, o PDOT/2009 determinou para cada setor de regularização ou PUI os percentuais a serem obedecidos.

No entanto, definiu que o percentual deve ser calculado em função da área total do setor, o que gerou inúmeros problemas para os técnicos do GDF, especificamente no momento de determinar qual seria o percentual a ser aceito no caso da regularização dos parcelamentos de solo. Neste caso, os parcelamentos que solicitassem sua regularização em primeiro lugar seriam beneficiados, tendo em vista que, mesmo que não atingissem o percentual mínimo de área pública determinado para o setor no qual está inserido, essa diferença poderia ainda ser compensada no restante do setor. Assim, diversos parcelamentos irregulares de solo tiveram seus projetos urbanísticos aprovados e foram até o registro cartorial, com a ressalva de que o débito no percentual de áreas públicas seria sanado dentro do setor, em algum lugar ainda não definido, ou mesmo pelos outros parcelamentos de solo ali existentes.

O plano apresenta, ainda, a possibilidade de criação de novos parcelamentos de solo no formato de condomínio urbanístico, definindo que, para tal, deverá haver regulamentação do assunto, por meio de decreto distrital. No entanto, até hoje, nenhum

decreto foi elaborado com este intuito. Assim, mesmo diante dessa nova oportunidade, não existem diretrizes urbanísticas definidas para este tipo de projeto.

Em 27 de abril de 2010, o TJDFT julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN movida contra o PDOT, considerando 60 dispositivos inconstitucionais. A maioria dos dispositivos vetados foi incluída no texto original deste plano por emenda parlamentar⁵⁴. Uma das grandes polêmicas referia-se à criação do Setor Habitacional Catetinho, projeto elaborado pelo então Governador José Roberto Arruda, que contou com a maioria dos votos dos parlamentares da Câmara Distrital. O setor, no entanto, já havia sido condenado por dois órgãos do próprio GDF (CAESB e Instituto Brasília Ambiental - IBRAM), por alegarem que construções naquela região iriam comprometer todo o sistema de abastecimento de água do DF. De acordo com o TJDFT, somente o Poder Executivo poderia ter criado este setor, sendo que a iniciativa veio diretamente da Câmara Legislativa. Além da criação do setor, diversas outras áreas de expansão urbana em localidades anteriormente rurais também foram consideradas inconstitucionais.

Após um ano, a Polícia Federal revelou o esquema de corrupção e propina envolvendo membros dos Poderes Executivo e Legislativo, denominado "Caixa de Pandora", no qual ficou provado que o Governo subornou a base aliada para a aprovação do PDOT/2009, com as emendas parlamentares inseridas no texto original, oriundo do Executivo. Segundo material divulgado amplamente em meios de comunicação (CORREIO BRAZILIENSE, 2009), à época, as propinas foram acertadas com o dinheiro arrecadado entre as empresas que seriam beneficiadas com a aprovação do PDOT.

Durante mais de um ano, manteve-se o PDOT/2009 em votação na Câmara dos Deputados. Em 06 de agosto de 2012, prazo final para apresentação de alterações, foram apresentadas 38 propostas de emenda ao Projeto de Lei nº 17/2011. A atualização da lei já reparava os artigos considerados inconstitucionais pelo TJDFT. No entanto,

⁵⁴ De acordo com a Constituição, a emenda parlamentar é o instrumento que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual. Por meio das emendas os parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos. Neste caso, nos referimos ao projeto de lei do PDOT, desenvolvido e proposto pelo Poder Executivo, o qual sofreu alterações em seu texto original, na Câmara Legislativa, visando atender a interesses específicos.

ainda foi apresentada pelo governo a proposta na qual a Fazenda Santa Prisca, de propriedade do ex-senador e empresário Luiz Estevão, seria transformada de zona rural para zona urbana, acarretando em uma grande valorização da área, de 3 mil ha. Esta se encontra justamente ao lado do Setor Habitacional Tororó, na região onde, atualmente, situam-se grandes empreendimentos urbanísticos, como o Condomínio Alphaville.

Segundo o ex-senador, a área seria apenas mantida como urbana, o que já estava definido no PDOT anterior. No entanto, de acordo com matéria divulgada pelo Correio Braziliense do dia 08 de agosto de 2012, sob o título "Distritais apresentam emenda ao PDOT, favorecendo Luiz Estevão", a Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano - SEDHAB alegou que *"não é de interesse público manter o lugar na qualidade de urbano, já que na última década não houve iniciativa para parcelamento do terreno e posterior ocupação, o que caracteriza 'retenção da área para efeito de especulação', o que é proibido pelo Estatuto da Cidade"*.

Atualmente, o novo formato do PDOT/2009 foi aprovado (Figura 3.10), por meio da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012, revelando alterações em relação à versão anterior de macrozoneamento. Esta versão ainda não foi disponibilizada pelo Poder Público em material digital, o que dificulta a sua análise, em termos de sobreposição com o antigo zoneamento, ou mesmo com outras fontes de dados que possam revelar uma análise mais aprofundada dos limites de suas poligonais, bem como de quais implicações poderá exercer sobre a ocupação urbana do território do DF.

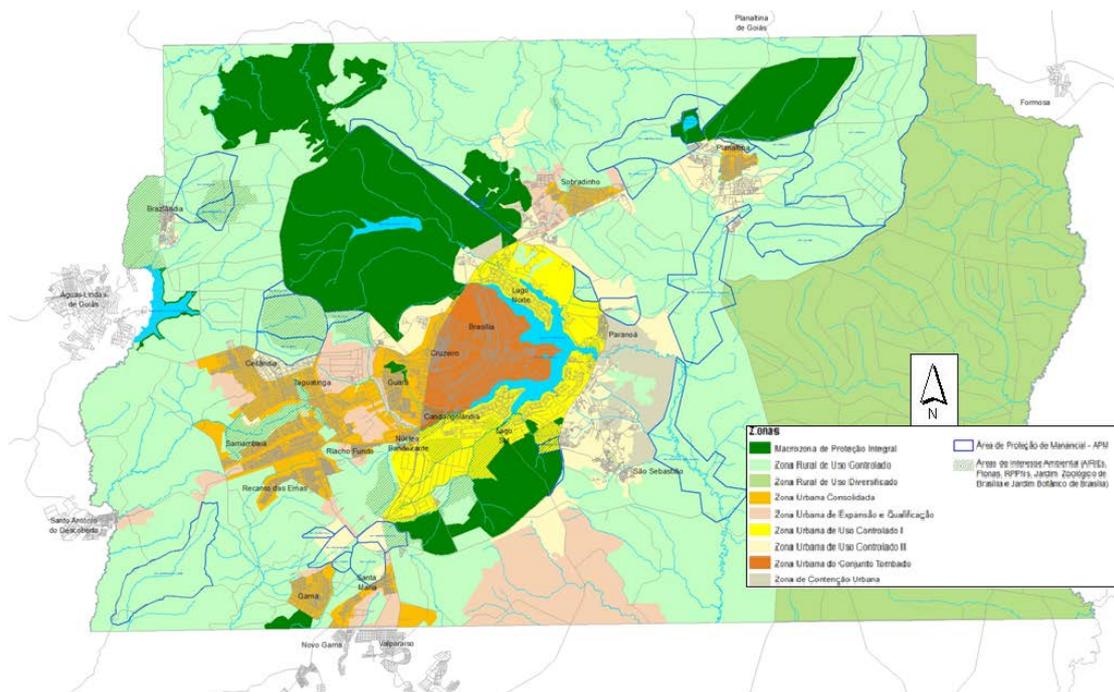


Figura 3.10 - Macrozoneamento PDOT aprovado em 2012. Fonte: www.sedhab.df.gov.br.

3.2.11 Quadro Síntese dos planos de Ordenamento Territorial

Após análise dos planos de ocupação do território do Distrito Federal, podemos concluir que ao longo do tempo, foram desenvolvidos instrumentos de planejamento territorial para o Distrito Federal, que sofreram um processo de amadurecimento, sempre causado pela necessidade de se encontrar soluções para problemas já existentes. Em nenhum momento se percebe a intenção de planejamento do crescimento urbano futuro, como deveria se esperar de um plano de ocupação.

Vemos abaixo, um quadro-síntese, representando cronologicamente a sequência de planos de ordenamento territorial e suas principais contribuições, seja pontualmente, seja como alavanca para futuras intervenções e direcionamentos de planejamento urbano do DF.

PLANOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	ANO	PRINCIPAIS AVANÇOS
PLANIDRO	1970	Recomendava a não ocupação da Bacia do Lago Paranoá, visando garantir o abastecimento de água potável do DF e evitar a eutrofização do lago. Criou grandes vazios entre o Plano Piloto e as cidades-satélites.
PEOT	1978	Definiu parâmetros de orientação para novos sítios urbanizáveis. Criou um corredor de transporte de massa, estabelecendo o eixo sudoeste de crescimento urbano.
POT	1985	Nunca foi aprovado, permanecendo como referência para planos futuros. Propôs um macrozoneamento com áreas de proteção ambiental.
POUSO	1986	Reforçou a formação do aglomerado urbano no eixo sudoeste do DF. Estabeleceu um zoneamento do território, definindo categorias específicas de uso. Instituiu a obrigatoriedade de apresentação de estudo ambiental para novas ocupações urbanas nas Bacias do Descoberto, Paranoá e São Bartolomeu.
Brasília Revisitada	1987	Estabeleceu áreas de ocupação urbana dentro da Bacia do Paranoá, voltadas para as classes média e baixa, propiciando sua ocupação e buscando trazer para perto do Plano Piloto as faixas sociais segregadas. Inovou ao romper o paradigma da não ocupação da Bacia do Paranoá e trouxe para o planejamento urbano a busca pela ocupação do entorno imediato do Plano Piloto.
PDOT/92	1992	Primeiro plano a ser aprovado pela Câmara Legislativa do DF. Apresentou uma espacialização do território atualizada, assumindo as ocupações e criando áreas de conurbação urbana. Abriu a possibilidade de a iniciativa privada parcelar o solo. Sofreu diversas alterações, visando facilitar o processo de regularização das ocupações, porém propiciou o surgimento de inúmeros novos parcelamentos de solo irregulares.
Rezoneamento APA São Bartolomeu	1996	Definiu um zoneamento, permitindo o uso urbano dentro das áreas de menor sensibilidade ambiental, visando regularizar as ocupações ali existentes. Foi alvo de arbitrariedades e interesses políticos e econômicos.

PLANOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	ANO	PRINCIPAIS AVANÇOS
PDOT/97	1997	Assumiu as ocupações irregulares e apresentou classificação destas áreas como urbanas em seu macrozoneamento. Passou a fornecer subsídios para a regularização destas ocupações. Reconheceu a figura dos setores habitacionais que se configuram como aglomerados de ocupações irregulares do solo. Anunciou um novo eixo de conurbação, o qual surgiu por meio destas ocupações, que contrariaram as diretrizes anteriores de ocupação do DF.
PDOT/2009	2009	Enfrentou as dinâmicas territoriais, marcando a conurbação quase completa entre as ocupações formais, as irregulares e o entorno do DF. Criou, além dos setores habitacionais, diversos setores de regularização. Definiu diretrizes de ocupação do solo urbano e possibilitou a criação de novos parcelamentos no formato de condomínio urbanístico. Sofreu diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIN, por favorecimento ao definir novas áreas urbanas em regiões de interesse econômico para empreendedores do mercado imobiliário.
PDOT/2009	2012	Alterou a versão anterior, em atendimento ao exigido pelo Ministério Público - MPDFT.

Após análise do quadro-síntese, verificamos que, inicialmente, os planos de ordenamento territorial buscaram a implantação da nova capital brasileira e, posteriormente, definindo estruturas de crescimento urbano. As primeiras premissas voltaram-se para o assentamento da população temporária e que se tornou definitiva no território do DF, pela criação das primeiras cidades-satélites, de forma segregada, como um meio provisório de se resolver a questão sem, no entanto, apontar soluções a médio e longo prazo.

Posteriormente, com o PLANIDRO, de 1970, surgiram as primeiras preocupações em termos de abastecimento de água para o DF, o que se tornaria uma linha regulatória para o crescimento urbano futuro, delimitando áreas não passíveis de ocupação e apontando direções para a expansão urbana. A restrição de ocupação urbana de áreas nobres da Bacia do Lago Paranoá dentro do território do DF, próximas ao Plano Piloto, visava à construção do futuro lago que abasteceria o Plano Piloto.

Já em 1978, assumem-se as ocupações irregulares dentro do planejamento urbano, por meio de levantamentos das áreas ocupadas pelos condomínios, além das áreas ocupadas legalmente dentro do território do DF. No entanto, as restrições de ocupação das áreas da Bacia do Paranoá, abrangendo as APAs do São Bartolomeu e do Descoberto foram mantidas intactas, sempre com a premissa maior de preservar as reservas de mananciais de abastecimento de água do DF.

Não surgiu qualquer proposta de solução para a questão da demanda por habitações para a classe média, e o número de condomínios irregulares sofreu novos avanços na área da Bacia do Paranoá. Os programas habitacionais se restringiram ao surgimento de novas cidades-satélites, sempre segregadas do Plano Piloto, e voltadas exclusivamente para a baixa renda. Como a execução do lago na APA do São Bartolomeu para abastecimento de água do Plano Piloto nunca foi executado, esta restrição, juntamente com a falta de programas habitacionais direcionados ao contingente da classe média, deu margem à ocupação irregular de toda a bacia, com o surgimento de diversos condomínios fechados.

Ao longo da próxima década, foi desenvolvido o POT, que permaneceu como referência teórica para os técnicos do GDF, não tendo sido aprovado. Foi utilizado como base para a elaboração do POUISO, em 1986, o qual já adquiriu nova roupagem, com zoneamentos detalhados e diretrizes de ocupação, que visavam manter o

eixo de crescimento urbano Plano Piloto - Taguatinga. Neste momento, os condomínios já se tornavam uma realidade sem retorno. Assim, o POUZO determinou algumas diretrizes para contenção de novos avanços, ou pelo menos de controle das novas ocupações, por meio da obrigatoriedade de estudos ambientais para novos empreendimentos urbanos, bem como para se analisar a realidade dos condomínios já implantados e que pleiteavam sua regularização junto ao Poder Público.

Em 1987, Lúcio Costa desenvolveu a primeira proposta para implantação de áreas habitacionais para classe média, buscando ocupar vazios próximos ao Plano Piloto. Ele contrariou as restrições de ocupação da Bacia do Paranoá, o que se revelou um choque para os técnicos do GDF, que sempre obedeceram à restrição de ocupação desta bacia sem questionamentos. As áreas propostas resultaram em algo muito diferente do planejado, onde algumas áreas se tornara alvo de especulação imobiliária, enquanto outras nem sequer foram ocupadas, e mais tarde, foram alvo de ocupação irregular por condomínios fechados.

Já em 1992, surge o primeiro plano diretor, aprovado pela Câmara Legislativa do DF, o PDOT/92. Assim, o planejamento urbano passa das mãos do poder executivo para o poder legislativo. Este avanço representou, na verdade, um retrocesso por um lado, pois, diversas intervenções ocorreram, visando beneficiar alguns condomínios em detrimento de outros, e independente de questões técnicas necessárias à sua análise e encaminhamento de soluções para o problema como um todo. No entanto, trouxe a possibilidade da iniciativa privada parcelar o solo e ofertar, assim, lotes urbanos comercializáveis, o que até então era competência exclusiva da TERRACAP.

Em 1996, um novo instrumento, de caráter ambiental, surge no cenário da regularização dos condomínios fechados, com a criação do zoneamento da APA do São Bartolomeu. Este zoneamento assumiu a ocupação dos condomínios e a possibilidade de haver ocupações urbanas em certos trechos até então totalmente restritos à ocupação. Entretanto, este instrumento também foi alvo de interesses pontuais, e revelou-se sujeito a críticas quanto ao seu caráter técnico de definição do zoneamento.

Na revisão do PDOT, surgiu o PDOT/97, o qual contemplou as ocupações irregulares e ofereceu instrumentos de regularização dos condomínios. Definiu setores

habitacionais de regularização, o que facilitaria a análise em conjunto de diversos condomínios situados em aglomerados urbanos, o que representou, na época, a possibilidade de novas formas de tratamento da questão da regularização, não mais como um problema pontual, condomínio por condomínio, mas sim em conjunto, de forma a solucionar questões ambientais, de demanda de áreas públicas e de infraestrutura urbana.

Já em 2009, a nova revisão do PDOT gerou inúmeras discussões, resultando em vários processos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIN, por favorecer determinadas áreas rurais, destinando-as à ocupação urbana. Em 2012, teve sua versão final aprovada, em atendimento ao Ministério Público, e apresentou, além dos setores habitacionais, diversos setores de regularização, com instrumentos específicos para cada caso. Apresentou, ainda, índices de ocupação para estas áreas, incluindo novas áreas passíveis de ocupação urbana.

3.3. Leis e Decretos

3.3.1 Decreto nº 3.906/77

Após a ordenação espacial definida pelo PEOT, estabeleceu-se que a fiscalização das áreas rurais do território do DF seria atribuída às Regiões Administrativas - RAs, por meio do Decreto Distrital nº 3.906, de 24 de outubro de 1977. Previa-se o apoio logístico da TERRACAP, tendo em vista que, sozinhas, as RAs não tinham nem pessoal suficiente, nem condições financeiras para assumir a responsabilidade de controle das ocupações indevidas dessas áreas. No entanto, as instituições não tinham poder de polícia para intervir em situação de irregularidade de ocupação.

3.3.2 Lei de Parcelamento do Solo Urbano - Lei Federal nº 6.766/79

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei Federal nº 6.766/79 foi elaborada ainda sob as bases do antigo Código Civil de 1916 e estabeleceu critérios e condicionantes para a realização de loteamento em áreas urbanas, em nível federal. Segundo GOUVÊA e RIBEIRO, 2005, a Lei Federal nº 6.766/79 foi pensada a partir da atividade econômica de se parcelar o solo urbano, produzindo lotes para o mercado formal.

No entanto, a legislação foi elaborada de forma que cada parcelamento de solo seria realizado de forma independente, desvinculado dos mecanismos de interligações que existem na construção de uma cidade. Assim, alguns pontos determinantes no processo de regularização de loteamentos irregulares não são cumpridos, por força da análise pontual da ocupação, e não do todo. Podemos citar como exemplo o art. 4º, que diz:

[...] a percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m², caso em que a percentagem poderá ser reduzida.

Neste caso, considera-se área pública o sistema viário, os Espaços de Lazer e Uso Público - ELUP e os lotes destinados a abrigar os Equipamentos Públicos Comunitários - EPC e os Equipamentos Públicos Urbanos - EPU. No entanto, a lei prevê o cálculo destas áreas somente sobre a área total da gleba em questão, sem considerar a densidade populacional a ser atendida. Desta forma, duas glebas de dimensões semelhantes apresentarão a mesma quantidade de áreas públicas, mesmo que a densidade populacional seja totalmente diferente.

Além disso, a oferta de áreas destinadas a EPCs ou EPUs nem sempre pode ser definida de forma individual, por gleba parcelada. Cada equipamento atende à população de forma específica, seja um centro de saúde, que pode atingir um raio de abrangência muito maior que o parcelamento de solo onde está inserido, ou seja, porque as áreas definidas para tal nem sempre têm dimensões suficientes para acolher a atividade comunitária necessária para aquela região. No caso de regularização de

loteamentos irregulares, muitos não apresentam este percentual disponível, impossibilitando, assim, sua regularização.

Além disso, a Lei nº 6766/79 estabelecia que o parcelador, antes do registro em Cartório do parcelamento, deveria executar as obras exigidas pela legislação municipal ou distrital. Definia, ainda, que o parcelamento urbano só poderia ocorrer em áreas urbanas ou de expansão urbana. Assim, o parcelamento ilegal de áreas rurais, efetuado por particulares, como o que ocorreu no DF, porém com abastecimento de serviços públicos, como água e energia elétrica, não tinha qualquer amparo legal, sendo, portanto, ilegal, o fornecimento de serviços públicos pelo GDF, o que tornava, desta forma, o Poder Público conivente com a ilegalidade.

A lei tampouco regula formas de parcelamento diferentes de loteamentos e desmembramentos, ignorando a prática crescente de condomínios urbanísticos no país. *"Hoje, a forma de parcelamento por meio de condomínios, também conhecidos popularmente como condomínios horizontais ou fechados, representa uma realidade sem regulação e parâmetros adequados ao desenvolvimento das cidades"*. (GOUVÊA e RIBEIRO, 2005).

3.3.3 Lei nº 54/89

Instrumento de iniciativa do Senado Federal, baseado na legislação ambiental vigente (Código Florestal, Lei nº 41/89 entre outras) e na Lei Federal nº 6766/79, a Lei nº 54/89 foi promulgada em 23 de janeiro de 1989, com objetivo de regularizar ou desconstituir os empreendimentos irregulares já implantados. Definia-se que os parcelamentos já notificados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SDU até a data desta lei e que já possuíssem requerimento de regularização dirigido à SDU até a 30 de junho de 1989 seriam passíveis de análise quanto a sua regularização, observando-se as condicionantes ambientais e os custos sociais para possíveis remoções. Na data de sua publicação, já constavam cerca de 170 empreendimentos no DF.

Acreditava-se que esta lei possibilitaria ao GDF solucionar definitivamente a questão dos parcelamentos irregulares de solo. No entanto, após sua publicação, por diversas vezes o Poder Público se mobilizou em busca de novas alternativas para facilitar a regularização destes empreendimentos, como a extensão do prazo de cadastramento dos loteamentos irregulares, a ser descrito posteriormente. Na realidade, esta lei promoveu um descontrole maior, pois promoveu o aumento no número de parcelamentos em busca de regularização, sendo estes implantados de fato ou existentes apenas "no papel".

Criou-se, então, o Sistema Integrado de Fiscalização - SISIF, com a atribuição de detectar a formação de novos parcelamentos irregulares e adotar as providências para contenção destas ocupações, por meio de infrações penais e administrativas.

Entretanto, segundo Tânia Batella (coordenadora de políticas públicas do IAB/DF), em pronunciamento ao Seminário de Desenvolvimento Urbano do DF, *"alguns acontecimentos contribuíram negativamente para o controle das ocupações irregulares"*. Como exemplo, citou a ação de inconstitucionalidade proposta pela Federação Nacional dos Corretores de Imóveis ao Supremo Tribunal Federal, quanto ao art. nº 6 da lei aqui citada, com decisão em medida cautelar dada pela Suprema Corte, que impediu a Procuradoria do DF e os demais órgãos competentes de proceder a desconstituição dos parcelamentos que por diversas razões não tinham viabilidade para serem regularizados.

Esta medida cautelar congelou a ação de coibição em caso de surgimento de novos parcelamentos. A consequência foi o incentivo à implantação de um número cada vez maior de loteamentos irregulares, que já não seriam desconstituídos e poderiam se cadastrar normalmente junto ao GDF para solicitar sua regularização. O fato de o judiciário assumir, por vezes, uma posição contrária à definida pelo Poder Executivo local incentivou a prática da ilegalidade. Após a consolidação do empreendimento, o GDF já não tinha mais instrumentos para desconstituir a ocupação irregular, restando como solução apenas aguardar a evolução dos fatos para a regularização propriamente dita. *"[...] o fato é que o SISIF não cumpriu a sua missão, haja vista que, depois de sua implantação, os loteamentos clandestinos continuaram a proliferar"* (MALAGUTTI, 1996, p. 97)

Os procedimentos de regularização ou desconstituição dos parcelamentos irregulares foram detalhados na legislação que regulamentou esta lei, o Decreto nº 12.379, de 16 de maio de 1990.

3.3.4 Decreto nº 12.379/90

O decreto regulamentador da Lei nº 54/89 determinava que a SDU deveria cadastrar os parcelamentos implantados, visando à análise da viabilidade de sua regularização. Criou-se, portanto, a Comissão de Análise das solicitações, cujos processos somente teriam andamento caso os interessados cumprissem, integralmente, as diversas exigências legais. Em caso contrário, o GDF deveria promover a desconstituição do parcelamento não passível de regularização.

No entanto, muitos técnicos participantes desta comissão também eram escalados pelo SISIF, que, por diversos motivos, *"confundiram as suas atribuições, geraram distorções e obrigações deixaram de ser cumpridas"* (CPI da Grilagem, 1995 In: MALAGUTTI, 1996, p. 129).

Esta comissão entregava aos responsáveis pelos parcelamentos irregulares certificados, expedido pelo SISIF, registrando a "habilitação" à regularização, o que gerou problemas de várias naturezas ao se utilizar esta expressão. De acordo com os certificados, "habilitado" significava apenas que o parcelamento havia cumprido a primeira etapa do longo processo de regularização. No entanto, este certificado acarretou em especulação sobre a regularização dos parcelamentos irregulares, resultando em ganhos financeiros por parte dos parceladores e causando muita polêmica sobre os procedimentos do Poder Público.

Na cota de irregularidades do SISIF, cumpre ainda debitar a sonegação de informações aos demais órgãos com os quais se interligava e que eram encarregados de centralizá-las, prática que implicou na desarticulação do exercício fiscalizador da Administração Pública e, via de consequência, no incentivo à proliferação dos condomínios irregulares. Por derradeiro, resta elementar [sic] que, uma vez inabilitado qualquer condomínio, cumpria o SISIF notificar o SIV-SOLO⁵⁵ a fim de que, através de seu poder de polícia, coibido fosse o condomínio implantado ou expandido, bem como das

⁵⁵ SIV/SOLO - Ver mais detalhadamente no item 3.3.6 deste capítulo.

Promotorias de Defesa do Consumidor, para que fossem adotadas as providências que lhes são próprias. Como as notificações inexistissem, referidas providências foram cumpridas e os condomínios campearam soltos à margem da Lei (CPI da grilagem, 1995 In: MALAGUTTI, p. 130).

Apenas poucos parceladores apresentaram a documentação exigida legalmente, no entanto, os processos de regularização que deveriam ser interrompidos neste momento e as suas devidas ocupações encaminhadas para a desconstituição⁵⁶ imediata, por não cumprimento do disposto na legislação, tiveram sua tramitação correndo de forma normal. Tendo em vista que isto não aconteceu, somente ao chegarem ao Conselho de Política Ambiental - CPA é que se descobriu que estes loteamentos apresentavam irregularidades sérias, especialmente fundiárias, como por exemplo, situarem-se em terras públicas ou objeto de litígio.

Neste momento, diversos destes parceladores já haviam apresentado estudos ambientais e urbanísticos, que acarretaram em altos custos financeiros para os compradores dos lotes, sempre com a expectativa clara de regularização dos parcelamentos de solo. Como indaga MALAGUTTI (1996, p. 131):

[...] como justificar tal irresponsabilidade do Poder Público? Os EIA/RIMA já apresentados nessa fase foram pagos, e muito bem pagos, com o dinheiro dos adquirentes de lotes, numa expectativa de regularização, até aquele instante acenada pelo Governo. Como explicar que quando já estavam com mais de meio caminho andado, numa longa caminhada, teriam que retornar ao início, porque o GDF 'esqueceu-se' de verificar a documentação, ou simplesmente, 'achou melhor, em determinada época, agilizar os estudos'?

3.3.5 Decreto nº 13.028/91

Por meio do Decreto nº 13.028, de 25 de fevereiro de 1991, foi criado um Grupo Especial de Fiscalização para as áreas urbanas do DF. Sob a coordenação da TERRACAP, desta vez conseguiu-se assegurar-lhe o poder de polícia, além de colocá-la para trabalhar com o apoio de todos os órgãos civis e militares do DF. Destaca-se o fato de que, até meados de 1990, as ações de derrubada de cercas e construções eram realizadas praticamente sem acompanhamento policial.

⁵⁶ Apesar de diversos instrumentos terem previsto a desconstituição dos condomínios que não atendessem ao exigido por lei, foram poucos os casos de demolição em condomínios irregulares, se restringindo apenas a casos pontuais, que não chegaram a configurar desconstituição de nenhum condomínio de fato.

3.3.6 Decreto nº 14.592/93 - SIV/SOLO

Além da atribuição institucional das administrações regionais, no que se refere a obras não licenciadas, e do Instituto de Ecologia e Meio Ambiente - IEMA, no que tangia a danos ambientais, visando suprir falhas detectadas na fiscalização, através do Decreto Distrital nº 14.592, de 28/01/1993, foi criado o Sistema Integrado de Vigilância do Solo - SIV/SOLO. O sistema tinha a atribuição de "exercer a fiscalização nos parcelamentos irregulares do solo, consoante ao disposto nas Leis Distritais nº 54/89 e 535/92". A partir de então, o SISIF passou a fazer parte do SIV/SOLO. Da mesma forma, foi designado um Delegado da Polícia para a apuração dos ilícitos penais, bem como efetivos das Polícias Civil e Militar do DF passaram a incorporar este sistema.

No entanto, a ação fiscalizadora permanecia complicada, uma vez que os grileiros, loteadores ou invasores passaram a utilizar artifícios jurídicos, como concessão de liminares, mandatos de segurança, interditos proibitórios, entre outros, como amparo para as ocupações irregulares cada vez mais frequentes.

Por fim, a falta de coesão da fiscalização, descentralizada em regionais, propiciou o desenvolvimento dos loteamentos urbanos irregulares, antes destes serem detectados pelo Poder Público.

3.3.7 Decretos nº 16.045/94, 16.046/94 e 16.047/94 - Aprovação de Parcelamentos de Solo

Apesar das diversas tentativas legais de se facilitar a regularização dos parcelamentos irregulares de solo, as leis e os decretos não foram aplicados na prática. Em 08 de abril de 1994 foi editada a Lei Distrital nº 694/94, na qual foram selecionados 52 parcelamentos de solo, dentre os anteriormente cadastrados, que foram analisados e classificados tecnicamente como passíveis de regularização, por situarem-se fora de APA e estarem, a princípio, em terras de particulares. *"Ao se precipitar na listagem dos*

'condomínios ou loteamentos em condição de regularização', sem se fundamentar em estudos concretos, acabou prejudicando o desenvolvimento dos trabalhos, por gerar descrédito aos atos governamentais" (MALAGUTTI, 1996, p. 133).

Assim, foram aprovados, por meio dos Decretos Distritais nº 16.045/94, 16.046/94 e 16.047/94, os parcelamentos de solo denominados "Condomínio Rural San Francisco II", "Condomínio Jardim Atlântico Sul" e "Condomínio Mansões Rurais Lago Sul". No entanto, como não cumpriram todas as exigências contidas nos atos de aprovação, as aprovações foram anuladas por meio dos Decretos Distritais nº 16.416/95, 16.418/95 e 16.419/95.

Após a aprovação e posterior anulação dos decretos, as ações de regularização se viram bastante tumultuadas, pois trouxeram descrédito por parte da população em relação ao Poder Público e suas ações, que nem sempre tratava os iguais de forma similar. Por fim, evidenciou-se que alguns loteamentos tiveram tratamento diferenciado, mesmo possuindo problemas idênticos a tantos outros não selecionados.

3.3.8 Lei nº 759/94 e Lei nº 841/94

A Lei Distrital nº 759, publicada em 08 de setembro de 1994, permitia a alienação de lotes ocupados em parcelamentos irregulares, situados em terras públicas, visando possibilitar a regularização destes por meio da venda direta aos seus ocupantes. Quanto à Lei nº 841, de 28 de dezembro de 1994, esta autorizava o GDF a atribuir o domínio útil de bens imóveis que foram objeto de desapropriação ou desapropriação em comum com terceiros. Estas leis foram revogadas, posteriormente, pela lei nº 854/95.

3.3.9 Normas Técnicas - NT nº 01, 02 e 03

A NT nº 01, aprovada pelo Decreto Distrital nº 15.427, de 03 de fevereiro de 1994, definia a legislação específica para o parcelamento de solo, estabelecendo

critérios, índices e diretrizes na elaboração de projetos urbanísticos. Já a NT nº 02, aprovada pelo Decreto Distrital nº 16.035, de 07 de novembro de 1994, definia a padronização na apresentação dos projetos de urbanismo de parcelamento de solo, incluindo legislação. Por fim, a NT nº 03, aprovada pelo Decreto Distrital nº 16.242, de 29 de dezembro de 1994, estipulava indicadores urbanísticos para as diversas atividades institucionais. À época, já se constatava a necessidade de uma reflexão maior sobre os equipamentos de saúde e de educação em relação aos índices adotados pelas suas respectivas secretarias.

Estas normas técnicas foram criadas para subsidiar e orientar a aprovação de novos parcelamentos urbanos no DF, tendo em vista a abertura possibilitada pelo PDOT/92 para o empreendedor particular. Entretanto, estas normas não seriam aplicáveis aos parcelamentos irregulares, devido ao avançado estágio de ocupação e à impossibilidade de adequação à legislação vigente.

Apesar de estas normas terem sido revogadas posteriormente, nunca houve estudo que levasse à elaboração de documentos com esta mesma finalidade, para sua substituição. Assim, apesar de estarem revogadas, ainda servem de referência para elaboração de projetos de novos parcelamentos de solo, bem como foram utilizadas amplamente como padrão para apresentação dos projetos urbanísticos de regularização de parcelamentos.

3.3.10 Decreto 16.278/95 - GET/PI e CPI da Grilagem

As ações governamentais implementadas não surtem efeito, as ocupações irregulares aumentam na mesma velocidade que aumenta a audácia dos empreendedores que parcelam ilegalmente tanto terras públicas como particulares, ofertando nos meios de comunicação imóveis que não se materializam no espaço. No ano de 1995, tramitaram na Câmara Legislativa, 20 projetos de lei sobre a questão da irregularidade das ocupações (MALAGUTTI, 1996, p. 134).

Pela primeira vez, os loteamentos irregulares de classe média são oficialmente tratados de forma distinta das ocupações irregulares de baixa renda, sendo suas configurações morfológicas, situação fundiária e características sociais dos

moradores totalmente diferentes e, portanto, passíveis de políticas públicas específicas para cada uma destas.

Assim, a comissão instituída propôs a criação de dois grupos de trabalho, sendo o Grupo Executivo de Trabalho – GETURB destinado a tratar das ocupações denominadas de “invasões”, favelas, submoradias, e caracterizadas por ocupação de baixa renda e o Grupo Executivo de Trabalho – GET/PI, para tratar da regularização ou desconstituição dos parcelamentos irregulares do solo urbano e rural do DF.

O GET/PI foi instituído pelo Decreto Distrital nº 16.278, de 22 de fevereiro de 1995, e levantou o universo dos parcelamentos irregulares existentes à época, sistematizando este material em um banco de dados. Além disso, elaborou diretrizes para orientar os estudos sobre o assunto e suas diversas modalidades existentes no DF, apresentando, ainda, decisões e recomendações para solucionar de forma global a questão da regularização destas ocupações.

Neste mesmo ano, diante da ocupação desenfreada pelo loteamentos irregulares, foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, na Câmara Legislativa, destinada a apurar as ações de grilagem de terras públicas, que ocorriam abertamente em todo o território do DF. Como conclusão, publicada em 03 de julho de 1995, no Suplemento nº 2 do Diário da Câmara do DF, definiram que "as invasões de terras públicas no núcleo do aglomerado urbano de Brasília ocorrem de forma organizada". O relatório recomendou ainda que fossem tomadas as seguintes medidas, dentre outras:

1. realizar um levantamento da situação real das ocupações, seja em terras públicas ou privadas, identificando as áreas efetivamente consolidadas, para que sejam adotadas as medidas cabíveis visando a sua regularização;
2. venda direta de lotes em condomínios implantados em áreas desapropriadas;
3. criação de uma autarquia, reunindo o IPDF, FZDF, IDHAB e TERRACAP, visando solucionar a questão fundiária das terras ocupadas irregularmente.

O GET/PI também apresentou um relatório final, contemplando um universo de 529 parcelamentos cadastrados, sendo que destes, 232 teriam condições de prosseguirem seus processos de regularização. Diagnosticou a diversidade de casos e as inúmeras peculiaridades que até então não eram levadas em consideração na elaboração

de políticas visando à resolução do problema. Ressaltou, por fim, a necessidade de uma coordenação única, com poder de decisão e ação integrada dos órgãos participantes do processo, além de uma fiscalização atuante na contenção no avanço de novas ocupações.

3.3.11 Lei nº 954/95

A lei distrital permitia a alienação de lotes ou parcelas de terras públicas no território do DF, visando possibilitar a regularização dos loteamentos irregulares, por meio de venda direta dos lotes ocupados em parcelamentos irregulares de solo, situados em terras públicas. Revogou as Leis Distritais nº 759/94 e nº 841/94.

3.3.12 Lei nº 992/95

Regulamentada pelo Decreto Distrital nº 17.260, de 01 de abril de 1996, revogou a Lei Distrital nº 54/89 e estabeleceu procedimentos nos moldes da Lei Federal nº 6.766/79, tanto para a aprovação de novos parcelamentos, bem como para a regularização dos parcelamentos irregulares de solo. No entanto, não foi elaborada de forma conjunta entre os diversos agentes envolvidos no processo, sendo falha em diversas questões.

A lei apresentava uma grande complexidade de procedimentos burocráticos e administrativos, envolvendo diversos órgãos distritais e federais, não fixando prazos para o cumprimento das etapas determinadas. Por causa desse cenário, a documentação exigida aos parceladores não era apresentada em sua íntegra ao Poder Público. No entanto, de acordo com esta lei, os parcelamentos que não cumprissem com as exigências ali estabelecidas e que estavam impossibilitados de avançar em sua regularização deveriam ser desconstituídos. No entanto, seus processos de regularização permaneceram tramitando entre os órgãos do Poder Público, resultando em fracasso da

lei, pois no período de sua vigência, nenhum parcelamento foi regularizado e tampouco ocorreu avanço significativo nas ações do Poder Público no sentido de coibir novas ocupações irregulares.

O grande avanço aqui foi a possibilidade, a partir de então, dos reais interessados na regularização dos parcelamentos de solo - os compradores dos lotes - poderem promover a regularização destas ocupações, pois, segundo a Lei nº 54/89, "é atribuição de o loteador promover a regularização do parcelamento de sua responsabilidade", o que antes só era possível por meio da presença dos responsáveis pelo loteamento, que, em muitos casos, já haviam "desaparecido" há muito tempo.

3.3.13 Decreto nº 17.261/96

Este decreto distrital dispunha sobre a tramitação conjunta dos processos de regularização do solo, possibilitando a regularização de um grupo de parcelamentos irregulares ao mesmo tempo, que se situassem em regiões próximas, formando um aglomerado de ocupações com situações e características semelhantes. Possibilitavam melhores condições de atendimento às exigências legais, especificamente quanto à elaboração de estudos ambientais extremamente onerosos para os moradores destes parcelamentos, além de auxiliar na resolução do atendimento ao percentual de área pública exigido para alocação de equipamentos públicos . Mais tarde este decreto serviu de subsídio para a criação dos setores habitacionais, como descrito mais adiante.

Caracterizou-se ainda como a primeira tentativa de se enxergar o problema dos parcelamentos irregulares do solo do DF de forma macro, integrando as ocupações entre si, bem como à malha urbana legal existente.

3.3.14 Decreto nº 17.504/96 - GETRA

Aprovado em 10 de julho de 1996, o Decreto Distrital no. 17.504/96 criou o Grupo Executivo de Trabalho - GETRA, que tinha por objetivo "coordenar, agilizar e decidir sobre as ações dos diversos órgãos, direta e indiretamente envolvidos no processo de regularização ou desconstituição dos loteamentos construídos irregularmente no DF". Buscava-se uma articulação entre os órgãos envolvidos no processo de regularização, coordenando a montagem de um cadastro centralizado sobre os parcelamentos de solo, bem como de um sistema centralizado de informações e orientações aos interessados.

Os parcelamentos foram classificados em dois grupos, sendo o primeiro composto por loteamentos irregulares situados em terras de propriedade de particulares e desapropriadas em comum e o segundo por loteamentos situados em terras públicas. As estratégias deveriam ser diferentes para estes grupos, considerando-se apenas a dominialidade da terra.

Após se verificar a situação fundiária, foram separados deste universo 43 parcelamentos, situados em terras particulares, os quais foram analisados em termos ambientais e urbanísticos. Foram esclarecidas ao loteador as providências que deveriam ser adotadas para se regularizar definitivamente estes empreendimentos. A lista contendo estes parcelamentos foi publicada no Diário Oficial do DF, com prazo de 30 dias para o comparecimento dos mesmos e ciência das providências a serem tomadas.

No entanto, o desinteresse e a imagem desacreditada do Estado tornou a ação ineficaz. Muitos destes parcelamentos conseguiram atingir o licenciamento ambiental, mas, segundo BARROS, 2004, "até o ano de 2003, dos parcelamentos listados 05 tiveram os projetos urbanísticos aprovados". Isso se justificaria pelo alto nível de detalhamento e pela normatização complexa para a elaboração dos estudos e projetos, mais do que pela impossibilidade de cumprimento do estabelecido por legislação urbanística. Além deste fator, a adoção pelo GDF do Sistema Cartográfico do DF - SICAD, com procedimentos georreferenciados pouco conhecidos e utilizados à época contribuíram para que poucos parcelamentos conseguissem aprovar seus projetos urbanísticos junto ao Poder Público.

Os projetos de redes de infraestrutura eram outro fator de dificuldade, pois não se era especificado o nível de detalhamento a ser apresentado, generalizando e tratando da mesma forma pequenas comunidades e grandes regiões com milhares de habitantes. Além disso, as redes de infraestrutura careciam de um projeto global, que interligasse as pequenas redes internas dos parcelamentos a uma rede geral, de forma a tornar as soluções viáveis em sua implantação e resultados esperados, além de amenizar os impactos causados pela falta dessas redes nas regiões de concentração destes parcelamentos irregulares. Assim, cada pequeno loteamento providenciava as redes internas ao seu território e, sem ter onde interligar suas redes, simplesmente as encerrava logo após os seus muros de cercamento. Essas ações acarretaram, no futuro, diversos impactos ambientais, especificamente em corpos hídricos que se tornaram receptores de águas pluviais e esgotamento sanitário, além do problema de erosões e voçorocas provocadas pela impermeabilização do solo e despejo direto de água em solo de maior fragilidade.

Por fim, os custos dos estudos ambientais, de recuperação ou prevenção de danos ambientais acabaram afastando os interessados em buscar a regularização dos seus empreendimentos.

Convém ressaltar que neste período, muitos dos parcelamentos constituídos já se encontravam em poder apenas dos seus moradores. Em caso de grilagem de terras, seja públicas ou privadas, os grileiros vendiam os lotes e não se responsabilizavam pelas consequências das ocupações. Já no caso de particulares que parcelaram irregularmente suas terras, estes vendiam os lotes e, muitas vezes não se encontravam mais no DF, ou mesmo vivos, à época do surgimento das leis que visavam à regularização destas ocupações. Portanto, as exigências apresentadas em legislação eram assumidas pelos moradores, reunidos em associações, buscando soluções de ordem legal para suas ocupações irregulares. Assim, os custos elevados para o cumprimento das exigências determinadas em legislação acabavam por afastar os moradores do objetivo da regularização dos parcelamentos de solo.

3.3.15 Lei 1.823/98 - Setores Habitacionais

Esta lei distrital, criada em 13 de janeiro de 1998 definiu, por meio da TERRACAP, 05 grupos de parcelamentos irregulares de solo localizados em terras públicas (Figura 3.11). Estes grupos foram denominados de setores habitacionais para os quais foram definidos limites físicos, dimensionados de modo a contemplar as ocupações ali implantadas. Resultaram da ação o Setor Habitacional Taquari - SHTq, Setor Habitacional Boa Vista - SHBV, Setor Habitacional Dom Bosco - SHDB, Setor Habitacional Jardim Botânico – SHJB e Setor Habitacional São Bartolomeu - SHSB.

Posteriormente foi acrescentado pela Câmara Legislativa do DF o Setor Habitacional Vicente Pires - SHVP, por meio de emenda ao projeto de lei do Poder Executivo local.

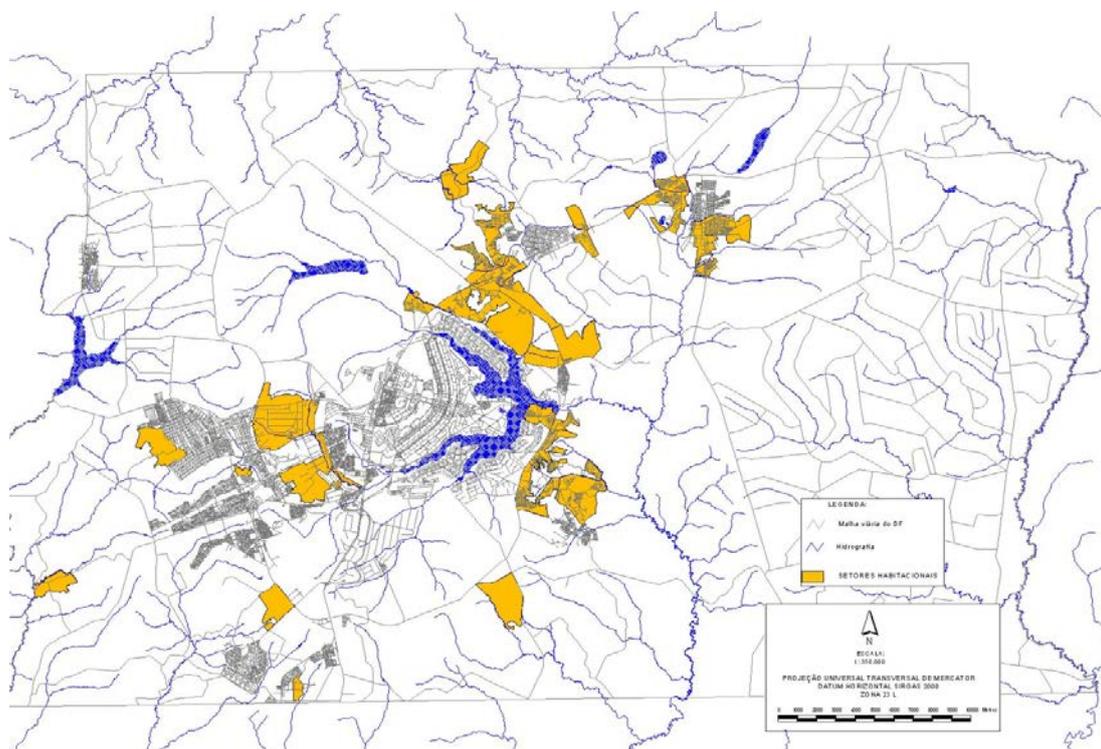


Figura 3.11 - Setores habitacionais e aglomerados de condomínios. Fonte: Base Cartográfica SICAD.

Os limites definidos para estes setores englobavam, além das ocupações de fato, faixas de terras visando ao atendimento ao percentual destinado a equipamentos públicos, definido pela Lei Federal nº 6.766/79, de forma a possibilitar a regularização

das ocupações ali existentes, por meio da possibilidade de venda direta dos lotes aos seus ocupantes.

A TERRACAP desenvolveu estudos urbanísticos para estes setores, que foram submetidos à apreciação do órgão ambiental competente à época, o qual emitiu Termo de Referência para elaboração do EIA/RIMA de cada um deles.

A revisão dos estudos urbanísticos, contemplando as recomendações ambientais, foi efetuada por aquela companhia, a exceção do SHSB, que não teve seus estudos concluídos. Entretanto, o único setor regularizado e registrado em cartório foi o SHTq, em 2002. No caso do SHJB, este abrangia um trecho de propriedade de particulares. O estudo urbanístico não contemplava as divisas entre as glebas e, em diversos casos, apresentava vias ou mesmo a locação de grandes equipamentos públicos dentro das áreas de particulares, o que era contrário à possibilidade do particular poder parcelar sua gleba de terra da forma como bem entendesse, desde que atendido o disposto em legislação vigente. Este fato fez com que o estudo fosse questionado pelos proprietários das glebas, sendo que algumas já se encontravam parceladas e ocupadas e outras ainda apresentavam características rurais.

Segundo BARROS (2004), a criação dos setores habitacionais permitiu um aumento significativo do patrimônio da TERRACAP, tendo em vista que após a transformação de suas terras rurais em urbanas, houve a possibilidade de se comercializá-las em lotes urbanos de 500 m², ao invés de glebas rurais de 20.000 m².

É amplamente divulgado que o prolongamento no processo de regularização destes setores habitacionais valorizou e ainda valoriza as terras de propriedade desta companhia, podendo ser considerado como estratégia comercial para a formação de terras urbanas passíveis de especulação imobiliária, geridas, portanto, pelo próprio Poder Público.

Apesar de os lotes ocupados serem comercializados por meio de venda direta, a TERRACAP utilizou a estratégia de venda por meio da melhor oferta, mesmo com a preferência pelos moradores ocupantes das terras. *"Observa-se que o Estado está mais interessado em comercializar que regularizar as ocupações irregulares"* (BARROS, 2004, p. 161).

A criação dos setores habitacionais, apesar de proporcionar a possibilidade da legalidade às ocupações irregulares ali existentes, não agilizou nem proporcionou a sua regularização. O Poder Público continuou exigindo todos os estudos e projetos dos parcelamentos situados em gleba de particulares, independente de estarem inseridos ou não nos setores, ou de estarem implantados ou não.

[...] o que se constata é que as intenções do Estado de inclusão social através da regularização fundiária das ocupações, dotando-as de uma estrutura urbana que se integrasse à cidade regular, como a criação dos setores, não aconteceu, e só acontecerá caso a população desses parcelamentos se conscientizem de seus direitos e da necessidade de integrarem à cidade, usufruindo e contribuindo igualmente como o restante da população (BARROS, 2004, p. 163).

3.3.16 Lei Federal nº 9.785/99

A Lei Federal nº 9.785/99, de janeiro de 1999, altera a Lei n.º 6.766/79 ao modificar o percentual de áreas públicas a ser considerado na realização de um parcelamento de solo urbano, tendo em vista que a lei anterior destinava 35% da área total da gleba a áreas públicas (sistema viário, os Espaços Livres de Uso Público - ELUP e os lotes destinados a equipamentos públicos comunitários - EPC e equipamentos públicos urbanos - EPU).

Este percentual baseava-se apenas na área total do empreendimento, no entanto, duas glebas com a mesma área podem comportar populações totalmente diferentes. No caso do DF, esta definição se contradizia em relação à NT nº 03, que estabelecia cálculos de quantidade de lotes a serem destinados aos EPCs e áreas mínimas para cada lote, em função da população a ser atendida por aqueles equipamentos. Em diversos casos, as legislações se contradiziam, quando áreas de baixa densidade populacional apresentavam os 35% de área, porém muitas delas mantinham-se ociosas, por não haver demanda da população local ou regional. Em situação oposta, áreas com altas densidades populacionais necessitavam de mais área do que o definido na lei federal, pelos cálculos baseados na norma técnica.

No entanto, a Lei nº 9.785/99 define que a quantidade de áreas públicas a serem destinadas em parcelamento de solo deve ser regulamentada por plano diretor ou

legislação municipal. No caso do DF, como a NT nº 03 foi revogada e não foi elaborado qualquer outro documento em substituição a este, permanece a dificuldade de se calcular a quantidade de área a ser destinada a áreas públicas e, conseqüentemente, para se aprovar ou mesmo regularizar um parcelamento irregular de solo.

3.3.17 Lei Complementar nº 710/2005

Esta lei distrital surgiu diante da necessidade de se assumir a existência cada vez maior de condomínios urbanísticos, ou condomínios fechados, no território do DF. Diante da inexistência de regulamentação para tal tipo de ocupação urbana do solo, foi criada, aos moldes de legislação municipal semelhante de diversas localidades no país, em especial da legislação urbanística do município de Goiânia, visando atender aos anseios de novos parceladores de terras particulares. No entanto, esta lei somente poderia ser aplicada a novos parcelamentos de solo, tendo em vista a impossibilidade de se regularizar parcelamentos já consolidados, em razão da necessidade de atendimento ao percentual de área pública a ser destinada pelo loteamento.

No caso de parcelamentos já consolidados, as áreas públicas, quando existem, estão inseridas no interior da gleba, em meio aos lotes residenciais, fazendo parte da área murada e controlada por meio de guarita. Assim, estas áreas perdem sua função pública e passam a atender exclusivamente aos moradores do condomínio fechado.

Já no caso de novos parcelamentos, as áreas públicas seriam reservadas em área adjacente à via principal de acesso ao condomínio, e seriam excluídas da área murada e, portanto, permaneceriam de acesso público. Este caso se refere aos lotes destinados aos EPCs e EPU, bem como às ELUPs. No caso do sistema viário interno ao condomínio fechado, este seria considerado de uso particular dos moradores do condomínio e as unidades residenciais não seriam registradas em cartório com matrícula individual, mas sim seriam reconhecidas como frações da gleba maior, aos moldes dos condomínios verticais.

3.3.18 Termo de Ajustamento de Conduta

Durante o Governo de José Roberto Arruda, foi emitido o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 002, em 30 de maio de 2007, o qual dispõe sobre a regularização dos parcelamentos de solo no DF. Definia, entre outras coisas, que seriam passíveis de regularização os parcelamentos de solo inseridos, totalmente ou em parte, em áreas com declividade de até 30%, de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79.

Até esta data, os loteamentos inseridos em APA somente seriam passíveis de regularização em terrenos com até 10% de declividade. Considerando-se que uma grande parte destes parcelamentos de solo encontra-se na Bacia do São Bartolomeu e do Descoberto, em regiões com solo altamente acidentado, ficava praticamente inviável qualquer tentativa de regularização destas ocupações. Percebeu-se que nenhuma tentativa de regularização seria eficiente se este dispositivo não existisse.

3.3.19 Decreto nº 28.863/2008 - GRUPAR

Por meio do Decreto nº 28.863, de 17 de março de 2008, criou-se o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR, diretamente vinculado ao Gabinete do Governador, objetivando "centralizar e agilizar a tramitação dos processos de regularização de parcelamentos do solo já existentes e de projetos habitacionais a serem implantados". Este grupo foi constituído por representantes dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, envolvidos no processo de regularização dos parcelamentos de solo. A equipe recebeu amplos poderes para representar e proferir voto de aprovação ou de indeferimento dos processos e projetos submetidos à sua análise, licenças de aprovação ou emissão de exigências técnicas aos interessados, bem como emitir pareceres sobre a regularização dos parcelamentos irregulares do solo no DF, referentes às instâncias urbanísticas e ambientais, independentes de qualquer outro órgão.

O grupo teve como incumbência receber os projetos e documentos sobre os parcelamentos irregulares, gerenciar a tramitação dos processos, com expedição da aprovação, das licenças e emissão de autorização para execução de infraestrutura urbana nos empreendimentos. Após análise e aprovação urbanística e ambiental, emitiria minuta de decreto de aprovação ao Governador do DF.

Este grupo foi criado como facilitador na tramitação dos processos de regularização dos parcelamentos de solo do DF, reunindo, portanto, representantes dos diversos órgãos envolvidos no assunto, e adquiriu poderes plenos para assumir e concentrar todas as etapas a serem cumpridas pelos interessados pelos loteamentos.

Durante os anos de duração do mandato do Governador José Roberto Arruda, o GRUPAR conseguiu, além de cumprir sua função de coordenador dos processos de regularização, analisar e dar andamento na regularização de dezenas de parcelamentos de solo. O trabalho foi desenvolvido em plena concordância com as entidades representativas das ocupações irregulares, bem como com seus moradores. Durante este período, os trabalhos do grupo foram amplamente divulgados nos meios de comunicação, e as comunidades diretamente afetadas se prontificaram em auxiliar o Poder Público na fiscalização de novas obras e surgimento de novos parcelamentos de solo. A parceria realizada obteve grande êxito no controle dessas novas ocupações, por meio de denúncias vindo da própria população.

Até então, os documentos, estudos e projetos a serem apresentados deveriam obedecer ao disposto nas Normas Técnicas - NT nº 01, 02 e 03. Frente às dificuldades enfrentadas pelos moradores na apresentação da documentação exigida, muitas vezes repetitiva, confusa, e repleta de exigências que inviabilizavam a regularização dos parcelamentos de solo, o GRUPAR desenvolveu, em conjunto com os interessados e os profissionais contratados para desenvolver estes documentos, soluções práticas e facilitadoras do andamento dos processos.

Uma das grandes dificuldades enfrentadas sempre foi a questão fundiária das terras de quase todo o território do DF. Muitas terras, mesmo de particulares, apresentam demarcações executadas em desacordo com as exigências atuais, de grande definição, por meio de instrumentos georreferenciados. As demarcações apresentadas em muito diferem das demarcações das ocupações dos parcelamentos irregulares.

Alguns casos apresentam sobreposições entre matrículas vizinhas, deslocamentos, e até mesmo erros grotescos de digitação, inviabilizando a resolução do problema.

Diante disso, uma das soluções adotadas foi a de se inverter a ordem de análise da documentação apresentada. Até então, a documentação fundiária apresentada era questão primordial para o andamento dos processos de regularização. Com o GRUPAR, os projetos de urbanismo e estudos ambientais passaram a ser analisados primeiramente, deixando-se a questão fundiária por último, por tratar-se de assunto referente a registro cartorial. Partiu-se da premissa de que *"Nos dias atuais, diferentemente do que se propunha ao ser elaborada a Lei nº 54/89, a desconstituição de parcelamentos só deverá ocorrer se existirem motivos incontornáveis que superem a conveniência da regularização"* (MALAGUTTI, 1996, p. 139).

A questão fundiária, portanto, passou a ser assunto desconexo do processo de regularização, vindo a participar apenas na última etapa, a de registro cartorial das unidades imobiliárias existentes no parcelamento de solo.

Quanto aos projetos de urbanismo, os interessados e o GRUPAR se depararam com uma ponderação até então nunca questionada. Quando um parcelamento irregular de solo se desenvolve em terras de particulares, onde as frações ou lotes são vendidos pelo próprio proprietário da terra, este, no ato comercial da venda, recebe o equivalente à fração ali negociada. Portanto, na finalização do processo de regularização, o proprietário da gleba, muitas vezes, já não possui mais nenhum direito sobre aquelas terras, apenas o dever de transferir, em cartório, o direito de propriedade para cada um dos adquirentes, proporcional ao que foi comprado anteriormente, por meio de contrato de compra e venda ou promessa de compra e venda. Assim, o comprador, após a regularização, é legítimo proprietário exatamente da área adquirida.

Já no caso de parcelamentos constituídos por meio de grilagem de terras, seja em glebas públicas, seja em glebas de terceiros, o comprador adquiriu sua fração de um grileiro, portanto, o valor comercial foi repassado ao vendedor que agiu de má-fé. No ato da regularização deste parcelamento de solo, cada comprador deverá comprar novamente sua fração, desta vez, realizando a transação comercial com o proprietário da terra, seja o GDF, seja o proprietário particular.

O que ocorre é que nem sempre a fração adquirida corresponde à fração ocupada, em termos de área. Muitas vezes, um comprador invade um trecho do lote vizinho, ou mesmo a construção do muro do lote não é feita exatamente na divisa correta, ou, por fim, muitas vezes o lote adquirido apresenta um trecho constituído por Área de Proteção Permanente - APP de algum córrego ou grotta, ou mesmo pela necessidade de complementação do sistema viário do empreendimento.

Neste último caso, o comprador deve efetuar a recompra ao legítimo proprietário da gleba referente à área ocupada, e não à área adquirida do vendedor (grileiro) das terras. Já no caso de parcelamentos em terras de particulares e negociados diretamente com o legítimo proprietário da gleba, não há recompra da fração adquirida. Portanto, as diferenças nas áreas dos lotes podem ser perfeitamente resolvidas entre as partes afetadas, seja entre o vendedor ou mesmo a associação dos moradores e o comprador, no caso de APP ou de sistema viário, seja entre dois compradores vizinhos, no caso de invasão de um lote pelo outro.

No entanto, o GRUPAR exigia que os interessados apresentassem os projetos urbanísticos baseados na ocupação real dos parcelamentos de solo. Isto significa que nem sempre a ocupação real dos lotes poderia corresponder ao que foi adquirido inicialmente entre o comprador e o vendedor. Assim, em caso de propriedades particulares vendidas pelo legítimo proprietário, o que seria registrado em cartório não corresponderia ao adquirido entre as partes.

Nesse sentido, muitos moradores ou compradores de lotes nestes parcelamentos de solo não aceitaram a aprovação dos projetos urbanísticos e, em muitos casos, acionaram a justiça como forma de impedir o registro cartorial dos lotes daquele empreendimento. Este problema, aliado às diferenças entre as matrículas das glebas e as ocupações de fato, acarretaram em paralisia no andamento de diversos processos de regularização de parcelamentos de solo.

No entanto, o próprio GDF divulgou amplamente a regularização de diversos condomínios neste período, o que gerou, inicialmente, esperança na resolução destes processos e, posteriormente, descrédito por parte da população em relação ao GRUPAR e às ações do Poder Público.

3.3.20 Manual de Regularização

Além do TAC nº 002, instituiu-se a Portaria nº 001, de 19 de fevereiro de 2009, aprovando o manual de orientação para regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos no DF.

Este manual constituiu-se de um passo a passo das etapas a serem cumpridas pelos interessados pela regularização de parcelamento de solo urbano, simplificando a documentação a ser apresentada, de forma a não haver repetição nas exigências, tampouco a ocorrência de procedimentos desnecessários ou mesmo de necessidade de retorno a etapas anteriores já cumpridas.

Além disso, o manual trouxe inovação, no que diz respeito à forma de apresentação dos estudos e projetos a serem analisados, visando especificamente à regularização das ocupações, por meio de informações necessárias à avaliação do cumprimento do disposto em legislação, de forma clara e precisa.

O manual exigiu, também, a adequação dos documentos a um sistema único de representação, georreferenciado e vinculado ao sistema cartográfico SICAD, utilizado no DF pelo Poder Público, de forma a montar um banco de dados completo e com informações compatíveis entre si.

Desta forma, foi possível perceber as disparidades de dados até então apresentados, bem como se avaliar de forma sistematizada e informatizada os estudos e projetos apresentados. Permitiu-se o cruzamento destas informações de maneira precisa, com mapeamentos e zoneamentos existentes, seja do PDOT vigente à época, seja do rezoneamento das APAs, ou mesmo com mapas de sistema de rodovias, mapa hidrológico, mapa de declividade, entre outros.

Desta forma, também se obteve agilidade e precisão nas análises dos documentos apresentados, permitindo-se, pela primeira vez, que diversos processos tivessem andamento rápido, durante um período praticamente ininterrupto.

3.3.21 Provimento nº 2

Diante da dificuldade de se conseguir concluir os processos de regularização de diversos parcelamentos de solo, devido à falta de solução referente à questão fundiária do território do DF, e conseqüentemente, do registro cartorial das unidades imobiliárias constituídas nestes loteamentos, em 19 de abril de 2010, já no âmbito do mandato do Governador Agnelo Queiroz, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do DF e Territórios - TJDFE instituiu o Provimento nº 2. Este provimento foi baseado na necessidade de correção do registro das matrículas objeto de parcelamento irregular de solo no DF, devido à importância do saneamento dos registros imobiliários e tendo em vista que a situação das ocupações consolidadas deveria se definir procedimento padrão para ser seguido pelos profissionais responsáveis pelas demarcações destas ocupações.

O documento define, portanto, a alteração no procedimento padrão de retificação de registros de imóveis, bem como a necessidade de se executar estas demarcações por georreferenciamento.

A exigência seria de que não haja discordância entre os vizinhos da gleba objeto da demarcação, para tanto, esta deve ser apresentada com a anuência de todos os confrontantes. Assim, as demarcações com sobreposição, deslocamento ou erros de digitação ficam retificadas, por meio de aprovação do INCRA, visando à regularização dos parcelamentos irregulares do solo. A partir desta correção, os processos de regularização podem, finalmente, chegar ao cumprimento de todas as etapas e finalizar com o registro cartorial das unidades imobiliárias dos loteamentos.

3.3.22 Quadro Síntese de Legislação

Na medida em que a ocupação urbana do Distrito Federal foi se consolidando, ao longo do tempo, surgiu a necessidade de serem criados instrumentos de controle sobre o território. Até o final da década de 70, a única legislação que discorria sobre ocupação urbana do solo no Brasil era a Lei Federal nº 6766/79. Esta

estabeleceu regras gerais para parcelamento de solo, devendo cada município ou Distrito Federal desenvolver sua própria legislação local, adequada às necessidades específicas de cada local, em consonância, é claro, com o disposto nesta lei.

A primeira tentativa de se ordenar a ocupação do solo do DF foi a criação das APAs do São Bartolomeu e do Descoberto, visando à preservação dos mananciais de abastecimento de água potável para seu território. Entretanto, além da implantação do Plano Piloto e das primeiras cidades-satélites, diversos focos de ocupações urbanas se faziam presentes. Estas sempre eram combatidas com o afastamento de seus ocupantes para regiões afastadas do Plano Piloto.

Já em 1989, uma década depois da criação da Lei nº 6766/79, foi criada a primeira lei propriamente voltada às ocupações urbanas do DF. No entanto, esta tratava do problema crescente das ocupações irregulares do solo por condomínios fechados, que proliferavam por toda a região vazia entre o Plano Piloto e as cidades-satélites. O objetivo desta lei, bem como de diversas que vieram em sequência, era de disponibilizar ao Poder Público instrumentos legais de fiscalização, bem como de regularização ou desconstituição destes condomínios.

Apenas em 1994, após a possibilidade do empreendedor particular passar a poder parcelar o solo e ofertar lotes urbanos, por meio do PDOT/92, é que foram desenvolvidas as primeiras normas regulamentadoras dos projetos urbanísticos para estes novos parcelamentos de solo. Entretanto, em relação aos condomínios já existentes, não houve qualquer esforço no sentido de definir, definitivamente, quais os condomínios seriam desconstituídos e quais seriam regularizados, tampouco quais as diretrizes e compensações estes últimos deveriam atender para se atingir a regularização e, conseqüentemente, sua integração à malha urbana.

Em 1995, a Lei nº 992 aponta, então, uma sequência de estudos, projetos e documentos a serem apresentados ao Poder Público pelos moradores ou empreendedores interessados na regularização de um condomínio. Apesar de esta lei ter pouca agilidade, foi um divisor de águas no histórico da regularização dos condomínios no DF. Muitos condomínios passaram efetivamente a apresentar documentos e projetos, buscando sua efetiva regularização. Até então, as leis e decretos criados buscavam tão somente estabelecer prazos para os condomínios se apresentarem ao Poder Público, para ser alvo de avaliação sobre sua possível regularização ou desconstituição.

A partir de 1998, novo instrumento passa a facilitar, pelo menos em tese, a análise da situação dos condomínios irregulares, a partir da criação de 5 setores habitacionais de regularização. Estes englobavam aglomerados de condomínios e permitiam que as situações fundiária, ambiental, de oferta de áreas públicas e de redes de infraestrutura fossem tratadas de forma regional, e não mais pontual. No entanto, estes setores não trouxeram, na prática, nenhuma vantagem ou aceleração na análise dos processos de regularização

Após duas décadas da promulgação da Lei Federal nº 6766/79, surge sua revisão, com a retirada da exigência de destinação de 35% da área de cada parcelamento de solo para fins urbanos. Esta exigência representou, no DF, um grande entrave para a regularização de inúmeros condomínios que, já implantados, não atendiam a esta exigência legal de nível federal. A partir da promulgação da revisão daquela lei, por meio da Lei Federal nº 9785/99, o percentual de áreas públicas passa a ser calculado em função da densidade demográfica da ocupação urbana, ou seja, da população bruta existente ou prevista para a ocupação. No entanto, esta lei especifica que cada município ou Distrito Federal deve regulamentar a exigência de áreas públicas em parcelamento de solo, a partir da sua realidade local. Na prática, para o DF, esta alteração de lei não trouxe avanços para a regularização dos condomínios, até 2009, tendo sido definido o percentual de áreas públicas apenas a partir do PDOT/2009.

Em 2005, surge pela primeira vez a figura do condomínio fechado na legislação distrital, com a Lei Distrital nº 710. Até então, a única regulamentação legal de parcelamento de solo era oriunda da Lei Federal nº 6766/79 e, posteriormente, de sua revisão, pela Lei Federal nº 9785/99. Estas permitiam o parcelamento do solo urbano apenas na figura de loteamento, impedindo legalmente a existência de condomínios fechados, como o que ocorria amplamente tanto no DF quanto em grande parte das grandes cidades do Brasil. Esta possibilidade, aliada à permissão, desde 1992, do empreendedor particular parcelar e comercializar o solo urbano trouxe ao DF um grande reforço no sentido de assumir, de uma vez por todas, a figura dos condomínios fechados em seu território.

Em 2007, um importante instrumento trouxe, mais uma vez, possibilidade de se regularizar a situação de centenas de condomínios fechados no DF. Foi estabelecido o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 002, o qual passou a

permitir a regularização de ocupações urbanas em áreas com até 30% de declividade. Até então, devido ao fato de praticamente todo o território do DF estar inserido em APAs, só era permitida ocupação urbana em áreas com declividade de até 10%, o que inviabilizava totalmente uma grande maioria dos condomínios implantados nas regiões mais acidentadas das porções leste e norte do DF. Neste momento, a situação dos condomínios irregulares já representava 25% da população total do DF, o que tornou a situação totalmente irreversível. O único caminho para o Poder Público foi o de assumir definitivamente as ocupações irregulares, tomando uma posição definitiva sobre as questões ambientais, urbanísticas e fundiárias, de forma a regularizar estes condomínios e, assim, estabelecer regras a serem cumpridas nas futuras ocupações, bem como estipular compensações realistas para os condomínios, de forma a não mais mantê-los na irregularidade e, portanto, adquirir mais poder de fiscalização, controle e penalizações futuras.

Em 2009, foi desenvolvido um manual de regularização, que simplificou o processo de regularização dos condomínios do DF. Este manual foi desenvolvido visando uma maior celeridade na análise dos documentos, estudos e projetos apresentados pelos interessados na regularização de cada condomínio. Trouxe confiança da população no Poder Público e nas ações que visavam resolver definitivamente a situação irregular dos condomínios e permitiu que dezenas de condomínios alcançassem a aprovação de toda a parte ambiental, urbanística e de infraestrutura, restando apenas as questões fundiárias por fim. Estas se tornaram os únicos entraves para se alcançar a regularização dos condomínios. Percebeu-se que, sem resolver a questão fundiária do DF como um todo, não seria possível se atingir o objetivo completo.

Finalmente, em 2010 foi estabelecido o Provimento nº 2, o qual previa alterações nos procedimentos de retificação de matrículas das glebas de terras, visando à regularização dos condomínios irregulares do DF. Percebemos que, durante décadas, o Poder Público desenvolveu instrumentos legais que visavam apenas soluções imediatas, diante do problema das ocupações irregulares. As questões foram tratadas de forma pontual, sem discussões entre as diversas instâncias envolvidas no processo e sem buscarem-se soluções conjuntas, ágeis, efetivas e definitivas. Apenas na última década é que percebemos um avanço concreto em busca de soluções globais para este problema, diante da irreversibilidade da situação dos condomínios em todo o território do DF.

ANO	LEGISLAÇÃO		
	NÚMERO	DATA	ASSUNTO
1977	Decreto nº 3906	24/10/1977	Fiscalização das terras rurais pelas Administrações Regionais
1979	Lei Federal nº 6766	28/01/1979	Lei de Parcelamento do Solo Urbano
1983	Decreto nº 88940	07/11/1983	Criação das APAs do São Bartolomeu e do Descoberto
1989	Lei nº 54/89	23/01/1989	Regularizar ou desconstituir os parcelamentos de solo irregulares já implantados
1990	Decreto nº 12379	16/05/1990	Regulamenta a Lei nº 54/89
1991	Decreto nº 13028	25/02/1991	Cria Grupo Especial de Fiscalização para áreas urbanas do DF com poder de polícia
1993	Lei nº 411	15/01/1993	Altera o uso de diversas zonas estabelecidas como de uso restrito no texto do PDOT/92
	Decreto nº 14592	28/01/1993	Cria o Sistema Integrado de Vigilância do Solo - SIV/SOLO com participação das Polícias Militar e Civil
	Decreto nº 14661	01/04/1993	Regulamenta o art. 54 do PDOT/92
	Decreto nº 14761	03/06/1993	Altera o Decreto nº 14661/1993, possibilitando a regularização de parcelamentos de solo que não cumpriram o prazo estabelecido anteriormente, bem como àqueles inabilitados por não existirem de fato
	Lei nº 495	20/07/1993	Institui os condomínios horizontais nos setores SMPW, SMDB, SMI e Chácaras do SHIS
1994	Lei nº 637	04/01/1994	Prolonga prazo para apresentação dos projetos para regularização de parcelamento irregular de solo previsto na Lei nº 54/89
	Decreto nº 15427	03/02/1994	Aprova a Norma Técnica nº 01, que define critérios, índices e diretrizes na elaboração de projetos urbanísticos
	Decreto nº 16045	07/11/1994	Aprova o parcelamento de solo "Condomínio Rural San Francisco II"
	Decreto nº 16046	07/11/1994	Aprova o parcelamento de solo "Condomínio Jardim Atlântico Sul"
	Decreto nº 16047	07/11/1994	Aprova o parcelamento de solo "Condomínio Mansões Rurais Lago Sul"
	Lei nº 759	08/09/1994	Permite alienação dos lotes ocupados em parcelamentos irregulares situados em terras públicas visando à venda direta destes aos seus ocupantes
	Decreto nº 16035	07/11/1994	Define padronização na apresentação de projetos de urbanismo de parcelamento de solo
	Lei nº 841	28/12/1994	Autoriza o GDF a atribuir o domínio útil de bens móveis que foram objeto de desapropriação em comum com terceiros
	Decreto nº 16242	29/12/1994	Estipula índices urbanísticos para as atividades institucionais

ANO	NÚMERO	DATA	ASSUNTO
1995	Decreto nº 16278	22/02/1995	Cria o Grupo Executivo de Trabalho - GET/PI destinado a tratar das ocupações irregulares do solo
	Lei nº 992	28/12/1995	Revoga a Lei nº 54/89 e estabelece procedimentos para aprovação de novos parcelamentos e regularização de parcelamentos irregulares de solo
	Suplemento 2 do DODF	03/07/1995	Publicação da conclusão da CPI da Grilagem
	Lei nº 954	17/11/1995	Permite a alienação de lotes ou parcelas de terras públicas visando à regularização dos loteamentos irregulares. Revoga as Leis nº 754/94 e 841/94
	Decreto nº 17260	01/04/1996	Regulamenta a Lei nº 992/95
	Decreto nº 17261	01/04/1996	Permite e tramitação conjunta dos processos de regularização do solo
	Decreto nº 17504	10/07/1996	Cria o Grupo Executivo de Trabalho - GETRA para articular a regularização das ocupações por meio da articulação entre os órgãos envolvidos
1998	Lei nº 1823	13/01/1998	Cria 05 setores habitacionais de regularização
1999	Lei Federal nº 9785	29/01/1999	Altera a Lei Federal nº 6766/79, modificando o percentual de áreas públicas a ser considerado na realização de um parcelamento de solo
2005	Lei Complementar nº 710	06/09/2005	Define a possibilidade de criação de novos parcelamentos de solo no formato de condomínio urbanístico
2007	TAC nº 002	30/05/2007	Permite regularização e parcelamentos de solo em áreas com declividade de até 30%
2008	Decreto nº 28863	17/03/2008	Cria o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR
2009	Portaria nº 001	19/02/2009	Aprova o Manual de Regularização de parcelamentos de solo para fins urbanos no DF
2010	Provimento nº 2	19/04/2010	Estabelece alterações no procedimento para retificação de matrículas de glebas visando à regularização de parcelamento de solo

3.4. Conclusões do Capítulo

Concluindo o Capítulo 3, podemos responder claramente à primeira indagação desta pesquisa. **como é possível ler a relação de causa-efeito, caso existente, entre as políticas públicas e a ocupação dos condomínios fechados?**

Observamos, com a análise do desenvolvimento dos instrumentos legais de planejamento e controle da expansão urbana do Distrito Federal que houve, ao longo do tempo, influência das ocupações irregulares do solo por condomínios fechados na evolução e amadurecimento das políticas públicas. Da mesma forma, percebemos que estas mesmas políticas influenciaram as ocupações, ora incentivando, ora retraindo ou estabilizando as ocupações.

Podemos destacar períodos de atuação do Poder Público, de características próprias, dentro do contexto geral dessa evolução. Inicialmente, temos uma situação de implantação da nova capital e os problemas de migração de população para o DF, gerando soluções temporárias, que mais tarde, tornaram-se definitivas e se afirmaram como norteadoras para as próximas ações de expansão urbana, como foi o caso da criação das primeiras cidades-satélites, para erradicação das ocupações em torno do Plano Piloto.

Posteriormente, vimos que o Poder Público passou a se preocupar com a questão ambiental, especificamente voltada para a preservação dos mananciais de abastecimento de água para o DF. No entanto, a definição de um anel de preservação em torno do Plano Piloto, conhecido como a Bacia do Paranoá, engessou qualquer possibilidade de ocupação urbana nas áreas próximas ao centro urbano.

Aliado a este fator, a falta de políticas públicas de habitação voltadas para a classe média incentivaram este contingente social a buscar soluções de moradia irregulares, justamente nas áreas de preservação, para as quais ainda não havia destinação específica, além da restrição de ocupação. Paralelo a isso, a única legislação regulamentadora do parcelamento de solo urbano era de nível federal, segundo a qual cada município ou Distrito Federal deveria legislar especificamente em torno de suas necessidades pontuais.

No caso do DF, como a TERRACAP era a única detentora de permissão para parcelamento de solo urbano, temos a nítida impressão de que não houve preocupação no sentido de se desenvolver instrumentos legais que regulamentassem a ocupação urbana. Esta atividade, permanecendo nas mãos do Poder Público, poderia ser elaborada na medida em que se fizessem necessários os instrumentos para tal. Entretanto, o Poder Público demorou em perceber que, sem políticas habitacionais para a classe média e sem instrumentos reguladores da atividade de parcelamento do solo, ocupações irregulares surgiram, da forma mais espontânea possível e seguindo a única regra existente até então, a lei do mercado de oferta e procura.

Dessa maneira, os condomínios surgiram buscando atender tanto à demanda da população de classe média, quanto aos interesses de seus parceladores, por meio de elevado retorno financeiro. Os condomínios apresentaram, portanto, baixa qualidade de desenho urbano, por meio de ocupação total das áreas parceladas com lotes residenciais, sistema viário insuficiente, nenhuma preocupação com redes de infraestrutura, tampouco preocupação com áreas destinadas a equipamentos públicos de atendimento à população. A preservação ambiental também não foi preocupação inicial no parcelamento do solo.

A partir do momento em que não existia regra para uma atividade, a própria sociedade se encarregou de criar sua própria maneira de agir, segundo os critérios que melhor convieram no momento. Uma vez que a sociedade enxergou uma forma de se adaptar, mesmo que de maneira irregular, às deficiências do planejamento urbano, os condomínios fechados se tornaram uma solução desejada e amplamente difundida por todo o território do DF.

Já pelo lado do Poder Público, este mostrou clara estagnação, diante de uma realidade nova de ocupação de um território onde predominou uma espécie de laboratório de criatividade no sentido de se poder implantar cidades diferentes das tradicionais do Brasil. Percebemos que a primeira solução para resolução da forte migração populacional para o DF, solucionada por meio de cidades-satélites afastadas do Plano Piloto, passou a ser repetida sem questionamento e sem previsão clara das consequências a longo prazo. Além disso, a Bacia do Paranoá tornou-se uma espécie de dogma, o qual apenas Lúcio Costa foi capaz de quebrar, com sua proposta de implantação de novos bairros voltados para a classe média. No entanto, neste momento,

a situação dos condomínios irregulares já estava fora de controle e a especulação imobiliária tornou-se carro-chefe para o direcionamento desta proposta para atendimento a interesses de grupos específicos do mercado imobiliário.

Percebemos que os condomínios irregulares tiraram do Poder Público a responsabilidade de se assumir um planejamento urbano que englobasse a classe média podendo, assim, concentrar seus esforços no sentido de atender à população de baixa renda, a qual traria melhor retorno eleitoral. O Poder Público, em diversos momentos, facilitou, inclusive, a permanência e proliferação dos condomínios, por meio de leis que abrandavam as exigências a serem atendidas para se definir a regularização ou desconstituição destas ocupações. Diante disso, este segmento social aproveitou a falta de controle para se firmar dentro dos condomínios, criando, assim, uma realidade que hoje atinge 25% da população total do DF.

Por fim, a classe média solucionou, por si só, seu problema habitacional, mesmo que em paralelo ao crescimento urbano regulado pelo Poder Público. Diante disso, percebemos que houve, sim, uma relação de causa e efeito entre as ocupações pelos condomínios fechados e as ações (ou falta de ações) do Poder Público frente à realidade e às necessidades sociais de habitação da classe média.

PLANOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	ANO	LEGISLAÇÃO		
		NÚMERO	DATA	ASSUNTO
PLANIDRO	1970			
	1977	Decreto nº 3906	24/10/1977	Fiscalização das terras rurais pelas administrações regionais
PEOT	1978	Decreto nº 4049	10/01/1978	
	1979	Lei Federal nº 6766	28/01/1979	Lei de Parcelamento do Solo Urbano
	1983	Decreto nº 88940	07/11/1983	Criação das APAs do São Bartolomeu e do Descoberto
POT	1985			
POUSO	1986			
Brasília Revisitada	1987			
	1989	Lei nº 54/89	23/01/1989	Regularizar ou desconstituir os parcelamentos de solo irregulares já implantados
	1990	Decreto nº 12379	16/05/1990	Regulamenta a Lei nº 54/89
PLANIDRO	1991			
		Decreto nº 13028	25/02/1991	Cria Grupo Especial de Fiscalização para áreas urbanas do DF com poder de polícia
PDOT/92	1992	Lei nº 353	04/01/1992	Aprovação do PDOT/92

	1993	Lei nº 411	15/01/1993	Altera o uso de diversas zonas estabelecidas como de uso restrito no texto do PDOT/92
		Decreto nº 14592	28/01/1993	Cria o Sistema Integrado de Vigilância do Solo - SIV/SOLO com participação das Polícias Militar e Civil
		Decreto nº 14661	01/04/1993	Regulamenta o art. 54 do PDOT/92
		Decreto nº 14761	03/06/1993	Altera o Decreto nº 14661, possibilitando a regularização de parcelamentos de solo que não cumpriram o prazo estabelecido anteriormente, bem como àqueles inabilitados por não existirem de fato
		Lei nº 495	20/07/1993	Institui os condomínios horizontais nos setores SMPW, SMDB, SMI e Chácaras do SHIS
	1994	Lei nº 637	04/01/1994	Prolonga prazo para apresentação dos projetos para regularização de parcelamento irregular de solo previsto na Lei nº 54/89
		Decreto nº 15427	03/02/1994	Aprova a Norma Técnica nº 01, que define critérios, índices e diretrizes na elaboração de projetos urbanísticos
		Decreto nº 16045	07/11/1994	Aprova o parcelamento de solo "Condomínio Rural San Francisco II"
		Decreto nº 16046	07/11/1994	Aprova o parcelamento de solo "Condomínio Jardim Atlântico Sul"
		Decreto nº 16047	07/11/1994	Aprova o parcelamento de solo "Condomínio Mansões Rurais Lago Sul"
		Lei nº 759	08/09/1994	Permite alienação dos lotes ocupados em parcelamentos irregulares situados em terras públicas visando à venda direta destes aos seus ocupantes
		Decreto nº 16035	07/11/1994	Define padronização na apresentação de projetos de urbanismo de parcelamento de solo
		Lei nº 841	28/12/1994	Autoriza o GDF a atribuir o domínio útil de bens móveis que foram objeto de desapropriação em comum com terceiros
		Decreto nº 16242	29/12/1994	Estipula índices urbanísticos para as atividades institucionais

Rezzoneamento APA São Bartolomeu	1996	Lei nº 1149	11/07/1996	
		Decreto nº 17260	01/04/1996	Regulamenta a Lei nº 992/95
		Decreto nº 17261	01/04/1996	Permite a tramitação conjunta dos processos de regularização do solo
		Decreto nº 17504	10/07/1996	Cria o Grupo Executivo de Trabalho - GETRA para articular a regularização das ocupações por meio da articulação entre os órgãos envolvidos
PDOT/97	1997	Lei Complementar nº 17	28/01/1997	
	1998	Lei nº 1823	13/01/1998	Cria 05 setores habitacionais de regularização
	1999	Lei Federal nº 9785	29/01/1999	Altera a Lei Federal nº 6766/79, modificando o percentual de áreas públicas a ser considerado na realização de um parcelamento de solo
	2005	Lei Complementar nº 710	06/09/2005	Define a possibilidade de criação de novos parcelamentos de solo no formato de condomínio urbanístico
	2007	TAC nº 002	30/05/2007	Permite regularização e parcelamentos de solo em áreas com declividade de até 30%
	2008	Decreto nº 28863	17/03/2008	Cria o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR
	2009	Portaria nº 001	19/02/2009	Aprova o Manual de Regularização de parcelamentos de solo para fins urbanos no DF
PDOT/2009		Lei Complementar nº 803	25/04/2009	

	2010	Provimento nº 2	19/04/2010	Estabelece alterações no procedimento para retificação de matrículas de glebas visando à regularização de parcelamento de solo
PDOT/2009	2012	Lei Complementar nº 854	15/10/2012	

4. AS OCUPAÇÕES, O PODER PÚBLICO E O REFLEXO NA MALHA URBANA

4.1. Introdução

O capítulo procura articular as informações desenvolvidas nas análises anteriores (Capítulos 2 e 3), referentes aos condomínios horizontais irregulares e ao processo de planejamento do solo no Distrito Federal. A discussão procura traçar um paralelo entre as ocupações e as políticas públicas, confrontando as leis e a consolidação dos assentamentos.

Assim caracteriza-se a atuação do Poder Público, periodizando-a em relação à ocupação pelos parcelamentos de solo, o que permite a demarcação de recortes temporais para a investigação e a construção de mapas temáticos ilustrativos de cada contexto, a permitir uma leitura diacrônica. As análises, também desenvolvidas conforme a estratégia de representação dos mapas axiais, permite perceber de que forma a malha urbana do DF se transformou ao longo do tempo a partir das ocupações pelos condomínios fechados. O cenário fornece subsídios para a percepção de como as ações do Poder Público influenciaram indiretamente na composição do território, explorando uma sugerida relação de causa-efeito.

4.2. Periodização

4.2.1 Primeiro Período (De 1973 até 1988) - Nova modalidade de ocupação do solo no DF

Neste primeiro período, foram agrupados os parcelamentos irregulares do solo que tiveram a abertura de seus processos de regularização anteriores à Lei nº 54/89. Isso se deve ao fato de que, antes da promulgação desta lei, não havia qualquer instrumento que tratasse de regularização de parcelamentos de solo no DF. Além disso, como foi visto no Capítulo 3, procurava-se por meio da legislação regularizar ou desconstituir os parcelamentos já implantados que foram objeto, apenas, de fiscalização, multas, derrubadas e outras ações que não visavam sua regularização, mas sim a desconstituição. Segundo dados levantados à

época da publicação desta lei, já existiam cerca de 170 parcelamentos irregulares no DF. No entanto, apenas 20 possuíam processo de regularização junto ao Poder Público, todos abertos diante de denúncias e fiscalização⁵⁷.

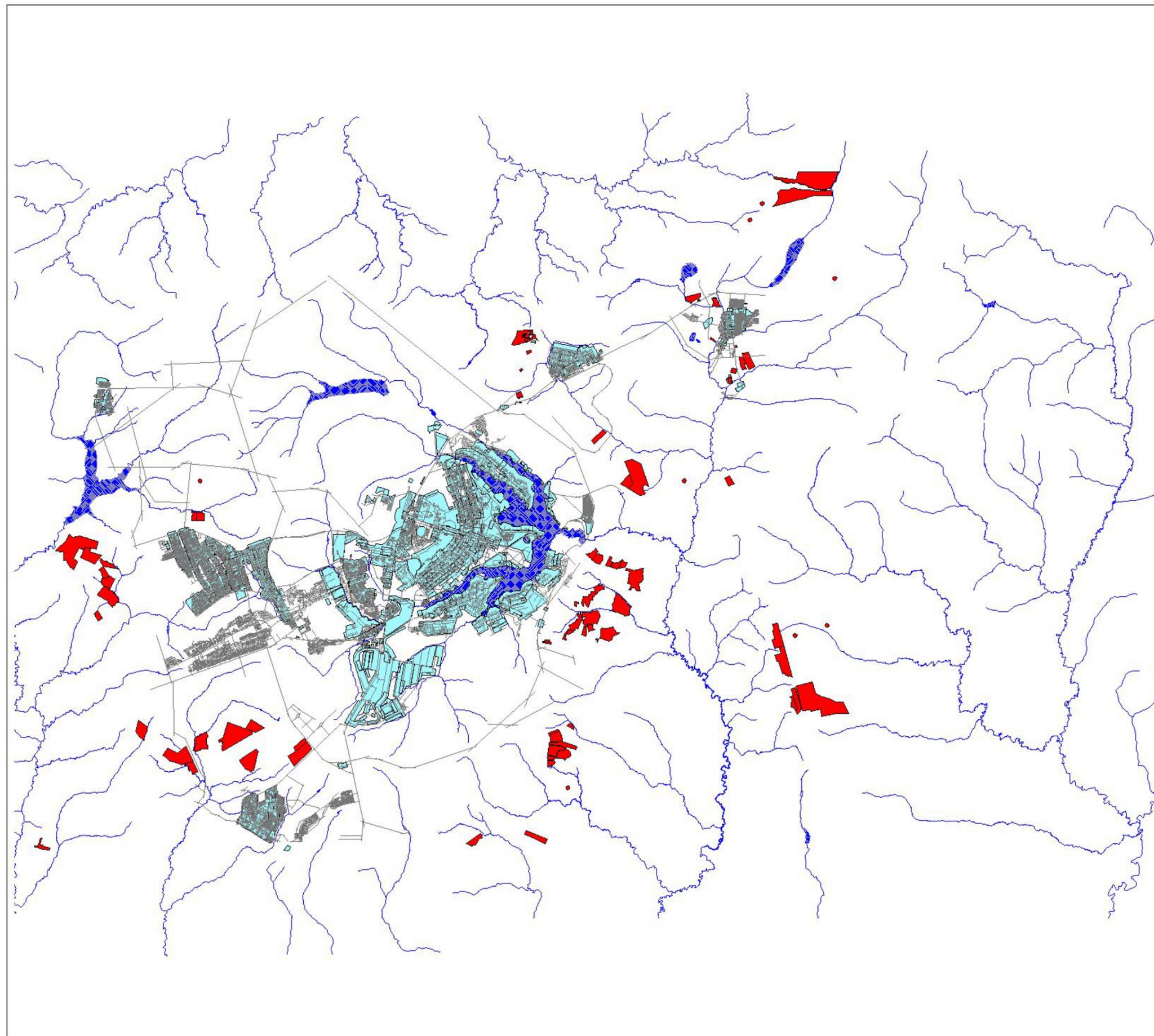
Para este período (Figura 4.1), a maioria dos parcelamentos situa-se na região do Jardim Botânico, especificamente 60% do total. Os outros se localizam em Sobradinho, Santa Maria e Gama, áreas que mais tarde também atrairiam grande contingente de ocupações irregulares, o que poderá ser comprovado nos períodos seguintes.

Deste montante, apenas 04 destes parcelamentos de solo encontram-se em terras desapropriadas pela TERRACAP; os outros se situam, em grande parte, em terrenos de particulares ou desapropriadas em comum. Apenas 02 destes parcelamentos ("Loteamento Ponte Alta de Cima" e "Projeto Agronasa") apresentam problemas ambientais que impedem sua regularização. Percebe-se, contudo, que todos se situam em Área de Proteção Ambiental - APA, o que, naquela época, constituía-se como fator impeditivo para a correspondente regularização.

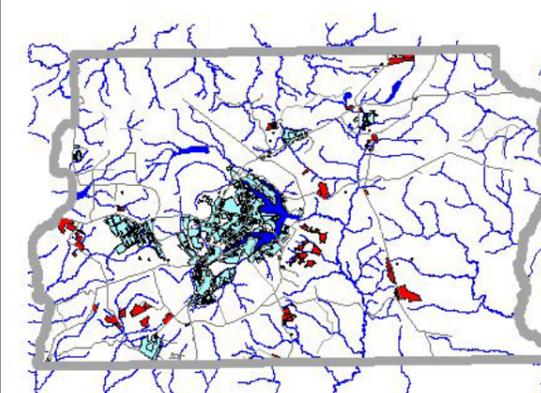
Neste momento, as ocupações pelos condomínios irregulares ocorrem de forma segregada, afastados do Plano Piloto e das cidades-satélites, ocupando áreas rurais, iniciando a formação de um anel de ocupação nas porções sudoeste-nordeste, sugerindo um avanço urbano no sentido oposto ao definido nos planos de ocupação do solo do DF.

⁵⁷ Dado extraído da análise dos processos de regularização - GRUPAR/GDF.

Figura 4.1 - Mapa das ocupações irregulares surgidas no período 1973 - 1988.



MAPA DE LOCALIZAÇÃO



LEGENDA:

-  Malha viária do DF _ Período de 1973 a 1988
-  CIDADES EXISTENTES
-  LOTEAMENTOS IRREGULARES ANTERIORES
-  LOTEAMENTOS IRREGULARES DE 1973 A 1988

FONTE:

Base Cartográfica SICAD 1:10.000
Localização no Distrito Federal - SITURB/DF
Imagem ortofoto, 2009.



ESCALA:
1:350.000

PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSAL DE MERCATOR
DATUM HORIZONTAL SIRGAS 2000
ZONA 23 L

0 1000 2000 3000 4000 5000 6000 7000 8000 9000 10000 Metros

CÉLULAS DESCONEXAS

Condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal

AUTORA:
GIULIANA DE FREITAS
PROJETO DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Tabela 4.1 - Lista de condomínios fechados surgidos no período 1973 - 1988

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO REGISTRO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Engenho das Lages	Gama	1985	Fora de Setor	3.750	Ocupado	Desapropriada em Comum	APA São Bartolomeu
Loteamento Ponte Alta de Cima	Gama	1985	Fora de Setor	582	Ocupado	Desapropriada	APA São Bartolomeu
Projeto Agronasa	Gama	1985	Fora de Setor	3.000	Parcialmente Ocupado	Desapropriada	APA São Bartolomeu
Granjas Reunidas Asa Branca	Gama	1987	Fora de Setor	510	Parcialmente Ocupado	Desapropriada em Comum	APA São Bartolomeu
Mansões Itaipu	Paranoá	1985	Setor Habitacional São Bartolomeu	896	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Privê Morada Sul Etapas A e B	Paranoá	1985	Fora de Setor	1.745	Ocupado	Desapropriada em comum	APA São Bartolomeu
Privê Rancho Paraíso	Paranoá	1985	Fora de Setor	944	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Solar da Serra I, II e III	Paranoá	1985	Fora de Setor	3.961	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Quintas da Alvorada II	Paranoá	1985	Setor Habitacional São Bartolomeu	90	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Santa Mônica	Santa Maria	1986	Fora de Setor	3.584	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Ouro Vermelho I e II	São Sebastião	1985	Fora de Setor	5.704	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Cafuringa
Quintas Interlagos	São Sebastião	1985	Fora de Setor	776	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Cafuringa
Mansões Serrana - Chácaras	São Sebastião	1985	Fora de Setor	342	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Mirante das Paineiras	São Sebastião	1985	Setor Habitacional Jardim Botânico	544	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Parque Jardim das Paineiras	São Sebastião	1985	Setor Habitacional Jardim Botânico	814	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Quintas Bela Vista	São Sebastião	1985	Setor Habitacional Jardim Botânico	274	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Quintas do Sol	São Sebastião	1985	Setor Habitacional Jardim Botânico	2.490	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Mansões Sobradinho ou Mini-Chácaras Sobradinho	Sobradinho	1985	Fora de Setor	7.315	Ocupado	Em comum	APA Planalto Central/Cafuringa
Vale das Acácias	Sobradinho	1985	Fora de Setor	1.296	Ocupado	Em comum	APA Planalto Central/Cafuringa
Mansões Petrópolis	Sobradinho	1988	Setor Habitacional Boa Vista	76	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu

4.2.2 Segundo Período (De 1989 a 1991) - Primeiros passos do Poder Público

Para este segundo período, o Poder Público se esforça para entender a situação das ocupações irregulares, criando instrumentos que propiciam o correspondente registro e análise dos parcelamentos, visando a uma melhor compreensão da realidade que se impõe no território do DF. No entanto, a falta de experiência resultou em ações equivocadas na tentativa do governo em regularizar a situação destas ocupações.

É nesta altura em que se promulga a Lei nº 54/89, a qual permite que os parcelamentos de solo sejam registrados e reconhecidos pelo Poder Público. A legislação tinha como objetivo regularizar ou desconstituir os empreendimentos irregulares já implantados e definia, também, que os parcelamentos já notificados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SDU até a data e que já possuíssem requerimento de regularização dirigido à SDU até 30 de junho de 1989 seriam passíveis de análise quanto a sua regularização.

Ao todo, foram registrados 78 parcelamentos irregulares junto ao Poder Público. Destes, 31 se localizam na Região Administrativa de Sobradinho, o que demonstrou um avanço destas ocupações, a partir da Região Administrativa de São Sebastião, em direção à porção norte do DF (Figura 4.2).

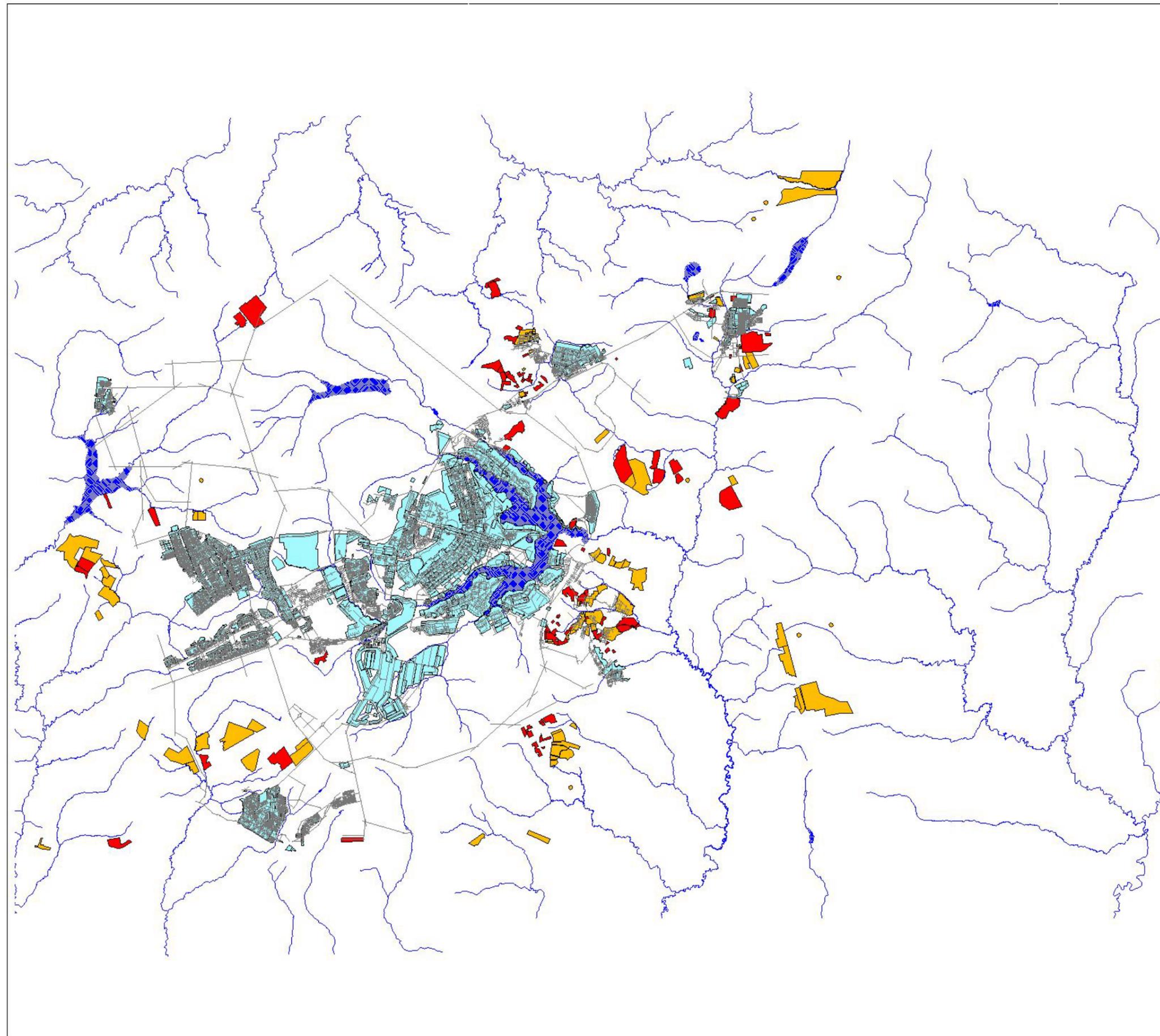
Rapidamente o Poder Público e os interessados em regularizar os parcelamentos de solo percebem que, sozinha, a Lei nº 54/89 seria incapaz de solucionar a questão da regularização. Os problemas impeditivos foram de diversas naturezas, como a ocupação em regiões de proteção ambiental, como a APA do São Bartolomeu e a APA do Descoberto, que estavam, à época, sob responsabilidade do Governo Federal. Além desta questão, urbanisticamente o Poder Público nunca havia estabelecido instrumentos regulamentadores da ocupação urbana para o território do DF, especialmente tratando de condomínios fechados. A Lei Federal nº 6.766/79 não abordava essa modalidade e se defrontava com o determinado pelo Decreto-Lei nº 271/67 e pela Lei Federal nº 4.591/64, como foi detalhado no Capítulo 2 deste trabalho. Entendia-se, por fim, que a questão fundiária do território do DF impedia o avanço dos processos de regularização destes parcelamentos irregulares do solo.

Percebe-se que a desconstituição da maioria dos condomínios, à época, configurava-se como a única saída para o problema. No entanto, diante da realidade de mais

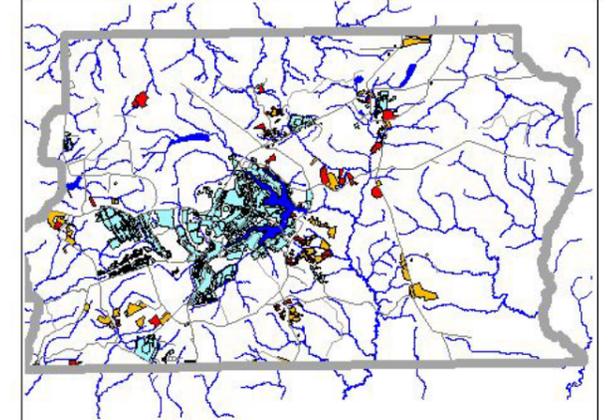
de 170 parcelamentos irregulares do solo já de conhecimento do Poder Público — apesar de não registrados oficialmente — as ações tornavam-se inviáveis. Diante da quantidade de, dois fatos demonstram que a solução para as ocupações irregulares teria um longo caminho a trilhar. Primeiro, o registro oficial de apenas 78 deles, dentro de um universo de 170 já conhecidos à época; em segundo, a quantidade de instrumentos jurídicos que eram acionados pelos moradores dos condomínios, em sua defesa, como liminares e ações judiciais, que retardavam a movimentação da fiscalização responsável. Estas duas questões demonstram que a população envolvida com os condomínios irregulares, seja moradores, compradores ou vendedores, não expressavam muita confiança na intenção do Poder Público em regularizar os condomínios que estivessem aptos a isso. Pelo contrário, muitos condomínios preferiram se manter totalmente à margem do processo de regularização, como forma de evitar ações de derrubadas. Já neste aspecto, diante dos instrumentos legais utilizados arbitrariamente para proteger algumas obras dentro de condomínios irregulares, em detrimento de outras, comprova-se que as ações do Poder Executivo se mantinham reféns do Poder Judiciário, quanto à irregularidade destas ocupações.

Percebe-se que há uma manutenção na tendência de surgimento dos condomínios irregulares na porção sudoeste-nordeste do território do DF. Surgem os primeiros aglomerados de condomínios, formando massas de ocupação de maior relevância, especificamente na porção leste do DF, o que corresponde à região do Jardim Botânico, atualmente uma das maiores regiões de condomínios. Apesar destas ocupações se agruparem em alguns trechos, as ocupações pelos condomínios mantém uma forte desconexão em relação ao tecido urbano composto pelo Plano Piloto e pelas cidades-satélites. A malha urbana mantém, portanto, sua forte característica de segregação, implantada desde o início da ocupação da nova capital.

Figura 4.2 - Mapa das ocupações irregulares surgidas no período 1989 - 1991



MAPA DE LOCALIZAÇÃO



LEGENDA:

- Malha viária do DF, Período de 1989 a 1991
- CIDADES EXISTENTES
- LOTEAMENTOS IRREGULARES ANTERIORES
- LOTEAMENTOS IRREGULARES DE 1989 A 1991

FONTE:
Base Cartográfica SICAD 1:10.000
Localização no Distrito Federal - SITURB/DF
Imagem ortofoto, 2009.



ESCALA:
1:350.000

PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSAL DE MERCATOR
DATUM HORIZONTAL SIRGAS 2000
ZONA 23 L



CÉLULAS DESCONEXAS
Condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal

AUTORA:
GIULIANA DE FREITAS
PROJETO DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Tabela 4.2 - Lista de condomínios fechados surgidos no período 1989 - 1991

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Morada dos Pássaros I	Brazlândia	1990	Fora de Setor		Ocupado	Em comum	APA Planalto Central
Villages Alvorada	Lago Sul	1990	Setor Habitacional Dom Bosco	1.710	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Pousada das Andorinhas	Lago Sul	1990	Setor Habitacional Dom Bosco	712	Não Ocupado	Desapropriada em comum	APA São Bartolomeu
Do Lago Sul	Lago Sul	1991	Setor Habitacional Dom Bosco	478	Ocupado	Desapropriada em comum	APA São Bartolomeu
Las Vegas	Paranoá	1989	Fora de Setor	8.615	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Mansões Lago Sul II	Paranoá	1990	Fora de Setor	1.556	Ocupado	Desapropriada em comum	APA São Bartolomeu
Morada Quintas do Campo	Paranoá	1990	Fora de Setor	292	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Prive Residencial La Font	Paranoá	1990	Fora de Setor	1.698	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Ville Montagne	Paranoá	1990	Setor Habitacional São Bartolomeu	4.205	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP e Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Quintas da Alvorada III	Paranoá	1990	Setor Habitacional São Bartolomeu	267	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Prive Residencial Riviera	Paranoá	1990	Fora de Setor		Não Ocupado	Desapropriada em Comum	APA São Bartolomeu
Colônia Agrícola Supupira	Riacho Fundo	1990	Fora de Setor	2.902	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP e pela União	APA São Bartolomeu
Privê Residencial Guadalajara	Samambaia	1990	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Estância Del Rey	Santa Maria	1989	Setor Habitacional Tororó	363	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Mansões Flamboyant	Santa Maria	1989	Setor Habitacional Tororó	144	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Santa Maria	Santa Maria	1989	Fora de Setor	2.105	Ocupado	Não desapropriada e Desapropriada pela Terracap	APA Planalto Central
Residencial Santos Dummont	Santa Maria	1989	Fora de Setor	12.000	Ocupado	Desapropriada pela União	APA Planalto Central
San Francisco II	Santa Maria	1989	Setor Habitacional Tororó	1.264	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Chácara San Francisco	Santa Maria	1990	Setor Habitacional Tororó	299	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Chácara San Francisco	Santa Maria	1990	Setor Habitacional Tororó	299	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Jardim Atlântico Sul	Santa Maria	1990	Setor Habitacional Tororó	632	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Mansões Rurais Lago Sul	Santa Maria	1990	Setor Habitacional Tororó	291	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Privê Lago Sul	Santa Maria	1990	Setor Habitacional Tororó	144	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Quintas do Trevo	Santa Maria	1990	Setor Habitacional Tororó	426	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Santa Bárbara	Santa Maria	1990	Setor Habitacional Tororó	531	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Vivendas Del Rey	São Sebastião	1989	Fora de Setor	444	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Estância Jardim Botânico	São Sebastião	1989	Setor Habitacional Jardim Botânico	2.269	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Jardim Botânico V	São Sebastião	1989	Setor Habitacional Jardim Botânico		Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP e Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Portal do Lago Sul	São Sebastião	1989	Setor Habitacional Jardim Botânico	109	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
San Diego	São Sebastião	1989	Setor Habitacional Jardim Botânico	465	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Mansões Belvedere Green	São Sebastião	1990	Fora de Setor	1.774	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Mansões Braúna	São Sebastião	1990	Fora de Setor	266	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Prive Residencial Mônaco	São Sebastião	1990	Fora de Setor	2.063	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Quinta dos Ipês	São Sebastião	1990	Fora de Setor	1.016	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
São Mateus	São Sebastião	1990	Fora de Setor	68	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Quintas das Colinas	São Sebastião	1990	Fora de Setor	76	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Jardim Botânico I	São Sebastião	1990	Setor Habitacional Jardim Botânico	94	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Jardim Botânico VI	São Sebastião	1990	Setor Habitacional Jardim Botânico	1.425	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Lago Sul I	São Sebastião	1990	Setor Habitacional Jardim Botânico	184	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
São Sebastião	São Sebastião	1990	Setor Habitacional Jardim Botânico	375	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Village da Alvorada I	São Sebastião	1990	Setor Habitacional Jardim Botânico	180	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Village da Alvorada II	São Sebastião	1990	Setor Habitacional Jardim Botânico	124	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Quintas Itaipu (Cond.Rural Chácaras Itaipu)	São Sebastião	1990	Fora de Setor	195	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Quintas Santa Bárbara	São Sebastião	1990	Fora de Setor	203	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Quinta das Acácias	São Sebastião	1990	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Verde	São Sebastião	1991	Fora de Setor	1.699	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Ecológico Village III	São Sebastião	1991	Setor Habitacional Jardim Botânico	402	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Vila da Mata	São Sebastião	1991	Setor Habitacional Jardim Botânico	48	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Mansões Bougainville	Sobradinho	1989	Fora de Setor	15	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Vivendas Campestre	Sobradinho	1989	Fora de Setor	585	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Vivendas Paraíso	Sobradinho	1989	Fora de Setor	270	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Solar de Athenas (Rur.Vivendas da Serra)	Sobradinho	1989	Setor Habitacional Grande Colorado	1.679	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Vivendas Colorado	Sobradinho	1989	Setor Habitacional Grande Colorado	836	Ocupado	Em comum União	APA São Bartolomeu
Núcleo Rural Mansões do Lago Oeste	Sobradinho	1990	Fora de Setor	3.900	Ocupado	Desapropriada pela União	APA Planalto Central
Privê Residencial Palm Beach	Sobradinho	1990	Fora de Setor	3.000	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Prive Residencial Veneza Tropical	Sobradinho	1990	Fora de Setor	320	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Bianca	Sobradinho	1990	Setor Habitacional Boa Vista	136	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Morada dos Nobres	Sobradinho	1990	Setor Habitacional Boa Vista	1.356	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Recanto Real	Sobradinho	1990	Setor Habitacional Boa Vista	1.451	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Contagem	Sobradinho	1990	Fora de Setor	171	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Jardim América	Sobradinho	1990	Fora de Setor	900	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Morada Imperial	Sobradinho	1990	Fora de Setor	87	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Recanto dos Nobres	Sobradinho	1990	Fora de Setor	300	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Vivendas Alvorada	Sobradinho	1990	Fora de Setor	213	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Vivendas da Serra	Sobradinho	1990	Fora de Setor	289	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Quintas do Tocantins	Sobradinho	1990	Fora de Setor	24	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Jardim Europa	Sobradinho	1990	Setor Habitacional Grande Colorado	820	Ocupado	Não desapropriada	Resolução CONAMA 13
Rural Vivendas Colorado II	Sobradinho	1990	Setor Habitacional Grande Colorado	361	Ocupado	Em comum União	APA São Bartolomeu
Vivendas Bela Vista	Sobradinho	1990	Setor Habitacional Grande Colorado	2.736	Ocupado	Desapropriada pela União	APA São Bartolomeu
Vivendas Lago Azul	Sobradinho	1990	Setor Habitacional Grande Colorado	730	Ocupado	Desapropriada pela União	APA Planalto Central
Mansões Entrelagos I,II,III e IV	Sobradinho	1990	Fora de Setor	8.550	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Privê Residencial Ever Green	Sobradinho	1990	Fora de Setor	1.710	Não Ocupado	Desapropriada pela Terracap	APA São Bartolomeu
Sobradinho Novo ou Setor de Mansões	Sobradinho	1990	Fora de Setor	2.128	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Residencial Vila Verde	Sobradinho	1991	Fora de Setor	646	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Comunidade Fercal Leste ou Fercal Leste	Sobradinho	1991	Fora de Setor	160	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Rural Engenho Velho	Sobradinho	1991	Fora de Setor	4.560	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Mansões Colorado	Sobradinho	1991	Setor Habitacional Grande Colorado	1.444	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Novo Setor de Mansões Sobradinho	Sobradinho	1991	Fora de Setor	1.599	Ocupado	Desapropriada pela União	APA São Bartolomeu
Vivendas Serranas	Sobradinho	1990	Setor Habitacional Boa Vista	627	Ocupado	Não Desapropriada	APA Planalto Central

4.2.3 Terceiro Período (1992) - Das mãos do Poder Executivo para o Legislativo

No ano de 1992, a criação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT/92 apresenta-se como um divisor de águas no processo de desenvolvimento de ações de regularização dos parcelamentos irregulares do solo no DF.

Conforme discutido previamente, este plano apresentou a característica de ser o primeiro de ordenamento territorial a ser aprovado pela Câmara Legislativa do DF⁵⁸. O documento assumiu as ocupações existentes e abriu a possibilidade da iniciativa privada de parcelar o solo urbano. No entanto, não criou nenhum instrumento que facilitasse a análise e a tomada de decisões pelo Poder Público diante da realidade das ocupações irregulares.

Várias leis alteraram o teor do PDOT/92, especificamente em referência a datas limite para registro de parcelamentos irregulares de solo. Percebe-se a tentativa do Poder Público em prorrogar a abertura da possibilidade de reconhecimento e oficialização destes parcelamentos. Entretanto, diante do número de parcelamentos existentes à época e da quantidade que buscava a abertura de processo de regularização, é fácil notar que ainda não se percebiam claramente soluções para regularizar as ocupações. Assim, muitos dos moradores optavam por não se registrarem junto ao GDF, por receio de serem reconhecidos pelo Poder Público e este decidir pela remoção da ocupação.

Diversos novos parcelamentos de solo foram registrados junto ao GDF, no total de 53 irregulares, sendo 41 em Sobradinho e os demais espalhados em Planaltina, São Sebastião, Paranoá, Lago Sul, Gama e Taguatinga (Figura 4.3).

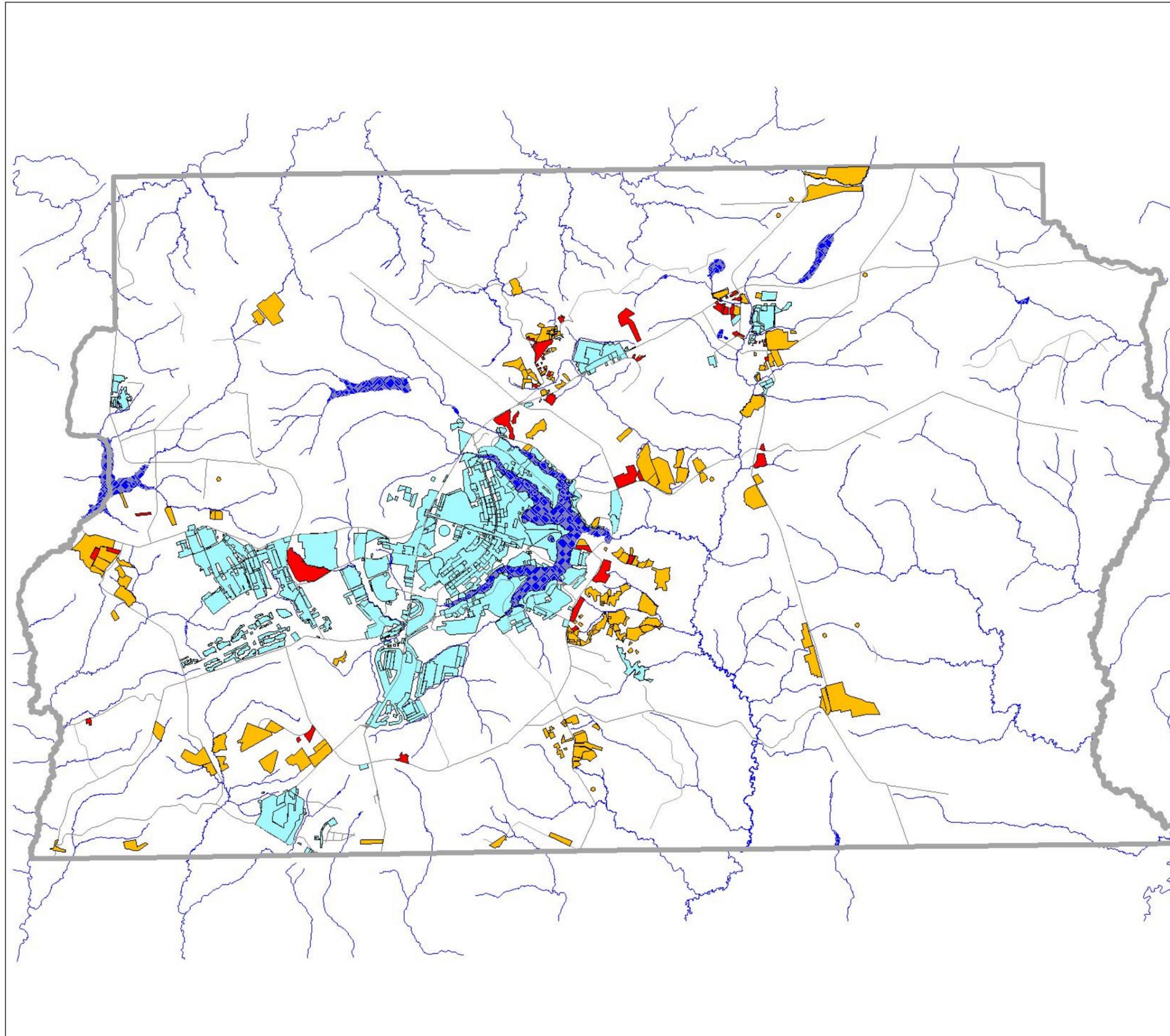
A partir deste momento, quase todos os condomínios existentes à época foram reconhecidos diante do Poder Público, por meio de abertura de processos de regularização, bem como vários novos condomínios passaram a procurar o governo para obter aprovação de novos empreendimentos.

Neste momento, é clara a predominância dos condomínios irregulares no anel de crescimento da ocupação urbana no sentido sudoeste-nordeste. Os condomínios formam nitidamente agrupamentos urbanos, especificamente nas regiões do Jardim Botânico, Sobradinho, Planaltina, Gama, Santa Maria e Ceilândia. Surgem as primeiras ocupações

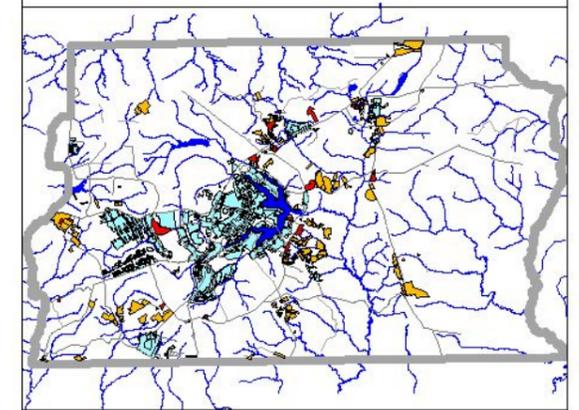
⁵⁸ Até este momento, as ações diante das ocupações irregulares por condomínios fechados se restringia ao Poder Executivo. A partir de 1992, com a promulgação do PDOT pela Câmara Legislativa do DF, o problema passou a ser tratado nas duas esferas do Poder Público, incluindo agora o Legislativo.

irregulares imediatamente conectadas ao tecido urbano, preenchendo vazios e criando continuidade entre trechos desconexos entre si.

Figura 4.3 - Mapa das ocupações irregulares surgidas no período 1992



MAPA DE LOCALIZAÇÃO



LEGENDA:

-  Malha viária do DF
-  Hidrografia
-  CIDADES EXISTENTES
-  LOTEAMENTOS IRREGULARES ANTERIORES
-  LOTEAMENTOS IRREGULARES 1992

FONTE:
Base Cartográfica SICAD 1:10.000
Localização no Distrito Federal - SITURB/DF
Imagem ortofoto, 2008.



ESCALA:
1:350.000

PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSAL DE MERCATOR
DATUM HORIZONTAL SIRGAS 2000
ZONA 23 L

0 1000 2000 3000 4000 5000 6000 7000 8000 9000 10000 Metros

CÉLULAS DESCONEXAS
Condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal

AUTORA:
GIULIANA DE FREITAS
PROJETO DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Tabela 4.3 - Lista de condomínios fechados surgidos em 1992

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Residencial das Palmeiras / Cooperguar	Gama	1992	Fora de Setor	799	Ocupado	Desapropriada	APA São Bartolomeu
Quadra Mansões do Gama	Gama	1992	Fora de Setor	450	Ocupado	Desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Ponte Alta de Cima	Gama	1992	Fora de Setor	327	Parcialmente Ocupado	Desapropriada	APA São Bartolomeu
Residencial Belo Horizonte	Lago Sul	1992	Setor Habitacional Dom Bosco	980	Não Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP e Desapropriada em comum	APA Planalto Central
Estância Quintas da Alvorada	Paranoá	1992	Setor Habitacional São Bartolomeu	2.924	Não Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Confiança	Planaltina	1992	Fora de Setor	200	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Jardim do Lago Quadra 02	São Sebastião	1992	Setor Habitacional Jardim Botânico	636	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Solar de Brasília	São Sebastião	1992	Setor Habitacional Jardim Botânico	4.594	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA Planalto Central
Parque Colorado	Sobradinho	1992	Setor Habitacional Boa Vista	136	Parcialmente Ocupado	Terras adquiridas pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Residencial Meus Sonhos	Sobradinho	1992	Fora de Setor	118	Ocupado	Não desapropriada	APA Lago Paranoá
Setor de Mansões Sobradinho QMS 44	Sobradinho	1992	Fora de Setor	144	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Bela Vista Serrana	Sobradinho	1992	Fora de Setor	513	Ocupado	Desapropriada pela União	APA Planalto Central
Rural Residencial Petrópolis	Sobradinho	1992	Fora de Setor	95	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
IRFASA	Sobradinho	1992	Fora de Setor	3.747	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Lara	Sobradinho	1992	Fora de Setor	224	Ocupado	Desapropriada pela União	APA Planalto Central
Centro Comercial e Residencial Setor de Mansões Sobradinho	Sobradinho	1992	Fora de Setor	756	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Imóvel Sobradinho II (Ch. Buritizinho)	Sobradinho	1992	Fora de Setor	1.497	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Vivendas Friburgo I, II e III	Sobradinho	1992	Setor Habitacional Grande Colorado	904	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Mansões Liberais II	Sobradinho	1992	Fora de Setor	87	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Jardim Ipanema	Sobradinho	1992	Fora de Setor	380	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Alto da Boa Vista	Sobradinho	1992	Setor Habitacional Boa Vista	5.681	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Recanto do Mené - Mod. A e B	Sobradinho	1992	Fora de Setor	194	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Del Lago I	Sobradinho	1992	Fora de Setor	4.761	Ocupado	Em comum	APA São Bartolomeu
Residencial Versalhes	Sobradinho	1992	Fora de Setor	463	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Gama Cabeça de Veado
Mansões Sobradinho ou Mirante da Serra	Sobradinho	1992	Fora de Setor	509	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Sobradinho	Sobradinho	1992	Fora de Setor	209	Ocupado	Não desapropriada	APA Lago Paranoá
Residencial 2001	Sobradinho	1992	Setor Habitacional Boa Vista	543	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Residencial Halley	Sobradinho	1992	Fora de Setor	250	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Novo Horizonte	Sobradinho	1992	Fora de Setor	209	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Residencial Novo Horizonte	Sobradinho	1992	Fora de Setor	1.049	Ocupado	Em comum	APA São Bartolomeu
Residencial Villa Rica	Sobradinho	1992	Fora de Setor	106	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Gama Cabeça de Veado
Quadra 45A Setor de Mansões Sobradinho e Setor Pinheiros	Sobradinho	1992	Fora de Setor	642	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Asa Branca ou Porto Real	Sobradinho	1992	Fora de Setor	368	Ocupado	Em comum	APA São Bartolomeu
Residencial Planalto	Sobradinho	1992	Fora de Setor	186	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Residencial Teresópolis	Sobradinho	1992	Setor Habitacional Região dos Lagos	2.987	Não Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Residencial Mansões Sobradinho III	Sobradinho	1992	Fora de Setor	258	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Privê Alphaville	Sobradinho	1992	Setor Habitacional Boa Vista	0	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Petrópolis	Sobradinho	1992	Fora de Setor	722	Ocupado	Desapropriada pela União	APA Planalto Central
Rural Residencial Vivendas Alvorada	Sobradinho	1992	Fora de Setor	756	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Jardim Europa II	Sobradinho	1992	Setor Habitacional Grande Colorado	2.781	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Rural Vivendas Esplanada ou Rural Esplanada	Sobradinho	1992	Fora de Setor	1.630	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Serra Verde	Sobradinho	1992	Fora de Setor	120	Ocupado	Desapropriada pela União	APA São Bartolomeu
Império dos Nobres	Sobradinho	1992	Setor Habitacional Boa Vista	3.613	Ocupado	Em comum	APA Planalto Central
Residencial Morada	Sobradinho	1992	Fora de Setor	281	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Rio Negro	Sobradinho	1992	Fora de Setor	414	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Gama Cabeça de Veado
Residencial Mansões Sobradinho II	Sobradinho	1992	Fora de Setor	175	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Chácara Catavento	Sobradinho	1992	Fora de Setor	87	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Colônia Agrícola Samambaia	Taguatinga	1992	Setor Habitacional Vicente Pires	13.042	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Residencial Esplanada	Taguatinga	1992	Setor Habitacional Vicente Pires		Não Ocupado	Desapropriada em Comum	APA São Bartolomeu

4.2.4 Quarto Período (De 1993 a 2005) - A atuação do Poder Legislativo

A partir do início da atuação do Poder Legislativo no processo de ocupação e regularização urbana do DF, como discutido no tópico anterior, foram criados inúmeros instrumentos legais, tais como decretos e leis distritais, todas facilitando o surgimento, registro e regularização dos parcelamentos irregulares do solo.

Em 1994 o Poder Público definiu critérios, índices e diretrizes na elaboração de projetos urbanísticos para novos parcelamentos e estipulou a quantidade e o tamanho de equipamentos públicos que deveriam ser implantados dentro de cada parcelamento de solo⁵⁹. Aprovou, desta forma, o projeto urbanístico para regularização de 03 condomínios fechados situados na Região Administrativa de Santa Maria, que se caracterizaram pelas únicas finalizações de etapas dentro do processo de regularização. Entretanto, as questões fundiária e ambiental ficaram pendentes, o que levou os decretos de aprovação destes projetos a caducar com o tempo.

Já em 1995 foi redigida e aprovada a Lei nº 992, que traçou um passo a passo de cumprimento de diversas etapas, visando à regularização de parcelamentos de solo, abrangendo, desta vez, todas as questões relacionadas ao tema. Neste período, 71 condomínios fechados foram registrados pelo Poder Público, incluindo aqui 30 novos parcelamentos (Figura 4.4).

Em 1996 e 1997, o rezoneamento da APA do São Bartolomeu e o PDOT/97 já assumiram a existência dos condomínios irregulares e apresentaram novas determinações de uso, por meio de zoneamentos mais detalhados. Isto permitiu que áreas antes definidas como rurais ou de preservação ambiental fossem agora consideradas urbanas, diante da irreversibilidade das ocupações e da possibilidade, até então não estudada, de uma ocupação urbana menos adensada nestas regiões, facilitando, assim, o processo de regularização destas ocupações.

Em 1998 foram criados os setores habitacionais, conforme a Lei nº 1.823/98, a qual definiu que aglomerados de condomínios, com características semelhantes, deveriam ser analisados urbanístico e ambientalmente, em conjunto, de forma a facilitar a tramitação e resolução das ocupações agora irreversíveis. Permitiu a estes setores a possibilidade de análise

⁵⁹ Por meio das Normas Técnicas - NT nº 01, 02 e 03.

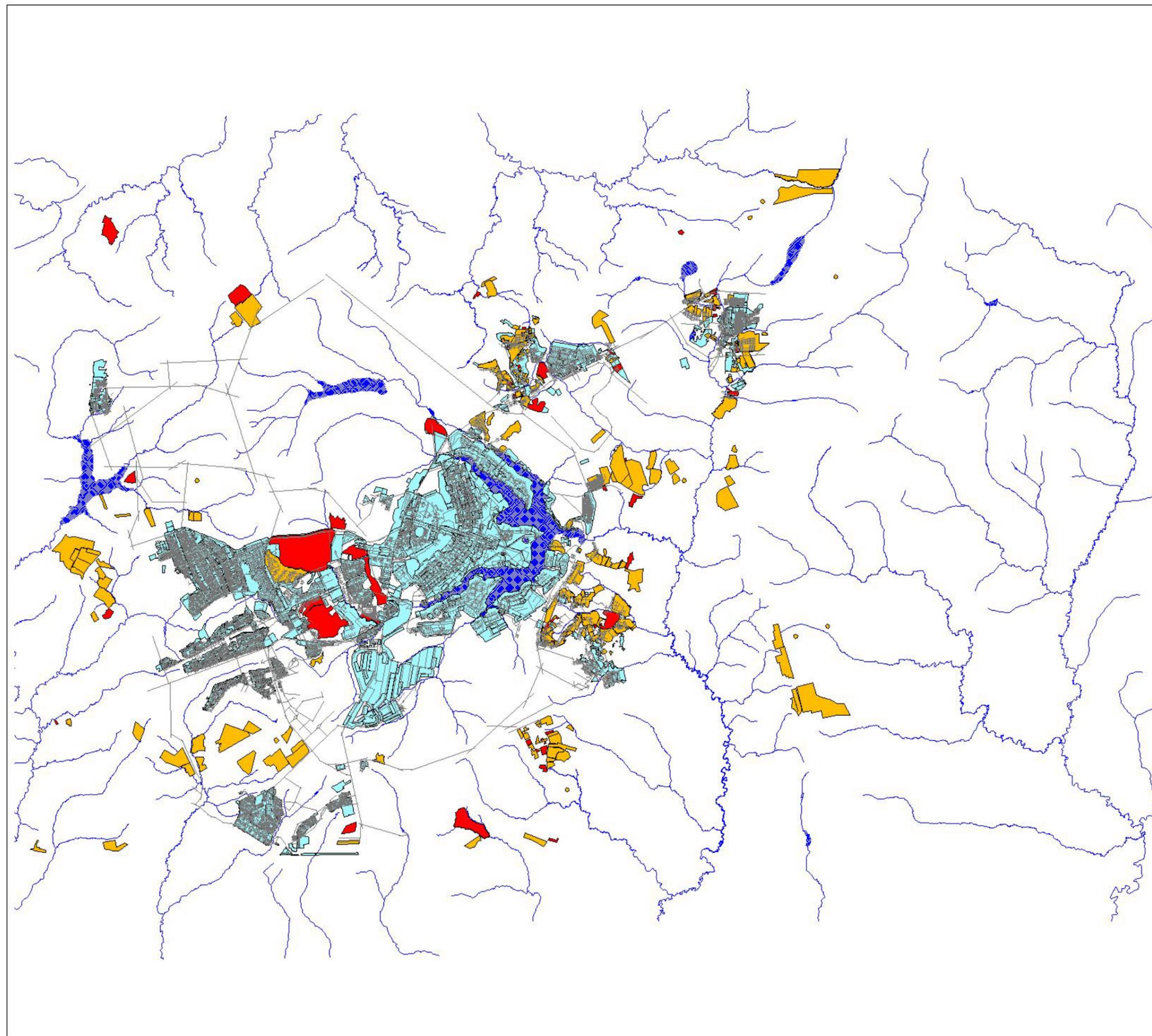
e resolução da regularização dos parcelamentos de solo em grupos homogêneos que formavam aglomerados urbanos, por meio de solução conjunta para determinados entraves, como atendimento ao mínimo de áreas destinadas a equipamentos públicos, soluções de infraestrutura urbana regional, e não mais pontual, entre outros.

Percebe-se claramente uma estruturação na legislação distrital para regularização de parcelamentos de solo. No entanto, a conivência, o favorecimento e a falta de fiscalização e de ações efetivas de repressão às ocupações facilitaram ações de grilagem de terras públicas e particulares. As ocupações ocorriam de forma desenfreada, enquanto os processos de regularização eram enviados de um órgão para outro, sem qualquer política integrada entre os órgãos vinculados a este processo. Os interessados em regularizar estas ocupações apresentavam diversas vezes a mesma documentação, expondo gastos financeiros com produção de estudos e projetos para atendimento às exigências do governo.

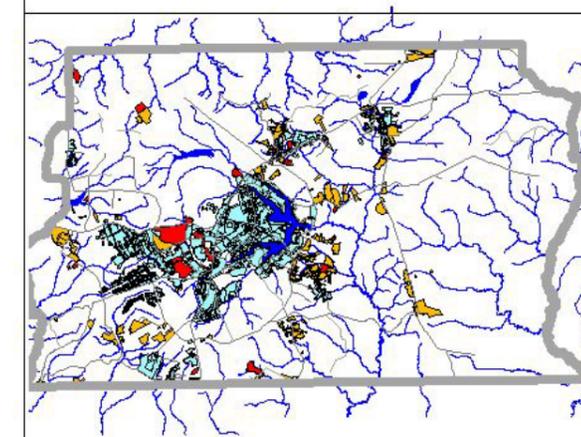
Entretanto, apesar dos esforços tanto da população envolvida quanto dos órgãos públicos responsáveis pela análise dos documentos, não houve qualquer resultado efetivo diante do quadro alarmante que estas ocupações assumiram.

A partir deste momento, as ocupações irregulares adquirem uma presença bastante marcante no território, preenchendo claramente vazios do tecido urbano, bem como os agrupamentos de condomínios se impõem como componentes do tecido urbano, e não mais como pequenos fragmentos de ocupações soltas no território. O anel sudoeste-nordeste já é fortemente identificado, e a porção leste se apresenta como a mais adensada dentro deste anel formado pelos condomínios irregulares.

Figura 4.4 - Mapa das ocupações irregulares surgidas no período 1993 - 2005



MAPA DE LOCALIZAÇÃO



LEGENDA:

- Malha viária do DF, Período de 1993 a 2005
- CIDADES EXISTENTES
- LOTEAMENTOS IRREGULARES ANTERIORES
- LOTEAMENTOS IRREGULARES DE 1993 A 2005

FONTE:
Base Cartográfica SICAD 1:10.000
Localização no Distrito Federal - SITURB/DF
Imagem ortofoto, 2009.



ESCALA:
1:350.000

PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSAL DE MERCATOR
DATUM HORIZONTAL SIRGAS 2000
ZONA 23 L

0 1000 2000 3000 4000 5000 6000 7000 8000 9000 10000 Metros

CÉLULAS DESCONEXAS

Condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal

AUTORA:
GIULIANA DE FREITAS
PROJETO DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Tabela 4.4 - Lista de condomínios surgidos no período 1993 - 2005

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Agroubano de Brasília - CAUB II	Riacho Fundo	1993	Fora de Setor		Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Agroubano de Brasília - CAUB I	Riacho Fundo	1993	Fora de Setor		Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP e pela União	APA São Bartolomeu
Núcleo Urbano 8 INCRA 8	Brazlândia	1995	Fora de Setor	1.955	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Mont'Alverne	São Sebastião	1997	Fora de Setor	304	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Chácara Bela Vista	Sobradinho	1998	Fora de Setor	152	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Cidade Universitária de Sobradinho	Sobradinho	1999	Fora de Setor	9.300	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
João Correia Silva - Espólio	Planaltina	2000	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Tomahawk	Lago Norte	2000	Fora de Setor		Não Ocupado	Desapropriada em comum TERRACAP	APA Planalto Central/Cafuringa
Gahya Vivências e Convivências	Santa Maria	2002	Fora de Setor	3.800	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Jardins Genebra	Paranoá	2003	Fora de Setor	1.740	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Floresta Residencial	Santa Maria	2003	Fora de Setor	476	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Retiro das Pedras	Santa Maria	2004	Fora de Setor	3.200	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Mansões Paraíso (CODAMA)	Gama	2004	Fora de Setor	1.444	Parcialmente Ocupado	Desapropriada e Desapropriada em Comum	APA Planalto Central
Rural Vale das Sucupiras	Sobradinho	1995	Fora de Setor	190	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Vale do Sol	Sobradinho	1995	Fora de Setor	201	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Vale da Lua	Sobradinho	1998	Fora de Setor	1.322	Ocupado	Em comum	APA Planalto Central
Fibral	Sobradinho	1999	Fora de Setor	342	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Vale Verde	Sobradinho	1999	Fora de Setor	733	Ocupado	Não desapropriada	APA Lago Paranoá
Residencial Guarapari	Samambaia	1997	Setor Habitacional Água Quente	507	Ocupado	Em comum	APA São Bartolomeu

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Salomão Elias	Samambaia	1998	Setor Habitacional Água Quente	540	Ocupado	Em comum	APA São Bartolomeu
Residencial Bunitis	Recanto das Emas	1998	Setor Habitacional Água Quente	2.318	Parcialmente Ocupado	Desapropriada em Comum	APA São Bartolomeu
Residencial Dom Pedro	Recanto das Emas	1998	Setor Habitacional Água Quente	738	Parcialmente Ocupado	Desapropriada em Comum	APA São Bartolomeu
Residencial Galiléia	Recanto das Emas	1998	Setor Habitacional Água Quente	379	Parcialmente Ocupado	Desapropriada em Comum	APA São Bartolomeu
Residencial São Francisco	Recanto das Emas	1998	Setor Habitacional Água Quente	2.350	Parcialmente Ocupado	Desapropriada em Comum	APA São Bartolomeu
Residencial Dom Francisco	Recanto das Emas	1998	Setor Habitacional Água Quente	1.157	Parcialmente Ocupado	Desapropriada em Comum	APA Planalto Central
Colônia Agrícola Arriqueira	Taguatinga	1999	Fora de Setor	10.047	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA São Bartolomeu
Colônia Agrícola Vereda da Cruz	Taguatinga	1999	Fora de Setor	5.245	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA Planalto Central/Lago Paranoá
Colônia Agrícola IAPI	Guará	1995	Fora de Setor	1.224	Ocupado	Desapropriada	APA São Bartolomeu
Colônia Agrícola Bernardo Sayão	Guará	2000	Fora de Setor	887	Ocupado	Desapropriada	APA Descoberto
Associação dos Moradores Café Plana	Sobradinho	2000	Setor Habitacional Boa Vista	380	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA Planalto Central/Cafuringa
Parque das Araras	Sobradinho	2004	Setor Habitacional Boa Vista	0	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Serra Dourada - Etapa I	Sobradinho	1993	Fora de Setor	242	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Serra Dourada - Etapa II	Sobradinho	1993	Fora de Setor	452	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Alvorecer dos Pássaros	Sobradinho	1994	Fora de Setor	148	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Chácara Beija Flor	Sobradinho	1995	Fora de Setor	293	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Residencial Bem Estar	Sobradinho	1995	Fora de Setor	635	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Residencial Sol Nascente	Sobradinho	2000	Fora de Setor	463	Ocupado	Não desapropriada	Resolução CONAMA 13
Boa Sorte	Sobradinho	2001	Fora de Setor	148	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu
Mini Chácaras do Lago Sul	Lago Sul	1993	Setor Habitacional Dom Bosco	842	Não Ocupado	Desapropriada em comum	APA São Bartolomeu

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL	RENDA
Morada de Deus	São Sebastião	1997	Fora de Setor	4.125	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Parque dos Pinheiros	São Sebastião	2005	Fora de Setor	452	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central	Baixa
Carlos Teóphilo de Souza	São Sebastião	1997	Setor Habitacional Jardim Botânico	76	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Iran Pereira Veiga	São Sebastião	1998	Setor Habitacional Jardim Botânico	200	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Jardim do Lago Quadra 01	São Sebastião	1998	Setor Habitacional Jardim Botânico	507	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Jardim do Lago Quadra 09	São Sebastião	1998	Setor Habitacional Jardim Botânico	469	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Elza Veiga Avalone	São Sebastião	1998	Setor Habitacional Jardim Botânico	188	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Via Gênova	São Sebastião	2000	Setor Habitacional Jardim Botânico	468	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Descoberto	Baixa
Residencial Jardim dos Eucaliptos	São Sebastião	2001	Setor Habitacional Jardim Botânico	240	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Cafuringa	Baixa
Residencial Porto Pilar	Santa Maria	2000	Fora de Setor	12.000	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central	Baixa
Luiz Arantes	Santa Maria	2004	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Recanto da Serra	Sobradinho	1995	Fora de Setor	456	Ocupado	Desapropriada pela União	APA São Bartolomeu	Baixa
Campo Verde (Diguinéia II)	Sobradinho	1998	Fora de Setor	919	Ocupado	Em comum	APA Planalto Central	Baixa
Nova Colina I	Sobradinho	1998	Fora de Setor	984	Ocupado	Desapropriada pela União	APA São Bartolomeu	Baixa
Residencial RK	Sobradinho	1994	Fora de Setor	7.953	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA Planalto Central	Baixa
Prive Sobradinho dos Melos	Sobradinho	1997	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Engisa - Setor Habitacional Bariloche	Sobradinho	1998	Fora de Setor	950	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Porto Rico	Santa Maria	2002	Fora de Setor	2.657	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Cafuringa	Baixa
Quintas da Alvorada I	Paranoá	1995	Setor Habitacional São Bartolomeu	743	Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL	RENDA
Chapéu de Pedra	Santa Maria	1994	Setor Habitacional Tororó	1.129	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Ecológico Parque do Mirante	Santa Maria	1997	Setor Habitacional Tororó	1.575	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Residencial Querência	Santa Maria	1997	Setor Habitacional Tororó	271	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Baixa
Residencial Atenas	Santa Maria	1999	Setor Habitacional Tororó	550	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Lago Paranoá	Média
Residencial Villa Rio	Santa Maria	2001	Setor Habitacional Tororó	232	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Cafuringa	Baixa
Jardim Atlântico Sul	Santa Maria	2002	Setor Habitacional Tororó		Não Ocupado	Não desapropriada	APA Descoberto	Baixa
Residencial Canaã	Santa Maria	2002	Setor Habitacional Tororó	73	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Média
Residencial Vale das Palmeiras	Santa Maria	2002	Setor Habitacional Tororó	384	Não Ocupado	Não desapropriada	APA São Bartolomeu	Média
Residencial Asas Douradas	Santa Maria	2003	Setor Habitacional Tororó	156	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Descoberto	Baixa
Villagio Futuro	Santa Maria	2005	Setor Habitacional Tororó		Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central	Baixa
Colônia Agrícola Vicente Pires	Taguatinga	1997	Setor Habitacional Vicente Pires	41.641	Ocupado	Desapropriada pela União	APA São Bartolomeu	Baixa

4.2.5 Quinto Período (De 2006 até 2009) - GRUPAR e Tribunal de Justiça do DF ou Uma luz no fim do túnel?

O quinto período de análise contempla o intervalo entre 2006 e 2009, em que surge a necessidade de uma reestruturação da política de regularização de parcelamentos no DF. Para tanto, foi realizado, em 2006, o primeiro diagnóstico das ocupações irregulares no DF, que revelou a realidade destas ocupações, bem como da proporção que estas haviam tomado dentro do quadro de ocupação urbana do território do DF. Uma organização preliminar de estrutura articulada entre os órgãos do governo começou a tomar forma.

A partir deste momento, foram criados alguns instrumentos emblemáticos, visando reverter o quadro de irregularidade. Primeiramente, houve a separação entre a aprovação de novos parcelamentos e a regularização de parcelamentos já implantados. Além disso, a legislação distrital foi renovada, o que facilitou e acelerou o processo de regularização das ocupações irregulares.

Em 2005 foi publicada a Lei nº 710, que passou a vigorar em 2006, e que apresentava a possibilidade de se aprovar um parcelamento novo nos moldes de condomínio fechado. Este caminho permitiu que empreendedores interessados em ofertar lotes em condomínios pudessem atuar em conjunto com o Poder Público, fugindo da irregularidade da ocupação. A grande motivação para tal foi a percepção de que a tendência mundial de ocupação nestes moldes, aliado à situação de irregularidade no DF, acarretava em cada vez mais parcelamentos irregulares do solo. Os empreendedores, impedidos de implantar condomínios fechados diante da complexidade dos passos a serem tomados para atender à legislação vigente (bem como as facilidades que se apresentavam aos condomínios irregulares, em detrimento dos novos, que tentavam se enquadrar na legislação) acabavam por levar os empreendedores mais corretos a atuar na irregularidade. Com a lei, este formato de ocupação foi regulamentado e deu aos empreendedores diretrizes urbanísticas para que estas ocupações fossem implantadas após sua aprovação pelo Poder Público e com o mínimo necessário para o atendimento ao disposto em legislação.

Outro instrumento relevante foi criado em 2007, quando o GDF, MPDFT e TERRACAP assinaram o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 002, que passou a permitir que fossem regularizados os condomínios que estivessem em áreas com declividade acima de 30%. O fato é que, antes deste TAC, por grande parte dos condomínios irregulares

situarem-se em APAs, a legislação ambiental permitia que houvesse ocupação urbana apenas em áreas com até 10% de declividade, o que inviabilizava quase que totalmente qualquer possibilidade de regularização destas ocupações. Mesmo após o rezonamento da APA do São Bartolomeu, que comprovava tecnicamente que alguns trechos seriam passíveis de ocupação urbana, a declividade se tornava fator impeditivo para a regularização das ocupações.

Em 2008, foi criado o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR, o qual representava todos os órgãos governamentais vinculados à questão. Com uma política mais integrada no processo de regularização das ocupações, foi possível ao Poder Público elaborar diretrizes de regularização junto aos ocupantes dos condomínios irregulares. Assim, síndicos, representantes destas ocupações e os próprios moradores passaram a atuar como parceiros, denunciando novas ocupações, apresentando os estudos exigidos por lei e buscando executar as ações de compensação ambiental necessárias. As ocupações passaram a ocorrer de forma mais estável, por meio de ações mais efetivas do Poder Público em fiscalização e agilidade nos processos de regularização. No entanto, a questão fundiária permanecia sem resolução.

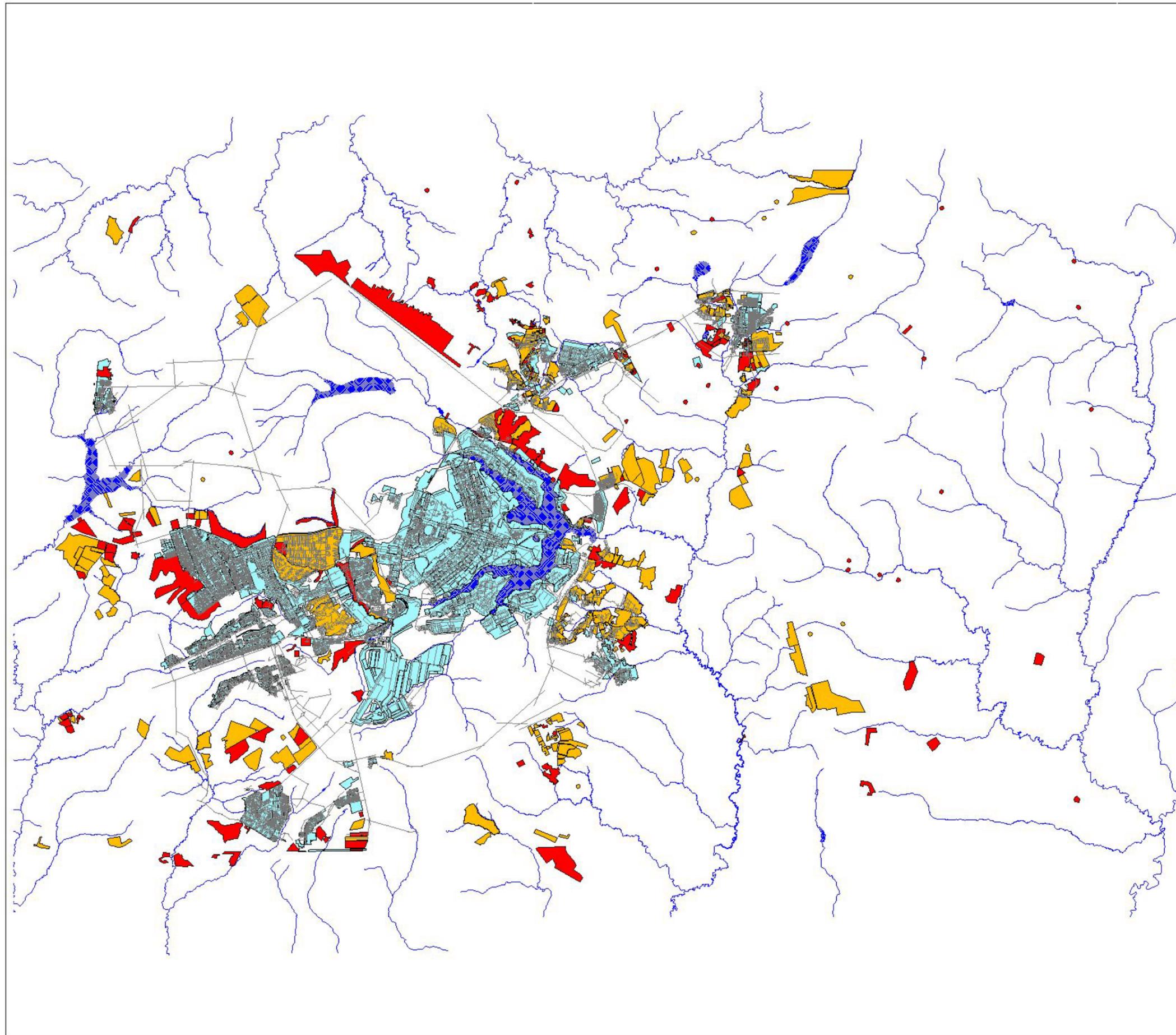
Neste período, foram registrados 68 parcelamentos de solo, sendo que destes, 67% encontram-se na Região Administrativa de Planaltina e apresentam características de baixa renda, de acordo com as informações do banco de dados analisada. Segundo o zoneamento definido pelo PDOT/2009, estas ocupações foram classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, ou seja, comprovadamente de baixa renda. Ao serem assumidas desta forma pelo PDOT/2009, pode-se afirmar que muitas destas ocupações já existiam anteriormente, não se configurando como novas ocupações. O que ocorreu, no entanto, é que ninguém havia se manifestado em busca de sua regularização. Pode-se concluir que, sendo de baixa renda, os moradores aguardavam que o próprio Poder Público assumisse a regularização destas ocupações, como acontece em casos de ZEIS em outras localidades do Brasil.

Dessa forma, conclui-se que, excluindo as ocupações de baixa renda classificadas como ZEIS pelo PDOT/2009, apenas 22 ocupações foram registradas neste período, sendo assim, passíveis de serem reconhecidas como novas ocupações (Figura 4.5). Percebe-se, de fato, uma desaceleração no surgimento de condomínios fechados de classe média neste período. Estes dados nos levam a crer que a aproximação do Poder Público com a comunidade de moradores destes condomínios, aliada a uma melhor organização e consequente funcionamento das ações do GDF levaram vários parcelamentos de solo a

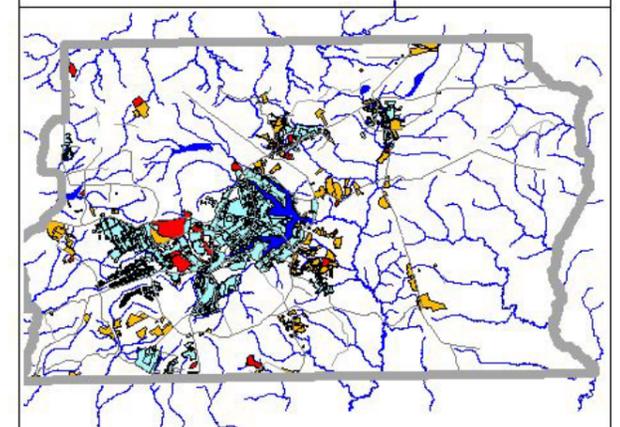
alcançar a aprovação das etapas urbanística e ambiental, e alguns a conseguirem o registro em cartório de suas unidades imobiliárias. Finalmente, as ocupações irregulares preenchem diversos vazios do tecido urbano, principalmente nos interstícios no vetor oeste-sudoeste. O anel de crescimento do tecido urbano, formado pelos condomínios irregulares no sentido sudoeste-nordeste se completa, formando um círculo completo ao redor do Plano Piloto. As ocupações, no entanto, mantêm o padrão fragmentado da malha urbana, formando aglomerados urbanos, porém, sempre desconectados do resto da malha. Esta característica se deve, em parte, ao fato destes condomínios terem ocupado áreas anteriormente de preservação ambiental, as quais se dispõem em terrenos menos apropriados à ocupação urbana, principalmente por situarem-se em terrenos acidentados, com grande número de grotas, córregos e trechos de maior declividade. Estas ocupações, portanto, preencheram as áreas passíveis de serem ocupadas, em regiões próximas ao Plano Piloto e cidades-satélites, adequando-se ao terreno existente. Esta configuração reforça o padrão de tecido urbano presente no DF desde a inauguração da nova capital. Apesar de preencher diversos vazios da malha urbana em certos trechos do DF, a maior característica destas ocupações é de serem segregadas da malha maior.

No entanto, acreditamos que esta desconexão origina-se devido a fatores específicos durante a ocupação pelos condomínios irregulares. Diferente da criação das cidades-satélites, afastadas do Plano Piloto, por uma intenção maior de segregação de segmentos da população, os condomínios surgiram nos terrenos que apresentavam as características propícias a isso. Tudo indica que as ocupações foram realizadas em áreas próximas ao Plano Piloto, dentro da Bacia do Paranoá, porém afastadas dos olhos do Poder Público e da população em geral. Com o passar do tempo, novas ocupações foram surgindo, próximas às primeiras, formando os grandes aglomerados de condomínios, hoje conhecidos por setores habitacionais. Somente mais tarde é que surgem as ocupações em áreas lindeiras às cidades-satélites, costurando a malha urbana existente e preenchendo os vazios urbanos intencionais.

Figura 4.5 - Mapa das ocupações irregulares surgidas no período 2006 - 2009



MAPA DE LOCALIZAÇÃO



LEGENDA:

-  Malha viária do DF, Período de 2006 a 2009
-  CIDADES EXISTENTES
-  LOTEAMENTOS IRREGULARES ANTERIORES
-  LOTEAMENTOS IRREGULARES DE 1993 A 2005

FONTE:

Base Cartográfica SICAD 1:10.000
Localização no Distrito Federal - SITURB/DF
Imagem ortofoto, 2009.



ESCALA:
1:350.000

PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSAL DE MERCATOR
DATUM HORIZONTAL SIRGAS 2000
ZONA 23 L

0 1000 2000 3000 4000 5000 6000 7000 8000 9000 10000 Metros

CÉLULAS DESCONEXAS

Condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal

AUTORA:

GIULIANA DE FREITAS
PROJETO DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Tabela 4.5 - Lista de condomínios fechados surgidos no período 2006 - 2009

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Mini Granjas do Torto	Brasília	2009	Fora de Setor		Ocupado	Área Desapropriada TERRACAP	APA Planalto Central/Cafuringa
Vista Bela PICAG 4/492 e 4/493	Ceilândia	2008	Fora de setor		Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Chácara Weiller PICAG 3/369	Ceilândia	2008	Fora de setor		Ocupado	Desapropriada TERRACAP	APA Planalto Central
Fazenda Country PICAG 3/430	Ceilândia	2008	Fora de setor		Ocupado	Desapropriada TERRACAP	APA Planalto Central
Agrícola Prive Lucena Roriz	Ceilândia	2008	Fora de setor	4.868	Ocupado	Desapropriada pela TERRACAP	APA Planalto Central
COOPERFRUT- Proj. Manj II 3/404	Ceilândia	2009	Fora de Setor	400	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Cafuringa
Quintas Amarante PICAG 4/491 4/492	Ceilândia	2009	Fora de Setor	726	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Cafuringa
Residencial. Monte Verde PICAG 4/494	Ceilândia	2009	Fora de Setor	2.181	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Cafuringa
Prive Residencial Mont Serrat	Ceilândia	2009	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central/Cafuringa
Privê Lago Norte I	Lago Norte	2008	Fora de Setor	2.149	Ocupado	Desapropriada TERRACAP	APA Planalto Central
Prolago (ocupações diversas Privê 1)	Lago Norte	2008	Fora de Setor	20	Parcialmente Ocupado	Desapropriada TERRACAP	APA Planalto Central
Chácara. Ou Residencial Monte Verde	Lago Norte	2009	Fora de Setor		Não Ocupado	Desapropriada em comum TERRACAP	APA Planalto Central
Granjas Reunidas do Mirante	Lago Norte	2009	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Mansões Alvorada	Lago Norte	2009	Fora de Setor		Não Ocupado	Desapropriada TERRACAP	APA Planalto Central/Cafuringa
Mirante do Paranoá	Lago Norte	2009	Fora de Setor		Não Ocupado	Desapropriada em comum TERRACAP	APA Planalto Central
Porto Seguro	Lago Norte	2009	Fora de Setor	439	Ocupado	Desapropriada TERRACAP	APA Planalto Central
Privê Lago Norte II	Lago Norte	2009	Setor Habitacional Taquari	2.780	Parcialmente Ocupado	Desapropriada TERRACAP	APA Planalto Central
Residencial Mirante do Castelo	Lago Norte	2009	Setor Habitacional Taquari	17	Não Ocupado	Desapropriada em comum TERRACAP	APA Planalto Central
Residencial Topázio	Lago Norte	2009	Setor Habitacional Taquari		Não Ocupado	Desapropriada em comum TERRACAP	APA Planalto Central

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Estância Mestre D'Armas I	Planaltina	2008	Fora de Setor	3.965	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Estância Planaltina	Planaltina	2008	Fora de Setor	1.579	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Reparcelamento. Mestre D'Armas Chácara. 16	Planaltina	2008	Fora de Setor	112	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Mod. Rurais Mestre D'Armas	Planaltina	2008	Fora de Setor	3.709	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Nosso Lar	Planaltina	2008	Fora de Setor	691	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Jardim Oriente	Planaltina	2008	Fora de Setor	823	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Privê Morada Norte	Planaltina	2008	Fora de Setor	680	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Mansões do Amanhecer	Planaltina	2008	Fora de Setor	431	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Expansão da Vila Nova Espanca	Planaltina	2008	Fora de Setor	273	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Rural Mestre D'Armas	Planaltina	2008	Fora de Setor		Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Vila Nova Esperança Chácara. 33	Planaltina	2008	Fora de Setor	304	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Bairro N. S. F Fátima	Planaltina	2008	Fora de Setor	480	Ocupado	Desapropriada	APA Planalto Central
Estância Mestre D'Armas II	Planaltina	2009	Fora de Setor	1.665	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Estância Mestre D'Armas III	Planaltina	2009	Fora de Setor	4.144	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Mestre D'Armas VI	Planaltina	2009	Fora de Setor	334	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Estância Planaltina I	Planaltina	2009	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Planaltina Oeste	Planaltina	2009	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Sarandy	Planaltina	2009	Fora de Setor	473	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Residencial Sandray	Planaltina	2009	Fora de Setor	128	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Estância Mestre D'Armas V	Planaltina	2009	Fora de Setor	4.237	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Rancho do Biriba	Planaltina	2009	Fora de Setor	646	Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Setor de Mansões Itiquira	Planaltina	2009	Fora de Setor	1.005	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Estância Mestre D'Armas IV	Planaltina	2009	Fora de Setor	2.910	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Setor de Mansões Mestre D'Armas I	Planaltina	2009	Fora de Setor	904	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Vila Nova Esperança	Planaltina	2009	Fora de Setor	194	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Mansões Arapoanga	Planaltina	2009	Fora de Setor	22.128	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Quintas do Amanhecer III	Planaltina	2009	Fora de Setor	376	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Samaúma	Planaltina	2009	Fora de Setor	198	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Portal do Amanhecer I	Planaltina	2009	Fora de Setor	202	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
San Sebastian	Planaltina	2009	Fora de Setor	326	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Esperança	Planaltina	2009	Fora de Setor	202	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Quintas do Amanhecer II	Planaltina	2009	Fora de Setor	1.187	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Portal do Amanhecer V	Planaltina	2009	Fora de Setor	275	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Portal do Amanhecer III	Planaltina	2009	Fora de Setor	237	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Sersan	Planaltina	2009	Fora de Setor		Parcialmente Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Cachoeira	Planaltina	2009	Fora de Setor	590	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Nova Planaltina	Planaltina	2009	Fora de Setor	982	Ocupado	Desapropriada	APA Planalto Central

NOME DO PARCELAMENTO	RA	ANO PROCESSO	SETOR HABITACIONAL	POPULAÇÃO EM 2006	GRAU DE OCUPAÇÃO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	SITUAÇÃO AMBIENTAL
Vivendas Nova Petrópolis	Planaltina	2009	Fora de Setor	1.474	Ocupado	Desapropriada pela União	APA Planalto Central
Residencial Marisol	Planaltina	2009	Fora de Setor	722	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Morada Nobre	Planaltina	2009	Fora de Setor	423	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Loteamento Pacheco	Planaltina	2009	Fora de Setor	360	Ocupado	Desapropriada	APA Planalto Central
Vale do Sol	Planaltina	2009	Fora de Setor	660	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
COOHAPLAN - Vila Dimas	Planaltina	2009	Fora de Setor	667	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Eldorado	Planaltina	2009	Fora de Setor	460	Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Santa Felicidade	Santa Maria	2006	Setor Habitacional Tororó	565	Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central
Residencial Sunshine (ant. Sol Nascente)	São Sebastião	2006	Fora de Setor		Não Ocupado	Não desapropriada	APA Planalto Central

4.3. Análise Cronológica das Variáveis Configuracionais

Após recortes cronológicos dos períodos de atuação do Poder Público e do avanço das ocupações irregulares do solo por condomínios fechados, foram desenvolvidas análises das variáveis configuracionais relacionadas aos mapas axiais produzidos para cada recorte temporal. Os mapas axiais representam as etapas do processo de expansão da malha urbana, tendo por foco o fornecimento de subsídios para a leitura do surgimento das ocupações dos condomínios dentro do território investigado. Procuram-se as transformações em termos de fragmentação/adensamento e de segregação/interligação dos vários focos de crescimento urbano distribuídos pelo território e suas consequências para a dinâmica da estrutura urbana.

4.3.1 Conectividade Média

A conectividade média é uma variável topológica que expressa a quantidade média de conexões existente para os eixos que integram um sistema. A medida servirá de base para o cálculo dos potenciais de acessibilidade em relação à totalidade da malha axial, exposta por meio de valores de integração. Após a obtenção das medidas oriundas dos mapas axiais, os resultados foram consolidados numa tabela síntese, que contempla o conjunto de achados.

Assim, percebemos na tabela 4.6 e na figura 4.7 que a conectividade média do Distrito Federal, para a variável diacrônica, varia entre 3,37 e 3,43. Este valor representa um aumento mínimo do valor médio ao longo do tempo, até o período de 1993 a 2005, apesar de verificarmos que a quantidade de eixos em cada momento sofre um acréscimo considerável (entre 1973 e 2009 o número de eixos praticamente dobra).

A pouca variação na conectividade média pode ser percebida como decorrente de uma malha urbana que, apesar da expansão progressiva, manteve um forte caráter fragmentado, tanto devido ao surgimento de novas cidades-satélites, quando da consolidação dos condomínios fechados em todo o território do DF nas últimas décadas.

Ao que parece, a malha isolada dos condomínios, baseada em acessos únicos e um sistema de ruas de baixa permeabilidade, onde são comuns soluções de desenho em "árvore" (Figura 4.6), não permitiu que o valor de conectividade progressivamente crescesse, a despeito do contínuo adensamento do tecido urbano.



Figura 4.6 - Estrutura em árvore. Condomínio Lago Sul I, Setor Habitacional Jardim Botânico.

Tabela 4.6 - Valores para o Distrito Federal.

PERÍODO	1973-1988	1989-1991	1992	1993-2005	2006-2009
QUANTIDADE DE EIXOS	11.641	17.561	17.903	21.370	22.548
CONECTIVIDADE MÉDIA	3,373	3,403	3,392	3,433	3,392
INTEGRAÇÃO R_n	0,642	0,633	0,632	0,649	0,670
INTELIGIBILIDADE	1,7%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%
INTEGRAÇÃO R_3	1,812	1,795	1,788	1,79216	1,789
SINERGIA	7,7%	5,8%	5,6%	5,1%	5,8%

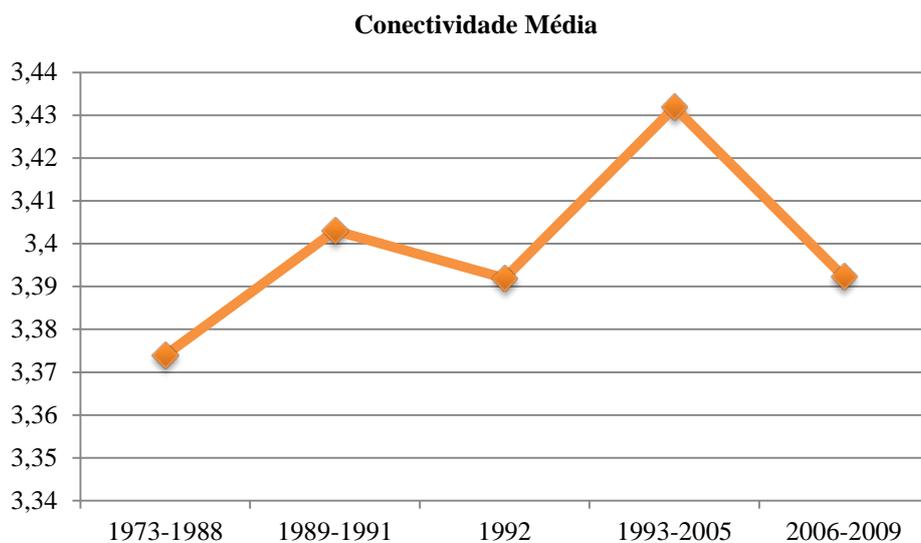


Figura 4.7 - Gráfico com dados de conectividade média.

A leitura do aumento no número de linhas confirma que houve um crescimento da malha urbana do território do DF e, a considerar as manchas de ocupação do território apontadas nas primeiras partes deste capítulo, existiu um progressivo adensamento. Em tese, tal cenário seria capaz de articular melhor a cidade, em oposição aos momentos iniciais em que os vazios predominavam. No entanto, a quantidade de conexões permaneceu bastante estável, do que se argumenta que os condomínios não contribuíram para uma melhor integração do DF.

4.3.2 Mapas de Integração Global HH (R_n)

Como já foi explicado no Capítulo 1 desta pesquisa, o mapa axial elaborado baseia-se em uma matriz matemática que calcula os passos necessários para percorrer todas as linhas do sistema (quantidade média de passos), quando em perspectiva global. A partir desta estratégia de leitura e representação do espaço, percebe-se que algumas linhas são mais fáceis que outras de serem alcançadas a partir de qualquer outra do sistema, o que resulta da quantidade de conexões existentes (conectividade), bem como da posição do eixo no sistema. Assim, calcula-se o valor de integração, a expressar o

grau de acessibilidade topológica, que tende a ter elevada correspondência com os fluxos reais no espaço urbano, conforme apontado pela literatura (HOLANDA, 2002; MEDEIROS, 2006). O valor de integração numérico é convertido em uma escala cromática, que é aplicada a cada eixo do sistema, permitindo ler a variação de desempenho, por meio de uma representação que traduz a hierarquia. Para as representações aqui utilizadas, os eixos mais integrados são aqueles em cores quentes e compreendem o núcleo morfológico, tendendo a corresponder às centralidades urbanas.

Para a interpretação da variável, o mapa referente ao recorte entre 1973 e 1988 (Figura 4.8) aponta que grande parte das vias mais integradas do sistema não se encontra no Plano Piloto, tendo em vista a existência de um tecido urbano fragmentado. O desenho reforça a perspectiva dos vazios, pois o conjunto de assentamentos se articula por meio de rodovias intercaladas por espaços abertos sem ocupação.

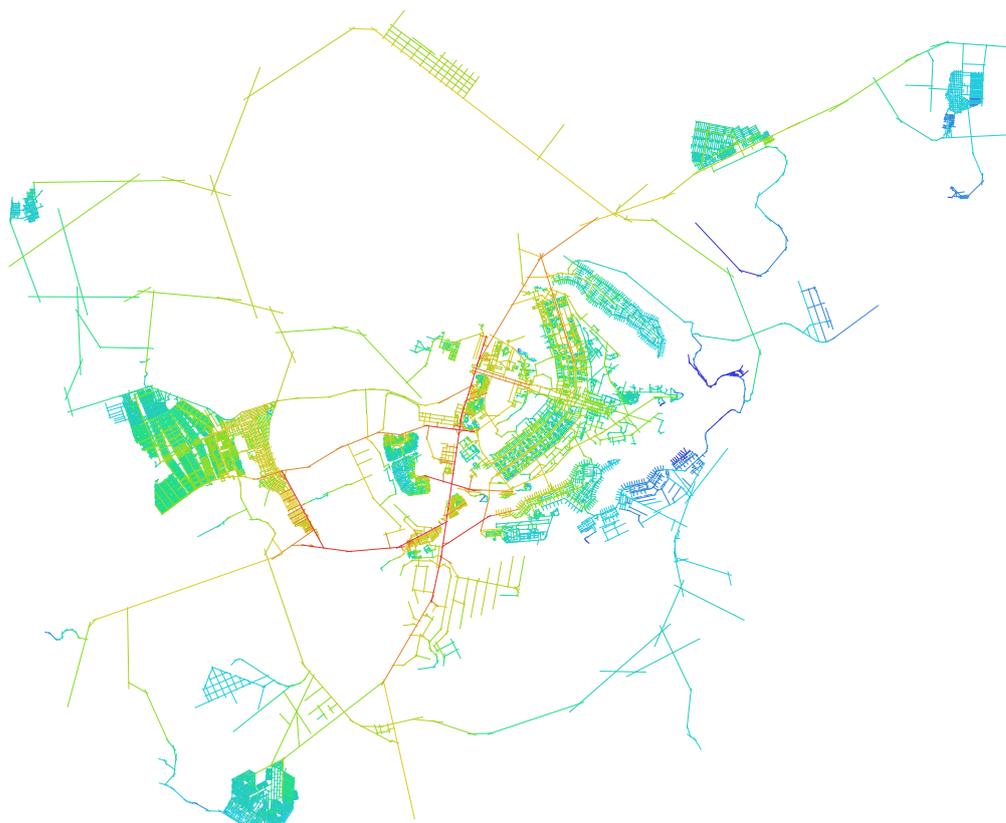


Figura 4.8 - Mapa axial de integração global HH (Rn) do período 1973 - 1988.

Para este primeiro cenário, a via de maior integração é a Estrada Parque de Indústria e Abastecimento - EPIA, e dela partem algumas outras ainda em vermelho ou

laranja, porém menos importantes hierarquicamente em relação à primeira. Morfologicamente, já é este trecho o de mais fácil acesso ao sistema urbano como um todo, o que anteciparia potenciais em converter a área em um dos mais relevantes centros lineares da cidade.

Além disso, uma grande mancha ocupa a porção oeste/sudoeste do DF, referente a Taguatinga e Ceilândia. No restante do território, existem apenas algumas poucas ocupações desconexas, que seriam as cidades-satélites mais afastadas, como Gama, Sobradinho, Planaltina e a pequena Brazlândia, no oeste do DF. Fica claro o intuito inicial de ocupação segregada, com diversos núcleos urbanos afastados do Plano Piloto, conforme o estabelecido como o ideal para o desenho da cidade moderna, com seus vazios remetendo às cidades-jardins. Percebe-se que as ocupações mais segregadas coincidem com as áreas tradicionalmente de menor poder aquisitivo, apontando a relação de que a acessibilidade é um bem que assume notório valor de marco.

Apesar de as ocupações irregulares, neste momento, não afetarem a malha como um todo (não é possível depreender com clareza trechos oriundos da estratégia de ocupação), e ainda são praticamente imperceptíveis, percebemos alguns pequenos núcleos bastante desconexos, em azul claro e escuro, os quais se apresentam bastante afastados e pouco interligados ao sistema. Estes núcleos situam-se especificamente, na porção leste do DF e abrigam os primeiros condomínios fechados do território. Algumas manchas ao redor de Planaltina e acima de Sobradinho também já demonstram o surgimento desta modalidade de ocupação também na porção norte do DF. São, para o período, ainda uma exceção que não assume proporção significativa do sistema, para uma análise qualitativa. Como referência, a média de integração para todo o conjunto urbano alcança um valor de 0,642.

Para o segundo período ilustrado por meio do mapa entre 1989 e 1991 (Figura 4.9), percebe-se o surgimento de várias ocupações na porção leste do DF, configuradas como condomínios fechados. Na porção sudeste começa a se formar um núcleo composto por diversas pequenas ocupações mais conectadas entre si, porém bastante desvinculadas do resto da malha urbana, o que compromete questões configuracionais a despeito do preenchimento da malha. Já na região entre o Gama e Samambaia, o parcelamento da região rural cresce gradativamente. O trecho situado a nordeste do Plano Piloto e do Paranoá se adensa com a presença de novas ocupações

irregulares, todas bem caracterizadas pela sua descontinuidade em relação à malha urbana.

Em termos de integração, percebe-se que a EPIA permanece cristalizada como o trecho de maior potencial de acessibilidade, identificado por meio das cores vermelhas. Confirma-se o desempenho de excentricidade do Plano Piloto, uma vez que a estrutura de constelação do sistema implica a valorização das rodovias de acesso. Ainda que o tecido fique mais adensado, com o surgimento de novas áreas ocupadas, preenchendo os vazios, a média de integração cai ligeiramente. Embora não seja uma redução significativa (1,5%), revela que o processo de expansão não gerou melhorias na articulação do sistema.

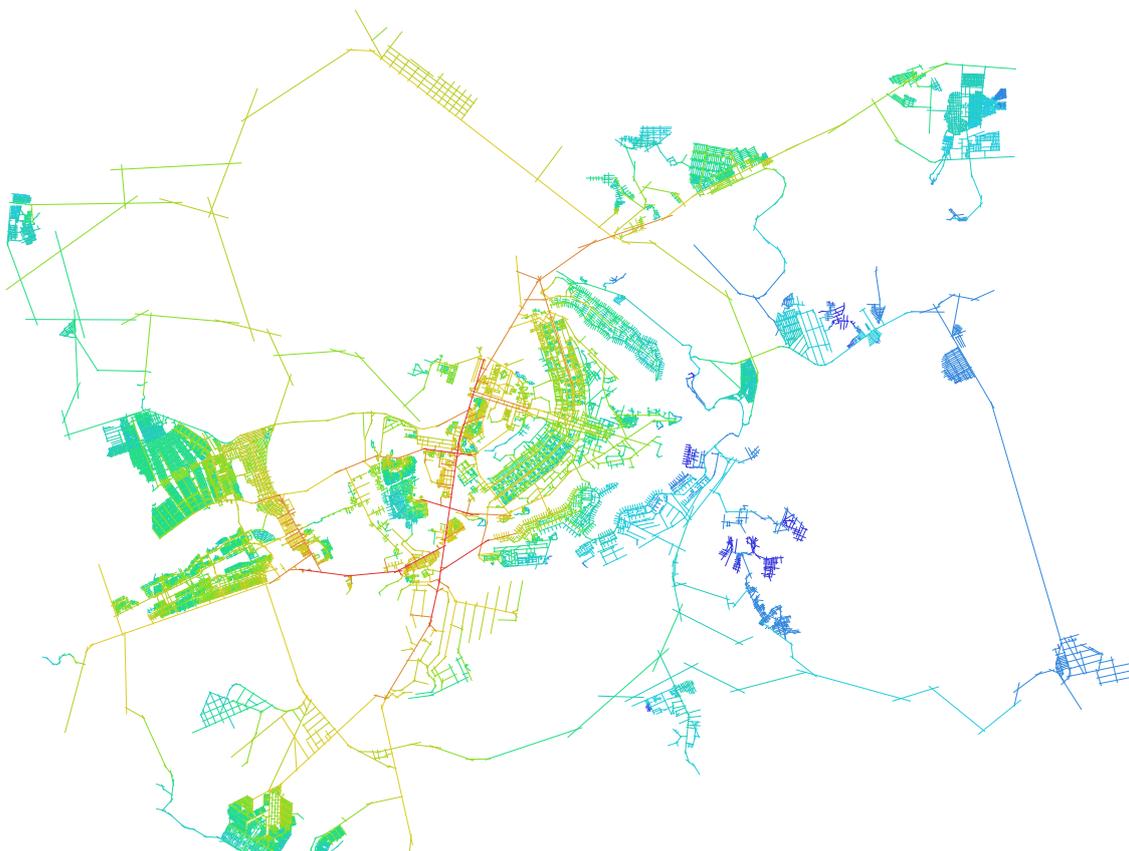


Figura 4.9 - Mapa axial de integração global HH (Rn) do período 1989 - 1991.

No ano de 1992 (Figura 4.10), muitas ocupações irregulares passam a compor a malha urbana do DF, como se percebe na região leste e, principalmente, nas áreas próximas a Sobradinho. A descontinuidade do tecido se mantém, porém as áreas situadas na região do Plano Piloto e Taguatinga se adensam gradativamente, com o

surgimento de novas cidades-satélites. Percebe-se, porém, que a via de maior integração permanece a mesma desde 1973. Segundo HOLANDA (2001), o processo de segregação na ocupação do território do DF aparece aqui pelo sistema urbano descontínuo, onde as linhas mais integradas estão sempre situadas fora do Plano Piloto, o que indica seu caráter excêntrico em relação ao sistema como um todo.

As novas ocupações por condomínios irregulares se revelam pouco conectadas ao sistema global, dada a privatização dos assentamentos e o partido baseado em acessos únicos e reforçam o caráter segregador da ocupação do território do DF. Cabe a observação de que as áreas inseridas na Bacia do Paranoá, próximas ao Plano Piloto, como é o caso da porção leste do DF, encontram-se em terreno bastante acidentado, o que dificulta uma ocupação mais adensada. Entretanto, a situação cênica aponta um potencial de ocupação por produzir loteamentos cuja perspectiva de valorização das visuais poderia se converter em poderoso valor agregado.

Por fim, as iniciativas de loteamento de glebas rurais ocorreram de maneira descontínua, onde uma gleba era parcelada inicialmente, o que levava outras glebas próximas a serem parceladas mais adiante. Entretanto, este modelo de ocupação do solo por condomínios fechados resultou em um tecido bastante recortado, onde cada pequeno trecho parcelado era implantado e isolado do entorno. Desta forma, com o surgimento de novas ocupações próximas às existentes, estas já não tinham se integravam às existentes, isolando-se por sua vez das demais e do entorno.

Para a perspectiva numérica, o período está praticamente estável quanto à média de integração, com valor (0,632) bastante aproximado ao recorte precedente (0,633). É reforçada a leitura de preenchimento do tecido sem contribuição para melhoria das relações interpartes.

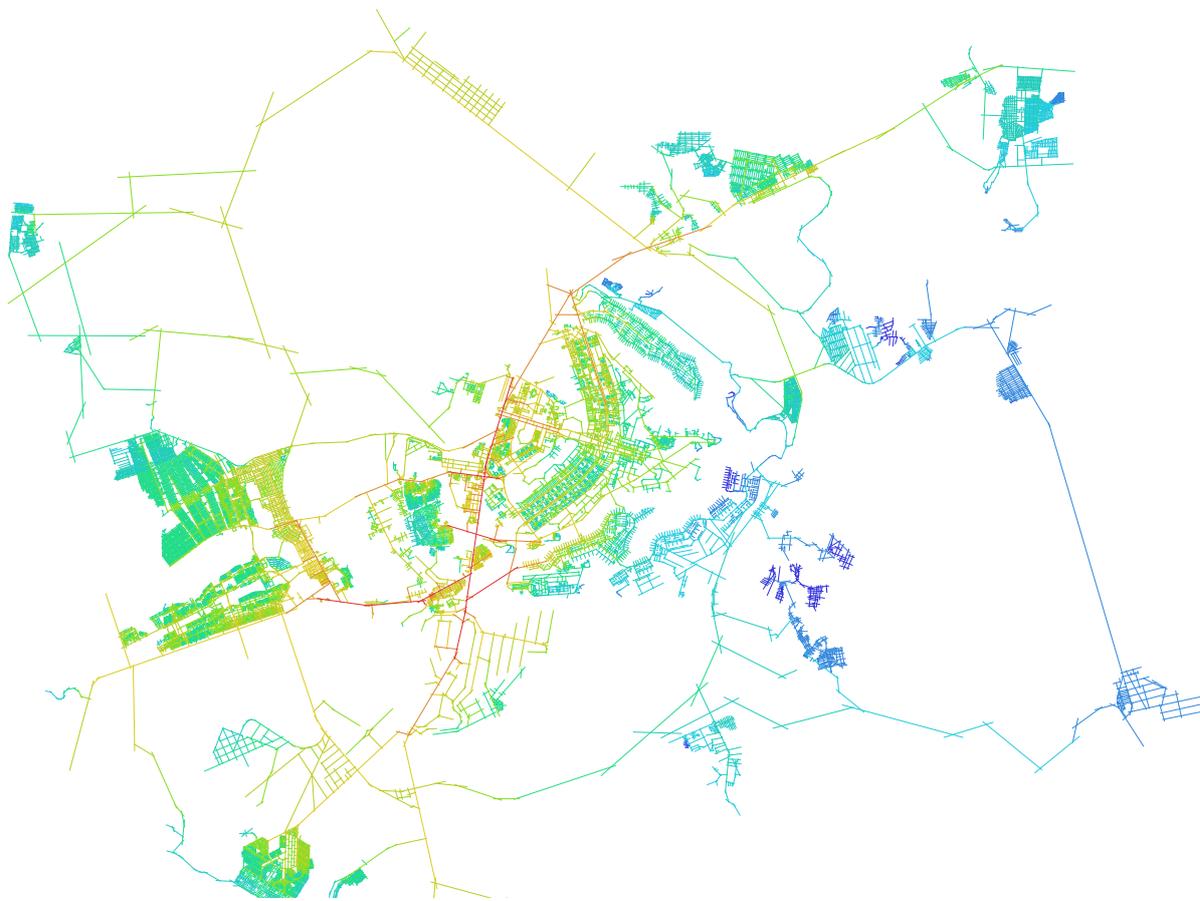


Figura 4.10 - Mapa axial de integração global HH (Rn) do período 1992.

No período entre 1993 e 2005 (Figura 4.11), a região leste do DF adquire novas ocupações por condomínios irregulares, adensando sua malha de forma geral. No entanto, verifica-se, ainda, que a integração do sistema altera-se ligeiramente, mas sem mudanças significativas, passando de 0,632 para 0,649 (aumento de 2,7%). Aspectos estruturais permanecem os mesmos: vias de conexão mais integradas estão fora do Plano Piloto, possivelmente associadas ao adensamento visível em toda a porção leste e no vetor de crescimento sudoeste, sentido Plano Piloto-Taguatinga.

Entre Samambaia e o Gama, as ocupações irregulares em áreas rurais também se intensificam, principalmente com o surgimento de Recanto das Emas e Riacho Fundo I e II, criando, assim, maior ocupação na faixa que acompanha a Estrada Parque Núcleo Bandeirante - EPNB, também de grande integração global dentro do sistema. As ocupações na região próxima a Sobradinho se acentuam e formam uma mancha mais contínua. A região que se mantém menos integrada permanece sendo a do eixo leste de crescimento urbano, composto exclusivamente por condomínios fechados

e por São Sebastião.

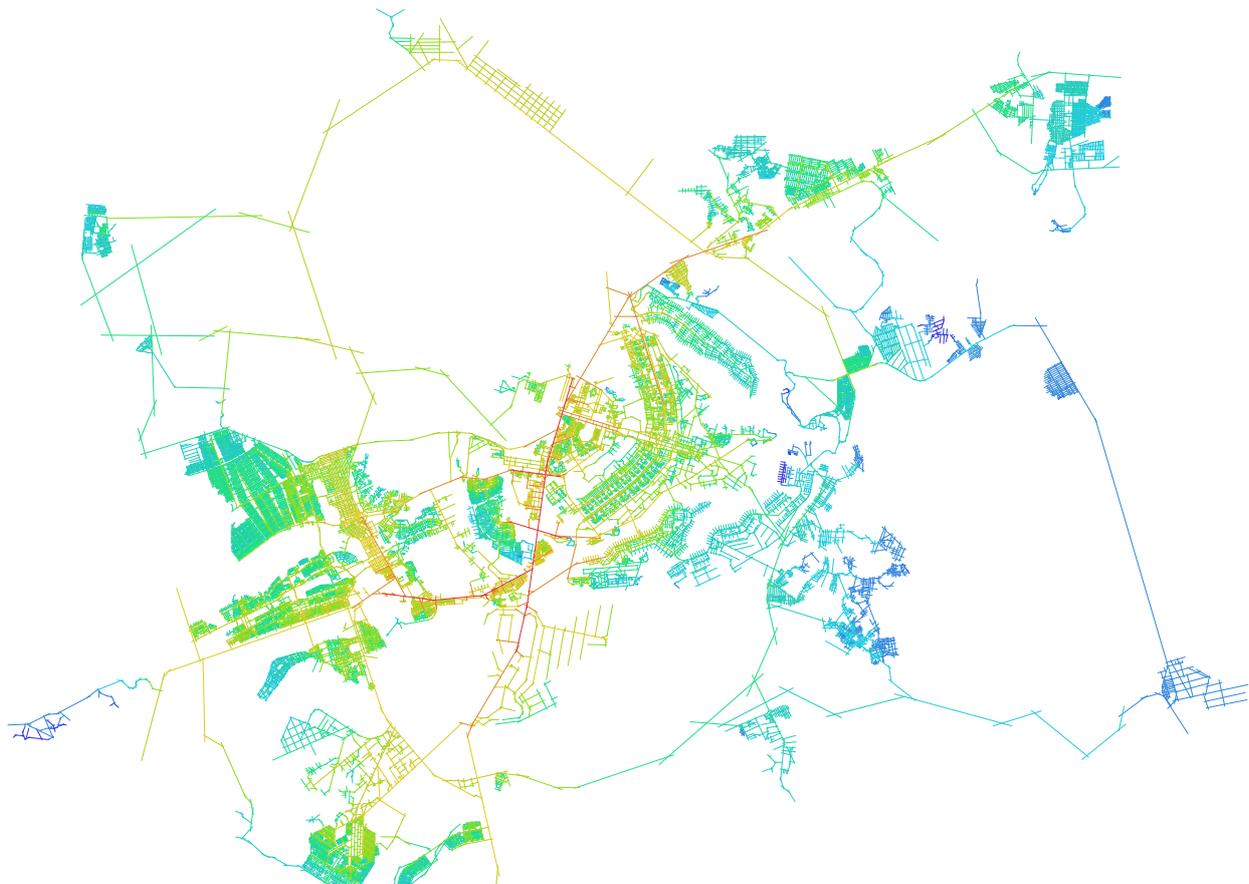


Figura 4.11 - Mapa axial de integração global HH (Rn) do período 1993 - 2005.

No período entre 2006 e 2009 (Figura 4.12), a malha urbana apresenta características de adensamento em quase toda a sua expansão. As regiões compostas pelos condomínios fechados se aproximam da malha mais adensada, como é o caso da região entre o Plano Piloto e Taguatinga, onde se encontra, agora, o Setor Habitacional Vicente Pires, os condomínios da região de Arniqueiras, Areal e as ocupações entre Taguatinga e Ceilândia. Entre Recanto das Emas e Gama, as ocupações por condomínios fechados se mantêm, caracterizando uma junção da porção oeste com a porção sul do território, sempre demonstrada pelas cores mais frias. Já na região de Sobradinho e Planaltina, o surgimento de condomínios permanece se intensificando, assim como a região próxima ao Paranoá e porção oeste do DF.

Estas últimas se configuram por um tecido mais fragmentado, sendo também compostas apenas por condomínios fechados. Reforçamos aqui que esta descontinuidade ocorre pelo fato de situarem-se em regiões de terreno bastante

acidentado, o que caracteriza impedimento natural a uma ocupação mais densa e contínua. Já na porção sudoeste, de terreno mais plano, as ocupações irregulares se conectam, aparentemente, ao tecido urbano das cidades-satélites.

O valor médio permanece estável, com ligeiro crescimento, passando de 0,649 (1993-2005) para 0,670 (2006-2009). Apesar do acréscimo de 3,2%, a diferença pouco significativa pode ser interpretada como a manutenção do desempenho configuracional, a despeito do preenchimento do tecido.

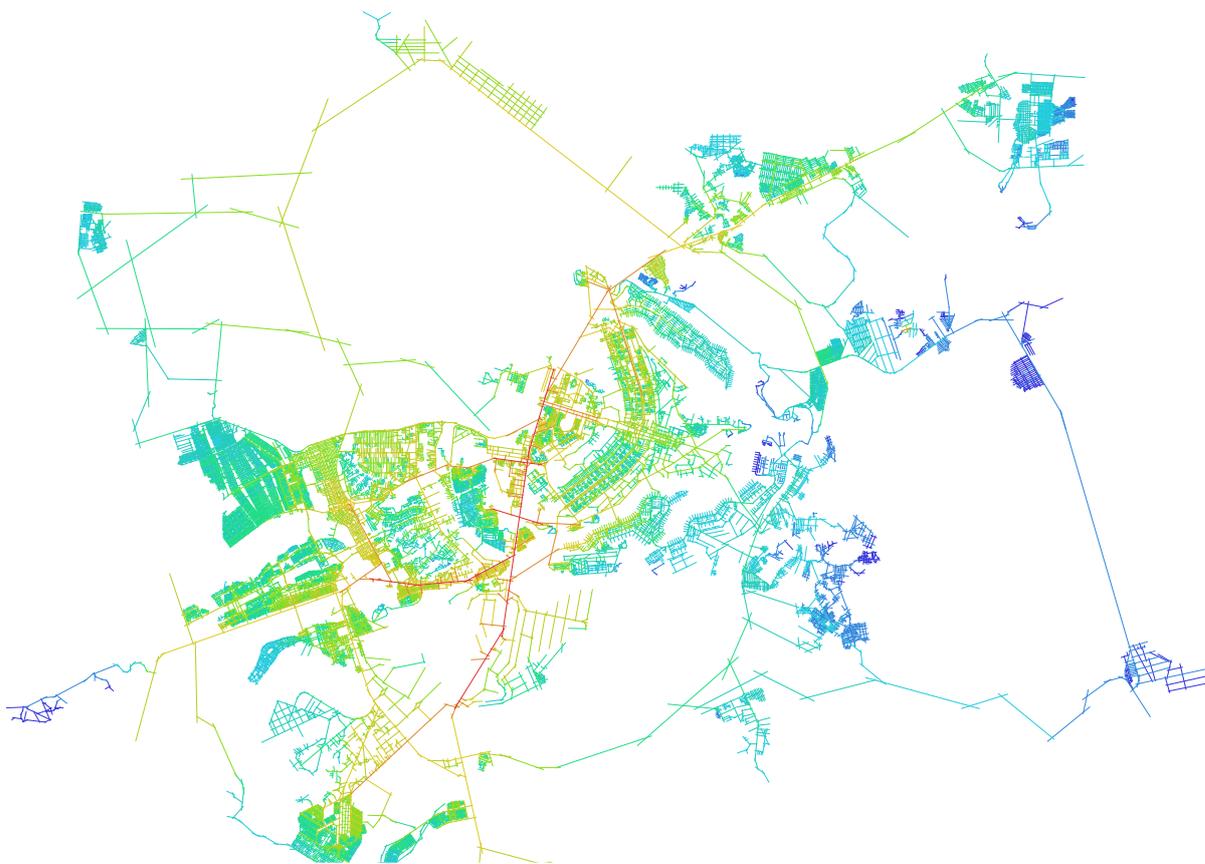


Figura 4.12 - Mapa axial de integração global HH (Rn) do período 2006 - 2009.

Em termos comparados, para consolidar os achados, a análise da variável de integração HH (Rn) indicou, ao longo do tempo, que os eixos de maior integração permanecem os mesmos, apesar do grande crescimento da malha urbana (Tabela 4.6). Além disso, não houve alteração substancial nos valores médios, a despeito do crescimento da mancha, o que reforça a perspectiva da pouca contribuição dos condomínios para melhorar a dinâmica urbana.

Uma outra estratégia para interpretar os valores consiste em, para cada

período, normatizar a escala dos valores de integração. Tendo em conta uma faixa de 0 a 100, o valor máximo para o período se converte em 100, enquanto o mínimo corresponde a 0. Por meio de estratégias de conversão, o valor médio é posicionado nesta escala. A iniciativa permite verificar se um valor médio, mesmo que mais elevado do que aquele do período anterior, de fato fica mais distante do valor máximo (acentuação quanto às medidas máxima e mínima). A conversão permite perceber se há maior distância entre os polos para cada um dos períodos.

Os resultados estão apontados na figura 4.13 e indicam que, do período 1989-1991 em diante, o valor médio convertido decresce, o que significa uma progressiva distância dos valores máximos, um indicativo de aumento da profundidade do sistema. Entretanto, à semelhança dos valores sem conversão, aqui as mudanças são pouco expressivas, embora ligeiramente mais acentuadas (cerca de 7% entre os picos máximo, em 1989-1991, e mínimo, em 2006-2009).

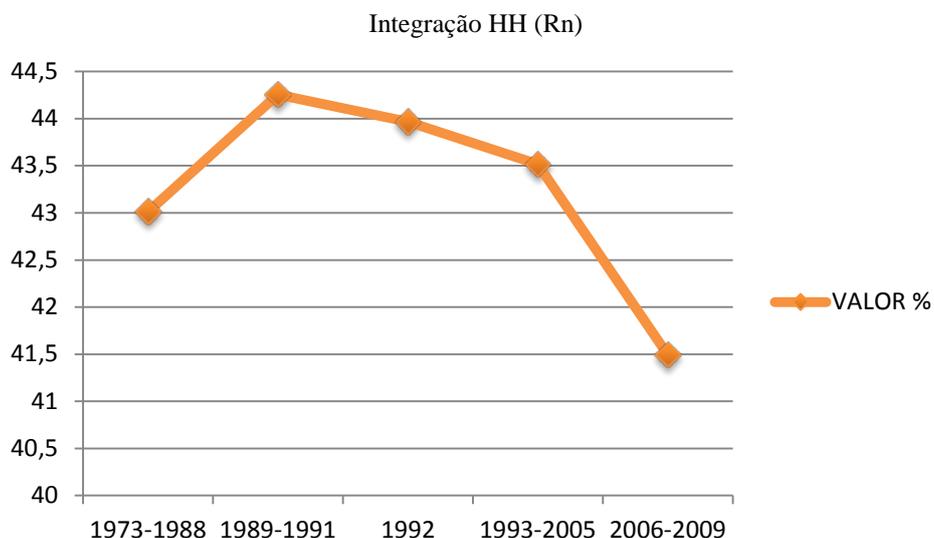


Figura 4.13 - Gráfico de valores de integração global, com valores em Base 100.

Este dado é fundamental para a análise da configuração da malha urbana no território do DF ao longo do tempo, pois percebemos que apesar do valor médio absoluto ser estável, ao longo do tempo, desde 1989, a média relativa (Base 100) está diminuindo, o que é uma expressão clara da fragmentação do espaço.

4.3.3 Integração Local (R3)

Em termos locais, em que se avalia a acessibilidade topológica considerando uma abrangência local para cada um dos eixos analisados, a variável de integração local R3 (Tabela 4.6) se assemelha à integração HH. Demonstra a relação de deslocamento local. Percebe-se que, ao longo do tempo, a integração local também sofre uma queda e posterior estabilização (Figura 4.14), sempre com valores aproximados.

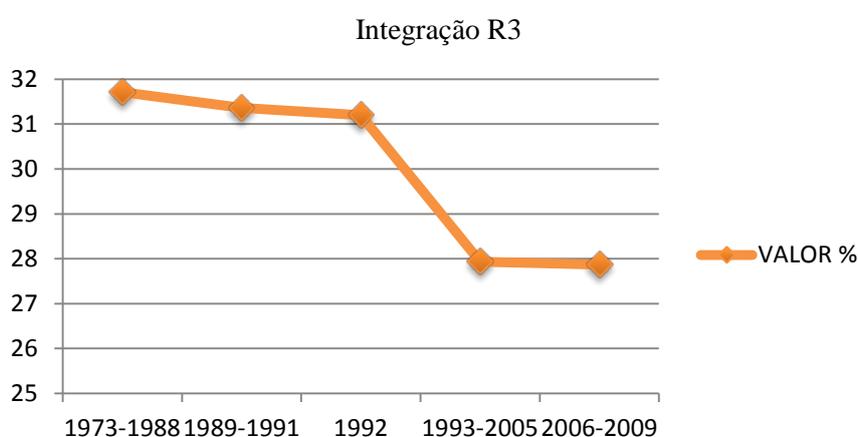


Figura 4.14 - Gráfico com valores de integração local HH (R3), com dados em Base 100.

Sugere-se que, durante a composição da malha urbana do DF, houve uma frequência cada vez maior de ruptura de sistemas viários locais em relação ao entorno próximo. Isso pode ser facilmente explicado levando-se em consideração que os condomínios fechados se configuram como pequenos núcleos isolados em relação ao entorno imediato, o que garantiria o isolamento e a exclusividade, integrante do discurso deste modelo de ocupação. Na medida em que este formato de ocupação foi surgindo, houve uma aceleração na queda da integração R3, comprovando que o tecido se compôs por pequenas porções isoladas do contexto, o que passou a reforçar a morfologia do tecido recortado em todo o território do DF. Após conformação do tecido, a integração local se estabilizou, o que reflete a estabilização da malha urbana e suas configurações.

4.3.4 Inteligibilidade

Articulando-se os valores de conectividade à integração global, é obtida a variável de inteligibilidade, a qual demonstra a relação entre a quantidade de conexões existente em um eixo e seu correspondente valor de integração. A medida deriva da expectativa humana de que eixos bem conectados sejam mais integrados, enquanto aqueles menos conectados seriam mais segregados. A inteligibilidade é interpretada segundo o coeficiente R^2 , que representa o grau de dependência de uma variável em relação à outra. Segundo READ (1997, apud MEDEIROS, 2006, p. 353), se um sistema apresenta poucas linhas globais, menos a probabilidade de ser inteligível, pois a relação global-local é comprometida tendo em vista a dificuldade em se apreender o sistema em sua inteireza. A apreensão sempre será por partes e restrita a certas áreas do espaço investigado de cada vez. Por outro lado, quando as vias mais integradas coincidem com aquelas mais conectadas, obtêm-se medidas mais elevadas, o que se interpreta como um fator de bom desempenho do espaço, pois a leitura de sua estrutura e hierarquia — legibilidade — seria mais clara (MEDEIROS, 2006).

No caso da expansão da malha urbana do DF, a primeira leitura que emerge é aquela de que os valores são demasiadamente baixos, o que exprime um robusto comprometimento da inteligibilidade – o sistema é difícil compreensão. As medidas não ultrapassam os 2% (Figura 4.15), o que conforma um dos piores cenários entre cidades brasileiras (MEDEIROS, 2006). Os resultados apontam que com o crescimento do sistema, este se tornou mais difícil de ser apreendido como um todo. A forma da cidade, com a expansão, mantém o denominado padrão colcha de retalhos, apesar dos condomínios ocuparem os espaços inicialmente vazios entre os subcentros urbanos. O que se percebe é que mesmo onde a malha aparentemente foi adensada e os vazios preenchidos, a capacidade de se apreender o sistema global é dificultado, por conta da articulação associada a desenhos "em árvore". Além disso, os núcleos urbanos mais afastados reforçam o caráter de fragmentação da malha urbana, o que alimenta ainda mais este valor decrescente.

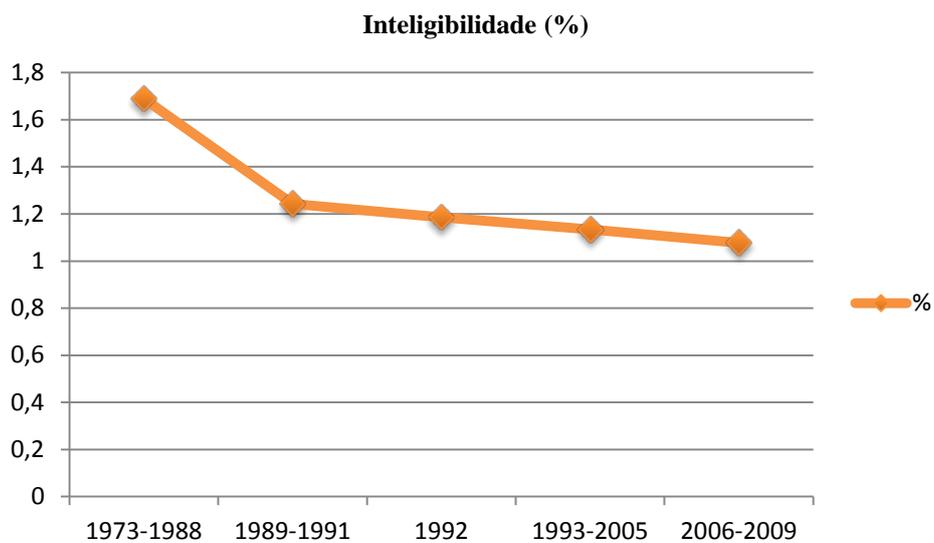


Figura 4.15 - Gráfico de valores de inteligibilidade.

Comparando o Distrito Federal com outras cidades brasileiras (Figura 4.16), percebemos que este se enquadra como um de menor inteligibilidade, devido ao seu tecido desconexo. Isto se deve a alguns fatos: primeiramente não existem grandes eixos conectores além dos originais, interligando as partes (a presença de eixos globais em todas as direções é essencial para garantir a articulação urbana). Em segundo lugar, como os condomínios são compostos, em sua maioria, por malhas desvinculadas do entorno imediato, com ruas curtas e sem saída, não há conexão entre as pequenas partes componentes da malha, o que gera grande dificuldade em se ler o sistema de forma global.

Inteligibilidade - Cidades brasileiras

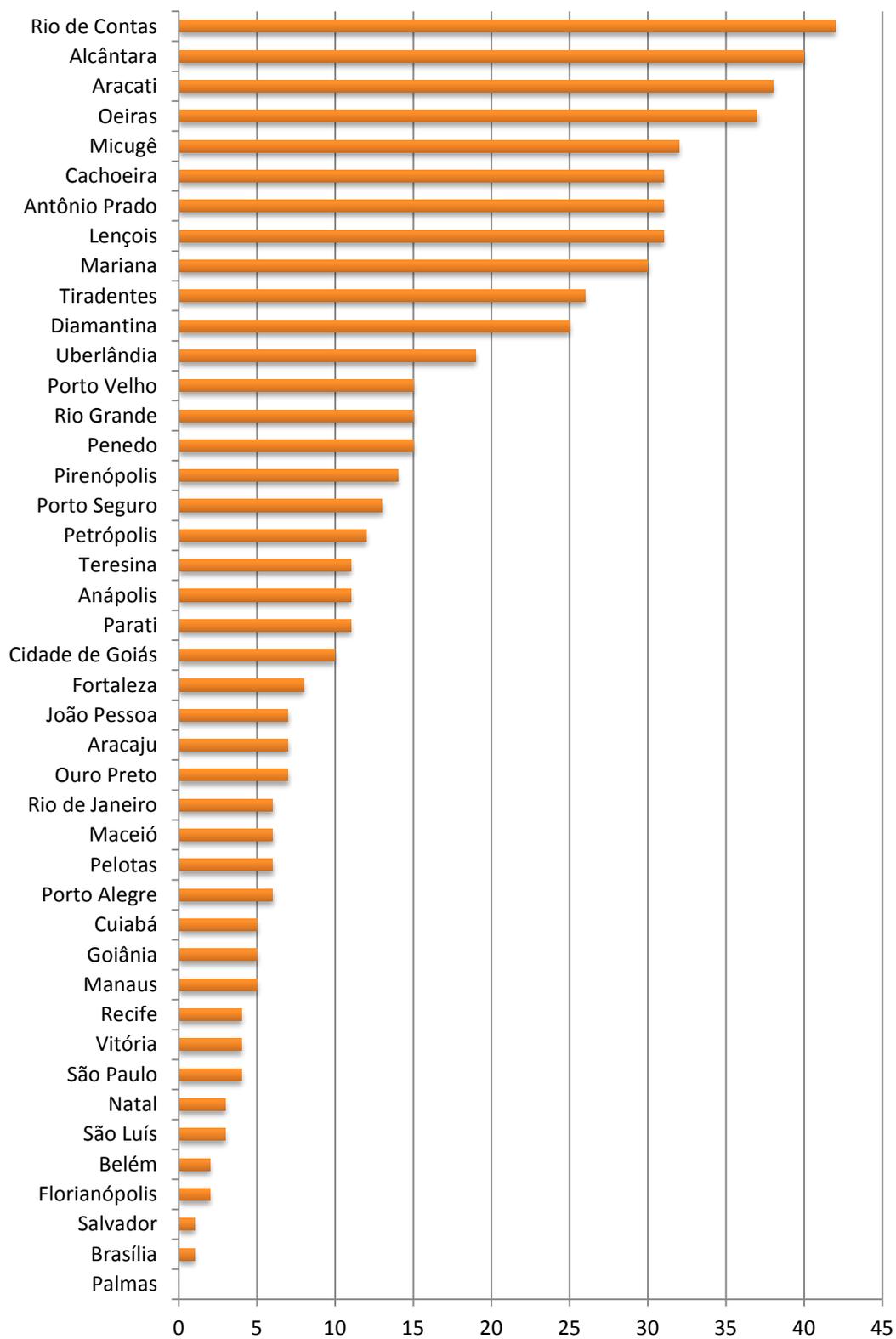


Figura 4.16 - Lista comparativa de cidades analisadas quanto à inteligibilidade. Fonte: MEDEIROS, 2006.

4.3.5 Sinergia

Ao se articular a variável de integração global R_n com a de integração local R_3 (Figura 4.17), pode-se analisar a sinergia entre as relações de deslocamento, por meio do coeficiente R^2 . Segundo MEDEIROS (2006), sistemas onde as propriedades locais reproduzem as propriedades globais de integração são considerados como positivos, pois seria possível perceber uma hierarquia local claramente definida, tendo em conta que a cidade é produto de diferenças e a heterogeneidade é desejada. A tendência recorrente na literatura é de que quanto maior o sistema, menos a sinergia, devido às perdas de propriedades locais, demonstrando que quanto maior o sistema, maior a tendência a se tornar labiríntico, resultado da falta de sincronia entre as propriedades globais e locais.

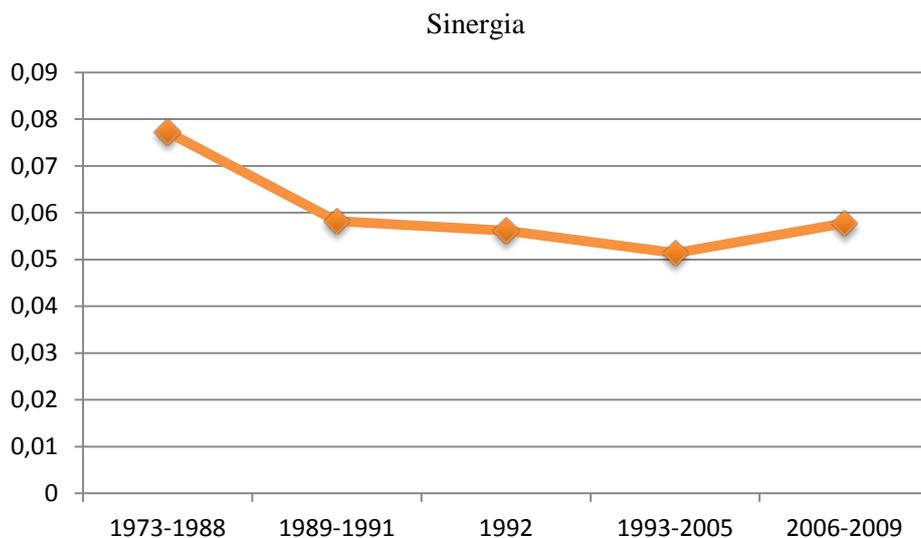


Figura 4.17 - Gráfico com valores de sinergia.

Para o cenário do Distrito Federal, pode se assumir que as taxas de sinergia tiveram pouca variação ao longo do tempo, o que demonstra que, mesmo com o crescimento da malha urbana do DF, as características de integração local-global permaneceram estáveis, à semelhança das demais variáveis. Entretanto, esta estabilidade se encontra em uma posição muito baixa, próxima a zero, o que reforça que os condomínios preenchem os vazios, mas não com qualidade suficiente para garantir a

melhoria nas relações no tecido urbano do DF.

Comparando o Distrito Federal com outras cidades brasileiras, percebe-se que esta apresenta o pior índice de sinergia, a reiterar a tese de que o tecido urbano é composto, essencialmente, por partes que não se conectam entre si, impedindo um bom desempenho de leitura em nível local e global, conforme pode ser verificado na figura 4.18.

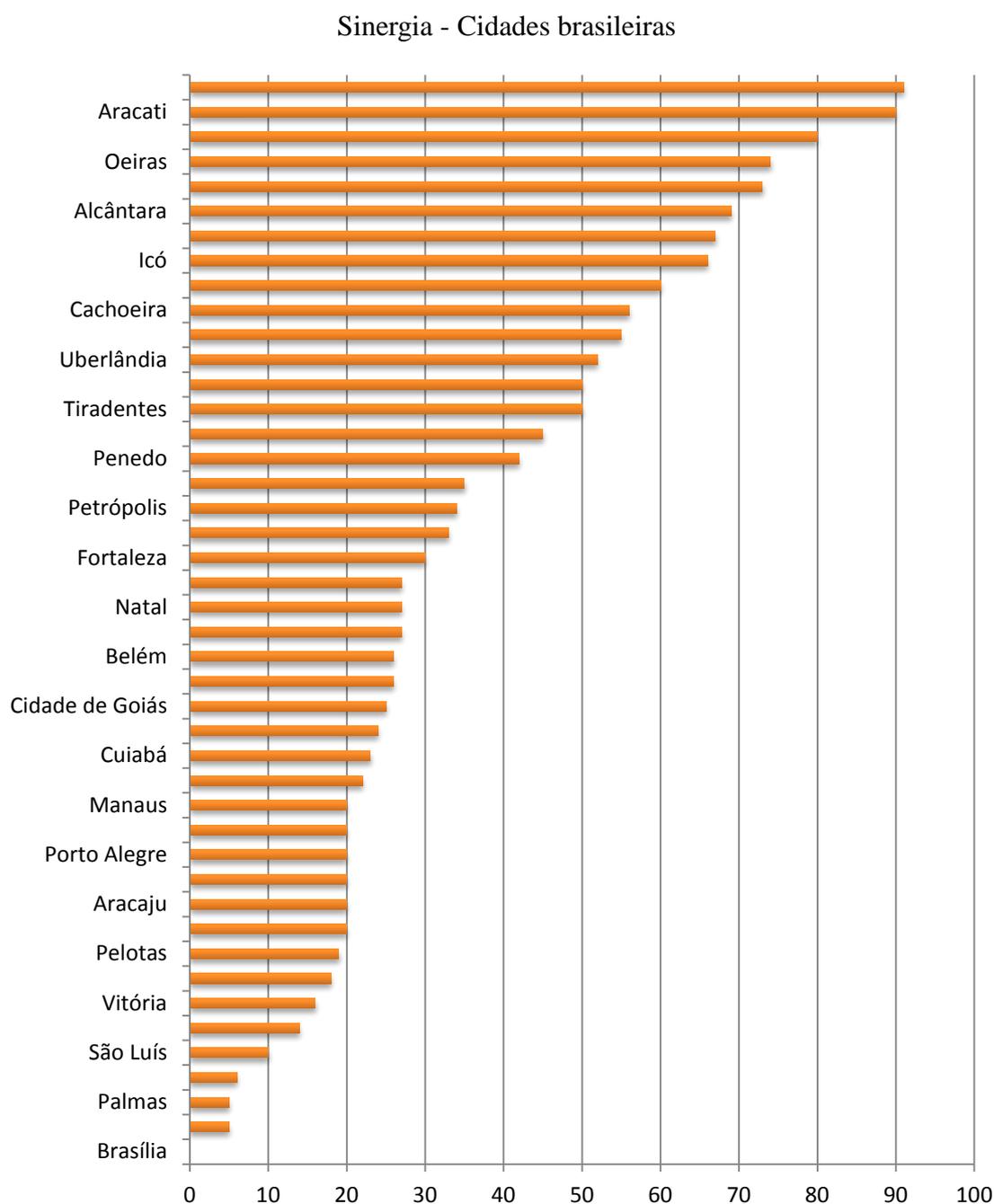


Figura 4.18 - Lista comparativa de cidades analisadas quanto à sinergia. Fonte: MEDEIROS, 2006.

4.4. Conclusões do Capítulo

Após analisarmos os períodos de atuação do Poder Público face às ocupações irregulares do solo urbano por condomínios fechados, percebe-se que houve momentos decisivos para o avanço destas ocupações. Da mesma forma, as ocupações geraram a necessidade de o Poder Público desenvolver instrumentos que buscassem uma solução legal para a nova configuração urbana que se afirmou, a cada dia, como uma resposta aos problemas de déficit habitacional para a classe média do DF.

Assim, com este capítulo, podemos responder à segunda questão definida inicialmente para este trabalho. **A atuação do Poder Público pode ser caracterizada de forma homogênea ao longo do tempo? Qual a periodização das atuações do Poder Público em relação à ocupação dos condomínios fechados?**

Percebemos que as políticas de regularização por parte do Poder Público geraram transformações espaciais que criaram implicações para a configuração do tecido urbano do DF. Esta atuação foi dividida em 5 períodos, com características bem específicas.

O primeiro período, de 1973 a 1988, caracteriza-se como a fase de surgimento do primeiro condomínio no DF, até o ano anterior ao primeiro instrumento a tratar de regularização de condomínios no DF.

O segundo período, de 1989 a 1991, representa o surgimento dos primeiros instrumentos legais de atuação do Poder Público, porém estes ainda representavam as primeiras tentativas de atuação diante de uma realidade para a qual o governo não estava preparado. Neste momento, apenas a TERRACAP detinha o poder de parcelar a terra urbana e oferecer lotes comercializáveis. Assim, todo empreendimento surgido nesta época se caracterizou como irregular. As tentativas de resolução destas irregularidades se configuraram como arbitrárias, beneficiando poucos em detrimento da realidade como um todo.

O terceiro período, específico do ano de 1992, reflete diretamente as consequências do período anterior, o qual resultou em ocupações desenfreadas pelos condomínios irregulares. Neste momento, o planejamento urbano passa das mãos do

poder executivo para o legislativo. Este passa a permitir que o empreendedor particular também possa realizar o parcelamento do solo urbano. Foram criadas diversas leis e decretos distritais, visando facilitar a regularização dos condomínios.

Já no quarto período, de 1993 a 2005, o Poder Público adota medidas mais eficazes de combate à irregularidade, como padronização nas exigências para se solicitar aprovação de um novo parcelamento de solo, bem como os setores habitacionais, visando regularizar em conjunto grandes aglomerados de condomínios.

Por fim, o período de 2006 a 2009 se inicia com a publicação do Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, o qual apresenta a realidade dos condomínios, já abrangendo 25% da população do DF. Diante deste cenário, o Poder Público adota medidas de atuação, com a criação de um grupo representante de todos os órgãos envolvidos na regularização dos condomínios, de forma a trazer maior agilidade na análise dos problemas, bem como dos documentos, estudos e projetos apresentados pelos representantes destes condomínios, visando à sua regularização. Diante da irreversibilidade do panorama do DF, Poder Público se comprometeu a regularizar ocupações em áreas até então não passíveis de uso urbano. Assumiu definitivamente que a melhor forma de combate à irregularidade seria de conseguir adequar, minimamente, os condomínios existentes, às exigências legais para, a partir de então, definir regras claras e possíveis de serem cumpridas para que as futuras ocupações possam ocorrer de forma legal.

Com o fechamento deste capítulo, podemos também responder ao terceiro questionamento da presente pesquisa. **De que maneira a malha urbana do Distrito Federal se transformou com as ocupações dos condomínios fechados ao longo do tempo?**

Os condomínios fechados ocuparam, ao longo do tempo, os espaços vazios situados em áreas nobres, próximas ao Plano Piloto e, posteriormente, próximas às cidades-satélites de maior expressão dentro do cenário do DF.

Contudo, apesar dos condomínios fechados contribuírem na formação da malha urbana atual, as variáveis de análise demonstram que o adensamento não atua significativamente em uma melhoria nas conexões do tecido urbano, preenchendo os vazios. Assim, os resultados demonstram uma contradição, pois mesmo com um

aumento bruto de eixos de conexão ao longo do tempo, os condomínios não produziram melhor desempenho nos índices de integração, conectividade, inteligibilidade e sinergia do sistema.

Ainda que a literatura aponte o impacto negativo da fragmentação espacial para as cidades, conforme explora MEDEIROS (2006), mesmo quando os vazios são preenchidos, caso as intervenções não ocorram efetivamente articulando a mancha urbana, o desempenho continuará comprometido. É o cenário dos condomínios no DF, pois suas estruturas internas não produziram uma maior articulação do sistema urbano.

Portanto, o que caracteriza a descontinuidade e o caráter segregado da malha viária do Distrito Federal não é fruto do surgimento dos condomínios, mas sim da configuração assumida para o tecido urbano, a partir de um conjunto de preceitos modernistas. Entretanto, a intensificação do modelo dos condomínios nas últimas décadas, apesar do preenchimento dos vazios, não trouxe uma melhora para o caráter fragmentário e descontínuo do tecido. Estas ocupações se basearam prioritariamente em acessos únicos, desconectados dos assentamentos contíguos, gerando um conjunto de ilhas espaciais. A segregação, portanto, perpetua-se no território.

CONCLUSÃO

O surgimento dos condomínios fechados deriva de um processo social mundial de autossegregação da classe média, buscando estar entre seus iguais e isolando-se, portanto, de segmentos sociais diferentes do seu. Esta modalidade de ocupação urbana se inspira no modelo de cidades-jardim, criadas no século XIX, que se constituíam por núcleos autônomos situados nas periferias das grandes cidades e que buscavam qualidade de vida, com a proximidade com a natureza e um consequente retorno ao campo. Atualmente, estes condomínios afetam a relação público-privado, interiorizando atividades até então realizadas em espaços públicos, portanto, de acesso a todos. Apresenta, ainda, a característica de privatização dos espaços de uso coletivo, restringindo o seu acesso apenas às pessoas que fazem parte daquele grupo social.

No DF, os condomínios fechados aparecem como uma solução para os problemas de falta de oferta habitacional para a classe média. Estes surgem de forma ilegal, tendo em vista que até 1992, apenas a TERRACAP detinha o direito de ofertar lotes residenciais dentro do DF. Desta forma, não havendo atendimento à demanda crescente habitacional para a classe média, derivada do aumento populacional maior do que o previsto, áreas rurais e de preservação ambiental foram, gradativamente, sendo ocupadas por esta forma de parcelamento de solo. Outro fator que levou a classe média a responder positivamente ao apelo dos condomínios fechados foi a possibilidade de construção diferenciada em relação ao que era então oferecido pelo modelo modernista do Plano Piloto e cidades-satélites. A classe média não se identificava com as poucas variações de moradias, podendo, assim, trazer para si as possibilidades ofertadas apenas nos bairros mais nobres do DF, como Lago Sul e Norte e Park Way.

Apesar de diversas propostas terem sido desenvolvidas de forma a atender à demanda habitacional na classe média, muitas delas não saíram do papel, enquanto outras foram desvirtuadas, voltando-se à especulação imobiliária e, conseqüentemente, não atingindo seu objetivo. Assim, os parcelamentos irregulares ocuparam grandes áreas nobres ociosas entre o Plano Piloto e as cidades-satélites, o que propiciou a possibilidade de moradia em regiões mais próximas ao centro urbano.

Primeiramente, para enquadrar o tema deste trabalho, foi necessário

classificar o que se considerou como classe média neste trabalho. A renda média da população do DF é superior à do restante do país, portanto, a classificação do IBGE para definição de classes sociais não se aplica à sua realidade, pois grande parte da população estaria inserida em uma classe superior à que realmente se encontra. Buscamos o critério de classificação desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República em conjunto com diversos outros órgãos, que reconheceram que a classe média apresenta bastante heterogeneidade resultante das mudanças sociais ocorridas no país nos últimos anos. Como resultado, definiram que a classe média seria o estrato social com orçamento balanceado, onde as famílias já não precisam mais dedicar uma parcela muito elevada de sua renda para compra de bens essenciais, mas também não possuem recursos suficientes para permitir que a parcela de gastos destinados a bens supérfluos seja significativa. Ou seja, consideramos aqui que, em geral, a população que ocupa os condomínios irregulares no DF pertence à classe média, por possuírem condições financeiras para adquirir um lote e construir sua casa sem ajuda de programas habitacionais ou financiamentos bancários, porém não possui recursos suficientes para adquirir um imóvel nos bairros mais nobres do DF, como Lago Norte e Sul, Asas Norte e Sul e Park Way.

Portanto, com este trabalho, buscamos classificar as políticas de ordenamento territorial, visando definir períodos de atuação do Poder Público em ações de regularização dos condomínios fechados. Por fim, foram construídos mapas axiais representativos das manchas de crescimento urbano ao longo do tempo, visando perceber de que forma as políticas públicas de regularização criaram transformações espaciais que, por sua vez, geraram implicações na construção do tecido urbano do DF. Assim, formulamos três perguntas, as quais buscamos responder ao longo desta pesquisa.

Como é possível ler a relação causa-efeito, caso existente, entre as políticas públicas e a ocupação dos condomínios fechados? Esta primeira indagação foi respondida com o desenvolvimento do Capítulo 3. Percebemos que existe, sim, uma relação de causa-efeito entre as políticas públicas e a ocupação dos condomínios fechados ao longo do tempo. Como vimos, as ações do Poder Público geraram avanços ou estabilização das ocupações em determinados períodos, assim como as ocupações fizeram com que os instrumentos de combate à irregularidade das ocupações

amadurecessem, de acordo com o aprofundamento do tema e de suas características e peculiaridades.

Quanto à questão da irregularidade dos condomínios, percebemos que esta ocorreu, em muitos casos, devido à falta de instrumentos legais que permitissem ao parcelador privado oferecer lotes residenciais, em complementação ao ofertado pela TERRACAP.

Durante décadas, a realidade das ocupações irregulares por condomínios fechados foi completamente ignorada. Posteriormente, ocorreram algumas tentativas de ajuste destas ocupações à legislação ambiental e urbanística vigentes à época. Porém, estas tentativas foram pontuais, pois o Poder Público não enxergava a problemática de forma global, tampouco percebia as causas reais para estas ocupações estarem ocorrendo desenfreadamente. Muitos casos de conivência, aliados a instrumentos jurídicos que impediam as ações efetivas da fiscalização foram alavancas para que os condomínios proliferassem, diante de um descrédito nos instrumentos de regularização.

Houve um processo de amadurecimento, ao longo do tempo, por parte do Poder Público. Estes próprios instrumentos, na medida em que sofreram alterações, passaram a abranger diversas facetas do problema, como a questão ambiental, que se apresentava superficial e desatualizada, mesmo depois de alterações primárias, que permitiriam liberação de áreas propícias a ocupações urbanas. A questão urbanística do condomínio fechado ainda permanece sem solução efetiva para as inúmeras ocupações. Quanto à questão fundiária, esta se caracteriza, ainda hoje, como o grande entrave no processo de regularização de inúmeros condomínios. Muitos destes, inclusive, já cumpriram com todas as exigências e obrigações urbanísticas e ambientais, contribuindo, inclusive, com redes de infraestrutura urbana completa. No entanto, a irregularidade permanece, diante da dificuldade de se estabelecer diretrizes quanto à procedência da terra e de como ocorrer a transferência para os atuais compradores e/ou moradores.

Os planos de ordenamento do território elaborados para o DF, a partir de 1970, mantiveram durante décadas uma visão generalista da ocupação do território. Determinavam indicadores de crescimento urbano, baseados em premissas que, com o tempo, foram ultrapassadas, como de possível criação de barragens visando ao abastecimento de água do DF. Estes indicadores, mesmo depois de terem sido alterados,

continuaram a ser considerados como diretriz primeira na indicação do eixo de crescimento urbano do DF.

As ocupações por condomínios irregulares ocorreram exatamente no eixo contrário ao indicado nos planos de ordenamento do território, indicando a necessidade de serem revistos alguns norteadores até então não questionados.

Por outro lado, a partir do momento em que as ocupações atingiram proporções irreversíveis em áreas até então consideradas intocáveis, o Poder Público passou a considerar a possibilidade de alguns estudos, principalmente ambientais, serem mais aprofundados, permitindo, em alguns casos, ocupação urbana de baixa densidade, como é o caso dos condomínios. No entanto, os possíveis danos ambientais já eram fato consumado, o que tornou as medidas compensatórias pouco efetivas, além de extremamente onerosas tanto para o Poder Público quanto para os moradores dos condomínios.

Além disso, o próprio Poder Público demorou a se estruturar adequadamente em relação à questão da irregularidade dos condomínios. Os casos de irregularidades, inicialmente, eram levados a diversos órgãos públicos, os quais não tinham estratégias de ação definidas. Assim, os processos de regularização tramitavam de órgão em órgão, sem que houvesse um trabalho conjunto entre as diversas instâncias envolvidas, visando a uma solução conjunta e definitiva.

Atualmente, o Poder Público conta com a formação de um Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR o qual abrange representantes de todos os órgãos envolvidos no processo de regularização e está vinculado diretamente à governadoria do DF. Este grupo detém poder de decisão, porém ainda limitado, devendo se dirigir aos seus órgãos de origem. No entanto, estabeleceu diretrizes de simplificação para as diversas etapas a serem cumpridas pelos condomínios que visam a sua regularização.

Faltam, ainda, ações efetivas de paralisação de novas ocupações, bem como de fiscalização e policiamento sobre novas grilagens de terras, especialmente as terras públicas, as quais muitas vezes sofrem com o abandono e ocupações clandestinas.

Já no Capítulo 4, podemos responder à segunda pergunta definida para este trabalho. **A atuação do Poder Público pode ser caracterizada de forma homogênea**

ao longo do tempo? Qual a periodização das atuações do Poder Público em relação à ocupação dos condomínios fechados?

As ações do Poder Público apresentam características específicas de atuação ao longo do tempo, que geraram avanços ou estabilização nas ocupações irregulares de condomínios fechados do DF. Sua atuação ocorreu de forma heterogênea ao longo do tempo, sendo dividida em 05 períodos de atuação, com características bem específicas.

A primeira fase, de 1973 a 1988 se caracteriza como a fase do surgimento do primeiro condomínios no DF, até o ano anterior ao primeiro instrumento que tratasse de regularização de condomínios no DF. Neste período, foram contabilizados 170 condomínios implantados no DF, sendo que apenas 20 possuíam processo aberto junto ao Poder Público, os quais tratavam de denúncias e de ações de fiscalização. Os condomínios se localizavam bastante espalhados pelo território do DF, ainda não vinculados à malha urbana de nenhuma cidade-satélite ou Plano Piloto e foram implantados, em grande parte, em terras não desapropriadas ou desapropriadas em comum. Este indício revela que os primeiros condomínios não se caracterizam por grilagem de terras, mas sim por ser iniciativa dos próprios proprietários das glebas parceladas.

O segundo período se situa entre 1989 e 1991 e representa o surgimento dos primeiros instrumentos legais de atuação do Poder Público. Ainda não apresentava regras de como o empreendedor privado poderia efetuar parcelamento de solo, porque até essa época, a oferta de lotes urbanos se restringia à TERRACAP. Portanto, até esse momento, todos os condomínios surgiram de forma irregular, sem terem normas ou leis que disciplinassem a prática do parcelamento de solo urbano.

No entanto, os instrumentos promulgados nesta época, como a Lei nº 54/89, apenas introduziam a possibilidade de análise da viabilidade de regularização dos condomínios fechados. Entretanto, ainda não havia possibilidade de se aprovar uma ocupação que contradizia tanto a legislação ambiental, quanto à urbanística, além de não haver possibilidade de resolução da questão fundiária. Assim sendo, muitos parceladores preferiram se manter no anonimato ao invés de se cadastrar junto ao Poder Público e correr o risco de sofrer desconstituição. Desta forma, apenas 78 condomínios se tornaram objeto de processos de regularização, diante de uma realidade muito maior de condomínios irregulares em todo o território do DF.

Os condomínios cadastrados neste período já começam a configurar, junto aos condomínios mais antigos, pequenas conurbações ao longo do território do DF. Muitos destes surgem em consequência da existência de parcelamentos próximos e facilidades de convivência e por meio de instrumentos jurídicos, como mandados e liminares, que proibiam derrubadas em locais específicos. As ações arbitrárias do Poder Público, somadas aos instrumentos jurídicos que beneficiavam as novas ocupações irregulares, deram margem a novas ocupações irregulares, que proliferaram em números cada vez maiores.

A terceira fase, específica do ano de 1992, reflete diretamente as consequências do período anterior, o qual resultou em ocupações desenfreadas por parte dos condomínios irregulares. Este se configura por um marco divisor dentro do contexto das ações do Poder Público diante das ocupações irregulares. Foi promulgado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, no qual inova considerando a possibilidade de oferta de lotes urbanos por parceladores privados. Este plano diretor, aprovado pela Câmara Legislativa do DF põe, pela primeira vez, a questão da irregularidade das ocupações nas mãos do poder legislativo, o que até então estava concentrado apenas no poder executivo.

Diante desse fato, o PDOT sofreu diversas alterações referentes a datas-limite para registro dos condomínios fechados diante do Poder Público. Estas alterações sofridas mostram claramente a tentativa do legislativo em se evitar a desconstituição dos condomínios, que estava definido pelo plano diretor como condição para os condomínios que não se apresentassem ao Poder Público.

Assim, 53 condomínios foram cadastrados pelo Poder Público neste ano, o que demonstra que novos condomínios surgiram desde 1973, além dos já então computados. A partir desses 53 condomínios, passa-se a perceber a geração de um novo anel de crescimento urbano dentro do território do DF, no sentido nordeste/sudeste. Este vetor de crescimento ia de encontro ao que determinavam os planos de ordenamento territorial anteriores ao PDOT/92, que era de indicativos de crescimento no sentido sudoeste.

O avanço desenfreado das ocupações irregulares de condomínios fechados levou o Poder Público a adotar medidas mais efetivas de combate e de resolução das ocupações estabelecidas. Assim se caracteriza o quarto período de atuação do Poder

Público, que se passa entre 1993 e 2005.

Surgiram padronizações para desenvolvimento e apresentação de projetos urbanísticos, bem como se estabeleceram percentuais de destinação de áreas públicas dentro de cada parcelamento de solo. Foi estabelecido um passo a passo das etapas a serem vencidas pelos interessados em regularizar um condomínio, bem como as restrições ambientais foram detalhadas e permitiram a definição de áreas passíveis a ocupações urbanas de baixa densidade, ao invés da proibição total de qualquer tipo de ocupação.

Entretanto, os instrumentos elaborados demonstravam definições arbitrárias e, muitas vezes, de favorecimento a certos parcelamentos, em detrimento de outros. O rezonamento da APA do Rio São Bartolomeu, que deveria ser totalmente técnico, apresenta, até hoje, definições de usos claramente irregulares e direcionadas a determinados condomínios fechados.

Um instrumento que serviu como um novo marco na forma de encarar a questão da irregularidade dos condomínios fechados foi a criação dos setores habitacionais. Estes setores agrupavam diversos condomínios, situados na mesma região, e com características semelhantes, seja referente à situação fundiária, seja quanto às questões de atendimento por redes de infraestrutura, seja por semelhança ambiental ou urbanística.

Os setores habitacionais serviram para que diversos condomínios tivessem questões referentes à sua regularização tratadas em conjunto, poupando esforços e gastos individuais e trazendo soluções conjuntas para cada caso. Neste período, as aglomerações de condomínios irregulares já preenchem boa parte dos vazios existentes entre as cidades-satélites, entre si e em relação ao Plano Piloto. Configuram claramente o avanço do crescimento urbano na porção leste do território do DF, formando um anel que surge na porção oeste de Ceilândia, passa pela área situada entre o Recanto das Emas e Gama, se desenvolve em Santa Maria, de onde se une a ocupações de São Sebastião, Lago Sul e Paranoá. De lá, ressurgem no Lago Norte, Sobradinho e Planaltina. A única porção não afetada pelos condomínios irregulares situa-se na porção noroeste, justamente onde existe o Parque Nacional, área restrita e permanentemente vigiada. Este parque, no entanto, não foi o bastante para impedir ocupações que surgiram à margem da rodovia DF-003.

Por fim, a última fase de atuação do Poder Público face à regularização de condomínios fechados no DF se situa entre 2006 e 2009. Esta fase surge a partir da publicação do Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH/GDF, em 2006. Este diagnóstico revela, finalmente, as características dos condomínios irregulares, permitindo que fossem traçadas ações mais efetivas e direcionadas aos problemas existentes. Nenhuma vez, antes deste diagnóstico, houve uma leitura geral da situação dos condomínios, tampouco se sabia ao certo a real situação de cada um deles.

A partir desse diagnóstico, foi montado o GRUPAR, citado mais acima, o qual trouxe grandes avanços aos processos de regularização dos condomínios. Mostrou que, com praticidade, eficiência e técnicos capacitados, seria possível se alcançar a regularização. Porém, a questão fundiária ainda se revelava o grande entrave para a finalização do processo, com o registro cartorial das unidades imobiliárias criadas nos condomínios.

Por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 002, de 2008, firmado entre o GDF, MPDFT e TERRACAP, tornou-se possível regularizar ocupações em áreas com até 30% de declividade, o que até então só era possível até 10% de declividade.

Ainda no Capítulo 4, podemos responder à terceira pergunta desta pesquisa: **De que maneira a malha urbana do Distrito Federal se transformou com as ocupações dos condomínios fechados ao longo do tempo?** Após a análise das variáveis sintáticas fornecidas com a confecção dos mapas axiais correspondentes a cada período de atuação do Poder Público, percebemos que os condomínios vieram, progressivamente, ocupar os vazios existentes no tecido urbano do DF. Entretanto, apesar de os condomínios terem visivelmente contribuído na composição das ocupações urbanas atuais, com um maior adensamento do tecido, este preenchimento não trouxe melhoras para a articulação da malha urbana. Os indicadores de conectividade, integração, inteligibilidade e sinergia do sistema mantiveram, ao longo do tempo, uma estabilidade em seus índices. Isto significa que o que caracteriza o caráter segregado da malha urbana do DF não é fruto do surgimento dos condomínios, mas sim da configuração de segregação que o tecido adotou desde o início de sua implantação,

sendo perpetuado pelos condomínios, adensando, porém não conectando os eixos de circulação.

Atualmente, a questão dos condomínios irregulares configura-se como uma situação irreversível dentro do cenário do DF. No entanto, esta pode e deve ser controlada, de forma a não haver mais ocupações em desconformidade com a legislação vigente. Por outro lado, as existentes a serem regularizadas devem ser adequadas a esta legislação, de forma a compensar os danos causados e mitigar os possíveis efeitos futuros, seja em termos ambientais, de impacto urbano, ou mesmo de avanços em áreas inadequadas.

Um dos grandes entraves para se permitir o tipo de ocupação no formato de condomínio fechado remete justamente à questão das áreas públicas, que se tornam restritas ao acesso de todos a partir do momento em que estão inseridas dentro dos limites dos muros do condomínio. Vimos que no caso de condomínios implantados irregularmente, todas as áreas de caráter público podem ser submetidas a um fechamento em caráter precário, onde o Estado autoriza o fechamento de áreas públicas, estabelecendo certas condições, como de obrigação de manutenção destas áreas, bem como de livre acesso das pessoas que se dirigem aos serviços coletivos, por exemplo. Outra solução seria a de derrubada total dos muros e guaritas de todos os condomínios. Assim, estes parcelamentos de solo passariam a fazer parte da malha viária do DF, como as áreas públicas não seriam mais um problema a se resolver em relação à regularização dos condomínios. Já no caso de novos parcelamentos, na modalidade de condomínios, estes poderiam adotar um novo formato, dispondo, por exemplo, das áreas públicas fora do cercamento dos muros, nos moldes de diversas outras cidades brasileiras. Deste modo, apenas a área destinada aos lotes residenciais de serviços restritos seria isolada por muros e guarita.

Sobre a problemática da questão fundiária dos condomínios fechados, esta decorre da desapropriação incompleta realizada pela NOVACAP, no início da implantação do DF, além das demarcações antigas, repletas de erros de precisão e de informações equivocadas. Estes problemas dão margem a dificuldades enfrentadas tanto pelo Poder Público quanto pelos interessados, em se definir a propriedade das glebas onde os condomínios foram implantados, bem como em realizar a transferência de propriedade das unidades imobiliárias criadas nestes parcelamentos.

O ideal seria que fosse realizada uma demarcação atualizada de cada matrícula existente em todo o território do DF, bem como a efetiva separação das terras desapropriadas pela NOVACAP, de forma a facilitar as questões cartoriais no processo de regularização dos condomínios fechados.

Assim, com a regularização dos atuais condomínios, estes seriam dotados de normas, regras a serem adotadas para ocupações futuras. Da mesma forma, a morosidade em se resolver esta questão traz novas ocupações à margem da lei, que em muitos casos, trarão novos problemas a serem resolvidos futuramente.

Os problemas de configuração da malha urbana, segregadora, devem ser pensados pelo Poder Público, não só buscando uma forma de se ajustar à situação atual, mas como uma necessidade para o futuro e para a melhoria em diversos aspectos, seja de redes de transporte público, seja de atendimento por redes de infraestrutura mais eficientes e econômicas. A questão da mobilidade urbana torna-se imprescindível neste momento, onde se percebe que a situação das ocupações irregulares tornou-se irreversível. Assim, um desenho urbano criando conexões entre os eixos de circulação se faz necessário para haver melhorias nas questões de conectividade e integração entre as partes do sistema.

Previsões de crescimento futuro do tecido urbano também se tornam fundamentais para nortear as próximas ocupações, que deverão atender aos problemas da segregação da malha urbana de forma diferente da utilizada até os dias de hoje no DF. Para tal, o Poder Público deve traçar claramente seus objetivos, utilizando, inclusive, instrumentos de simulação, como os mapas axiais.

Neste trabalho, pudemos perceber que os mapas axiais, baseados na Teoria da Lógica Social do Espaço, contribuíram significativamente para a percepção da configuração do espaço urbano do Distrito Federal. Os resultados permitiram entender a cidade conforme o processo de transformação diacrônica, moldado segundo os padrões desejados pela classe média. Portanto, tendo em vista que as ocupações configuram-se como irreversíveis, pode-se utilizar esta ferramenta para a análise de possíveis interferências na malha viária criada a partir dos condomínios fechados. Além disso, simulações de novas conexões podem ser criadas, utilizando-se a técnica para o planejamento de intervenções urbanas que tragam melhoras no sistema, em nível local e global, conforme as variáveis de análise.

Em termos de desenvolvimento futuro da pesquisa, novas ocupações podem ser objeto de estudos, com base nos mapas axiais, visando uma melhor apreensão do impacto que estas poderão causar na malha urbana. Portanto, a adoção da Sintaxe do Espaço em ações de desenho apresenta-se como importante instrumento de planejamento, permitindo antecipar o desempenho do crescimento urbano.

Ressaltamos que o documento Brasília Revisitada (COSTA, 1987) foi o único gesto que representou um planejamento do crescimento urbano focado nas necessidades reais da população do DF, ofertando setores de habitação para diferentes classes sociais, próximas ao centro urbano, sem receio de causar impactos de ordem urbanística no projeto do Plano Piloto. Esta visão do autor demonstra a percepção de que a cidade é viva e sofre mudanças na medida em que a sociedade e seus anseios também mudam. De partida, a leitura parece ser controversa, ainda que necessária, tendo em vista que as questões patrimoniais vinculadas ao sítio tombado do Plano Piloto.

Sabe-se que cristalizar o Plano Piloto e se apegar aos preceitos modernistas para a implantação de novos bairros urbanos no território do DF foi o caminho escolhido pelo Poder Público para o desenvolvimento da cidade. A perspectiva, entretanto, parece ter resultado em ocupações urbanas desenfreadas por parte da classe média, totalmente à margem do processo legal de construção da cidade. O próprio Poder Público — os resultados indicam — demorou décadas para perceber a real situação da ocupação urbana na unidade territorial, bem como para desenvolver políticas públicas de regularização efetivas, como foi o caso da criação do GRUPAR.

Esta dissertação procurou explorar o universo da irregularidade das ocupações urbanas da classe média no DF. O propósito principal do estudo foi contribuir para as análises que visam colaborar com o planejamento do crescimento da malha urbana no futuro, bem como servir de instrumento de reflexão sobre os erros e acertos dos caminhos adotados ao longo do tempo, norteando os passos que serão tomados para se alcançar uma justiça urbana e social no Distrito Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMADA, Mauro. **Condomínios fechados saúdam o povo e exigem passagem.** Revista Projeto. São Paulo, nº 51, maio, 1983.

ARAÚJO, Lívio di. **Ninguém ficará sem moradia no DF.** 2010. Disponível em: <<http://azulroriz.blogspot.com.br/2010/07/roriz-defendeu-ampliacao-dos-programas.html>>. Acessado em Ago. 2013.

ARAÚJO, Paulo Hernâni e ARAÚJO, Maria Celina Grillo. **Loteamentos irregulares no Distrito Federal. Aspectos legais, políticos, econômicos e sociais sobre a propriedade, a destinação e a utilização das terras localizadas no Distrito Federal,** 1985, apud MALAGUTTI, Cecília. Juno. Loteamentos clandestinos no Distrito Federal: legalização ou exclusão? 1996. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 1996.

BARROS, Claudia Jeanne da Silva. **Do ilegal ao simbólico: “os condomínios irregulares” no DF.** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

BARROS, Thais Waldow de Souza. **Regularização fundiária as cidades de Brasília e Goiânia 1993/1998.** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

BARRETO, Rócio Stefson Neiva. **Qualidade de vida no Distrito Federal.** 2008. Disponível em: <<http://www.recantodasletras.com.br/artigos/916399>>. Acessado em Ago. 2013.

BATELLA. Tânia. **Pronunciamento ao Seminário de Desenvolvimento Urbano do DF.** GDF. apud PEREIRA, Fernando Vieira. A relação entre a política de desenvolvimento urbano e a política ambiental no DF: a expansão urbana na forma de condomínios. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. 2001.

BRASIL. Constituição Federal de 1891.

——— Constituição Federal de 1946.

——— Código Civil.

——— Lei nº 601/1850.

——— Lei nº 1.803, de 05 de janeiro de 1953.

——— Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956.

——— Lei nº 4.591/64.

——— Lei nº 5.861/1972.

——— Lei nº 6.531/78.

————— Lei nº 6.766/79.

————— Lei nº 6.816/1980.

————— Lei nº 9.785/99.

————— Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

————— Decreto-Lei nº 8.527/39.

————— Decreto-Lei nº 271/67.

————— Decreto-Lei nº 203, de 27 de fevereiro de 1967.

————— **O que é classe média.** Infográficos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infograficos/o-que-e-classe-media>>. Acessado em Ago. 2013.

BRITO, Jusselma Duarte de. **De Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília.** Tese de doutoramento. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo, Ed. 34, Edusp, 2000.

CAPRA, 2003, **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos.** 8ª ed. São Paulo, Ed. Pensamento-Cultrix, 2003.

CARVALHO, Erasto Villa-Verde de. **Parcelamento do solo. Condomínios regulares e irregulares – Urbanização.** Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

CIAM. Assembleia do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. **Carta de Atenas.** Atenas, 1933.

CONAMA. Resolução nº 10, de 14 de dezembro de 1988.

CORDEIRO, Luiz A. e KOHLSDORF, Gunter R. **Brasília: algumas especulações prospectivas.** In: PAVIANI, Aldo (org). **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão.** 2ª Edição. Ed. Universitária de Brasília. 2010. Pp. 341.

CORREIO BRAZILIENSE. **Entenda a Operação Caixa de Pandora.** Matéria publicada em 11 de nov. 2009.

————— **Pedido de anulação do PDOT será analisado hoje pelo Conselho Especial do TJDF.** Matéria publicada em 20 de abr. 2010.

————— **Distritais apresentam emenda ao PDOT, favorecendo Luiz Estevão.** Matéria publicada em 08 de ago. 2012.

————— **PDOT - Carta da Federação de Entidades em Defesa do Distrito Federal.** Publicada em 20 de jun. 2011. Disponível em: <<http://informa-ambiental.blogspot.com.br>>. Acessado em Jan. 2013.

COSTA, Lúcio. **Brasília Revisitada 85-87: complementação, adensamento e expansão urbana.** Publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº. 194. Brasília, 1987.

————— **Lúcio Costa: registro de uma vivência.** Empresa das Artes, São Paulo, 1995.

COSTA, Maria Elisa. **Brasília 57-85: do plano-piloto ao "Plano Piloto".** Apud: COSTA, Lúcio. Registro de uma vivência. São Paulo, Empresa das artes, 1995.

FICHER, Sylvia. **Edifícios altos no Brasil.** In: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 1993. Salvador. Revista Espaço & Debates, 1994. São Paulo: FAU/USP, 1993. Pp. 61-76.

FORTES, Paulo de Tarso de Oliveira et al. **Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal.** In: Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, Brasil, 21 – 26 abril de 2007, INPE, p. 5233 – 5240. Disponível em: <<http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2007/01.26.15.58/doc/5233-5240.pdf>> Acessado em Ago. 2013.

GDF. Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997.

———— Lei Complementar nº 710/2005.

———— Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009.

———— Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012.

———— Lei nº 54/89, de 23 de janeiro de 1989.

———— Lei nº 353/92.

———— Lei nº 411, de 15 de janeiro de 1993.

———— Lei nº 495, de 20 de julho de 1993.

———— Lei nº 353, de 04 de janeiro de 1994.

———— Lei 637, de 04 de janeiro de 1994.

———— Lei nº 759, de 08 de setembro de 1994.

———— Lei nº 841, de 28 de dezembro de 1994.

———— Lei nº 954/95.

- Lei nº 992/95.
- Lei 1.823, de 13 de janeiro de 1998.
- Decreto nº 3.906, de 24 de outubro de 1977.
- Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978.
- Decreto nº 88.940, de 07 de novembro de 1983.
- Decreto nº 12.379, de 16 de maio de 1990.
- Decreto nº 13.028, de 25 de fevereiro de 1991.
- Decreto nº 14.661, de 01 de abril de 1993.
- Decreto nº 14.761, de 03 de junho de 1993.
- Decreto nº 15.427, de 03 de fevereiro de 1994.
- Decreto nº 16.035, de 07 de novembro de 1994.
- Decretos nº 16.045/94.
- Decreto 16.046/94.
- Decreto 16.047/94.
- Decreto nº 16.242, de 29 de dezembro de 1994.
- Decreto nº 16.278, de 22 de fevereiro de 1995.
- Decreto nº 17.260, de 01 de abril de 1996.
- Decreto nº 17.261/96.
- Decreto nº 17.504/96, de 10 de julho de 1996.
- Decreto nº 19.040, de 18 de fevereiro de 1998.
- Decreto nº 28.863, de 17 de março de 2008.
- Projeto de Lei nº 17/2011.
- Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição - PLANIDRO, 1970.
- Plano Estrutural de Organização Territorial do DF - PEOT, 1978.

- Plano de Ocupação Territorial do DF - POT, 1985.
- Plano de Ocupação e Uso do Solo - POUSO, 1986.
- Acórdão nº 13615 - Tribunal de Justiça do DF - Apelação Cível nº 4890,1977.
- CPI da Grilagem, 1995.
- Acórdão publicado no Diário de Justiça da União - DJU de 1º/02/95, Seção 3, pág. 663, 1995.
- Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH/GDF, em 2006.
- TAC nº 002, em 30 de maio de 2007.
- Manual de orientação para regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos no DF, 2008.
- EIA/RIMA Área de Expansão Urbana Noroeste. Disponível em: <http://urbanistasporbrasil.wordpress.com/2013/01/12/filha-de-lucio-costa-brasil-esta-sendo-maltratada/>. Acessado em Jun. 2013.
- Julgamento do Recurso Extraordinário nº 71.385 –DF – RTJ 57/526.
- Base cartográfica da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano.
- Cartografia da Evolução Urbana do Distrito Federal. Companhia de Planejamento do Distrito Federal.
- Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal. Mapas Rodoviários do Distrito Federal 1975 a 2006.
- Projeto Cartografia do Distrito Federal. Cartografia para o Planejamento do território e Educação Espacial. Brasília: Mapas Editora & Consultoria, 2005.
- Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB.
- GET/PI. Relatório Final, 1995, apud BARROS, 2004, p. 98.
- GEIGER, Pedro. **A urbanização brasileira nos novos contextos contemporâneos.** In: LIMA, Adriana Villarinho de. Urbanização Acelerada e Qualidade de Vida. Brasília, 2001. P. 34.
- GOUVÊA, Denise e RIBEIRO, Sandra. **A revisão da Lei Federal nº 6766/79 – novas regras no "jogo" da cidade?** In: XV Congresso Internacional de Derecho Registral - CINDER, Fortaleza, 2005. Disponível em: <http://www.cinder.info/wp->

<content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Gouvea.pdf>>

GOUVEIA, Luiz Alberto. **Brasília: a capital da segregação e do controle social – Uma avaliação da ação governamental na área da habitação.** São Paulo: Ed. Annablume, 1995.

HABERMAS, Caput VIANNA, Rejane Jung. **Novos santuários da segregação socioespacial – Loteamentos fechados: o setor habitacional Jardim Botânico.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

HILLIER, Bill, **Space is the machine.** Londres: Cambridge University Press, 1996.

————— **A theory of the city as object, or how the spatial laws mediate the social construction of urban space.** In: 3rd INTERNATIONAL SPACE SYNTAX SYMPOSIUM, 2001, Atlanta - EUA. **Proceedings...** A. Alfred Taubman College of Architecture and Urban Planning, University of Michigan, 2001, p. 02.1-02.28.

—————. **Between social physics and phenomenology: explorations towards an urban synthesis.** In: 5th INTERNATIONAL SPACE SYNTAX SYMPOSIUM, 2005, Delft - Holanda. **Proceedings...** Delft: Section of Urban Renewal and Management / Faculty of Architecture / TU Delft, 2005, v. 1, p. 3-23.

HILLIER, Bill et al. **Natural movement: or, configuration and attraction in urban pedestrian movement.** **Environment and Planning B**, Londres: Pion Publication, v. 20, n.1, p. 29-66, 1993.

HILLIER, Bill & HANSON, Julienne. **The Social Logic of Space.** Londres: Cambridge University Press, 1984. Apud MEDEIROS, 2006.

————— **The social logic of space.** Apud HOLANDA, Frederico Rosa Borges de. Brasília – Cidade moderna, cidade eterna. Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

HOLANDA, Frederico Rosa Borges de. **O Espaço de Exceção.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

————— **Na contramão do apartaide.** **Oculum Ensaio** (PUCCAMP), v.6, p.04-16, 2006.

————— **Brasília – Cidade moderna, cidade eterna.** Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

————— **Brasília: da Carta de Atenas à Cidade de Muros.** Brasília, 2000. Disponível em <http://unb.br/fau/dimpu/portugues/cidmuros>. Acesso em: 12 de dezembro de 2008.

HOLANDA, Frederico et al. **Eccentric Brasília. Proceedings...** 3rd International Space Syntax Symposium Atlanta 2001. INTERNATIONAL SPACE SYNTAX

SYMPOSIUM, 3, 2001, Atlanta – Estados Unidos. Atlanta: GeorgiaTech University, 2001.

HOLANDA, F. R. B. ; KOHLSDORF, G. ; KOHLSDORF, M. E. . **Brasília: da Carta de Atenas à cidade de muros**. In: V Seminário Nacional DOCOMOMO, 2003, São Carlos. V Seminário Nacional DOCOMOMO Brasil - Anais em CD-ROM. São Carlos: Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, 2003. Disponível em: <http://docsfiles.com/pdf_da_carta_de_atenas.html>

IBGE. **Classificação de renda**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em ago. 2013.

IPEA. **Situação social nos estados. Distrito Federal**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/120119_relatorio_situacaosocial_df.pdf> Acessado em Ago. 2013.

IPEA, **Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano (pesquisa inédita)**, 1997, apud SILVEIRA, Denise Prudente de Fontes. Contribuição para o entendimento das mudanças no planejamento territorial do Distrito Federal. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 1999, p. 44-46.

JACOBS, J. **Muerte y vida de las grandes ciudades americanas**. Madrid: Ediciones Península, 1973, 2ª edição.

KARIMI, Kayvan. **A configurational approach to analytical urban design: ‘Space syntax’ methodology**. Urban Design International (2012) 17, 297–318. doi:10.1057/udi.2012.19; published online 26 September 2012. Disponível em: <<http://www.palgrave-journals.com/udi/journal/v17/n4/full/udi201219a.html>>. Acessado em Ago. 2013.

KOHLSDORF, Gunter & KOHLSDORF, Maria Elaine. **Série A Cidade como Arquitetura 3: Dimensões Morfológicas dos Lugares**. Brasília, 2004.

MACHADO, Lia Zanotta, MAGALHÃES, Themis Quezado. **Imagens do espaço: imagens de vida**. In: PAVIANI, Aldo (org). Brasília, ideologia e realidade - espaço urbano em questão. São Paulo: Projeto, 1985.

MALAGUTTI, Cecília. Juno. **Loteamentos clandestinos no Distrito Federal: legalização ou exclusão?** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 1996.

MAYUMI, Lia. **A Cidade Antiga nos CIAM - 1950-1959**. In: 6º Seminário DOCOMOMO Brasil Moderno e Nacional Arquitetura e Urbanismo, 2005, Niterói, RJ. 6º. Seminário DOCOMOMO Brasil Moderno e Nacional Arquitetura e Urbanismo, 2005. Disponível em: <<http://www.docomomo.org.br/seminario%206%20pdfs/Lia%20Mayumi.pdf>> Acessado em Ago. 2013.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. **A vida sem condomínio: configuração e serviços públicos urbanos em conjuntos habitacionais de interesse social.** Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. **Urbis Brasiliae ou sobre cidades do Brasil. Inserindo assentamentos urbanos do país em investigações configuracionais comparativas.** Tese de doutorado. Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

MONTAVON, STEEMERS, CHENG and COMPAGNON. **La Ville Radieuse by Le Corbusier once again a case study.** In: PLEA2006 - The 23rd Conference on Passive and Low Energy Architecture, Geneva, Switzerland, 6-8 September 2006. Disponível em: <http://www.cuepe.ch/html/plea2006/Vol1/PLEA2006_PAPER987.pdf> Acessado em ago. 2013.

MUNDIM, Henry Galdino. **Condomínios horizontais do Distrito Federal. A solução à luz do direito constitucional.** Monografia de graduação. Centro Universitário de Brasília - CEUB. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_81/MonoDisTeses/MonografiaHenry.pdf> Acessado em Ago. 2013.

NAHON, Samantha Machado. **Os muros da cidade.** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília, ideologia e realidade - espaço urbano em questão.** 2009, apud HOLANDA, Frederico Rosa Borges de. Brasília – Cidade moderna, cidade eterna. Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PEREIRA, Fernando Vieira. **A relação entre a política de desenvolvimento urbano e a política ambiental no DF: a expansão urbana na forma de condomínios.** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. 2001.

READ, Stephan. **Space syntax and the Dutch city,** 1997. Apud MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. Urbis Brasiliae ou sobre cidades do Brasil. Inserindo assentamentos urbanos do país em investigações configuracionais comparativas. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SABBAG, Juliane Albuquerque Abe. **Brasília, 50 anos: do urbanismo moderno ao planejamento estratégico.** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SILVEIRA, Denise Prudente de Fontes. **Contribuição para o entendimento das mudanças no planejamento territorial do Distrito Federal.** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 1999.

----- **Gestão territorial do Distrito Federal: trajetórias e tendências.** In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília – Gestão Urbana: conflitos e cidadania.** Coleção Brasília. Ed. UnB. 1998. Pp. 154.

SOUSA, Claudia Azevedo de. **Do cheio para o vazio. Metodologia e estratégia na avaliação de espaços urbanos obsoletos.** Dissertação de mestrado. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior Técnico. 2010.

THOUREAU, 1989, apud BARROS, Thais Waldow de Souza. **Regularização fundiária as cidades de Brasília e Goiânia 1993/1998.** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Pp. 75.

VICENTINI, José William. **A capital de geopolítica.** São Paulo, Ed. Ática, 1986.

VIANNA, Rejane Jung. **Novos santuários da segregação socioespacial – Loteamentos fechados: o setor habitacional Jardim Botânico.** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

YOUNG, apud CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo, Ed. 34, Edusp, 2000. Pp. 305.