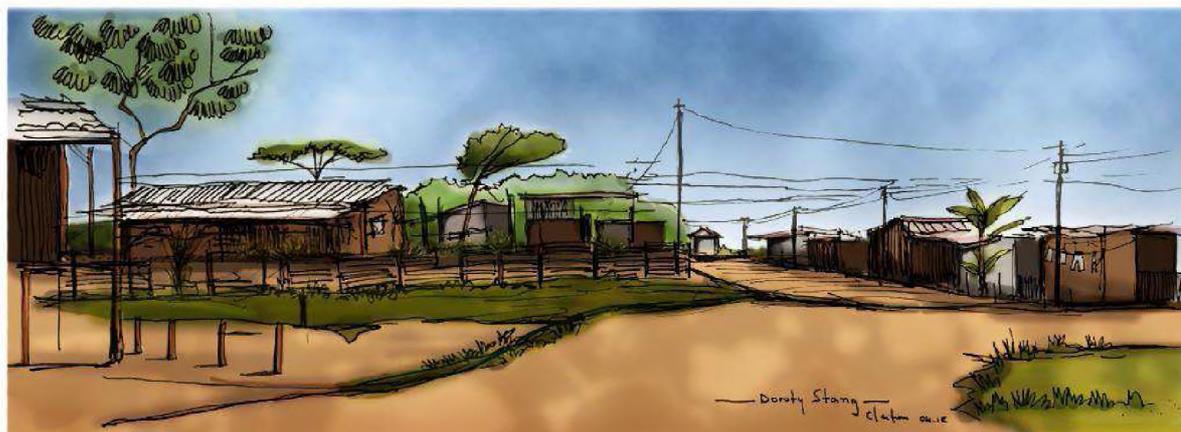




Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU
Programa de Pesquisa e Pós-Graduação – PPG
Mestrado em Arquitetura e Urbanismo

**URBANISMO PARTICIPATIVO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PRÁXIS
POPULAR DIANTE DA LEI Nº 13.465/2017: O CASO DA OCUPAÇÃO DOROTHY
STANG**



Desenho: Cleiton Silva. Pintura: Matheus de Souza Oliveira

Ártemis Sandra Borges Nunes Costa

Brasília

2019



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

Ártemis Sandra Borges Nunes Costa

**URBANISMO PARTICIPATIVO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PRÁXIS
POPULAR DIANTE DA LEI Nº 13.465/2017: O CASO DA OCUPAÇÃO DOROTHY
STANG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – FAU da Universidade de Brasília – UnB como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura.

Área de concentração: Planejamento urbano

Orientadora: Profa. Dra. Liza Maria Souza
de Andrade

Brasília

2019

**URBANISMO PARTICIPATIVO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PRÁXIS
POPULAR DIANTE DA LEI Nº 13.465/2017: O CASO DA OCUPAÇÃO DOROTHY
STANG**

Ártemis Sandra Borges Nunes Costa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPG/FAU, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura. Área de concentração: Planejamento urbano.

Apresentado em _____.
Banca examinadora constituída pelos professores:

Profª. Dra. Liza Maria Souza de Andrade – PPG/FAU/UnB
Universidade de Brasília (UnB) – Presidente

Prof. Dr. Valério Augusto Soares de Medeiros – PPG/FAU/UnB
Universidade de Brasília (UnB) – Membro Efetivo Interno

Prof. Dr. Everaldo Batista da Costa – IH/PPGEA/UnB
Universidade de Brasília (UnB) – Membro Efetivo Externo

Profª. Dra. Vania Teles Loureiro – FAU/UnB
Universidade de Brasília (UnB) – Membro Suplente

A Samara, Rafael e Davi;

meus pais, Sandra e Ari;

irmãos, Archimedes e Artur;

avós, Maria (in memoriam) e Diogo;

e amigos, com muito amor.

Mas falamos a sabedoria de Deus, oculta em mistério, a qual Deus ordenou antes dos séculos para nossa glória.

(I Coríntios, 2:7)

AGRADECIMENTOS

Acredito que a parte mais difícil do trabalho de pesquisa é quando chega a hora de escrever os agradecimentos, porque injustiças talvez ocorram por não nos lembrarmos de todos aqueles que nos ajudaram e impulsionaram a chegar a este momento.

Quero agradecer a Deus pela vida, pela oportunidade de me tornar a primeira mestre da minha família e por poder fazer o que tanto gosto, que é estudar! Obrigada!

Agradeço aos meus filhos, Samara, Rafael e Davi, que tiveram a capacidade de entender e compreender esse processo na minha vida. Eles me abraçaram nos momentos em que eu achava que não iria conseguir chegar ao fim, deram-me força e energia para vencer as etapas fundamentais do processo de pesquisa. Obrigada! Amo muito vocês!

Agradeço à minha mãe, Sandra, e ao meu pai, Ari, que, nas suas diferenças, deram-me conselhos e incentivos para olhar para frente e seguir no caminho que deveria trilhar. Tenho muito orgulho de ser sua filha! Obrigada!

Quero agradecer aos amigos que estiveram comigo durante este percurso. Não citarei nomes para evitar injustiças. Também são dignos da minha gratidão os que me incentivaram e foram à minha banca de qualificação, além daqueles que revisaram os meus textos, Adriana, Priscilla e, em especial, Regina. Obrigada!

À Binha, ao Reginaldo e a toda a comunidade do Residencial Dorothy Stang, a minha eterna gratidão por me permitirem vivenciar movimentos sociais e aprender com eles como estes podem ser fortes, se bem organizados e unidos! Obrigada!

A todos da equipe da secretaria da PPG/FAU/UnB, que sempre nos atenderam com presteza e carinho, obrigada!

Aos estudantes da disciplina PEMAU/CASAS/FAU/UnB, coordenada pelas professoras Liza Andrade, Natália Lemos e Vânia Loureiro, minha gratidão pela contribuição e dedicação ao projeto ao longo do ano.

Aos professores Valério Medeiros (PPG/FAU/UnB), Everaldo Costa (IH/PPGEA/UnB) e Vania Loureiro (FAU/UnB), que estiveram na minha banca de qualificação e agora retornam na defesa final. Obrigada pelo carinho e pelas orientações; minha gratidão a vocês!

À minha orientadora Liza Andrade, que, com sabedoria e graciosidade, soube conduzir as orientações e me direcionar constantemente para o melhor caminho a seguir, por ter me acolhido nos momentos difíceis, por ter sido enérgica quando foi necessário e por ter me elogiado nos momentos certos. Minha gratidão eterna por tudo o que passamos e pelo que me ensinou até aqui!

Por fim, à instituição que me acolheu nesses dois anos de pesquisa, a Universidade de Brasília, por meio do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Obrigada pela acolhida!

RESUMO

Esta pesquisa trata do urbanismo participativo em articulação com o processo de regularização fundiária, por meio da práxis popular, visando-se projetos de habitação de interesse social voltados à produção do espaço e atendimento às exigências da nova norma de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017. Norteando-se pela questão-chave “O urbanismo participativo pode contribuir para o processo de regularização fundiária?”, busca-se demonstrar a importância da práxis participativa no desenvolvimento desse processo, discutindo-se a segregação social-urbana, investigando-se diversas categorias de participação e padrões urbanísticos que favorecem o envolvimento popular no contexto urbano, enfatizando-se assim os direitos à cidade e à moradia, intrínsecos à função social da urbe e da propriedade. Verifica-se que a referida lei é objeto de polêmica e não foi ainda assimilada pelos diretamente envolvidos no processo – a população das ocupações – no que se refere à sua demanda por um projeto urbanístico que priorize a “produção do comum” por meio de abordagens colaborativas. É o caso da Ocupação Dorothy Stang, em Nova Colina, Sobradinho, no Distrito Federal, onde há uma associação representativa que favorece o acesso à regularização fundiária. O estudo insere-se no Projeto de Extensão “O Cantinho de Todos: o desenho urbano socioecológico do Dorothy Stang à mão de seus ocupantes” – Edital Nº 01/2017 - DEX/DPI, de assessoria técnica do Grupo de Pesquisa e Extensão registrado no CNPq “Periféricos, trabalhos emergentes”. Como estratégia de pesquisa, utiliza-se a pesquisa-ação, aproximando-se o sujeito do objeto, com base em Tripp (2005), bem como da proposta de Lefebvre (2016), que compreende os espaços percebidos, vividos e concebidos. Constata-se que o urbanismo participativo é um meio tanto de apropriação do espaço quanto de formação identitária da comunidade e, ainda, forma de aproximar urbanistas e agentes públicos da real situação da região. Com a aplicação da metodologia, demonstra-se a relevância da participação popular no processo de regularização fundiária, que resultou na participação significativa dessa comunidade nas tomadas de decisão e colaborou para o processo jurídico pelo qual vem passando. Aponta-se, também, neste estudo, a necessidade de aperfeiçoamento da citada lei e/ou a criação de outras bases legais, para que o urbanismo participativo se articule efetivamente ao processo de regularização fundiária.

Palavras-chave: Urbanismo participativo. Regularização fundiária. Lei 13.465/2017. Participação popular. Identidade. Ocupação Dorothy.

ABSTRACT

This research deal with participatory urbanism in articulation with the land regularization process, through popular praxis, with a view to housing projects of social interest focused on the production of space and meeting the requirements of the new rules of land regularization, law nº 13.465 / 2017. Focusing on the key issue "can participative urbanism contribute to the process of land regularization?", it seeks to demonstrate the importance of participatory praxis in the development of this process, discussing social-urban segregation, investigating a variety of categories of participation and urban patterns that favor the popular involvement in the urban context, emphasizing, therefore, the rights to the city and to the dwelling, intrinsic to the social function of the city and of the property. It is verified that this law is controversial and has not yet been assimilated by those directly involved in the process - the population of the occupations - with regard to its demand for an urban project that prioritizes the "production of the common" by means of approaches collaborative this is the case of the Dorothy Stang occupation, in Nova Colina, Sobradinho, in the Federal District, where there is a representative association that favors access to land regularization. The study is part of the extension project "the everybody's corner: the socio-ecological urban design of Dorothy Stang at the hand of its occupants" - notice nº 01/2017 - Dex / DPI, technical advice of the research and extension group registered in the CNPQ "Peripherals, Emerging Works". As a research strategy, action research is used, approaching the subject based on Tripp (2005), as well as Lefebvre's (2016) proposal, which comprises the spaces perceived, lived and conceived. It is observed that participatory urbanism is a means both of appropriation of space and identity formation of the community, and also of approaching urban planners and public agents of the real situation of the region. The application of the methodology demonstrates the relevance of popular participation in the land regularization process, which resulted in the significant participation of this community in decision-taking and contributed to the legal process it has been going through. It is also pointed out in this study, the need to improve the mentioned law and / or the creation of other legal bases, so that participatory urbanism is effectively articulated to the land regularization process.

Keywords: Participatory urbanism. Land regularization. Law 13.465 / 2017. Popular participation. Identity. Occupation Dorothy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do Distrito Federal	19
Figura 2 – Localização do Residencial Dorothy Stang em relação ao centro de Brasília	21
Figura 3 – Representação, em quatro fases, do ciclo básico da pesquisa-ação	36
Figura 4 – Mapa mental	43
Figura 5 – Mapa das cidades	51
Figura 6 – Eixos do Programa Minha Casa Minha Vida	61
Figura 7 – Praça em Fortaleza depois de uma intervenção táctica	94
Figura 8 – Tríade da Project for Public Space - PPS	96
Figura 9 – Relação da Ocupação Dorothy Stang, segundo delimitações da AMREDS, no contexto do território do Distrito Federal	110
Figura 10 – Ocupação da AMREDS, evolução urbana (2015)	115
Figura 11 – Demarcação de acordo com o PDOT, novas áreas habitacionais	116
Figura 12 – Reunião com a CODHAB e a SPU para tratar da Ocupação Dorothy Stang	116
Figura 13 – Reunião com a Secretária Nacional de Habitação	117
Figura 14 – Participação da comunidade da ocupação no mapeamento das ruas	124
Figura 15 – Oficina de mapa afetivo com iconografia	137
Figura 16 – Dinâmica do mapeamento afetivo	137
Figura 17 – Mapa da dimensão social e cultural ilustrando as edificações existentes, a configuração dos padrões espaciais e a construção do mapa afetivo	138
Figura 18 – Oficina: O que você deseja para o Dorothy?	138
Figura 19 – Oficina: Cenários para o Dorothy	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação entre as características da pesquisa-ação e as de outras formas de pesquisa	37
Tabela 2 – Sistematização das diferenças entre as leis	71
Tabela 3 – Subgrupos de trabalhos da SEDUH, antiga SEGETH	80
Tabela 4 – Categorias de participação	86
Tabela 5 – De etapas e atividades	97
Tabela 6 – Diversas formas de se trabalhar com cartografia participativa	99
Tabela 7 – Exemplos de “padrões de Alexander”	101
Tabela 8 – Exemplos de padrões de Andrade	103
Tabela 9 – Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização e Princípios de Sustentabilidade	105
Tabela 10 – Etapas de envolvimento com a comunidade, oficinas e práticas urbanas	107
Tabela 11 – Área de regularização ARINE	114
Tabela 12 – As ruas e quantidades de famílias em média morando no local	123
Tabela 13 – Questionário aplicado aos moradores	125
Tabela 14 – Síntese das atribuições dos padrões de Alexander <i>et al.</i> (2013)	132
Tabela 15 – Síntese das atribuições dos padrões de Andrade (2014)	133
Tabela 16 – Padrões desenvolvidos pelos alunos de PEMAU	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo para uma boa pergunta de partida	31
Quadro 2 – Resumo da metodologia seguida na pesquisa, com base em Quivy e Campenhoudt (1998)	33
Quadro 3 – Quantidade de Favelas e Loteamentos Irregulares	46

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Introdução	13
1.2 Rompendo as barreiras acadêmicas, jurídicas e sociais em prol de uma comunidade não informada e pouco assistida	24
CAPÍTULO 2 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	30
2.1 Introdução	30
2.2 A práxis de Paulo Freire	34
2.3 Pesquisa-ação	36
2.4 O percurso da pesquisa e procedimentos metodológicos	38
2.5 Estrutura da pesquisa	42
2.6 Conclusão	44
CAPÍTULO 3 SEGREGAÇÃO SOCIAL-URBANA: A PROBLEMÁTICA DA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	45
3.1 Introdução	45
3.2 Brasília-Distrito Federal e a segregação socioespacial	49
3.3 A segregação socioespacial e a regularização fundiária em Brasília	57
3.4 Conclusão	63
CAPÍTULO 4 O NOVO MARCO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: LEI Nº 13.465/2017	64
4.1 Introdução	64
4.2 A regularização fundiária no século XXI	66
4.3 A visão do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU	75
4.4 A participação popular no processo de regularização fundiária	78
4.5 Distrito Federal hoje, a nova lei e a regularização fundiária	79
4.5.1 Inconstitucionalidade da lei posta à prova	82
4.6 Conclusão	83
CAPÍTULO 5 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO E METODOLOGIAS URBANAS PARTICIPATIVAS EM PROL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	84
5.1 Introdução	84
5.2 Categorias de participação que contribuem para a consolidação da consciência comunitária	86
5.3 A importância da participação no processo de apropriação do direito à cidade	89
5.4 Metodologias urbanas participativas para a apropriação do espaço e para o processo de projeto urbanístico que podem contribuir para o processo de regularização fundiária	92
5.4.1 Urbanismo tático	93
5.4.2 Placemaking, uma ferramenta para geração de lugares, movimento e mudanças	94

5.4.3 Planejamento de bairro – o desafio posto em prática	96
5.4.4 Cartografia participativa, afetividade e comunidade	98
5.4.5 Os padrões espaciais de linguagem e de acontecimentos	99
5.5 Organização metodológica do Grupo Periféricos, FAU/UnB	104
5.6 Conclusão	108
CAPÍTULO 6 ESTUDO DE CASO: OCUPAÇÃO DOROTHY STANG	109
6.1 Introdução	109
6.2 O processo de regularização fundiária da Ocupação Dorothy Stang	112
6.3 Desenvolvendo o processo participativo: universidade, comunidade e a regularização do Dorothy Stang	119
6.3.1 Primeira etapa: Análise do contexto	124
6.3.2 Segunda etapa: Elaboração dos padrões espaciais	130
6.3.3 Terceira etapa: A participação	135
6.4 Conclusão	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS	147



CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

1.1 Introdução

Este estudo trata da produção participativa do espaço voltado à habitação de interesse social no que tange ao processo de regularização fundiária, no qual o direito à cidade e à moradia está intrinsecamente relacionado às formas de participação nos processos de urbanização, que exigem metodologias diversas para lidar com os diferentes tipos de população. Insere-se no Projeto de Extensão denominado “O Cantinho de Todos: o desenho urbano socioecológico do Dorothy Stang à mão de seus ocupantes”, desenvolvido no âmbito do Edital N° 01/2017 – DEX/DPI, de assessoria técnica do Grupo de Pesquisa e Extensão “Periféricos, trabalhos emergentes”, em parceria com Escritório Modelo CASAS da FAU/UnB.

A pesquisa teve início em 2017, quando os moradores da Ocupação Dorothy Stang entraram em contato com o grupo de pesquisa e o escritório-modelo para solicitar um projeto de urbanismo no âmbito da Lei nº 13.465/2017. Assim, por meio da práxis, do envolvimento com a comunidade, foi possível perceber a necessidade de desenvolver tanto os estudos sobre o processo de regularização fundiária no contexto do urbanismo participativo/participação popular quanto o processo de projeto urbanístico para a fixação da população.

A Ocupação Urbana Dorothy Stang teve início em 2015 e está localizada na Região Administrativa de Sobradinho, no Setor Habitacional Nova Colina em Área de Relevante Interesse Social (ARIS) do PDOT. Consolidou-se inicialmente por meio do movimento social da Frente Nacional de Luta (FNL) com aproximadamente 544 famílias, e hoje é formada pela Associação de Moradores, Lutadores e Apoiadores do Residencial Dorothy Stang (AMLARDS), composta por moradores das regiões periféricas do Distrito Federal próximas ao campo que não conseguem pagar aluguel.

Existe uma camada da sociedade que, mesmo buscando sua representatividade, não consegue sair da margem da exclusão socioespacial. No contexto do planejamento urbano, há um descompasso entre as políticas sociais e as políticas econômicas não corrigido ou não modificado pelo poder público, o que gera um campo de disputa por espaço urbano nas cidades em razão do direito à moradia. Ao longo do tempo, com a especulação imobiliária, esse fato foi transformando a cidade e fazendo com que o espaço urbano planejado fosse direcionado



principalmente às classes mais abastadas e afastasse, cada vez mais, as classes de renda mais baixa dos centros das urbes, excluindo-as, dessa forma, do acesso a habitação, educação, saúde e segurança.

Nesse sentido, segundo Maricato (2000), a população não tem opção quanto à segregação que lhe é imposta. Esse fenômeno vem ocorrendo desde o final do século XIX e início do século XX, quando houve a reforma urbana moderna nas cidades brasileiras, à “moda da periferia” (MARICATO, 2000). As obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico acabaram por favorecer as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista que expulsou, por consequência, a população marginalizada para os morros e as franjas da cidade, a exemplo de Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e, especialmente, Rio de Janeiro. O modelo urbanístico de cima para baixo promovia mudanças que conjugavam não só saneamento ambiental e embelezamento, mas também segregação territorial.

Como herança dessa reforma urbana, várias áreas periféricas não possuem sequer, ainda hoje, serviços essenciais de infraestrutura que favorecem o bem-estar social e que contribuiriam para a qualidade de vida de seus moradores. Estes permanecem à margem desses serviços, que, não obstante, são comumente oferecidos aos moradores dos centros urbanos e de desenvolvimento econômico.

O Estado, por sua vez, deve aplicar políticas públicas que colaborem para o desenvolvimento da população. Essas políticas precisam ser efetivas e satisfatórias, de forma que deixem a condição de plano no papel e tomem as ruas. Só assim elas serão capazes de fazer com que, para a própria sobrevivência, a população seja menos dependente do Estado. É necessário mudar as políticas existentes, como as audiências públicas e os programas sociais, que, hoje, não dão autonomia nem possibilitam o crescimento de certas camadas da população. A cidade precisa ser apropriada de maneira democrática, com a eliminação de espaços doentes e o resgate da urbanidade e, em alguns casos, a implantação da própria democracia.

A suburbanização em locais irregulares reforça a desigualdade na partilha geográfica dos serviços básicos, aos quais as camadas mais pobres não têm acesso (LIMONAD, 2005). Todavia, esse processo de afastamento se torna solução imediatista dessa população, que não tem escolha, e a descentralização habitacional do trabalhador acarreta falta de moradia digna,



de infraestrutura adequada (como água, luz e esgoto, que são sistemas básicos) e, por conseguinte, perda da urbanidade e suas conexões. Nesse sentido, a administração pública, que tem o papel de organizar as demandas da cidade, muitas vezes negligencia o fator humano quando não pensa efetivamente na sua relação com a cidade (LEFEBVRE, 2016), sendo necessário, portanto, um novo olhar para a construção desse espaço.

Para que haja mudança dos espaços públicos, importa conscientização de que o direito à cidade está além do ir e vir, e que está, também, “no desejo de mudar a cidade mais de acordo com o desejo íntimo” (HARVEY, 2009, p. 9). Essa liberdade de mudar as situações na cidade não pode ser deixada de lado pelos cidadãos, sendo a expressão do “direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade” (HARVEY, 2012, p. 74). Assim, essa conscientização, que é necessária para melhorar o espaço, também precisa partir de uma consciência coletiva, ou seja, não se faz melhorias individualizadas, uma vez que, no meio urbano, tudo é coletivizado, como as calçadas, as praças, o transporte e as vias.

O desequilíbrio social existente permite que se compreenda, em certa medida, a falta de identidade da sociedade brasileira com o país, com a cidade e, também, com a própria região (bairro) onde mora. Do ponto de vista macroestrutural, as ações e as decisões tomadas pela população deveriam favorecer o bairro como um todo e, do ponto de vista microestrutural, a rua, mas isso não ocorre. Assim, é necessário saber que tipo de cidade se deseja, que tipo de pessoas se quer e quais as relações sociais que se buscam (HARVEY, 2009), para que, por meio de todo esse conjunto, seja possível ver a cidade como algo orgânico e vivo.

Para que isso aconteça, a urbe não pode ser vista como um mero produto do capitalismo neoliberal. Ela existe porque as pessoas precisam dela para sobreviver, e isso gera uma série de fatores que contribuem para a existência dessa população, principalmente, do comércio e da indústria. Portanto, o processo urbano de uma cidade não pode ser considerado um assunto secundário (HARVEY, 2009). Há de se buscar, profundamente, a importância social no meio urbano e de se priorizar pessoas, visto que é para essas que as cidades existem.

Nessa perspectiva, impõe-se um reequilíbrio na desigualdade e, para tanto, é necessário questionar, nessa lógica perversa, os privilégios mantidos no planejamento urbano imposto pelo urbanismo neoliberal para grupos abastados, em detrimento dos desfavorecidos. Esse fenômeno ocorre devido à maneira como se planejam, se produzem e se constroem, “de cima para baixo”,



os espaços urbanos, o que beneficia a minoria e não abrange a grande massa da população. Deve haver, antes, uma junção de prioridades para que a ação pública possa reequilibrar o social, dando, assim, à população, acesso aos serviços básicos, que incluem a moradia (HOFLING, 2001). Dessa forma, há de se rever e planejar a cidade de maneira que se observe para quem ela é projetada.

Logo, é importante que o sistema convencional seja rompido. Com isso, abrem-se novas frentes de pensamento e ação. É necessário romper com estruturas falidas, que não colaboram para um planejamento urbano colaborativo (LEFEBVRE, 2016). Dessa forma, resgata-se a apropriação da cidade aos seus verdadeiros donos, a população, que não merece nada menos que viver em uma cidade apropriada, que lhe permita ter boa qualidade de vida, com espaços que revelem os traços de um urbanismo mais colaborativo.

Um espaço não se configura do nada. É, antes, produzido, e essa produção surge por meio da sua relação com o homem, havendo, portanto, uma relação de troca entre o espaço e a sociedade. Lefebvre (2016) apresenta uma descrição da cidade: a projeção da cidade não é só um lugar, mas é o lugar que se percebe e que é concebido, e isso define a cidade e o urbano. Isto é, a cidade é percebida e concebida de diversas formas, e essas representações têm significado quando o autor define o sentido do espaço.

O sentido do espaço é “percebido-vivido-concebido” (LEFEBVRE, 2016) por meio das ações da sociedade na produção de um espaço urbano. Essa tríade é muito importante para se entender o processo participativo na construção e reabilitação do espaço urbano, com o fim de se melhorar a qualidade de vida das periferias de uma cidade. A construção da teoria de Lefebvre (2016) incide sobre a “prática social (percebida), as representações do espaço (concebidas), e os espaços de representação (vividos)” (MATIAS, 2016, p. 160). É importante saber como podem ser resolvidos os problemas, de maneira a minimizar os que virão em decorrência da solução de questões antigas, e fazer disso novas metas de melhorias para a cidade.

A não democratização do direito à moradia e do direito à cidade coloca em xeque a função social que cidade e propriedade precisam conceder a todos dentro da gestão urbana. Esse desafio implica um olhar para a qualidade de vida, pois os que vivem na informalidade estão à margem da função social que a cidade deve exercer.



A cidade formal neoliberal impõe um conjunto de normas que se transformaram em barreira institucional à provisão de moradias para a população de baixa renda, o que induz a ação irregular e/ou ilegal de loteadores e a processos de ocupação popular de glebas urbanas e periurbanas (ROLNIK, 1999; MARICATO, 2000). Além disso, nas ações dos governos, o tempo que os processos judiciais e administrativos requerem para a regularização fundiária não acompanha a quantidade de demandas sociais, o que impulsiona avanços nas ocupações irregulares.

Antes do início desta pesquisa, a política de regularização fundiária estava ancorada na Lei n.º 11.977/2009, que, em seu artigo 46, a definia como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam “à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. A partir de 2017, na era pós-golpe, a Lei n.º 13.465/2017 substituiu parte da legislação básica da regularização urbana vigente construída desde 2009. A nova lei dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural e, também, no âmbito da Amazônia Legal, definindo o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal.³

A Lei n. 13.465/2017 tem sido objeto de muita polêmica, por alterar diversas outras leis, desconsiderar a política urbana e ambiental vigente, dispensa, em certa medida, a provisão de infraestrutura pelo poder público, além de favorecer, quando aplicada sem o devido cuidado, ações de vendedores irregulares de terras, “grileiros”, de alta renda, o que acelera a expulsão dos moradores de baixa renda, por exemplo.

Essa lei não permite ao governo federal intervir, fracionar, transferir ou distribuir nenhum título de propriedade urbana, a menos que os imóveis sejam administrados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o que corresponde a uma pequena fração do campo a ser regularizado. E, mesmo assim, esses imóveis só poderão ser transferidos depois da aprovação pelo município de um projeto urbanístico, condição que comumente gera maior impedância aos poucos processos conduzidos pelo governo central.

³Há, no capítulo 2 desta pesquisa, um estudo comparativo entre essas duas normas jurídicas.



A referida lei, no seu artigo 10, referencia que a participação é um dos objetivos da regularização fundiária urbana, de maneira que é necessária a participação dos interessados em cada etapa do processo, o que corrobora o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), no qual se estabelecem diretrizes urbanas em prol de melhor desenvolvimento das cidades. Assim, a gestão democrática do planejamento urbano se dá fundamentalmente por meio da participação.

A participação das comunidades no processo de planejamento urbano ainda é muito incipiente, apesar de a gestão democrática ser um dos requisitos básicos do Estatuto da Cidade para se alcançar o direito à cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O campo do urbanismo e do planejamento urbano e regional precisa avançar, em seus processos, no aspecto da participação dos diretamente interessados.

O problema da falta de moradia também é uma realidade na capital brasileira, ainda que muitas vezes ignorado, e se evidencia apenas em épocas eleitoreiras, por provável assimilação dessa prática pela sociedade. Isso revela que a população e seus gestores também se acostumaram com as longas distâncias entre os locais com maior disponibilidade de moradias e os melhores serviços e/ou oportunidades econômicas.

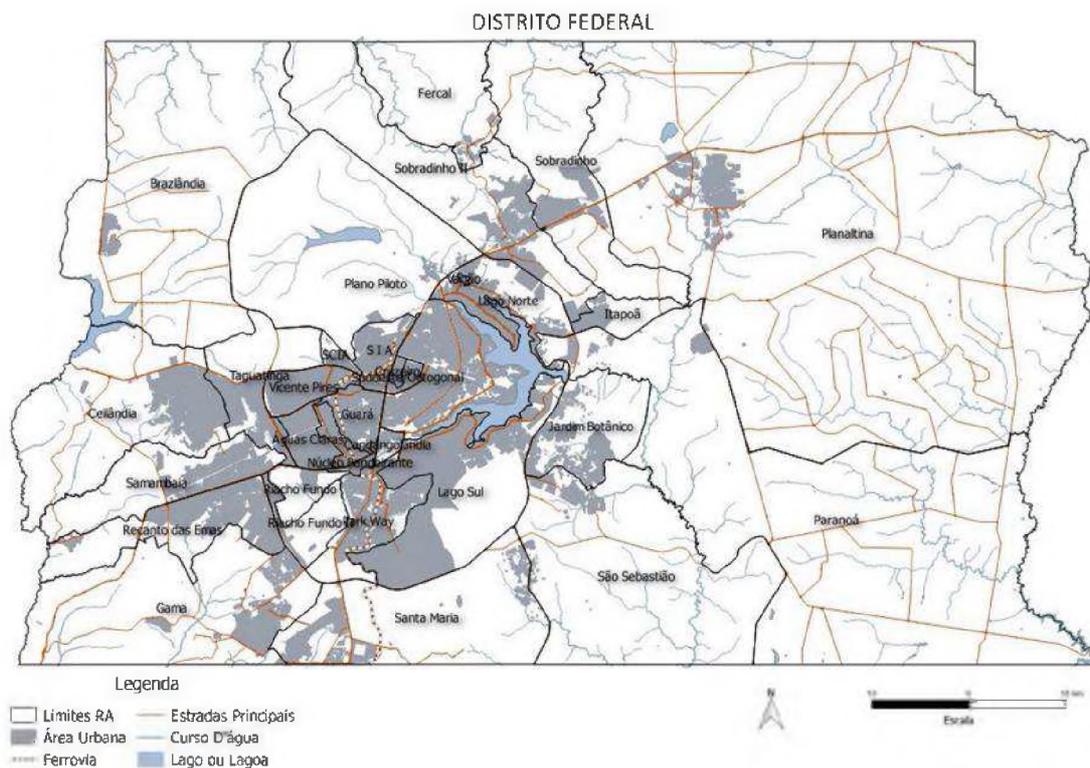
Desde o início da construção da capital, no final da década de 1950, ocorreram ocupações urbanas informais, decorrentes de fluxos migratórios por demandas de operários na construção civil como forma de resistência à segregação socioespacial. Esta foi oriunda do urbanismo modernista dissociado de políticas habitacionais inclusivas no contexto do desenvolvimento urbano e regional do Distrito Federal e entorno. Apesar do caráter transformador social presente nos preceitos do urbanismo moderno, os planos de ordenamento territorial que se sucederam não conseguiram dar conta das disparidades sociais e econômicas.

Brasília, desde a sua construção, retrata problemas relativos a desigualdades sociais e pressão por construção de moradias, impulsionados pela imigração contínua de trabalhadores (construtores) e funcionários públicos, das regiões Nordeste e Sudeste do país, para a futura capital. Alguns trabalharam na construção das edificações e de sua infraestrutura, já outros vieram trabalhar nos muitos órgãos públicos que foram transferidos da antiga capital, Rio de Janeiro, ou recém-criados para atender provisoriamente a Nova Capital, entre os anos de 1956 e 1963.



Esse efeito atrativo se estendeu, após o período inicial, em razão das possibilidades de emprego e das políticas públicas de distribuição de terras, sem claros critérios republicanos, o que estimulou a vinda de grande quantidade de pessoas para o DF. Para atender essa nova demanda, já na inauguração de Brasília, continuaram sendo implantadas essas regiões, cada vez mais distantes do centro, como: Gama e Sobradinho (GOUVÊA, 2008). Assim, o espaço urbano se estendeu no território, quando o Plano Piloto estava em processo de construção, pela constante migração de trabalhadores e seus familiares para a nova capital (FERREIRA, 2010). Em decorrência disso, foram criadas outras áreas de adensamento populacional no entorno de Brasília, denominadas de cidades-satélites, e, posteriormente, de regiões administrativas, como se mostra na figura 1.

Figura 1: Mapa do Distrito Federal



Fonte: Atlas do Distrito Federal, CODEPLAN, 2017



Desse modo, ao longo do tempo, desencadeou-se um processo de regularização fundiária com muitas leis e diversas ações burocráticas. As novas áreas distribuídas e suas novas populações não se constituíram mutuamente; o que ocorreu, de fato, foi uma distribuição de terrenos e uma célere ocupação. Não houve envolvimento direto dos ocupantes nas diversas etapas da constituição dos espaços, o que impediu a consolidação de empatia do ocupante com a área doada. A consequência foi que não se gerou afetividade em relação à moradia e a sua circunvizinhança.

Essa segregação socioespacial é reflexo das distribuições espaciais das classes sociais, que se baseiam em características como o nível social, econômico e, até, ideológico, e da ausência de políticas habitacionais associadas ao desenvolvimento urbano (CASTELLS, 1983). Essas ausências que Castells (1983) retrata ocorrem, por vezes, na esfera política, porque a importância do processo de legitimação da habitação social ainda não foi amadurecida. O que se observa em Brasília/DF é que, muitas vezes, não há continuidade dos programas que beneficiam a sociedade de classe pobre.

A realidade do DF em 2018, segundo os dados da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), estatal responsável pelos estudos estatísticos do governo, é a seguinte: 42% dos empregos se concentram no Plano Piloto; apenas 27% da população completaram o Ensino Médio; e há um registro de 886.395 domicílios, nos quais vivem, em média, 3,30 pessoas por habitação em uma cidade que tem 2.906.574 habitantes.¹

Com esse panorama geral, percebe-se que há centralização da força de trabalho e falta de moradia na região central de Brasília, com vacância de novas habitações de interesse social no centro da cidade. Há necessidade de um novo pacto social, ou, pelo menos, de um grande ajuste no pacto vigente, com melhoria na qualidade de vida e oportunidades reais de qualificação da mão de obra. A gestão mais democrática da cidade com participação de todos os envolvidos nos processos urbanos poderia gerar empregos em locais mais próximos dos trabalhadores, escolas mais preparadas para receber a demanda dos filhos desses bem como maiores oportunidades habitacionais.

¹ Dados colhidos no site: <<http://brasiliametropolitana.codeplan.df.gov.br/>>. Acesso em: 23 mar. 2018.



Ao longo do tempo, essa ausência de afetividade da população transformou-se em deficiência na relação entre ocupante e poder público. A gestão democrática proposta pelo Estatuto da Cidade, que estabelece o reconhecimento da importância do envolvimento da população nos processos decisórios do governo, é uma realidade crítica no DF.

No Distrito Federal, de acordo com o art. 135 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/2009, existem aproximadamente 43 regiões mapeadas como Zona de Interesse Social-ZEIS, mas, além dessas, há várias outras áreas na cidade que não foram incluídas e que foram descobertas depois da publicação desse PDOT. Existe, portanto, um número grande de regiões que carecem de uma atenção do Estado, inclusive a área da Ocupação Dorothy Stang, que, apesar de estar classificada como ARIS, não está contemplada no PDOT de 2009, por ainda não existir à época da elaboração desse Plano.

Este fator segregador pode ser constatado na região do Setor Habitacional Nova Colina, onde se instalou a Associação dos Moradores, Lutadores e Apoiadores do Residencial Dorothy Stang (AMREDS), cuja localização — Nova Colina, Sobradinho — é mostrada na figura 2.

Figura 2- Localização do Residencial Dorothy Stang em relação ao centro de Brasília



Fonte: Geoportal (2018). Disponível em: <www.geoportal.segeth.df.gov.br>



O formato neoliberalista² de produção do espaço atual prejudica as relações sociais que se estabelecem dentro da região de Nova Colina, em Sobradinho, onde a AMREDS está localizada. Cada vez mais, essas relações são deixadas de lado pelas autoridades, o que enfraquece o elo político-social; assim, “nesse processo urbano desigual, três termos o distinguem: a sociedade, o Estado, a cidade” (LEFEBVRE, 2016, p. 13). Nesse sentido, cada um dos aspectos mencionados remete ao processo da vida urbana. Para se ter um pacto social equilibrado, justo, no qual os serviços de educação de qualidade, moradia, segurança e emprego, entre outros, sejam minimamente distribuídos entre as diversas ocupações, a sociedade precisa ser mais igualitária.

A regularização fundiária é importante não só para a efetivação da moradia, mas também para o envolvimento dos interessados no processo de construção dos espaços, que deve ser determinante nas decisões, efetivando tanto o Estatuto da Cidade quanto a nova lei de regularização.

A regularização fundiária é um processo que envolve diversos atores da administração pública e tem vários estágios. Um grande desafio que as cidades, a sociedade, os urbanistas, os ambientalistas e os juristas brasileiros têm (e terão) de enfrentar é a regularização dos assentamentos e/ou ocupações informais. Não é possível afirmar quantas famílias vivem nessa situação, hoje, em Brasília; mas, segundo estimativas da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH), ainda não oficialmente publicadas, aproximadamente 40% da população brasiliense está vivendo na condição de informalidade.

Conforme levantamento da Defesa Civil do DF, publicado pelo Portal G1 em 2018, há áreas de riscos em: Ceilândia, Itapoã, Arniquireiras, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Recanto das Emas, Riacho Fundo I, Sobradinho I, Sobradinho II, Varjão e Vicente Pires. Nessas localidades, há áreas que precisam de atenção quanto à situação precária em que muitas famílias vivem. O que surpreende é o fato de que esse imaginário urbano e essa situação territorial vulnerável são uma realidade na capital do Brasil.

² Neoliberalismo, segundo Nunes (2003, p. 423), diz respeito à matriz ideológica da política de globalização que vem marcando a atual fase do capitalismo em escala mundial, ou seja, seus adeptos querem, de maneira forçada, acabar com os povos tradicionais, com a cultura local, fazendo com que a população perca a sua identidade e deixe de se apropriar daquilo que é dela.



Os problemas relatados na ocupação em análise também ocorrem em outras ocupações do DF. Quando não existe processo de participação na produção do espaço pelos futuros moradores, dificilmente os moradores se apropriarão do espaço. Morar no Entorno de Brasília não seria problema se os locais fossem construídos com dignidade e com participação popular (BONFIM, 2010).

Segundo Paviani (2010, p. 63), hoje, cerca de “¾ da população encontra-se nas cidades-satélites, muito carentes de infraestrutura física e social”, ao contrário do que se verifica no Plano Piloto. Nesse sentido, Holanda (2010) aponta que, efetivamente, não ouvir a população é uma característica da administração brasiliense, o que salienta, ainda mais, a falta de amplitude de visão do poder público. Afirma o autor que

[...] não existe uma tradição de avaliação crítica dos lugares urbanos por parte da população. Frequentemente (e particularmente em Brasília), ela recebe um espaço com o qual não se identifica e em relação ao qual não é estimulada a desenvolver nenhuma reflexão, muito pelo contrário (HOLANDA, 2010, p. 222).

Dessa forma, entende-se que é relevante ouvir os interessados no processo construtivo de um ambiente, buscando-se compreender os seus problemas de maneira efetiva, para possibilitar que o cidadão fale da sua realidade nas audiências públicas. Assim, verificar de perto essa demanda é de grande importância para que o planejamento urbano se torne mais completo e favoreça relações saudáveis entre as pessoas e seus locais de uso comum. O cidadão e o planejador urbano precisam, portanto, refletir e atuar juntos nas soluções (GEDDES, 1994), intermediadas pela interdisciplinaridade e pela transdisciplinaridade, que propiciam possibilidades de intervenções positivas dos futuros e dos já moradores nos seus espaços comuns.

Quando o usuário é questionado quanto à formação de seu bairro, ele se sente valorizado ao longo do processo de planejamento. Isso aumenta o sentimento de pertencimento dos que estão naquele contexto social, o que pode ocasionar grandes diferenças no espaço, em razão da integração havida. As relações entre urbanismo e apropriação do espaço (HOLANDA, 2010) são de grande relevância no processo de constituição de melhor urbanidade. Brasília precisa mudar seus processos de produção do espaço para que se tenha êxito nas melhorias urbanas.

Com base em Quivy & Campenhoudt (1998), visa-se destacar, claramente, com a pergunta de partida deste estudo – *O urbanismo participativo pode contribuir para o processo*



de regularização fundiária? – os processos sociais, políticos, econômicos e culturais que possibilitem interpretações mais acertadas no decorrer da pesquisa.

E a partir da definição do tema da pesquisa e da definição da pergunta de partida, que passa a ser o fio condutor deste estudo, conforme orientam Quivy & Campenhoudt (1998), surgem duas perguntas exploratórias intrinsecamente ligadas à pergunta principal, apresentadas a seguir.

- *Existem maneiras de melhorar o acesso da população à produção do espaço?*
- *É possível envolver os moradores do Dorothy na definição da configuração e das melhorias urbanas no planejamento habitacional?*

1.2 Rompendo as barreiras acadêmicas, jurídicas e sociais em prol das comunidades pouco assistidas pelos governos

Há uma comunidade acadêmica interessada em colaborar com soluções para os problemas urbanos e em difundir as questões brasileiras no campo da práxis, que vem sendo amadurecida ao longo dos anos. Os seminários nacionais do UrbFavelas traz esse engajamento em conjunto com universidades, profissionais e órgãos públicos, para que se possa discutir sobre os desafios que os assentamentos precários apresentam.

O III Urbfavelas, Seminário Nacional de Urbanização de Favelas³, que ocorreu em Salvador em novembro de 2018, teve como tema a busca por uma agenda pública permanente no campo dos assentamentos precários. O objetivo principal do evento foi atualizar o debate acerca da urbanização de favelas, com discussões sobre os processos de urbanização das cidades, bem como sobre os programas sociais e as leis referentes à regularização fundiária e ao financiamento de imóveis.

Atualmente, no país, além do III Urbfavela, têm ocorrido vários seminários com o fim de difundir o que vem-se realizando em relação à regulação fundiária e à participação popular

³ COSTA, A. S. B. N.; ANDRADE, L. M. S. A problemática da nova lei para regularização fundiária: o caso da ocupação Dorothy Stang. *In: II SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS*. 2018, Salvador. **Anais** [...]. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT4-348-143-20180630225422.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2019.



urbana, como o 4º Fórum Habitar⁴, ocorrido em Belo Horizonte em 2017, com o objetivo de mostrar a realidade das habitações brasileiras bem como as possibilidades de melhoria dos processos pertinentes por meio de um debate multidisciplinar, trazendo a práxis para a discussão, mostrando o que pode ser feito quando teoria e prática caminham juntas.

Nessa linha, foi realizado também o 2º Seminário Internacional de Urbanismo Biopolítico⁵, organizado pelo grupo de extensão Interdisciplinar/UFMG. Esse grupo buscou mostrar como a pesquisa de extensão nas universidades produz bons frutos para a sociedade, retratando as questões do Urbanismo Neoliberal, que a cada dia toma conta das cidades de maneira drástica. Intentou também apresentar as Resistências Biopotentes que trabalham em prol de uma sociedade menos capitalista e mais preocupada com moradia digna para os habitantes por meio de estudos multidisciplinares.

Da mesma forma, o grupo de pesquisa “Periféricos – trabalhos emergentes”, da FAU/UnB, atua todo o tempo voltado ao atendimento de comunidades de baixa renda por meio da assistência técnica, mediante projetos de extensão desenvolvidos com os alunos de graduação e pesquisadores da pós-graduação, promovendo o papel social do arquiteto desde o início da sua formação. Os trabalhos envolvem também trocas com outros departamentos acadêmicos, que, juntos, têm prestado melhor atendimento às comunidades e vêm obtendo êxito nos objetivos projetuais apresentados pela população, integrando a comunidade no processo participativo de desenvolvimento de aspectos urbanos locais.

A comunidade acadêmica está buscando romper as barreiras que existem nesse âmbito dentro das próprias universidades, e agir em busca de uma melhoria significativa para as comunidades de baixa renda de suas cidades, assim como o IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, que tem trabalhado pela regularização fundiária, assumindo a responsabilidade jurídica nesse processo e mostrando a problemática da lei a fim de evitar

⁴ COSTA, A. S. B. N.; ANDRADE, L. M. S. de; LEMOS, N. da S.; LOUREIRO, V. T. Cada coisa no seu lugar: contribuições de um urbanismo mais participativo. *In: 4º Fórum Habitar*. 2017, Belo Horizonte/MG. *Anais [...]*. Disponível em: <<https://even3storage.blob.core.windows.net/anais/73068.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

⁵ ANDRADE, L. M. S.; LEMOS, N. S.; LOUREIRO, V. R. T.; COSTA, A. S. B. N. Urbanismo participativo na produção do espaço em Brasília como forma de resistência: o caso do processo de regularização fundiária da ocupação Dorothy Stang. *Revista Indisciplinar*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 108-137, set. 2018.



possibilidades de desvios na atuação de particulares ou agentes públicos, em detrimento das mencionadas comunidades.

A sociedade civil, organizada em movimentos populares, vem vivendo uma nova fase. Já não aceita descasos com o bem público e nem mesmo com os próprios direitos, alguns conquistados com muita luta. Justifica-se, portanto, esta pesquisa, visto que foi realizada com a intenção de colaborar para o desenvolvimento das cidades de maneira mais justa, considerando-se, aqui, que a ideia de justiça se traduz, entre outros aspectos, na gestão democrática da cidade e no oferecimento de melhores condições de habitabilidade a famílias de baixa renda. Dessa maneira, por meio de teoria e prática, busca-se contribuir para o esclarecimento dessa população a respeito da nova lei de regularização fundiária – Lei nº 13.465/2017 –, para o seu processo de apropriação da área em que vive e para a sua formação identitária e, ainda, demonstrar a importância do envolvimento de comunidades menos assistidas nos processos urbanos por meio da participação popular.

De acordo com Andrade (2017), a disciplina de urbanismo sempre teve como vocação a transformação social, a melhoria da qualidade de vida das populações mais necessitadas e a redução das desigualdades sociais. Porém essa vocação para uma política mais social dentro da disciplina foi desaparecendo com o tempo, a favor do capitalismo especulativo dominante e, assim, foi se perdendo a importância do papel social do arquiteto no processo participativo. Dessa forma, a participação é utilizada, hoje, por parte dos poderes públicos para gerar consenso passivo nas tomadas de decisão e para deslegitimar o conflito social, excluindo subliminarmente a população de uma participação efetiva.

Na visão de Montaner e Muxí (2013), para enfrentar os desafios sociais e ambientais, algumas contribuições devem ser resgatadas, como as tradições orgânicas e participativas do urbanismo baseado na auto-organização de baixo para cima (*bottom-up*). Diversas experiências de Urbanismo Tático ou Urbanismo Participativo buscam transformações no cotidiano da vida urbana a partir do envolvimento dos usuários, propondo mudanças mais palpáveis e realistas em uma escala local, para, gradativamente mobilizar mais pessoas e, assim, alcançar mudanças maiores. Este tipo de urbanismo pressupõe a participação da população como ponto fundamental na construção da cidade, considera os cidadãos como produtores de uma cidade, partindo dessa forma de organização (*bottom-up*).



Assim, aponta-se como objetivo geral da pesquisa: demonstrar a importância do urbanismo participativo no processo de regularização fundiária, levando-se em conta o disposto na Lei nº 13.465/2017. Para tanto, utiliza-se, como estudo de caso, o processo de regularização fundiária e de projeto urbanístico realizado para a Ocupação Dorothy Stang, que envolve a Associação dos Moradores, Lutadores e Apoiadores do Residencial Dorothy Stang-AMREDS, em Nova Colina Sobradinho, no Distrito Federal.

Pretende-se ainda, especificamente, neste trabalho:

- Apresentar um histórico relativo à segregação urbana no DF, buscando-se retratar a problemática da nova lei de regularização fundiária.
- Estudar a complexidade inerente ao processo de regularização fundiária, principalmente no que tange à Lei 13.465/2017, como um novo marco na regularização fundiária no Brasil.
- Identificar as diversas formas de participação, por meio de pesquisa bibliográfica, visando entender os processos participativos e sua importância para o desenvolvimento das urbes; e sistematizar metodologias urbanas participativas que contribuam com o processo de participação popular, por meio dos padrões estudados.
- Verificar a natureza do processo de regularização fundiária pelo qual o Dorothy Stang tem passado, ao longo dos anos de ocupação; e contribuir como sujeito da pesquisa nos processos de tomadas de decisões quanto à regularização fundiária e ao urbanismo participativo junto ao Grupo de Pesquisa e Extensão “Periférico, trabalhos emergentes”, para fortalecer a comunidade nas relações com a CODHAB.

Configurando tais propósitos, estrutura-se a pesquisa em 6 capítulos. No **Capítulo 1**, conforme visto, discorre-se sobre toda a formação inicial da pesquisa, introduzindo-se o problema para discussão, a justificativa e objetivos da pesquisa.



No **Capítulo 2**, trata-se do processo metodológico-científico da pesquisa, realizado, inicialmente, com base na metodologia de Quivy e Campenhoudt (1998), e que, ao longo do percurso, foi se complementando com conhecimentos de outros campos, como os de Paulo Freire (1979, 2000), com a práxis participativa; os de Tripp (2005), por meio da pesquisa-ação; os de Lefebvre (2016), com a sua tríade de espaço vivido-percebido-concebido; além da pedagogia de Salinas (2003).

No **Capítulo 3**, versa-se sobre a segregação urbana no Brasil e no DF, bem como sobre a problemática da recente lei de regularização fundiária, apresentando-se dados do IBGE (2018), que mostram a triste realidade brasileira quanto à segregação socioespacial, por meio dos quais se constata nitidamente que se deve ser mais comprometido com a maioria da população (COSTA, 2018), tendo-se em vista que, hoje, a população é mais urbana que rural (GEHL, 2015). Por essa razão, a cidade se transforma sem planejamento e acaba segregando regiões da cidade (PAVIANI, 2010), o que influencia a qualidade de vida de toda a população.

No **Capítulo 4**, faz-se referência ao novo marco regulatório, além de se registrar sua importância e se descrever o contexto em que a regularização está inserida, ou seja, os ambientes que a lei pretende afetar. Há de se observar também as mudanças que ocorrem quanto à produção da habitação no país (BONDUKI, 2014), tendo-se em vista a importância que o projeto urbanístico ganhou com a nova lei (PINTO, 2017), buscando, assim, atender essa demanda migratória do campo para cidade (ROLNIK, 2006), mas transformando-a, muitas vezes, sem planejamento, ou seja, a nova lei não colabora para uma real regularização.

Já no **Capítulo 5**, trata-se da participação urbana e de suas diversas formas e categorias, além de se evidenciar a contribuição significativa da aplicação das metodologias participativas para o envolvimento da população nos processos participativos e de decisão comunitária. A participação popular une esferas da sociedade (SAYAGO, 2000) ao se apropriarem do direito à cidade, uma vez que a questão social passa a ser discutida no campo político (BRESCHIANI, 2017), dando autonomia ao povo, recolocando politicamente essa sociedade na discussão (LEFBVRE, 2016) e considerando as suas necessidades na produção da cidade (SANTOS, 1994). Resgata-se, assim, a voz do povo.

O **Capítulo 6** é dedicado ao estudo de caso da pesquisa – a Ocupação Dorothy Stang – , onde foram aplicadas as metodologias participativas que colaboraram no processo de projeto



da comunidade. Por meio da produção do comum (DARDOT; LAVAL, 2017), o direito à cidade pode transformar o modo de vida (HARVEY, 2009); com isso, busca-se, por meio da sistematização de padrões como de Alexander (1977) e Andrade (2014), propiciar à comunidade uma linguagem de acesso fácil para o desenvolvimento de suas demandas.

Por fim, nas **Considerações Finais**, sintetizam-se os principais resultados do trabalho e expõem-se algumas críticas decorrentes de observações feitas ao longo de sua realização, além de pontos de interesse pertinentes ao tema como sugestões para continuidade da pesquisa.



CAPÍTULO 2 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

2.1 Introdução

A metodologia é o caminho que se traça para se chegar aos objetivos determinados ao longo de uma pesquisa. Na pesquisa social, esse “é um caminhar para um melhor conhecimento e deve ser aceito como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas que isso implica” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 31). Para que esse caminhar se desenvolva de forma plena, ainda que se saiba das possíveis implicações do processo, a metodologia escolhida deve ser o norteador do trabalho, por isso, recorre-se também, neste estudo, a Paulo Freire (1979), importante para a práxis deste trabalho científico, assim como a Tripp (2005), que coloca a pesquisadora dentro da pesquisa por meio do processo de pesquisa-ação.

Para a investigação da pesquisa teórica, parte-se de uma pergunta (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998) motivadora que envolve aspectos relacionados à regularização fundiária e ao urbanismo participativo e que, por meio de alguns passos metodológicos, vai ao encontro dos objetivos específicos pretendidos. A partir dessa pergunta surgem, ao longo do trabalho, outras duas questões que a complementam, tendo-se como principal foco a necessidade de se promover o contexto social da regularização fundiária, de maneira transdisciplinar, por meio do estudo de metodologias participativas. Chega-se, portanto, aos processos metodológicos com a intenção de contribuir para a promoção do urbanismo participativo dentro do processo de regularização fundiária, no contexto do planejamento urbano.

De acordo com Quivy e Campenhoudt (1998), a pergunta de partida precisa ser clara, exequível e pertinente. Ela deve encorajar o pesquisador a persistir naquilo que é importante para a pesquisa e nortear o processo de construção para que as respostas que se buscam tenham sentido. A pergunta inicial deve apresentar temas que existiram ou existem, nunca aquilo que não existe (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998). Ela não prevê o futuro, mas dá embasamento no campo das possibilidades.

Na pesquisa, é necessária reflexão, geralmente anunciada pela pergunta de partida. Busca-se, com isso, o fio condutor da exploração. Quivy e Campenhoudt (1998) resumem as características de uma boa pergunta de partida, conforme o Quadro 1, a seguir.



Quadro 1 - Resumo para uma boa pergunta de partida

As qualidades da clareza	<ul style="list-style-type: none">• ser precisa;• ser concisa e unívoca.
As qualidades da exequibilidade	<ul style="list-style-type: none">• ser realista.
As qualidades de pertinência	<ul style="list-style-type: none">• ser uma verdadeira pergunta;• abordar o estudo do que existe, basear o estudo na mudança do funcionamento;• ter intenção de compreensão dos fenômenos estudados.

Fonte: QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 44.

Com base nessas orientações, chegou-se à seguinte pergunta, que norteia a pesquisa em pauta: *O urbanismo participativo pode contribuir para o processo de regularização fundiária?* Ao longo desta dissertação, são realizados esforços para que essa questão seja esclarecida à luz do estudo de caso apresentado.

Há de se expandir os horizontes para que se encontre algo verdadeiramente valioso naquilo que se pesquisa. Nesse sentido, para que se possa encontrar o método ideal, é necessário “pôr em prática uma das dimensões essenciais do processo científico: a ruptura com o preconceito e as noções prévias” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 34). Com isso, desmistifica-se a pesquisa e se amplia o campo de visão. Assim, é possível entender a importância do trabalho desenvolvido.

No momento da exploração do tema, juntamente com a pergunta de partida, concebe-se a problematização da pesquisa. Isso, muitas vezes, propicia o surgimento de outras questões que são relevantes e complementares à questão inicial.

Nesta pesquisa, esse processo se deu por meio da investigação pretendida, tendo a pesquisadora empreendido leituras exploratórias e entrevistas que a colocaram em contato com o espaço em que se desenvolveu o estudo. Isso alimentou a estratégia de investigação do trabalho ora apresentado.

É necessário “dominarmos as informações reunidas [...] e definirmos uma problemática relacionada à pergunta de partida” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 89). A problemática aparece no momento da exploração do tema e vai se concretizar na elaboração propriamente dita do trabalho.



Nessa fase, a pesquisa exige respostas, por meio de uma avaliação mais criteriosa daquilo que é explorado e do que se pergunta inicialmente. É necessário fazer leitura crítica e, até mesmo, ideológica dos conteúdos explorados, a fim de que se alcance abordagem equilibrada e se obtenham respostas para os problemas identificados.

A reflexão para se chegar a uma resposta à problemática é importante, pois “há de se definir melhor o seu próprio ponto de vista com conhecimento de causa” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 96). Nesta pesquisa, isso ocorreu por meio da investigação da problemática, que se consolida com a teoria e com o objeto investigado.

Na construção do modelo de análise, utilizam-se pontos de vista e ideologias que se traduzem em modelos sistemáticos, por meio da investigação ou da experiência. Essa construção de investigação cria elo entre o problema colocado e a sua solução, dentro de um recorte definido.

Sendo assim, a análise apresenta conceitos teóricos, de modo que se conceitue o que está sendo relatado. Mantém-se, no decorrer do trabalho, a realidade do que se pesquisa por meio de formas tanto dedutivas (conceitos sistêmicos) quanto indutivas (conceitos isolados). Nota-se que o conceito isolado, sendo empírico, surge a partir das observações e das informações repassadas; o sistêmico, sendo paradigmático, parte de um pensamento mais amplo.

Por meio da observação, o modelo de análise é colocado em teste, sendo confrontado quando se responde a três perguntas: observar o quê?; observar em quem?; e observar como? Nesta pesquisa, isso aconteceu a partir da primeira pergunta, observando-se os dados que faziam sentido para a pesquisa, aplicando-se correta e adequadamente os métodos selecionados, determinando-se variáveis importantes. Com a segunda pergunta, quem pesquisa se localiza no espaço em que trabalha e faz um recorte, no qual considera as variáveis que são relevantes na ocasião.

No terceiro momento, com a última pergunta, compilam-se todas as informações já previamente adquiridas. Essas são complementadas com instrumentos que aperfeiçoam, ainda mais, o processo de informação. São questionários, entrevistas e grelhas de observação direta,



baseados em Quivy e Campenhoudt (1998), de maneira a se absorver o máximo possível de informações pertinentes.

Neste estudo, chegou-se a esse momento por meio dos dados obtidos na observação, visitas à comunidade, entrevistas e questionário de aproximação que foram fundamentais para que se estabelecesse profunda investigação do tema. Utilizaram-se métodos diferentes que se complementaram, por meio da análise das informações, em busca de respostas à pergunta de partida.

A investigação social requer uma conclusão detalhada e feita com cuidado. Isso ocorre para que se deixe uma boa impressão do conteúdo aos potenciais leitores da obra completa, por isso a conclusão apresenta algumas partes importantes, como: retrospectiva dos procedimentos, contribuições do conhecimento realizado, e, por fim, considerações finais, de ordem prática (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998). Com isso, há um apanhado de informações que são pertinentes e que, com essas orientações, não devem passar despercebidas.

Com base na metodologia de Quivy e Campenhoudt (1998), tem-se um processo de investigação que norteia a pesquisa e complementa as demais metodologias utilizadas, conforme mostra o resumo do Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 - Resumo da metodologia seguida na pesquisa com base em Quivy e Campenhoudt (1998)

1ª ETAPA	A PERGUNTA DE PARTIDA	
	<ul style="list-style-type: none">• Formular a pergunta de partida tendo o cuidado de respeitar:<ul style="list-style-type: none">- as qualidades de clareza;- as qualidades de exequibilidade; e- as qualidades de pertinência.	
2ª ETAPA	A EXPLORAÇÃO	
As leituras: <ul style="list-style-type: none">- selecionar os textos;- ler com método;- resumir.	As entrevistas exploratórias: <ul style="list-style-type: none">- preparar-se para a entrevista; com órgãos públicos e comunidade assistida.	
3ª ETAPA	A PROBLEMÁTICA	
	<ul style="list-style-type: none">• fazer o balanço e descrever os problemas possíveis; e• definir uma problemática.	
4ª ETAPA	A OBSERVAÇÃO	



<ul style="list-style-type: none">• delimitar o campo de observação;• conceber o instrumento de observação.	
5ª ETAPA	ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES
<ul style="list-style-type: none">• descrever e preparar os dados para a análise.	
6ª ETAPA	AS CONCLUSÕES
<ul style="list-style-type: none">• recapitular o procedimento;• apresentar os resultados, pondo em evidência:<ul style="list-style-type: none">- os novos conhecimentos; e- as consequências práticas.	

Fonte: QUIVY; CAMPENHOUDT (1998)

O resumo mostrado nesse quadro apresenta etapas trabalhadas na pesquisa que complementam o seu fio condutor – a PERGUNTA DE PARTIDA. As etapas são desenvolvidas juntamente com outras metodologias, como a de Paulo Freire (1979), que contribui significativamente com a práxis do trabalho científico.

Em suma, esse modelo científico de pesquisa, criado por Quivy e Campenhoudt (1998), direciona este estudo, orienta sua organização e contribui para a colocação em prática do seu fio condutor, que interliga os capítulos ao tema e norteia todos os momentos do percurso.

2.2 A práxis de Paulo Freire

Segundo Paulo Freire, em sua metodologia pedagógica, o ser humano, é um ser da práxis (FREIRE, 1979). Os saberes da prática cotidiana da população configuram aprendizados que, juntamente com a teoria, fundem transformações de realidade e desenvolvem aprendizado mútuo entre pesquisa-ação e população.

Nessa perspectiva de desenvolvimento de um ensino-aprendizagem construtivista, é importante partilhar algumas ideias defendidas por Freire (1995).

Se se aceitar que a aprendizagem em ciência envolve a reestruturação das concepções dos alunos, então os professores necessitam, não só identificar as ideias que eles trazem para as situações de aprendizagem, mas também compreender o processo por meio do qual ocorre uma mudança conceptual. Só desse modo se poderá integrá-las adequadamente no planeamento da actividade de aprendizagem (FREIRE, 1995, p. 166-167).



A configuração de uma unidade mútua de aprendizagem traz consciência metodológica no processo reflexivo dos saberes, com a qual se pode trabalhar a importância da investigação, por meio da práxis freireana.

Mediante a essência metodológica constroem-se experiências que têm ação e reflexão, isso é práxis. O diálogo contém em si a problematização da realidade, por isso, busca-se, por meio dele, refletir sobre as questões inquietantes da população e compreender a totalidade dessa problemática. Isso insere os envolvidos, cada vez mais, na pesquisa-ação, que é o método transdisciplinar que complementa a práxis freireana e se funde com ela. Desse modo, a práxis traz para a pesquisa uma contribuição importante, visto que se pode trabalhar com a comunidade de maneira a estimular a curiosidade do participante, motivando-o a se envolver no processo. Essas boas práticas em conjunto, mediante o diálogo com os interessados, ampliam a visão da comunidade em relação ao problema vivido e a suas soluções. Dessa forma, com a troca dos saberes, são compartilhadas informações, o que colabora para o processo de construção do conhecimento. Assim, está configurado o processo de participação.

Paulo Freire resgata, portanto, no processo da práxis, as melhores oportunidades de se trabalhar a teoria e a prática juntos, que, nesta pesquisa, caminham em prol de melhor resultado para a comunidade. O autor ensina a adquirir liberdade com as práticas populares, emancipando os indivíduos a cidadãos capazes de realizar coisas concretas e valorizando o pensamento da classe pobre, mostrando que o enfrentamento ao Neoliberalismo se dá de maneira coletiva e não individualizada.

Segundo Freire (2000), uma educação libertadora “(...) é uma forma de intervenção no mundo. Intervenção que, além dos conhecimentos dos conteúdos bem ou mal ensinados e/ou aprendidos, implica tanto o esforço de *reprodução* da ideologia dominante quanto o seu *desmascaramento*” (FREIRE, 2000, p. 110). Dessa maneira, insere-se dentro da práxis a reflexão para que se tenha uma visão mais crítica da realidade vivida, encorajando-se novos pensamentos antes não revelados.



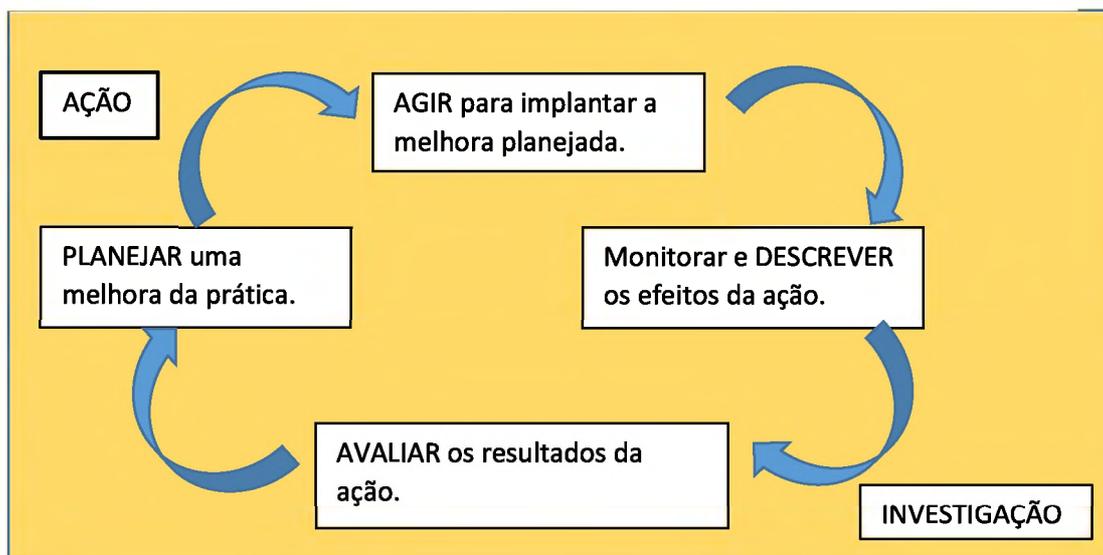
Assim, nesta pesquisa, isso se realizou com a promoção do pensamento crítico e transformador, tomando-se como norte do estudo o trabalho com as práticas populares e direcionando-se o olhar e os ouvidos para a construção de uma realidade mais inclusiva e solidária. Percebeu-se ao longo do processo, um saber acumulado das pessoas na luta pelo acesso à terra, na forma de ocupação e soluções adotadas como estratégias de sobrevivência.

2.3 Pesquisa-ação

O método denominado pesquisa-ação, ferramenta prática de pesquisa, permite diferentes aplicações, tanto na prática quanto na investigação teórica. Tripp (2005) apresenta a seguinte definição: “pesquisa-ação é uma forma de investigação-ação que utiliza técnicas de pesquisa consagradas para informar a ação que se decide tomar para melhorar a prática”.

Segundo o autor, “planeja-se, implementa-se, descreve-se e se avalia mudança para a melhora de sua prática, aprendendo-se mais, no correr do processo, tanto a respeito da prática quanto da própria investigação” (TRIPP, 2005, p. 447), conforme mostra a figura 3.

Figura 3 - Representação, em quatro fases, do ciclo básico da pesquisa-ação



Fonte: TRIPP, 2005, p. 446

A maneira como cada pesquisador inicia a pesquisa pode se repetir em diferentes etapas, pois cada estudo tem a sua peculiaridade, e o método não é engessado, ou seja, permite



flexibilização no desenvolvimento do trabalho. A pesquisa-ação requer prática. Assim, a pesquisa precisa abrir o campo de visão do pesquisador, levando a teoria para o campo, de maneira efetiva. Esse formato se diferencia das demais formas de pesquisa, como se pode observar pelas características listadas na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Comparação entre as características da pesquisa-ação e as de outras formas de pesquisa

Linha	Prática rotineira	Pesquisa-ação	Pesquisa científica
1	Habitual	Inovadora	Original/financiada
2	Repetida	Contínua	Ocasional
3	Reativa contingência	Proativa estrategicamente	Metodologicamente conduzida
4	Individual	Participativa	Colaborativa/colegiada
5	Naturalista	Intervencionista	Experimental
6	Não questionada	Problematizada	Contratual (negociada)
7	Com base na experiência	Deliberada	Discutida
8	Não- articulada	Documentada	Revisada pelos pares
9	Pragmática	Compreendida	Explicada/ teorizada
10	Específica do contexto		Generalizada
11	Privada	Disseminada	Publicada

Fonte: (TRIPP, 2005, p. 447).

Tratando-se do estudo do urbanismo participativo, constatou-se que, nesta pesquisa, a pesquisa-ação se constituiu no formato adequado para o seu desenvolvimento, porque proporcionou condições de integração e cooperação entre processos, o que permitiu a mesclagem de métodos – abertura que contribuiu de forma expressiva para o desenvolvimento do trabalho.

A multidisciplinaridade é característica da pesquisa-ação pelo fato de esta ser um método qualitativo, que também se une à construção do mapa mental da pesquisa. Nesse sentido, a pesquisa-ação e o qualitativo se complementam neste trabalho, aplicados em conjunto com modelo de Quivy e Campenhoudt (1998), pois se entende que suas características podem contribuir com o processo investigativo.



2.4 O percurso da pesquisa e procedimentos metodológicos

Conforme relatado na Introdução, esta pesquisa está inserida no âmbito do conjunto de pesquisas do grupo “Periféricos - trabalhos emergentes”, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília / FAU-UnB. Por solicitação da própria comunidade do Dorothy Stang, o envolvimento da Extensão da Universidade de Brasília se deu por meio dos Projetos de Extensão de Ação Contínua (PEACs) do Grupo de Pesquisa “Periféricos - trabalhos emergentes” e do Escritório Modelo CASAS (PEAC ASAS e PATUA) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, ambos coordenados pela professora Liza Andrade. Por meio do edital Nº 01/2017 – DEX/DPI, foi então aprovado o projeto “O Cantinho de Todos: o desenho urbano socioecológico do Dorothy Stang à mão de seus ocupantes”.

Devido à complexidade e ao porte do projeto, foi aberta a disciplina optativa da FAU “Práticas em Escritório Modelo em Arquitetura e Urbanismo” (PEMAU), vinculada ao CASAS, com carga horária semanal de 4 créditos, para envolver outros estudantes da FAU/UnB e gerar soluções alternativas de projeto.

Na FAU, sabe-se que, geralmente, os alunos que cursam uma disciplina optativa, são aqueles que querem se engajar com as questões político-sociais da cidade, os que estão dispostos a fazer efetivamente a diferença na vida de uma comunidade, portanto, o PEMAU se fez importante para o processo da Ocupação Dorothy Stang, considerando-se toda a prática realizada.

Antes mesmo da aprovação pelo edital, o processo de pesquisa já estava em andamento, tendo-se iniciado por meio desta pesquisadora, que, juntamente com as pessoas do local, buscou entender as reais necessidades da ocupação, inserindo-se na comunidade.

Assim, quando se formalizou o PEMAU, já se tinha ideia do contexto e do que se faria nessa disciplina. Esta pesquisadora levou, então, aos alunos, todo o histórico da regularização fundiária da região, uma vez que já havia estudado a situação e publicado artigos sobre o assunto no Fórum Habitar em 2017, assim como no Seminário de Urbanismo Biopolítico e no Urb Favelas, ambos em 2018. Muitos deles se interessaram pelo urbanismo participativo e pelos efeitos decorrentes da nova lei de regularização fundiária, relatados nos artigos, cuja



repercussão corroborou a importância do tema e impactou positivamente o grupo de pesquisa Periféricos e também o PEMAU, visto que já garantia todo um embasamento teórico para a disciplina.

Além de ter estabelecido a relação com o processo de planejamento da ocupação, com ênfase na produção do espaço, a pesquisa contribuiu para aproximação e envolvimento da comunidade por meio de ferramentas pedagógicas próprias de participação no processo de desenho urbano da Ocupação Dorothy, já utilizadas pelo Grupo de Pesquisa e Extensão “Periférico - trabalhos emergentes”, como a pedagogia de Salingaros (2010) e os padrões emergentes de Alexander *et al.* (2013) e de Andrade (2014). Realizou-se uma pesquisa sobre a linguagem de códigos geradores de processo, para que anseios e desejos da comunidade fossem extrapolados para resultados concretos, de forma a empoderar as pessoas com a autoridade de uma nova metodologia (SALINGAROS, 2010).

As metodologias que explicam todo o processo são fundamentadas em Lefebvre (2016) e Salingaros (2003, 2010) e nos demais métodos científicos citados anteriormente. Com base em Salingaros (2003, 2010) e Freire (2000), é desenvolvido todo o processo pedagógico, desde a forma como devem ser usados os referidos padrões até como devem ser feitas as sessões educacionais para conscientizar a população da necessidade de participação no processo. Com Lefebvre (2016), sustenta-se o urbanismo participativo, aplicando-se o *placemaking* por meio de ferramentas apropriadas, como questionários, jogos e modos de levantamento pedagógico, levando-se sempre em consideração a pesquisa-ação.

Desse modo, constata-se que a participação popular se torna imprescindível para quebrar o paradigma unilateral nas tomadas de decisões em casos de atuação da administração pública e estabelece uma relação de confiança entre o gestor e a comunidade no processo de desenvolvimento do trabalho urbano por meio da práxis. Ao mesmo tempo, faz com que a própria população compreenda as suas necessidades. De acordo com Biase (2015), essa construção conjunta se traduzirá numa nova realidade, que recepcionará as soluções agregadas pela própria comunidade, surgidas de suas experiências, que devem ser valorizadas.

Portanto, a participação, importante passo no processo de aceitação mais acentuado das ocupações urbanas, se bem articulada no desenvolvimento da ocupação, imprime, na memória da comunidade, a sua importância e a responsabilidade inerente ao seu direito à urbe. É a



participação que permite o modo de projetar de trás para frente – do aprendizado com o desenho da ocupação para o projeto de intervenção –, ao contrário de se fazer um projeto para a futura ocupação. Assim, desconstrói-se toda a impessoalidade do projeto, humanizando-o, por meio de metodologias que insiram a comunidade no contexto participativo, de maneira efetiva, além de se infundir nesses ocupantes o sentimento de pleno pertencimento à cidade.

Para o alcance dos objetivos anteriormente descritos, divide-se o trabalho de pesquisa-ação em duas etapas. Na primeira, procede-se à revisão da literatura, à análise da nova Lei e das formas de participação existentes, com base em Quivy e Campenhoudt (1998), Freire (2000), Tripp (2005), adotando-se todo o percurso metodológico científico dos autores. Buscam-se, então, propostas que permitam novos olhares sob a perspectiva da participação e do resgate da identidade da comunidade com o local ocupado.

Na segunda etapa, aplica-se a pedagogia da participação, por meio da qual se observam algumas formas metodológicas que buscam tratar a causa do problema no urbanismo, e não apenas o problema em si. Assim, desfaz-se um ciclo vicioso, porque os aplicadores conservadores não usam as metodologias ideais para tanto, como as de Alexander (2013) bem como as de Salingaros (2010) e Andrade (2014). Daí a importância desta pesquisa, em que se busca agir na causa do problema. Dessa forma, mediante metodologias específicas de participação, empodera-se a população, fornecendo-lhe as ferramentas de independência que são apreendidas do processo de pesquisa-ação, descrito a seguir.

Pesquisa-ação (PA) é uma forma de intervenção coletiva em que se trabalha com tomadas de decisão resultantes do diálogo entre os interessados e os pesquisadores, em ação conjunta, por meio da qual buscam melhora efetiva do estado inicial do processo e, além disso, objetivam o compartilhamento da mudança (DIONNE, 2007 *apud* ALBUQUERQUE, 2018). Assim, a parceria com a comunidade é de suma importância para que possa haver resultados positivos, principalmente de mudança de comportamento e de pontos de vista, além de conscientização acerca da realidade vivida.

Nesse formato de pesquisa-ação, trabalha-se com a multidisciplinaridade, por meio da qual a psicologia ambiental agrega conceito descrito a seguir bem como práticas a ele relacionadas.



Identidade de lugar é uma subestrutura da identidade pessoal construída a partir da interação do indivíduo com seu entorno físico e social. A construção da identidade de lugar está relacionada à percepção de um conjunto de cognições e ao estabelecimento de vínculos emocionais e de pertencimento relacionados aos entornos significativos para o sujeito (MOURÃO e CAVALCANTE, 2011, p. 208).

E foi nessa busca por permanência e por identidade que o professor da FAU/UnB Luiz Gouvêa, conhecido popularmente como Jacaré, trabalhou para a fixação definitiva da Vila Telebrasilândia e da Vila Planalto, ainda que os holofotes políticos e imobiliários se voltassem para essas regiões. A resistência dos moradores, unidos, foi fortalecida e faz parte da história da cidade, onde se ouve sobre a coragem dessas populações que resistiram e resistem até hoje pela sua permanência nesses locais. A comunidade acadêmica exerceu um papel importante nesse processo de resistência, tendo dado respaldo a sucessivas manifestações realizadas nesses lugares pelas respectivas populações em busca do direito de continuarem assentados ali.

E, por meio do seu exemplo, busca-se, nesta pesquisa, ter um contato mais profundo com a comunidade, mediante as entrevistas realizadas com a Binha (Coordenadora da Ocupação Dorothy Stang), com o Reginaldo (Presidente da AMREDS), nas rodas de conversa com a comunidade envolvida e, até mesmo, participando com eles das reuniões na CODHAB, e na SEGETH, onde Patricia Fleury colaborou bastante, mostrando, na entrevista dada, um panorama de como estão as regularizações no DF. Da mesma forma, o IBUD também deu a sua contribuição por meio de Rosane Tierno, que nos situou em relação aos graves problemas decorrentes da nova lei de regularização fundiária. Todos esses atores fortaleceram o processo da pesquisa, colaborando para o alcance dos objetivos.

Tudo isso sustentou os objetivos desta pesquisa e a aplicação das metodologias escolhidas, tendo sido necessário ainda ir a campo em busca de informações sobre o Distrito Federal, visitar lugares como a SEGETH e a CODHAB, onde alguns entraves tiveram de ser transpostos para se conseguir, na condição de pesquisadora, agendamento para obtenção de informações sobre o assunto em pauta.



Ao longo do trabalho, esta pesquisadora apresentou-se três vezes em cada um desses órgãos, sem sucesso. Pelo fato de Brasília ser uma cidade em que o aspecto político é dominante, recorreu-se, como última instância, à influência de um candidato a deputado distrital na cidade, que se colocou à disposição para apoiar a pesquisa. Com esse auxílio, a chefe de gabinete da SEGETH dispôs-se prontamente a colaborar, fornecendo informações atualizadas que puderam ser repassadas neste trabalho.

Foi, então, possível dar continuidade ao estudo de caso, como se poderá constatar no capítulo 6, em que é descrita a aplicação, junto à comunidade do Dorothy Stang, de algumas metodologias participativas, como mapas cartográficos/afetivos e padrões de linguagem.

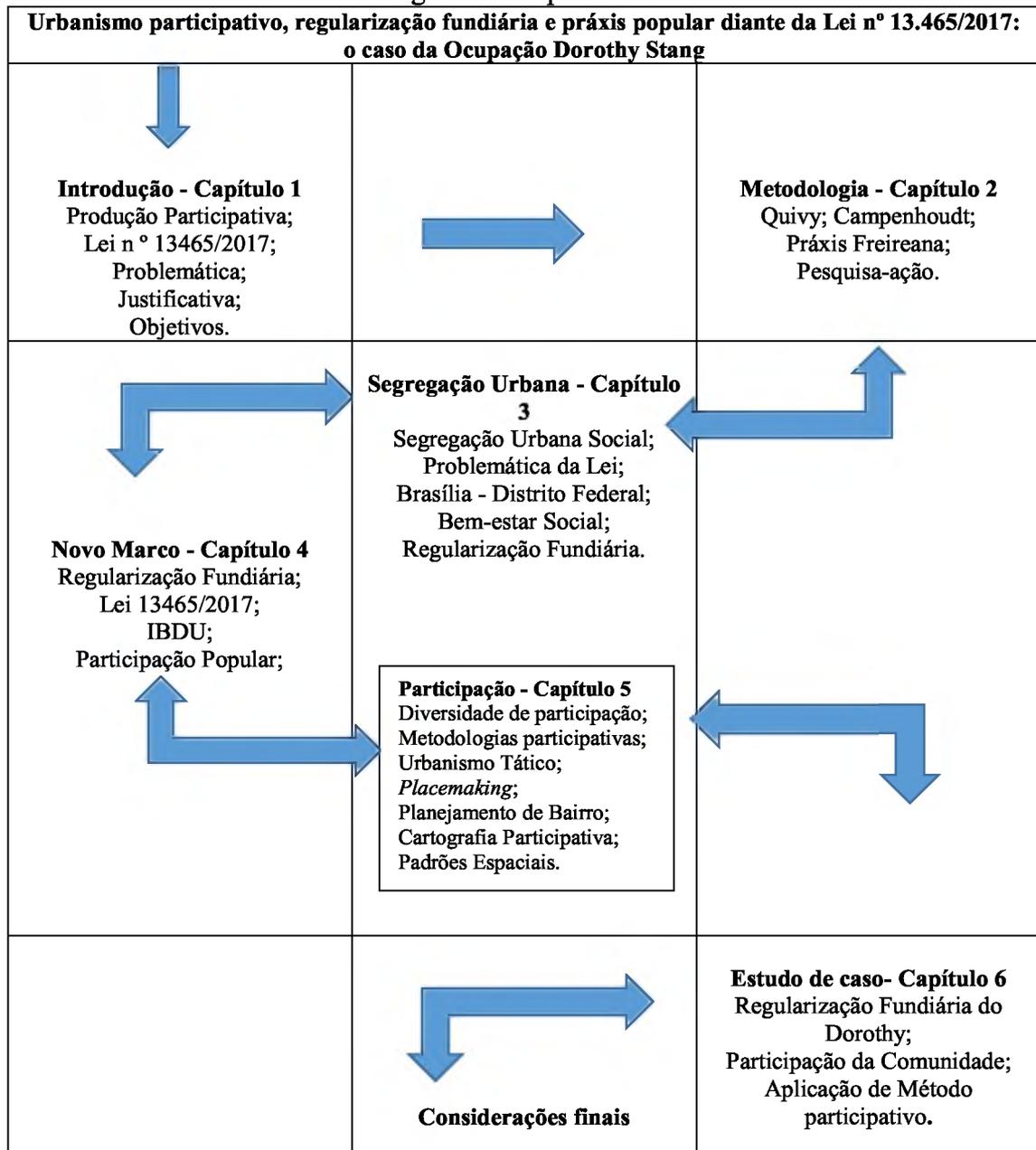
2.5 Estrutura da pesquisa

Adota-se, neste estudo, o mapa mental como forma de organizar o pensamento em torno da pesquisa, de maneira a ordenar tudo aquilo que se deseja realizar no trabalho, de forma gráfica e textual. O mapa mental tem sido utilizado nesta pesquisa como ferramenta para representar estruturas e processos de organização, que colaboram para a compreensão das decisões e ações norteadoras; é, assim, uma ferramenta mediadora, que orienta o percurso do estudo, conforme ilustrado na figura 4 da página seguinte.

O percurso metodológico realizado por meio do mapa mental constitui representações construídas em colaboração com as interações e aprendizagens da pesquisa-ação, da práxis, a partir das quais se pode dar sentido à realidade e identificar potenciais campos a serem explorados em uma pesquisa, conforme figura 4.



Figura 4 - Mapa mental



Fonte: A autora (2018)

Assim, esta pesquisa se justifica em virtude da importância de se abordar, de maneira exploratória e prática, questões pertinentes à regularização fundiária. Além disso, entende-se, aqui, como importante para o desenvolvimento da pesquisa, mostrar que tanto o processo de regularização quanto o de urbanismo participativo devem caminhar juntos, em prol de melhorias significativas para a população da área em questão.



Com isso, nesta pesquisa, o mapa mental foi fundamental para se traçar o percurso seguido e se aplicassem os demais métodos, pois permitiu que o processo de pesquisa seguisse o fluxo correto.

2.6 Conclusão

É de fundamental importância a consolidação da metodologia nos passos de um trabalho acadêmico, principalmente em trabalhos de natureza qualitativa como este, em que se busca obter resultados positivos para a sociedade de baixa renda no que se refere a sua participação no processo de regularização fundiária. Sem prescindir de um olhar crítico dos métodos aplicados, reconhece-se que as ferramentas investigativas aqui utilizadas possibilitaram a inserção da pesquisadora no campo estudado, favorecendo o seu entendimento do contexto da regularização fundiária e suas nuances e contribuindo para o esclarecimento da comunidade quanto ao seu direito de participação no processo em pauta.

Em seguida, no Capítulo 3, relata-se o quão complexo é o processo de regularização fundiária num país em que a segregação socioespacial é um reflexo das decisões de uma minoria de classe alta – e Brasília se torna o exemplo clássico dessa segregação devido à falta de qualidade de vida que se verifica no entorno a cidade.



CAPÍTULO 3 SEGREGAÇÃO SOCIAL-URBANA: A PROBLEMÁTICA DA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

3.1 Introdução

Este capítulo trata da segregação urbana⁶ e da problemática que envolve a nova lei de regularização fundiária – questões presentes no Brasil e, principalmente, em Brasília-DF, onde as transformações urbanas ocorrem a todo momento, não se atentando para a necessária verificação das reais condições sociais da população brasileira quanto a sua qualidade de vida. Um dos fatores que mais segregam a população é o da moradia; atualmente, 30% do rendimento domiciliar brasileiro está comprometido com o aluguel, situação de cerca de 4,9% da população, ou seja, de 10,1 milhões de pessoas (IBGE, 2018).

A Carta Mundial do Direito à Cidade (2006), no seu art. 2, assim dispõe:

2.1 Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações” (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006).

No entanto, não é isso que se observa no país. O Brasil possui, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no censo de 2010, cerca de 160.925.007 habitantes na zona urbana e 29.830,007 habitantes na zona rural. Nota-se, portanto, uma diferença enorme entre esses números, o que leva a crer que a segregação espacial não começa dentro da cidade, mas, sim, na falta de condições (de moradia, financeira, de infraestrutura, saúde, educação e segurança) da população da zona rural para se manter produzindo no campo. O IBGE mostra a discrepância entre o urbano e o rural, o que contradiz a afirmação do citado artigo, ou seja, não se cumprem os direitos previstos.

Está havendo, dentro das cidades, uma requalificação urbana que necessita de mudanças no espaço em busca de uma melhor qualidade de vida na cidade. Há, no país, uma inversão de

⁶ Entende-se segregação como “um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (VILLAÇA, 2001, p. 142).



valores sociais, na qual a prioridade é atender as necessidades dos mais ricos ao invés de atender os mais carentes. Essa mudança representa “à difusão generalizada de necessidades novas ante um quadro de hibridação socioespacial que negam as cidades como totalidades urbanas, para tratá-las de forma setORIZADA e menos compromissada com as maiorias” (COSTA, 2012. p. 97). Contudo, esse processo, muitas vezes, é doloroso e cruel, porque, para muitos, lutar por uma condição de vida melhor implica deixar suas raízes, sua identidade e o afeto pelo lugar em que nasceu e cresceu.

Essa busca constante para se conquistar espaços que são do direito de todos os cidadãos é refletida no desequilíbrio das populações urbanas e rurais “pela primeira vez na história, logo depois da virada do milênio, a maior parte da população global é urbana e não rural” (GEHL, p. 6, 2015). Essa migração de pessoas da área rural para as grandes cidades passa a ser um campo de luta por direitos que deveriam ser dados a todos os brasileiros: trabalho, moradia, saúde, educação e segurança.

Percebe-se que há um certo desconforto da sociedade de classe alta em compartilhar os espaços com uma sociedade mais pobre, principalmente no âmbito da moradia. E essa disputa pelo direito à moradia não ocorre de maneira igualitária, o que se comprova com o avanço da segregação, documentado pelo IBGE em 2018: o número de cidades com favelas aumentou e o investimento em programas habitacionais diminuiu – com a chegada da crise econômica, agravou-se ainda mais esse problema. Tudo isso contribuiu para a má gestão do dinheiro público, o que favoreceu o aumento considerável de novas áreas irregulares, como mostra o quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Quantidade de Favelas e Loteamentos Irregulares

Favelas
2011- 807 Municípios com favelas
2017- 952 Municípios com favelas
Loteamentos irregulares
2011- 3025 Municípios com loteamentos irregulares
2017- 3374 Municípios com loteamentos irregulares

Fonte: IBGE, 2018



Esse quadro revela o quanto são complexas as políticas públicas de urbanização de uma cidade frente aos problemas habitacionais. É importante ressaltar que, mesmo com todas as facilidades oferecidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, o problema permanece em razão de outras dificuldades surgidas nesse mesmo programa, principalmente a segregação urbana (MARICATO, 2009).

É necessário transformar as ideias dominantes na área de planejamento urbano que não cooperem para o desenvolvimento equilibrado das cidades; não se pode manter um padrão urbanístico segregador, afastando-se o pobre cada vez mais do centro da cidade. “Levar a cidade até eles resulta socialmente muito caro, mas essa lógica de extensão da cidade alimenta aquilo que ocupa o lugar central da desigualdade urbana: a valorização imobiliária e fundiária” (MARICATO, 2009). Essa postura urbanística precisa mudar, para evitar crescimentos irregulares e desordenados na cidade.

A informalidade é o reflexo da falta de ordenamento da cidade, que a transforma em um lugar precário, com diversos problemas decorrentes da ausência de planejamento urbano humanizado, uma vez que não se prioriza quem necessita de auxílio. Isso ocasiona a ocupação de áreas que, na maioria das vezes, não possui infraestrutura alguma e que leva progressivamente a um processo de precarização da moradia que não é novo. Sempre que a ocupação ocorre de forma desorganizada, expulsa a população pobre para a periferia, para áreas não urbanizadas e sem saneamento. Com isso, a cidade expande de forma espraiada, o que encarece ainda mais a infraestrutura urbana, que acaba por não atender os lugares menos centrais da cidade. Para Costa (2012):

[...] a segregação estimula a expulsão de indivíduos de áreas mais centrais, formando uma nova ‘subclasse’ urbana na periferia, que promove a dita homogeneização ou mesmo uma heterogeneidade da forma-conteúdo de bairros, no percurso de sua transformação material-simbólica” (COSTA, 2012, p. 102).

Com isso, a cidade deixa de ser “integradora social” (COSTA, 2012), portanto, é imprescindível um enfoque urbano que promova a cidade de maneira equilibrada.

A alternativa informal, que é oferecida para a população de baixa renda de maneira forçada, impõe a saída dessas pessoas dos grandes centros por não conseguirem se manter nesses espaços, já que o valor dos aluguéis dos imóveis próximos da área onde se concentram



os pontos de trabalho é alto – um reflexo da cidade neoliberal que visa ao lucro. A cidade neoliberal é mercadológica e capitalista, por isso, muitas vezes, ordena o urbano da maneira que lhe convém e, conseqüentemente, afasta a população menos favorecida da vida dos grandes centros. Esse modo de produção elitiza os centros urbanos.

Para isso contribui o processo de regularização fundiária, que, geralmente, torna-se demorado e doloroso para as famílias porque elas não têm oportunidade de participar do processo de urbanização das áreas que ocuparam, como já mencionado. Isso acarreta problemas futuros no processo fundiário, pois nada vai ser planejado conforme os seus anseios, reafirmando-se a segregação.

No Brasil, há inúmeros tipos de segregação: na habitação, na educação e em vários outros aspectos, o que desestimula o crescimento daqueles que vêm de uma estrutura familiar carente ou até mesmo agrícola.

Vale lembrar que a migração do campo para a cidade não ocorreu de forma natural, mas, sim, em consequência do modo insustentável de se viver no meio agrícola, onde, “o tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos da vida agrária” (LEFEBVRE, 1999, p. 17). A cidade absorve a cada dia uma fatia da área rural para fins de especulação imobiliária em detrimento de sua função produtiva, transformando grandes áreas rurais em áreas urbanas com pouca infraestrutura e distantes dos serviços básicos.

Essa transformação vem ocorrendo ao longo do tempo, “apesar se tratar de espaços supostamente distintos: o rural como espaço diferente do urbano, que abriga a natureza, a produção agrícola” (LEFEBVRE, 1999). Segundo esse autor, percebe-se o espaço rural cada vez mais envolvido pelo tecido urbano, tecido que, além das cidades, se constitui dos espaços construídos para a circulação da mercadoria e das pessoas.

Nota-se que há uma desestruturação tanto rural quanto urbana, pois se perdem grandes terras rurais em prol de uma especulação imobiliária que anseia por grandes empreendimentos habitacionais que acabam segregando cada vez mais a população de baixa renda. Esta rende-se à situação das ocupações por não ter outra opção. Brasília é um exemplo de quão segregada essa população ficou ao longo do tempo, à mercê de uma regularização fundiária burocrática.



3.2 Brasília-Distrito Federal e a segregação socioespacial

De acordo com o IBGE 2019, cerca de 97%⁷ da população vive na zona urbana do Distrito Federal e se verifica que o direito à moradia tem sido objeto de controle e segregação social, portanto, nessa unidade federativa, a situação não é diferente da que se observa no restante do país em relação a esse aspecto. Contudo, existem movimentos populares que trabalham em prol da mudança de paradigmas quanto ao direito à cidade e à moradia digna.

Com a migração rural para o urbano, percebe-se que não há emprego para todos, até mesmo porque “o grande fluxo migratório e a concentração de renda nas mãos de poucas pessoas geraram um processo de favelização e periferização da população trabalhadora” (GOUVEA, 1995, p. 36). Além disso, é comum essas pessoas chegarem à cidade sem nenhuma qualificação; assim, com o tempo, elas acabam, muitas vezes, ficando sem recursos e passam a morar nas ruas ou em favelas.

Brasília foi criada para ser a “identidade nacional” (FARRET, 2010), entretanto essa previsão não se concretizou, uma vez que houve pressão por moradias provocada por diversos grupos sociais. Entre tais grupos, que pressionaram o crescimento do Distrito Federal, incluem-se: pessoas que vieram construir Brasília; os funcionários públicos que vieram trabalhar nos muitos órgãos públicos transferidos do Rio de Janeiro, ou nos órgãos públicos recém-criados para atender provisoriamente a Nova Capital, em um primeiro momento, nos anos de 1956 a 1963. Esse processo de atração de pessoas continuou a ocorrer em razão das possibilidades de emprego e das políticas públicas de distribuição de terras, sem claros critérios republicanos.

O espaço urbano se estendeu pelo território “quando nem sequer a construção do Plano Piloto estava concluída” (FERREIRA, 2010). Isso ocorreu pela constante migração de trabalhadores e seus familiares para a nova capital. Em decorrência disso, foram criadas outras áreas de adensamento populacional na periferia de Brasília, denominadas de cidades-satélites, e posteriormente, de regiões administrativas. Nesse processo de ocupação das novas regiões administrativas, não houve políticas públicas adequadas de implantação das ocupações que os governos conduziam, tampouco políticas de combate a ocupações irregulares – como invasões de áreas públicas – ou parcelamentos irregulares de terras, ainda que não tenham sido invadidas.

⁷ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/pesquisa/23/22714>>. Acesso em: 2 fev. 2019.



Conseqüentemente, problemas semelhantes aos de ocupações em outros estados ocorreram nessa unidade federativa. Para Bonfim (2010), “ocupações não precedidas de participação das pessoas que vão ocupá-las não assegurarão a apropriação do indivíduo com o local”. Morar no entorno de Brasília não seria problema caso os locais fossem estruturados com dignidade, participação popular e não carecessem de serviços públicos.

Refletir sobre a forma como os ocupantes podem se integrar aos espaços urbanos e ter uma relação positiva com o local é possível por meio do trabalho conjunto entre governo e comunidade interessada. O Distrito Federal possui poucas cidades conurbadas ao longo de seu desenvolvimento, o que acarreta diversos problemas de crescimento, pois a infraestrutura se torna cara e de execução demorada. Esse processo ainda contribui para que haja mais ocupações na cidade.

A primeira ocupação foi feita na Candangolândia, mais conhecida como cidade-mãe, em 1956, pelos trabalhadores da empresa pública que construía Brasília, NOVACAP, com 800 residências; e a segunda, por meio da construção de outras moradias para abrigar os trabalhadores de órgãos do governo federal que vieram de diferentes unidades federativas, em 1973 – e não se encerraram em 2019. Outras ocupações significativas continuaram a ocorrer desde então, como as do IAPI, Bernardo Sayão, Park Sul, Guará Park, Lúcio Costa, Áreas Especiais, Varjão, Sobradinho e Ceilândia (Pôr do Sol e Sol Nascente). Muitas delas se destinariam, inicialmente, a atividades comerciais de serviços, mas foram viabilizadas também para residenciais verticalizados com elevada taxa de ocupação: Polo de Moda, e expansões das quadras do Guará II, como QE 38, QE 40, QE 42, QE 44 e QE 46. A maioria dessas ocupações foi mal atendida em termos de urbanização, e passou a merecer a atenção do poder público (FERREIRA, 2010), mas aparentemente não havia interesse em se resolver o problema do crescimento desordenado e se promover a devida regularização desses espaços. No mapa na figura 5, pode-se visualizar essas cidades.



Figura 5- Mapa das cidades



Fonte: UbiPlaces, 2016.⁸

A criação de novas regiões administrativas se transformou em realidade ao longo do tempo, porém, entre cidades como Ceilândia, Sobradinho, Taguatinga e Guará e o centro de Brasília – para onde 50% da população dessas regiões se deslocam para trabalhar e/ou estudar –, existem grandes vazios urbanos. Esses vazios aumentam o tempo de percurso entre essas cidades, seja por automóveis, seja por transporte público, tornando maçantes as viagens diárias dos cidadãos. Essa configuração de Brasília se confirma em Kohlsdorf:

Plano Piloto, cidades-satélites, invasões e antigos acampamentos de obras, sempre separados por bosques de reflorestamento, chácaras ou mesmo áreas verdes sem destinação de uso e ligados por dezenas de quilômetros de rodovias que atravessavam espaços sem ocupação urbana (2010, p. 244).

Nota-se que o fator distância contribui para o encarecimento do preço dos transportes, pois os habitantes “pagam muito do que auferem em transportes e sofrem desgastes físicos e psíquicos em seus deslocamentos pendulares” (PAVIANI, 2010). Há o sentimento de

⁸ Disponível em: <<https://ubiplaces.com.br/blog/2016/10/10/onde-morar-em-brasilia-custo-de-vida-mobilidade-urbana-e-orientacoes/>>. Acesso em: 18 fev. 2019.



desvalorização e a falta de um olhar sério para os moradores de cidades mais distantes do centro, principalmente para os trabalhadores que precisam diariamente se deslocar por longas viagens. É importante que a moradia e o emprego possam estar na mesma região administrativa do cidadão, mas isso geralmente não ocorre. A forma como os espaços foram concebidos aparta, cada vez mais, as pessoas de seus empregos e da vida social.

Hoje, cerca de “ $\frac{3}{4}$ da população encontra-se nas cidades-satélites, muito carentes de infraestrutura física e social” (PAVIANI, 2010), ao contrário do que se verifica no espaço urbano de Brasília. Por meio de uma nota técnica, a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH) apresentou o Índice de Bem-Estar Urbano Local (IBEUL) do Distrito Federal, do qual é possível destacar as seguintes variáveis: Mobilidade Urbana; Condições Ambientais Urbanas; Condições Habitacionais Urbanas; Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos; e Infraestrutura Urbana. Considerando-se tais aspectos, foi dada uma classificação para cada região administrativa do Distrito Federal. Brasília foi classificada em primeiro lugar com desempenho de 0,982 em bem-estar urbano, sendo que a nota máxima seria 1.

Essa classificação mostra que, em Brasília, a infraestrutura urbana está muito mais avançada na área central da metrópole do que nas regiões administrativas, o que corrobora a afirmação de Gonzales (2010): “no Plano Piloto predominam os melhores [...] padrões urbanos dados pela infraestrutura de redes e serviços”. Já as demais regiões administrativas retratam aquilo que Paviani (2010) relatou há nove anos: “urge adotar uma postura mais efetiva em favor das cidades-satélites”.

Embora a infraestrutura urbana seja importante fator para o processo de melhorias de uma comunidade, de um bairro, de uma cidade, não é apenas ela que concede a uma população melhor qualidade de vida e cidade menos segregada. Para Ribeiro e Ribeiro (2013), por exemplo, há de se considerar a chamada dimensão imaterial para melhor classificação dos índices de bem-estar:

Por utilizarmos exclusivamente dados censitários, esta concepção deixa de lado a dimensão imaterial do bem-estar urbano, tais como as associadas às vivências de desconforto, tensão, insegurança, medo e mesmo de felicidade, realização, entre outras, que também têm importância decisiva na conformação do nível de bem-estar proporcionado pela metrópole (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013, p. 9).



A consideração dessa dimensão imaterial, que também pode ser entendida como as percepções das pessoas de uma região sobre o ambiente onde estão, implica sensações positivas e negativas. Holanda (2010) mostra efetivamente a característica brasiliense de não se ouvir a população, salientando ainda mais o que Ribeiro e Ribeiro apregoaram. Para Holanda:

Não existe uma tradição de avaliação crítica dos lugares urbanos por parte da população. Frequentemente (e particularmente em Brasília) ela recebe um espaço com o qual não se identifica e em relação ao qual não é estimulada a desenvolver nenhuma reflexão, muito pelo contrário (HOLANDA, 2010, p. 222).

É muito relevante, no processo construtivo de um ambiente, ouvir os interessados para um planejamento urbano mais completo, que busque relações saudáveis entre as pessoas e em seus locais de uso comum. “Assim, mais uma vez, o cidadão e o planejador urbano são chamados a refletir e atuar” (GEDDES, 1994). A interdisciplinaridade de soluções favorece as possibilidades de intervenções positivas dos futuros, e até dos já moradores, nos seus espaços comuns, estreitando-se os laços e diminuindo-se a segregação.

Quando o usuário é questionado sobre sua cidade de moradia, ele se sente valorizado no seu espaço, sente-se pertencente ao contexto social do lugar, e isso pode fazer grande diferença no espaço mediante essa integração. “As relações entre urbanismo e modos de apropriação do espaço” (HOLANDA, 2010) são de grande relevância no processo de constituição de melhor qualidade de vida.

“A natureza do usuário contribui especificamente para a apropriação do lugar” (HOLANDA, 2010), portanto a forma de apropriação pode explicar algumas questões que precisam ser entendidas no processo de segregação espacial. Shin e Johnson (1978) “identificaram que a fonte mais importante de felicidade é a satisfação das necessidades humanas, seguida por comparações favoráveis de situações de vida e recursos disponíveis”. Então, se a pessoa está satisfeita com seu espaço, com seu local de moradia, se ela se identifica com o ambiente, logo esse grau de satisfação também precisa fazer parte de processo de quantificação, como o que resultou no IBEUL, e ser medido, uma vez que é indispensável ouvir o que o morador pensa, sente, o que o influencia e pelo que é influenciado em relação ao espaço urbano. Para essa dimensão de escala humana é que urbanistas precisam se atentar para amenizar os problemas de áreas isoladas.



O urbano, de um modo geral, pode trazer sensações agradáveis e desagradáveis aos cidadãos, contudo, independentemente de o espaço estar bom ou ruim, as pessoas o usam de forma automática, e esse ambiente interfere, de modo geral, no comportamento social correlato das pessoas, pois o urbano se entrelaça de maneira natural à vida do usuário do espaço. Assim como existem variáveis importantes para o processo de identificação do distanciamento em um contexto urbano, tem-se de questionar o usuário quanto à satisfação em relação ao seu espaço.

Apesar de o IBEUL indicar elevada pontuação para Brasília, há falta de manutenção e conservação em locais de atendimento de serviços coletivos, na sua região central. Alguns exemplos são bibliotecas, como a Demonstrativa de Brasília, espaços culturais diversos, Rodoviária do Plano de Brasília, Escolas Parques, Centro de Língua, Hospitais e outros espaços públicos.

Algumas regiões administrativas, por sua vez, são cidades-dormitórios, como Guará, Ceilândia e Sobradinho, já que mais de 50% de sua população se ausenta para trabalhar ou estudar (PDAD – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio 2013). As demais regiões administrativas estão sem atividades de lazer, geralmente inseguras e apresentam poucas ou nenhuma instituição de formação ou capacitação profissional. Por isso seus moradores sofrem com o retrato da segregação espacial dentro da própria cidade, pois, na maioria das vezes, é necessário que se desloquem diariamente para o centro de Brasília, que é o Plano Piloto, para realizar atividades relevantes.

Preservar o que é patrimônio privado é natural das pessoas, contudo, deve-se fomentar o cuidado com o patrimônio público ou coletivo. Fazer com os moradores da região usufruam dos espaços de forma a resgatar ou criar a sensação de que são os donos do local são estratégias para melhorar tais regiões. O ambiente pode ser considerado um campo de oportunidades no qual o usuário pode definir recursos, ações ou comportamentos, pois o indivíduo é livre para se apropriar ou não do espaço.

Quando essa relação de apropriação recebe mais atenção do Estado, observa-se melhora em relação ao cuidado de quem utiliza o local, melhora-se a qualidade do espaço urbano e o indivíduo tem uma relação maior de pertencimento ao local, apropriando-se ainda mais dele. A configuração desse espaço também contribui para o melhor relacionamento e a interação das pessoas no meio urbano. No caso do Plano Piloto, por exemplo, que foi desenvolvido de forma controlada e modernista, pode-se notar melhores resultados:



O Plano Piloto realizou de forma plena, porque mais controlada, os pressupostos modernistas; as cidades-satélites desenvolveram traços de planejamento mais incertos, como medida emergencial que foram, diante da ameaça ao Plano Piloto e a seus acessos por parte de grupos de baixa renda que insistiam, em se consolidando, em alterar a ordem do espaço e da sociedade na sede do poder constituído (KOHLSDORF, 2010, p. 241).

Desde a sua criação, Brasília caracterizou-se por ser uma cidade para pessoas com poder aquisitivo mais elevado. Supostamente, a capital não podia receber pessoas que não atendessem os critérios de proximidade ou integração governamental, ou que não tivessem adquirido ocupação de forma tradicional. Mesmo aqueles que vieram construí-la foram alocados em outras regiões do DF.

Essa configuração urbana de atributo discriminatório entre as populações que ficaram na região administrativa de Brasília e as que foram para outras regiões administrativas implica desempenho social pouco convidativo de participação integrada entre os diversos moradores. O que se pode observar de vida urbana é que acarreta deslocamentos constantes, para o Plano Piloto, de moradores que buscam lazer em parques mais bem estruturados, saúde em hospitais mais bem equipados, educação de maior qualidade e empregos com salários mais altos se comparados com os oferecidos nas cidades-satélites.

“A cidade é o lugar dos encontros, da intersubjetividade, da formação de relações, pois os indivíduos nunca se afetam sozinhos” (BONFIM, 2010). Quando esses encontros, que se pode chamar de espontâneos, não acontecem, há perda da relação espaço x indivíduo. Quando se olha para a configuração de cidades como Guará, Ceilândia e Sobradinho, é possível constatar quão confuso é se encontrar espontaneamente sem se perder.

Holanda (2010) sintetiza a relação que há entre o espaço e a qualidade de vida por meio do movimento das pessoas. “Estar ou ir e vir são elementos constituintes fundamentais para qualidade de vida urbana”. É possível observar que esse movimento é ineficiente para a população, e é evidenciado pela constante perda de tempo dentro de veículos do transporte urbano, ou pela necessidade de os cidadãos buscarem, no centro de Brasília, soluções para muitas demandas do seu cotidiano. Isso dá luz à razão do enfraquecimento das demais regiões administrativas, que estão segregadas e dependentes de um centro que não quer os habitantes



desses locais por lá, tornando-os verdadeiros intrusos na cidade que ajudam a construir a cada dia com seu trabalho.

Os investimentos realizados pelo Estado são mais proveitosos quando são precedidos da participação da população de uma região. Entender os problemas da comunidade e encontrar juntos uma solução estreita os laços e pode favorecer necessárias mudanças de comportamento da coletividade em relação a seus espaços. Facilitar o modo de locomoção da população traz benefícios ao usuário, que melhora sua qualidade de vida ao usufruir espaços com qualidade e se apropriar, ainda mais, daquilo que é ofertado pela administração pública.

Muitas vezes as respostas financeiras da Administração Pública quanto aos locais vão de encontro às necessidades reais da população, o que causa choques de interesse. Isso pode implicar sérios processos sociais e espaciais como a apropriação ou não do espaço, porque, se a população não tem a melhor contrapartida do Estado, é provável que não haja qualquer interesse do indivíduo dessa população no que foi ofertado ou realizado. “A reprodução da vida dos indivíduos e das coletividades, em suas múltiplas dimensões, depende estreitamente dos recursos e das condições fornecidos pelo meio ambiente construído” (RIBEIRO e RIBEIRO, 2013).

A satisfação do indivíduo também está ligada à forma arquitetônica. Quando ele se integra ao espaço de forma livre e com voz para buscar melhorias para a própria realidade, fortalecendo seus direitos e deveres dentro da comunidade, o ato de cidadania dá a ele espaço urbano mais convidativo e menos segregativo. É importante para o indivíduo criar/conquistar a urbanidade, pois ela “qualifica a vida urbana, no sentido da promoção do encontro social e da interação harmônica entre as pessoas e o meio”. (MELLO, 2012). Isso tudo altera as percepções de cada um em relação ao espaço.

Uma população pode alcançar qualidade urbana que atue como agente agregador a partir de mínima infraestrutura, desde que esta esteja combinada com sentimentos das pessoas relacionados aos espaços da região em que vivem. Mesmo que determinada infraestrutura não seja a mais adequada, pode-se, por meio de sua configuração espacial, gerar um processo de apropriação das ruas, promovendo-as como um lugar agradável e prazeroso para os indivíduos.

Para Mumford (1961), “a mente toma forma na cidade; e as formas urbanas, por sua vez, condicionam a mente”. Existem fatores importantes para o processo de construção de identidade, que pode ser tanto coletiva quanto individual. A imagem que o indivíduo faz do



lugar se descreve por seus hábitos e na própria leitura que ele faz do espaço representado pela arquitetura. Holanda e Medeiros (2012) afirmam que “a arquitetura bem representável na mente se oferece à mais franca apropriação por nosso corpo, nos modos de agir traduzidos em presença ou ausência nos lugares, e nos movimentos através deles”.

É necessário que o espaço seja pensado e projetado para o uso coletivo; quando se colocam barreiras, “vantagens e desvantagens de determinados atributos morfológicos, são, em grande medida, relativas ao modo de inserção das pessoas na vida urbana”. (HOLANDA, 2010, p. 228). Nesse aspecto, Brasília apresenta idiosincrasias, pois as pessoas se locomovem majoritariamente de carro. Quando isso acontece, elas não estão preocupadas com a forma da cidade e com seus constantes deslocamentos, estão focadas em suas rotinas, individualmente. Contudo, a cidade vai além das fronteiras imaginárias que cercam o Plano, assim, o que se precisa levar em consideração no cenário são as pessoas que usam o espaço e que andam de um lado para o outro. A rua vazia sugere uma qualidade de vida duvidosa.

Segundo Costa (2012), quando em projetos urbanos se procura propor qualidade nos ambientes físico e social, entendendo-se que esses lugares possuem uma realidade de vida, é importante focar na cidade, na compreensão das relações que esses espaços podem abrigar.

O espaço urbano, hoje, é construído para haver segregação e, conseqüentemente, não se cumprem os direitos básicos, como moradia, segurança, educação e saúde, pois não há foco nas relações que ocorrem nesse espaço. Quando se observa disparidade de classes dentro de uma cidade na qual, muitas vezes, não se resolvem problemas fundiários e de moradia, notam-se também dificuldades de acesso à terra pelas classes sociais mais baixas. Completam o quadro desfavorável aos mais necessitados as leis que, supostamente, são criadas para auxiliá-los, mas, não lhes dando voz – ou seja, não prevendo a oportunidade de sua participação em decisões que os afetam –, acabam por manipulá-los, favorecendo a classe mais abastada e mantendo o *status quo*.

3.3 A segregação socioespacial e a regularização fundiária em Brasília



O Distrito Federal possui os problemas de regularização próprios aos das grandes cidades brasileiras. Para Rolnik (2006, p. 199), mais da metade da população urbana vive em menos de 5% dos municípios brasileiros, principalmente em conglomerados urbanos. As pessoas dessas ocupações não regularizadas são geralmente migrantes de áreas rurais do Brasil ou que advêm de ocupações que passaram por processo de regularização que, por alguma medida, sofreram abandono do Estado, ou seja, não receberam política pública que viabilizasse sua fixação nas ocupações anteriores, tendo ocorrido a gentrificação.

Constata-se que há uma parcela de pessoas que acabou sendo expulsa para locais menos valorizados ou para áreas novas semelhantes às que habitavam ou apenas minimamente melhores em infraestrutura. Em geral, são pessoas provenientes de lugares onde, tendo ocorrido um processo de valorização da moradia, não foram aplicados instrumentos que assegurassem a sua permanência neles.

Considerando essa situação, apresenta-se, neste estudo, a realidade das dificuldades relativas ao processo de regularização, tendo-se como objeto de pesquisa o estudo de caso sobre uma ocupação no Distrito Federal.

A regularização fundiária, historicamente, traz uma mudança de vida da população, que sai da informalidade plena para uma suposta formalidade, contudo, nos modelos atuais, em razão da ausência de outras ações imprescindíveis, como as relativas à infraestrutura (pavimentação, águas pluviais, acessibilidade), essa população continua com o rótulo de ocupantes de áreas informais, porque não houve uma continuidade no planejamento das RAs – Regiões Administrativas. Em razão disso, pode-se constatar que existe um enorme *apartheid* nas cidades; os pobres estão cada vez mais longe dos centros, porque há uma discrepância organizacional que os impede de estar mais próximos do trabalho, da saúde, da educação e da segurança (PAVIANI, 1979 *apud* PAVIANI, 2010).



Brasília, à semelhança das mais antigas cidades brasileiras, enfrenta graves problemas de ordenamento territorial. Quando se trata de regularização fundiária, as decisões são demoradas e muitas vezes imprecisas. A falta de urbanidade, humanidade e de regulação desses locais reproduz desigualdades sociais drásticas na cidade, dividindo a cidade em duas: de um lado, a área dos ricos, onde se tem infraestrutura, desenvolvimento e legalidade; do outro, os pobres, com precária infraestrutura ou sem nenhuma, estando totalmente distantes das oportunidades de desenvolvimento pelas quais pudesse ser beneficiada. Em Brasília, é cada vez mais frequente o surgimento de ocupações irregulares em diversos pontos da cidade, segregando a população mais pobre (PAVIANI, 1979 *apud* PAVIANI, 2010).

Segundo o juiz Paulo Carmona⁹, Brasília tem cerca de 50% de informalidade em áreas de interesse social e 50% de informalidade de classe média alta, que são os condomínios irregulares. Isso é uma peculiaridade do Distrito Federal. A regularização fundiária pode beneficiar muitas famílias, principalmente nas áreas de interesse social, voltadas para a população de baixa renda. Mas, para que ocorra a Regularização Fundiária Urbana Social-REURB-S, o poder público local precisa ter capacidade para tratar das questões de regularização fundiária e determinar quais são os elementos essenciais para tal, tendo que, necessariamente, dialogar com a população interessada porque essa interação é um princípio importante no planejamento participativo da gestão democrática da cidade. A população envolvida tem todo o direito de participar desse processo desde a sua formulação até a execução e implementação das políticas públicas, o que está bem claro no Estatuto da Cidade, mas muitas vezes isso não ocorre, e a população é excluída do processo participativo.

Paviani (2010) notou crescente atitude de agentes modeladores do espaço que resultam em: especulação imobiliária, segregação das populações pobres, concentração de equipamentos urbanos em pontos específicos da cidade, cidades periféricas cada vez mais distantes dos equipamentos básicos e, por fim, transformação da terra em mercadoria sem nenhum valor social. O planejamento e a organização da regularização fundiária no Distrito Federal passaram, muitas vezes, pela especulação imobiliária, o que teve início nas próprias legislações, que se constituíram com base em interesses da classe alta da cidade. A terra precisa exercer a sua função social, mas não tem sido assim historicamente tratada no Distrito Federal.

⁹ Em entrevista à TV Senado, no dia 22/8/2017; disponível em: www.senado.leg.br/tv, no programa Cidadania.



A Lei Distrital nº 4.966, de 2012, versa sobre regularização fundiária, e foi regulamentada pelo Decreto nº 34.210, de 2013. A regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal (DF), em razão dessa norma, deveria ocorrer de maneira multidisciplinar, uma vez que assim foi estabelecido pela normativa em vigor. Deveria desenvolver-se com a participação de vários órgãos e, em certa medida, com a participação da comunidade afetada.

No âmbito do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH), na qual a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) trata das questões de regularização fundiária, determina quais são os elementos essenciais e necessariamente tem que dialogar com a população interessada. A população envolvida, por sua vez, tem o direito de participar de todo o processo desde a formulação até a execução e implementação das políticas públicas, conforme o Estatuto da Cidade, porém, nem sempre isso ocorre.

A CODHAB/DF está vinculada à SEGETH por ser uma empresa pública integrada à Administração Indireta do Governo do Distrito Federal. Foi criada pela Lei nº 4.020, de 26/09/2007, para atender:

- planos, programas e projetos habitacionais;
- regularização urbanística, ambiental e fundiária;
- política de desenvolvimento habitacional;
- projetos sociais e intervenções urbanas;
- implementação e otimização da qualidade da habitação; e
- remoção de aglomerados informais ilegais. (CODHAB, 2019).

Na gestão do governador Rodrigo Rollemberg (2015-2018), o então presidente da CODHAB, arquiteto Gilson Paranhos, buscou implantar uma forma mais dinâmica de se efetivar a regularização fundiária. Até colocou em prática a lei da assistência técnica, o que colaborou para amenizar os problemas urbanos e de projeto em áreas irregulares/regulares.

Assim, foram instalados, ao longo de quatro anos de atuação dessa presidência, 15 postos de assistência técnica nos seguintes locais: Núcleo Rural em Sobradinho, Água Quente no Recanto das Emas, Primavera em Samambaia, Itapoã, Na Hora da Rodoviária, 112 Sul, Sol Nascente, Trecho 03 em Ceilândia, Fercal em Sobradinho II, São Sebastião, Porto Rico em

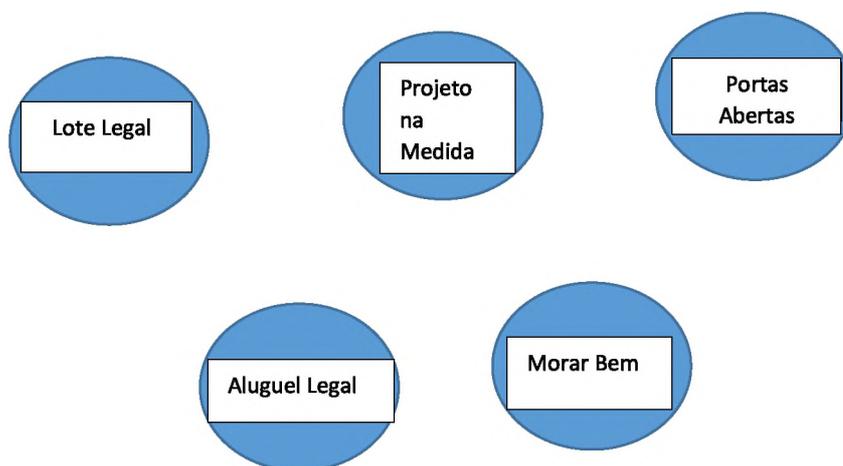


Santa Maria, Brazlândia, Estrutural, Vila Cauhy no Núcleo Bandeirante, Pôr do Sol em Ceilândia, e Sol Nascente trecho 2.

Brasília não havia vivenciado tal experiência até então. Muitas famílias foram beneficiadas com o programa de assistência técnica, pois o arquiteto pôde exercer o seu papel social no processo de melhorias da cidade.

Foram desenvolvidos, ao longo desse governo, programas habitacionais como o Habita Brasília, que buscou atender as famílias cadastradas no Programa Minha Casa Minha Vida. Nele se procurou trabalhar em cinco eixos, conforme ilustra a figura 6:

Figura 6 - Eixos do Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: a autora, 2018

Cada eixo explorado pela CODHAB constituiu-se numa maneira de buscar melhorias sociais para a população. Certamente essas ações não venceram o déficit habitacional, mas cada programa desenvolvido pôde amenizar o sofrimento de algumas famílias que se encontravam na fila por uma moradia há muitos anos. Alguns programas desenvolvidos nessa gestão são brevemente descritos a seguir.

O Lote Legal inseriu-se em uma linha social que oferecia lotes urbanizados e regularizados em áreas com infraestrutura mínima de água, luz, esgotamento sanitário e iluminação pública. Nesse eixo, o contemplado era orientado quanto ao projeto da residência a ser construída, sendo acompanhado pelos arquitetos da própria CODHAB para evitar problemas futuros na retirada do habite-se.



O Projeto na Medida buscava garantir qualidade de projeto nas residências de interesse social ao reformar as casas que se encontravam em situação precária. Os postos de assistência técnica colaboravam nesse trabalho e ajudavam até mesmo a mediar conflitos dentro das comunidades em áreas passíveis de regularização. Já o Morar Bem era a construção de residências em áreas urbanas com o recurso do Minha Casa Minha Vida.

O Aluguel Legal era destinado a famílias de baixa renda e que gastavam mais de 30% da sua renda mensal com aluguel; nesse caso, o governo buscava oferecer moradia próxima ao emprego, e quem participava desse programa continuava, ainda assim, na lista da CODHAB- Companhia Habitacional do Distrito Federal, aguardando ser contemplado.

O Portas Abertas era o envolvimento da construção civil no processo do Minha Casa Minha Vida visando a construção de casas de interesse social para famílias com renda de até R\$ 6.500. O objetivo principal desse programa foi reduzir o déficit habitacional que há no Distrito Federal, pois cerca de 70 mil pessoas chegam à capital federal todos os anos. Com esse programa, a CODHAB buscou colocar a pessoa em primeiro plano, diminuindo o déficit habitacional no DF, que era de cerca de 160 mil unidades – o 3º maior do país.

Com o funcionamento desse projeto de acordo com os 5 eixos definidos e trabalhando ao longo dos 4 anos da gestão passada, a CODHAB entregou cerca de 55 mil unidades habitacionais escrituradas para famílias de baixa renda – a maior entrega de unidades habitacionais em 40 anos de programas governamentais. Segundo afirma o presidente da CODHAB, isso só foi possível porque “a comunidade precisa estar do seu lado senão você não faz nada, ela tem que se sentir parte do processo¹⁰” (PARANHOS, 2016). Essa afirmação e o trecho seguinte só corroboram a importância do envolvimento da população no processo de regularização fundiária, como se tem ressaltado neste estudo.

Para a gente ficou muito clara a distância da teoria para prática, então nós acreditamos desde cedo que os arquitetos têm que estar submersos na comunidade, não dá pra você criar uma lei, uma norma se você não estiver dentro da comunidade, você vai criar essas normas e essas leis e você vai estar equivocado... a gente brinca muito... é essencial que a gente esteja submerso, imerso na realidade das famílias e assim a gente começa a construir cidades de verdade¹¹ (PARANHOS, 2018).

¹⁰ Palestra do presidente da CODHAB no Instituto dos Arquitetos do Brasil-IAB/SC, publicada em 25 de fevereiro de 2016.

¹¹ Entrevista de Gilson Paranhos ao CAU-BR em 13 de novembro de 2018.



Essa frase de Paranhos deixa clara a importância que o arquiteto/urbanista tem nos processos de regularização fundiária e também na confecção de leis que norteiam as questões urbanas. Urge que os agentes públicos se envolvam nas situações-problema da cidade e busquem resolvê-las de maneira transparente. A população de baixa renda clama por soluções de moradia, uma vez que o déficit habitacional da cidade continua alto. Faz-se necessária atenção maior com leis relacionadas ao assunto, como a Lei nº 13.465/2017, que traz abordagens importantes, mas necessita de revisão, visto que a participação popular é condição imprescindível para se mudar o rumo das decisões relativas à regularização fundiária.

No caso da Ocupação Dorothy Stang, as tratativas com a CODHAB ainda são bem tímidas, por tratar-se de uma ocupação muito recente, de apenas 2 anos; por isso, o órgão não prioriza a solução dos problemas da ocupação. O histórico dessa ocupação será tratado no Capítulo 6 desta pesquisa.

3.4 Conclusão

A segregação socioespacial e urbana é um processo evidente que atinge principalmente a população de baixa renda no país, e no DF particularmente. Essa população sofre com os desequilíbrios urbanos na cidade de Brasília, onde existe necessidade visível de mudanças de paradigmas e de transformações sociais dignas para uma população que luta diariamente contra as dificuldades decorrentes de um planejamento urbano mal elaborado. A requalificação urbana pode gerar processos fundiários mais legítimos e bem conduzidos, inserindo-se nas discussões governamentais a maior interessada, que é a população. Para tanto, a nova lei de regularização fundiária precisa ser revista no que tange a seus marcos regulatórios.



CAPÍTULO 4 O NOVO MARCO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: LEI nº 13.465/2017

4.1 Introdução

Neste capítulo, trata-se da nova lei de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, buscando-se apresentar a problemática implicada por essa lei, de maneira que se possa traçar uma comparação entre o que se fazia antes dela e o que se faz agora, depois do seu advento.

A regularização fundiária é um processo complexo que envolve medidas multidisciplinares e transdisciplinares. Ela visa garantir, entre outros, o direito social à moradia digna, de forma que se viabilize a entrega da titulação aos ocupantes de assentamentos informais, clandestinos ou de áreas ocupadas em descompasso com a legislação existente à época de sua origem ou existência. Estas podem ser invasões, favelas e até condomínios irregulares. Os trâmites da regularização vão além da titulação; para atender melhor seus propósitos, ela deve ser acompanhada de saneamento básico, políticas públicas e desenvolvimento.

Ocorre que, ao longo do tempo, ao titular uma casa, de forma a regularizar a sua situação, o Estado, diversas vezes, não tem dado continuidade ao processo de urbanização do local em que ela está inserida. Dessa forma, não há a criação de condições adequadas de permanência das pessoas nessa área regularizada. Dar a titularidade da terra é apenas uma das etapas da regularização, pois o processo não pode parar na escritura, é preciso haver continuidade da melhoria urbana e das políticas sociais para fins de consolidação do espaço.

Nesse sentido, após a entrega do título, é necessário ter cuidados com a população, a fim de não se correr o risco de perder o tão sonhado bem para as imobiliárias e financeiras. Para Bonduki (2014), ainda é cedo para dizer se essas mudanças quanto à produção habitacional estão focadas em quem realmente precisa. Segundo o autor, comumente se percebe que o governo não tem visão do que, de fato, é o “processo fundiário, urbano, arquitetônico e ambiental da política habitacional” (BONDUKI, 2014, p. 107). Não se pode pensar que se trata de um mero processo de construção de casas e de crescimento econômico, pois é muito mais do que isso.



Na Lei nº 13.465/2017, de acordo com o capítulo III da Lei nº 11.977/2009, a regularização fundiária só poderá ocorrer após a aprovação, pelo município, de um projeto urbanístico específico para cada assentamento que contenha o parcelamento do solo, a indicação de logradouros e dos terrenos públicos, além da definição da localização dos futuros lotes. De acordo com Pinto (2017), mesmo que se mantenham inalteradas as construções preexistentes, o projeto urbanístico é imprescindível. Em decorrência disso, demandas de correções podem ser necessárias, como a desocupação de áreas de risco, a abertura de áreas livres de lazer, o alargamento de vias para circulação de ambulâncias, caminhões de lixo e viaturas policiais, além da instalação de edificações públicas, como escolas e postos de saúde.

Também a participação de profissionais – topógrafos, arquitetos, geógrafos, engenheiros, urbanistas – na elaboração e aprovação de projetos urbanísticos é fundamental bem como cadastro imobiliário e levantamento georreferenciado da situação existente. No entanto, grande parte dos municípios não dispõe da estrutura que as grandes cidades possuem e, por isso, os órgãos governamentais não conseguem atender a quantidade de demanda. Assim, apenas uma fração dos assentamentos existentes obtém a atenção do Estado.

A aprovação do projeto se faz necessária para que os imóveis sejam registrados e, então, transferidos aos seus ocupantes. No contexto político atual, após o Golpe de 2016, segundo Pinto (2017), dificilmente, com os cortes orçamentários, os municípios poderão aumentar seus recursos destinados à regularização fundiária, o que tornará o processo ainda mais lento.

No que tange às questões urbanísticas e ambientais, permanecem as exigências da Lei nº 11.977/2009. Não há redução de requisitos para regularização dos assentamentos de média e alta renda. A Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, diferencia a regularização de interesse social (Reurb-S) da regularização de interesse específico (Reurb-E). Vale ressaltar que a primeira é voltada, especificamente, para ocupações urbanas de baixa renda, sendo as despesas custeadas pelo poder público e os atos registrares, gratuitos. Já a segunda é voltada aos demais casos, nos quais cabe ao poder público determinar os responsáveis pela regularização fundiária, e os atos de registro em cartório devem ser pagos pelos interessados.



O projeto urbanístico é exigência em ambos os casos e deverá prever medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental. Na visão do governo, a Lei nº 13.465/2017 tornou mais flexíveis as regras para regularização de terrenos ocupados pertencentes à União, tanto na cidade quanto na área rural, tais como: menos exigências e facilidade nos registros, dispensa de certidões e da preferência para os atuais ocupantes. Entretanto, dado que não vincula a regularização fundiária às exigências dos planos diretores, essa lei pode fragilizar o planejamento territorial e favorecer a grilagem de terras e a especulação imobiliária.

Neste capítulo, discute-se a questão fundiária, suas leis e decretos e as mudanças que ocorrem na vida da população nesse processo, que, muitas vezes é demorado e desgastante para as famílias que buscam o direito à moradia. Historicamente, a regularização fundiária possibilita mudança de vida da população afetada, pois esta sai da informalidade de titulação plena para a formalidade. Contudo, os modelos atuais, em razão da ausência de outras ações imprescindíveis, continuam permitindo a rotulagem desses ocupantes como de áreas informais.

4.2 A regularização fundiária no século XXI

Em um período de 40 anos (1940-1980), a população passou de rural para predominantemente urbana (ROLNIK, 2006). Com a intenção de ter uma qualidade de vida melhor, os moradores do campo vão migrando para as cidades. Em razão das dificuldades para se reestruturar no novo local, acabam se incluindo na classe de pessoas de baixa renda e nem sempre conseguem alcançar o objetivo almejado. Ainda segundo Rolnik (2006, p. 199), “60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.”

Na maioria das cidades, existe uma parte significativa da população que vive em “assentamentos precários” (*Idem, Ibidem*). Esse autor assinala que a necessidade de moradia leva as famílias a viverem em lugares de extrema complexidade urbana. Assim, os assentamentos informais se multiplicam em locais de “terrenos frágeis, ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de locais desprovidos de qualquer infraestrutura que daria o mínimo de urbanidade” (ROLNIK, 2006).



Consequentemente, a falta de urbanidade, e, em certa medida, de humanidade, reproduz desigualdades sociais drásticas nas cidades. Isso as divide em dois lados, o dos ricos ou favorecidos urbanisticamente, que têm infraestrutura, desenvolvimento e legalidade, e o lado destinado aos pobres, sem qualquer ou com precária infraestrutura urbana. Neste, observa-se, em relação ao outro, que a população está distante de oportunidades de desenvolvimento, ou seja, daquilo que ela poderia receber ou construir. Essa separação dentro das cidades muitas vezes só é percebida quando tragédias ocorrem em consequência da morosidade do governo (local, estadual e federal) em concretizar ações básicas para atender as ocupações, o que evidencia a omissão do poder público a esse respeito.

Existe um enorme *apartheid* nas cidades. Os pobres estão cada vez mais longe dos centros das cidades, porque há uma discrepância organizacional que os impede de estarem mais próximos dos locais de trabalho, saúde, educação bem como do atendimento em termos de segurança, entre tantas outras necessidades essenciais a essas populações.

A classe dominante brasileira, de modo geral, exerce seu poder nas relações de titularidade de terras e suas ocupações por meio da legislação urbana, da atividade imobiliária e do mercado de terras. Apesar de serem compreendidos como mecanismos naturais de organização nas cidades urbanizadas, esses instrumentos são meios históricos de isolamento social ou de manutenção de estamentos sociais. O planejamento urbano e a regularização urbanística decorrentes do modelo imposto pela classe dominante servem para assegurar o controle da produção e da desigual distribuição do espaço urbano. Isso impede que a urbanidade chegue aos locais ocupados pelas comunidades que já não dispõem de recursos em tantos outros aspectos.

Além dos percalços na regularização fundiária, é notório o problema de lentidão na produção e distribuição de moradias para as classes sociais menos favorecidas. De igual modo, são morosos os processos de distribuição de terrenos para moradias e os de regularização de áreas distribuídas ou ocupadas a partir de movimentos sociais nas áreas administradas pelo poder público.

No âmbito do movimento pela reforma urbana, a questão fundiária, ao longo dos anos 2000 assim como nos anos que se seguiram, ganha uma importância maior no país com o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, promulgada em 2001 e, mais à frente, com a Lei



Federal nº 11.977, de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Essas leis tiveram repercussão nos governos federal, estadual e municipal, pois versaram significativamente sobre o processo de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e/ou em urbanização.

No artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, é definido um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam “à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

As normas federais citadas precederam a Lei Federal nº 13.465, de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Ela também institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, o que contribui para a celeridade de processos de regularização de terrenos da União, como os do estudo de caso desta pesquisa, que substituiu a legislação básica da regularização urbana vigente formulada desde 2009. Essa norma define, ainda, o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal.

Neste sentido, a participação de profissionais como topógrafos, arquitetos, geógrafos e engenheiros para a elaboração e aprovação de projetos urbanísticos é fundamental, bem como para cadastro imobiliário e o levantamento georreferenciado da situação existente. No entanto, grande parte dos municípios não dispõe dessa estrutura e, nas grandes cidades, os órgãos governamentais não dão conta de atender a quantidade de demanda, mas apenas uma fração dos assentamentos existentes. A aprovação do projeto se faz necessária para que os imóveis sejam registrados e, então, transferidos aos seus ocupantes.

Importa analisar o disposto nessa norma sob a seguinte ótica: a priorização da moradia em detrimento do aspecto ambiental equilibrado serviria de entrave nas regularizações. Há a ampliação do alcance das possibilidades de regularização, uma vez que estabelece como clandestinos ou irregulares imóveis dos quais não foi possível realizar – por qualquer razão – a



titulação dos ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Houve, ainda, a ampliação dos conceitos, que passaram a incluir ideias mais claras de aceitação de critérios, como os relacionados às tipologias das edificações, à viabilidade de maiores alternativas de tipos de construções e ao franqueamento da participação aos interessados nos processos. No entanto, vale ressaltar que a eventual ausência de um interessado não é mais óbice de progresso na tramitação das fases de regularização.

Em suma, o que se pode inferir do § 1º do artigo 9º é que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências conforme os princípios de sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial. Com isso, busca-se a ocupação do solo de maneira eficiente, de maneira a combinar seu uso de forma funcional.

A ampliação dos atores que podem iniciar os processos de regularizações, responsabilizações positivadas. O menor condicionamento para as ocupações serem regularizadas, ampliação da interpretação dos espaços regularizáveis, sem condicionantes positivadas, ou seja, condições mais reais, perceptivas e interpretativas.

Uma das inovações dessa lei de 2017 é que passa a permitir, em qualquer tempo, a regularização fundiária. Aparentemente, essa possibilidade deu dinamismo ao processo de regularização, já que confronta o interesse à moradia com o interesse de preservação (ou agravo ambiental minorado). Quando se muda o foro da avaliação ambiental, na eventual participação de crivo de um segmento ambiental, requer-se apenas anuência, ou seja, atores alheios ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, elaboram estudos, e gestores de áreas ambientais os aprovam. Consolida-se, com tal norma, o conceito de ocupação irregular – que, antes tinha condicionantes positivadas de difícil caracterização – sob a denominação de “núcleos urbanos informais”, potencializando a ampliação dos efeitos dessa lei e possibilitando mais regularizações de áreas ocupadas informalmente; além disso, os elementos condicionantes dos estudos e projetos são mais bem definidos.

Dessa forma, por meio da nova conceituação, há complementação do menor condicionamento de viabilidade de processamento de regularização e maior potencial de envolvimento do governo federal nas soluções relacionadas à regularização fundiária de áreas



irregulares, estabelecendo-se aos entes da federação competências, responsabilidades e prazos nas etapas desse processo. Verificam-se, ainda, a inversão de procedimentos, com redução tanto da importância de agentes governamentais na iniciação do processo de regularização quanto dos envolvidos nos processos, e esclarecimentos sobre etapas que antes suscitavam lentidão, como independência das condições legais municipais relacionadas aos planejamentos urbanos.

Segundo essa norma, cabe ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção. De acordo com ela, quanto à implantação da infraestrutura na Reurb-S, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela implantação dos sistemas viários; da infraestrutura essencial; dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, além dos estudos técnicos. Ainda, facultam-se responsabilidades aos beneficiários da Reurb-S e estabelece-se que os responsáveis pelas medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-S.

Apresenta-se, a seguir, uma sistematização, em quadros comparativos (Tabelas 2), das diferenças entre a Lei nº 11.977, de 2009, e a nova, Lei nº 13.465, de 2017, considerando-se as seguintes perspectivas: conceito de regularização fundiária urbana x conceito de Reurb; conceito de assentamentos irregulares x núcleos urbanos informais; princípios de regularização fundiária urbana x princípios da Reurb; legitimidade para requerer a regularização fundiária urbana x legitimidade para iniciação da Reurb. Em relação à essência da mudança, comparam-se: área urbana x núcleo urbano, área urbana consolidada x núcleo urbano informal consolidado, Reurb em área de preservação permanente – APP ou unidade de conservação de uso sustentável – UCUS, regularização fundiária urbana em APP e UCUS, espécies de Reurb:

Reurb-S e Reurb-E, espécies de regularização fundiária urbana, procedimento da regularização fundiária urbana, possibilidade de firmar convênios, para se poder avaliar as diferenças entre si. Como mostra a tabela 2.



Tabela 2 – Sistematização das diferenças entre as leis

Conceito de regularização fundiária urbana x Conceito de REURB	
Lei 11.977, de 2009	Art. 46. Conceituava o processo de regularização.
Lei 13.465, de 2017	Art. 9º, <i>caput</i> . Institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e também a conceitua.
Conceito de assentamentos irregulares x conceito de Núcleos urbanos informais	
Lei 11.977, de 2009	Art. 47, inc. VI - conceitua assentamentos irregulares.
Lei 13.465, de 2017	Art. 11, inciso II - amplia o conceito relacionado a assentamento, pois o define como núcleo urbano informal.
Princípios de regularização fundiária urbana x Princípios da REURB	
Lei 11.977, de 2009	Art. 48. Estabelecia os fundamentos dos princípios restringindo-os às diretrizes gerais estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e mais os seguintes princípios: I – ampliação do acesso à terra urbanizada (...); II – articulação com as políticas setoriais (...) nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas (...); IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher.
Lei 13.465, de 2017	Art. 10. Constitui como objetivos: I - identificar os núcleos urbanos informais para melhorá-los; II - criar unidades imobiliárias compatíveis e direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso e priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos após regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos (...); VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - (...) efetivação da função social da propriedade; VIII - (...) garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar (...) a eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir (...) novos núcleos urbanos informais; XI - concessão preferencialmente à mulher; XII - franquear participação.
Legitimidade para requerer a regularização fundiária urbana x Legitimidade para iniciação da REURB	
Lei 11.977, de 2009	Art. 49 e Art. 50. Estabeleciam regramento de atores que podem requerer a regularização inicialmente: União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também por: I – os beneficiários; e II - organizações coletivas, com possibilidade a atores alheios ao poder público de promoverem atos necessários à regularização fundiária, assim como autorização de implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, antes de concluída a regularização jurídica.
Lei 13.465, de 2017	Art. 14. Autoriza que requeiram a Reurb os seguintes atores: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários e ou organizações coletivas que os representem; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública (...); e V - o Ministério Público. Também estabeleceu e ampliou a participação ativa dos interessados; viabilização de ação judicial regressiva por particular em desfavor dos realizadores dos atos de desvios que se relacionaram à ocupação; a



	responsabilização administrativa, civil ou criminal aos atores que deram causa, ainda que sejam os requerentes da Reurb.
ESSÊNCIA DA MUDANÇA: ÁREA URBANA X NÚCLEO URBANO Área urbana x Núcleo urbano Área urbana consolidada x Núcleo urbano informal consolidado	
Lei 11.977, de 2009	Art. 47. Conceituava área urbana e área urbana consolidada, inclusive com indicação de condicionantes.
Lei 13.465, de 2017	Art. 11. Nova conceituação do espaço regularizável: I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, (...), ainda que em área (...) rural; II - Núcleo urbano informal: clandestino, irregular ou (...) ocupantes sem titulação; III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão (...).
REURB EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP ou UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL – UCUS Regularização fundiária urbana em APP e UCUS	
Lei 11.977, de 2009	Art. 54. Versava sobre regularização em APP, condicionando marco temporal até 31 de dezembro de 2007 e estabeleceu regramento mínimo do estudo técnico que viabilizava a regularização, aonde indicava que a autoria era por profissional habilitado e constando os seguintes elementos: I – caracterização da situação ambiental (...); II – especificação dos sistemas de saneamento básico; III – proposição de intervenções de controle de riscos (...); IV – recuperação das áreas (...); V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI – comprovação da melhoria da habitabilidade; e VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água, (...); autorização de envolvimento dos Estados, se este for o competente em relação à área, mas ainda seguindo o processo pelo Município.
Lei 13.465, de 2017	Art. 11, § 2º, estabelece o atendimento da Lei nº 12.651, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, condicionando compensações ambientais; também versa sobre ações relacionadas ao SNUC condicionando anuências, e que estudo técnico comprove e implique melhorias ambientais. Estabelece também limites ou inviabilidades de regularização em áreas às margens de reservatórios artificiais de água (para geração de energia ou abastecimento público) e em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, respectivamente. Cuida de regrar que a unidade imobiliária rural atenda ao prescrito pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, artigo 82. A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, contribui com o seguinte: Art. 65. Na Reurb-E, em Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização será por meio da aprovação do projeto, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana e o



	<p>processo de regularização incluirá estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais; também instrui elementos como a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; identificação dos recursos, passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura (...); identificação das UCs e APMs na área de influência (...); especificação da ocupação consolidada; identificação das áreas consideradas de risco (...) geotécnico; indicação de faixas/áreas típicas de APP com a devida proposta de recuperação e das não passíveis de regularização; avaliação dos riscos ambientais; comprovação da melhoria de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade; e</p> <p>X - Garantia de acesso livre e gratuito às praias e aos corpos d'água, quando couber, e a áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural.</p>
<p>ESPÉCIES DE REURB: Reurb-S e Reurb-E</p> <p>Espécies de regularização fundiária urbana</p>	
Lei 11.977, de 2009	Art. 47, inciso VII: Conceituava e estabelecia condições de áreas ocupadas.
Lei 13.465, de 2017	Art. 13. Conceitua a Reurb: Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (ReurbE) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.
<p>PROCEDIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA</p> <p>a) Possibilidade de firmar convênios</p>	
Lei 11.977, de 2009	A lei não tratava deste assunto.
Lei 13.465, de 2017	Art. 29. Autoriza os entes federativos celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades.
<p>b) Competência procedimental dos Municípios/DF:</p>	
Lei 11.977, de 2009	Artigos 51, § 3º, e 47, IX. Estabeleciam que a regularização fundiária poderia ser implementada por etapas (...).
Lei 13.465, de 2017	Art. 30. Estabelece aos Municípios: classificar as modalidades da Reurb; processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e emitir a CRF. Também estabelece detalhes dos processos e das responsabilidades dos entes envolvidos nos processos, vinculando prazos. Detalha a condição da descrição da área a ser regularizada.
<p>c) parte 1: Fases do procedimento de Reurb</p>	
Lei 11.977, de 2009	Artigos 51, § 3º, e 47, I. Estabelecia procedimento da regularização fundiária de interesse social de forma positiva (taxativa): 1ª) Lavratura do Auto de Demarcação Urbanística (art. 56); 2º) Encaminhamento do auto para o registro de imóveis (art. 57); 3º) Resolução da Impugnação no CRI; 4º) Averbação do Auto de Demarcação Urbanística no CRI (art. 167, inc. II, 26, LRP); 5º) Elaboração, pelo Poder Público, do projeto de regularização fundiária (art. 58); 6º) Registro do parcelamento no CRI; 7º) Concessão do



	título de Legitimação de Posse (art. 59); e 8º) Conversão administrativa da legitimação de posse em usucapião especial urbano (art. 60).
Lei 13.465, de 2017	Art. 28. Estabelece as fases do procedimento da Reurb também de forma positiva (descrita objetivamente): requerimento dos legitimados; processamento administrativo (...) envolvendo pessoal relacionado confrontantes/titulares; projeto de regularização fundiária; saneamento do processo; decisão e publicidade da autoridade competente; expedição e registro da CRF. Também redefine a CRF e sua composição: nome do núcleo urbano regularizado; localização; modalidade da regularização; responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; indicação numérica de cada unidade regularizada; listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. Manifesta-se sobre peculiaridades da CRF e atos públicos relacionadas a essa.
c) parte 2: Fases do procedimento de Reurb	
Lei: 11.977, de 2009	Artigos 51, § 3º, e 47, I. Estabelecia procedimento da regularização fundiária de interesse social de forma positiva (taxativa): 1ª) Lavratura do Auto de Demarcação Urbanística (art. 56); 2º) Encaminhamento do auto para o registro de imóveis (art. 57); 3º) Resolução da Impugnação no CRI; 4º) Averbação do Auto de Demarcação Urbanística no CRI (art. 167, inc. II, 26, LRP); 5º) Elaboração, pelo Poder Público, do projeto de regularização fundiária (art. 58); 6º) Registro do parcelamento no CRI; 7º) Concessão do título de Legitimação de Posse (art. 59); e 8º) Conversão administrativa da legitimação de posse em usucapião especial urbano (art. 60).
Lei 13.465, de 2017	Art. 28. Estabelece as fases do procedimento da Reurb também de forma positiva (descrita objetivamente): requerimento dos legitimados; processamento administrativo (...) envolvendo pessoal relacionado confrontantes/titulares; projeto de regularização fundiária; saneamento do processo; decisão e publicidade da autoridade competente; expedição e registro da CRF. Também redefine a CRF e sua composição: nome do núcleo urbano regularizado; localização; modalidade da regularização; responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; indicação numérica de cada unidade regularizada; listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. Manifesta-se sobre peculiaridades da CRF e atos públicos relacionadas a essa.
d) Competência para implantar infraestrutura essencial na Reurb:	
Lei 11.977, de 2009	Art. 62. Estabelecia a regularização fundiária de interesse específico; cabia à autoridade licenciadora definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária e outras medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental.
Lei 13.465, de 2017	Arts. 37 e 38. Estabelece competências acerca da Reurb-S e da Reurb-E.

Fonte: a autora, 2018

Como se pôde notar, a Lei nº 13.465/2017, que tem sido objeto de muita polêmica, altera diversas outras leis, desconsidera a política urbana e ambiental vigente, dispensa a provisão de



infraestrutura pelo poder público e acaba favorecendo grileiros de alta renda, acelerando a expulsão dos moradores de baixa renda. Esta lei não permitirá ao governo federal intervir, fracionar, transferir ou distribuir nenhum título de propriedade urbana, a menos que os imóveis sejam administrados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que são uma pequena fração do campo a ser regularizado. E, mesmo assim, esses imóveis só poderão ser transferidos depois da aprovação de um projeto urbanístico pelo município.

4.3 A visão do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU

Os membros do IBDU trabalham, desde o ano de 2000, de forma intensa na busca por melhorias no quesito regularização fundiária. Nessa direção, a advogada Rosane Tierno¹² faz duras críticas ao modo como a Lei nº 13.465/2017 tem sido encaminhada. No IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico¹³, em 6/12/2017, Tierno expôs um painel sobre política fundiária e os desafios para o reconhecimento do direito à moradia, tendo retratado, na ocasião, alguns problemas graves que a lei apresenta.

Segundo Tierno, existem várias ilegalidades e injustiças na produção da referida lei: uma delas é a mercantilização da terra, pois a lei foi feita para área rural, com a finalidade de levar à privatização as terras da União; ela afirma: “não podemos nos enganar quanto a isso”. A seguir, resumem-se os problemas que Tierno encontrou na lei, chamados por ela de perversidades.

A primeira perversidade que a Lei nº 13.465/2017 comete é destruir o marco normativo da regularização fundiária, que tinha 7 anos de vigência, alterando-se mais de 20 legislações e acarretando, com isso, necessidade de ajustes em legislações urbanísticas municipais, como os planos diretores, leis de uso e de ocupação do solo, portanto, por conta dessa nova lei, muito processos ficam paralisados até que toda a legislação seja ajustada.

A segunda perversidade são as substituições de definições que não apresentam conteúdo técnico: “Núcleos”, “Reurb”, “Reurb-S”, “Reurb-E”, “Ocupantes”; além disso, o capítulo de

¹² Consultora jurídica e coordenadora de relações institucionais do IBDU.

¹³ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wecT5xla8Ds>>.



regularização fundiária é praticamente uma cópia da legislação que foi revogada, ou seja, não houve uma discussão aperfeiçoada para se estabelecer essa nova lei.

A terceira perversidade é relativa à legitimação fundiária: foi criada para o urbano, mas com total ênfase no rural: as áreas particulares são tratadas de forma oblíqua de usucapião, sem marco temporal constitucional, sem *animus domini*¹⁴, as áreas públicas (União) os bens não prescrevem, o que favorece a grilagem dos conjuntos habitacionais de alta e média renda.

A quarta perversidade é o licenciamento ambiental, acerca do qual a lei faz alterações ambíguas e é totalmente inaplicável. No Código Florestal, art. 3º, IX, interesse social, item D, assim se dispõe: regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei n. 11.977, de 7/7/2009 – esta que foi revogada pela nova, de 2017, que não sugere outra referência, não sendo possível aplicar o Código Florestal nesse caso.

A quinta perversidade não condiciona a regularização à Zona Especial de Interesse Social – ZEIS e permite regularizar conjuntos habitacionais e cortiços sem habite-se: “discrepâncias que podem levar a um verdadeiro colapso imobiliário na cidade se isso realmente for em frente” (TIERNO, 2017).

A sexta perversidade refere-se à alteração, no Estatuto da Cidade, do modelo de cálculo da Concessão de Uso Especial para Moradia – CUEM coletiva e da usucapião coletiva (sendo utilizado para média e alta renda); à revogação o art. 42, que se refere as áreas de expansão urbana; e à alteração do art.46, que trata do consórcio imobiliário urbano – uma encomenda do mercado imobiliário, que não dá garantia de retorno da população removida.

A sétima perversidade trata dos condomínios de lotes fechados, ao se alterar o código civil, permitindo a implantação de novos condomínios fechados; e vai além, admitindo o fechamento dos loteamentos, alterando a Lei nº 6.766/1979 acerca de loteamentos de acesso controlado, em que parcelamentos novos não são considerados regularização fundiária, mas, na nova lei, são considerados passíveis de regularização.

A regularização fundiária é muito complexa para ser realizada da maneira como a Lei nº 13.465/2017 propõe. Não basta haver uma legislação federal para se concretizar o processo,

¹⁴ "intenção de obter o domínio da coisa".



são necessárias outras leis, além de se considerar que os municípios são os entes da federação competentes para o parcelamento da gestão da terra urbana. Assim, é natural que toda essa legislação tenha que ser alterada.

O que se faz é terra arrasada; há 27 estados da federação, 17 deles tinham o provimento da Corregedoria Geral de Justiça – CGJ, que normatiza como o cartório tem que registrar a regularização fundiária. Agora nenhum estado da federação tem provimento sobre essa coisa que foi criada (a lei). (TIERNO, 2017).

O artigo 46 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, revogado em 2016, trazia o conceito de regularização fundiária:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL. Lei nº 11.977/2009)[art. 46, revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016].

A nova lei revogou praticamente tudo que era considerado satisfatório; até o conceito de regularização fundiária foi anulado para se favorecer a população de média e alta renda das cidades. Ela traz, ainda, uma forma oblíqua de usucapião sem marco temporal, ou seja, sem *animus domini*, o que faz com que a regularização fundiária sirva à grilagem, atendendo justamente aos conjuntos habitacionais de média e alta rendas nas áreas urbanas. Segundo Tierno (2017), a serventia da lei é para isso; “a regularização fundiária virou sinônimo de grilagem de terra”.

Entretanto, ainda existem pessoas sérias que fazem da regularização fundiária sua bandeira de luta no meio jurídico – os membros do IBDU são algumas dessas. O grupo tem destacado questões pertinentes ao tema, inclusive em eventos como o UrbFavelas/2018, no qual Tierno manteve o discurso de que é necessário lutar contra a nova lei, porque, segundo a advogada, ela não foi criada para atender a população de baixa renda, mas, sim, para favorecer os mais abastados, da classe média e alta.



4.4 A participação popular no processo de regularização fundiária

A Constituição Federal (CF) de 1988 assegurou o direito à moradia por meio da Emenda Constitucional (EC) 26, de 2000, que incluiu a moradia no artigo 6º da CF, ou seja, no texto dos direitos sociais, como análogo ao direito à educação e à saúde, por exemplo. Esse direito também se integra ao direito à cidade, que remete à identidade, à cultura e ao apego ao lugar e que advém do Estatuto das Cidades, sinalizando a importância das relações da população com a sua cidade. É justamente no âmbito do direito à cidade que a participação popular – nem sempre considerada nos processos – tem a sua função dentro das políticas públicas de regularização, principalmente quando se reconhecem os direitos dos ocupantes de áreas irregulares e ou informais (ROLNIK, 2006).

No Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelecem-se “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, p. 15). A participação popular fica bem clara no parágrafo II do artigo 2º desse Estatuto:

gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL, Lei nº 10.257/2001, p. 15).

Em face disso, constata-se que a participação popular tem papel fundamental nos processos de regularização, pois esse ato dá dignidade ao processo. Se atendido, o direito a moradia adequada, sustentável, com disponibilidade de infraestrutura, habitabilidade, localização, segurança da titulação da terra confere dignidade ao ser humano e, por meio dele, cumpre-se a função social da propriedade e da cidade. Quando a lei é aplicada plenamente, é incorporada às ocupações, há melhores resultados na transformação desses lugares, pois é quase certo que as pessoas que participam do processo estejam conscientes de seus direitos e de que uma moradia mais digna pode vir a ser resguardada por meio do direito que está regulamentado.

A forma de criação da Lei nº 13.465/2017, precedida por medida provisória, a MP 759/2016, contrariou o melhor modo de se criar instrumentos que influenciem as moradias de pessoas vulneráveis socialmente. Antes de tornar-se lei, dado que o assunto era de interesse do



governo, não houve um debate entre seus autores, seus aprovadores e a sociedade afetada, portanto, suas nuances pouco sofreram crítica. Não houve deliberação pelo Conselho Nacional de Cidades, por exemplo. Por ser uma lei muito abrangente e tratar de assuntos muitas vezes complexos, seus efeitos deveriam ser mais amplamente discutidos. Esta norma possibilita a regularização de áreas rurais com fins urbanos, bem como condomínios e/ou loteamentos fechados, portanto, parcela significativa da população brasileira deveria ter sido envolvida no debate. Sem esse diálogo, enfraqueceu-se o direito da população no processo participativo e perderam-se potenciais contribuições ao processo em pauta.

4.5 Distrito Federal hoje, a nova lei e a regularização fundiária

No âmbito do Distrito Federal, a Secretaria de Regularização Fundiária da SEGETH, órgão do governo de Brasília, de 2015 a 2018, trata das questões de regularização fundiária, determina que elementos são essenciais para tanto e, necessariamente, tem que dialogar com a população interessada – princípio importante no planejamento participativo da gestão democrática da cidade. De acordo com o Estatuto da Cidade, a população envolvida tem o direito de participar de todo o processo, desde a formulação até a execução e implementação das políticas públicas. Porém, nem sempre isso ocorre e, muitas vezes, a população não é chamada a dialogar e é afastada das decisões.

Neste contexto, as famílias de renda mais baixa são atendidas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, que cuida da regularização de Interesse Social, e a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP fica responsável pela outra parcela irregular da cidade, de classe média alta. A CODHAB, então, é responsável por atender os direitos à moradia daqueles que não têm condição de comprar sua habitação e que, portanto, devem ser atendidos pelo Estado, cumprindo-se a função social da propriedade.

Hoje a Lei Nacional nº 13.465/2017 traz normas gerais de direito urbanístico, mas cabe ao Município e ao Distrito Federal legislar concorrentemente e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, na forma do artigo 30, incisos I e VIII.



No exercício de sua competência, à luz da Constituição Federal de 1988, notadamente os artigos 1º; 3º; 5º, em especial os incisos XV, XXII e XXIII; 6º; 18; 32; 37; 170; 182; 183; do Estatuto da Cidade (Lei Nacional nº 10.257/01), da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) e do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT/ 2009 - Lei Complementar Distrital nº 803, de 2009, e suas alterações); da nova lei de regularização fundiária – Lei Nacional nº 13.465/2017, especialmente, o disposto nos artigos 9º, 11 e 30, e demais normas do ordenamento urbanístico incidentes no Distrito Federal, o Governo do Distrito Federal estabeleceu Grupo de Trabalho (GT) específico com o intuito de regulamentar e detalhar a aplicação, no âmbito do Distrito Federal, da referida Lei nº 13.465/2017.

E com o objetivo de agilizar o processo de regulamentação, foram sancionadas as seguintes normas:

- Decreto nº 38.023/2017, que cria a Câmara Permanente de Preservação e Resolução Administrativa de Conflitos Fundiários do DF;
- Decreto nº 38.173/2017, que regulamenta o inciso VI do art. 33 da Medida Provisória nº 759, para os procedimentos administrativos de regularização fundiária no DF;
- Decreto nº 38.333/2017, que dispõe sobre a aplicação da Lei Nacional nº 13.465/2017;
- e
- Decreto nº 38.433/2017, que institui Grupo de Trabalho para regulamentar a Lei Federal nº 13.465/2017, sob a coordenação da Casa Civil (CACI).

Assim, encontram-se em plena atividade os seguintes subgrupos do GT sobre a Lei nº 13.465/2017, conforme tabela 3:

Tabela 3 - Subgrupos de Trabalhos da SEDUH, antiga SEGETH

GRUPO 1	Novas informalidades (PÓS-PDOT) – Classificação dos Núcleos Urbanos Informais no DF.
GRUPO 2	Regularização de condomínios e regulamentação das novas tipologias de condomínios (muros e guaritas).
GRUPO 3	Procedimentos da Regularização Fundiária Urbana Reurb no DF.

Fonte: SEDUH, 2019¹⁵

Quanto à aplicabilidade da Lei Nacional nº 13.465/2017, o processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais

¹⁵ Informações obtidas em entrevista informal, não publicada, com a chefe de gabinete da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, Patrícia Fleury.



destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano”. A lei considera núcleo urbano informal o “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;”, qualificado como “clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (art. 11, I e II, Lei nº 13.465/17), competindo ao Distrito Federal classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento (art. 30, I, e §§).

Nesse sentido, esclarece-se que não é prudente promover a classificação de Reurb de uma maneira pontual, sem se considerar a situação geral dos loteamentos informais no território do Distrito Federal e, conforme já demonstrado, o governo está promovendo ações no sentido de regulamentar a nova legislação federal, que traz novos instrumentos de regularização fundiária, para os quais se constroem entendimentos convergentes.

Observe-se que, a despeito de parecer não haver dúvidas quanto ao enquadramento proposto, não é possível nem prudente dar seguimento ao processo de ReurbB sem que estejam definidos os procedimentos específicos em função da classificação em Reurb-S ou Reurb-E. Para a qualificação da área como passível de regularização conforme a nova Lei, é importante enfatizar que, no exercício da sua competência constitucional, o Distrito Federal está atualmente classificando o seu território quanto às modalidades de Reurb, tanto das áreas estabelecidas no PDOT/09 (como ARIS - Área de Relevante Interesse Social, ARINE - Área de Regularização de Interesse Específico, e PUI - Parcelamento Urbano Isolado), e identificando e classificando as novas informalidades, enquanto realiza, concomitantemente, o esforço regulatório de consolidar os conceitos da nova lei à luz das peculiaridades do Distrito Federal, respeitando os princípios e estratégias do PDOT.

Assim, analisando-se o território de forma integrada e dinâmica, será possível estruturar bases normativas sobre as quais serão analisadas a classificação e fixação das modalidades de Reurb caso a caso. Portanto, a análise quanto à classificação da modalidade de Reurb e o prosseguimento do processo de regularização fundiária acompanharão a publicação das novas normas distritais.



Estão sendo mapeadas aproximadamente 455 novas áreas informais, que não estão contempladas no PDOT/2009. O GT realiza vistorias nas novas áreas buscando avaliar suas características urbanas, como: porte, tempo de ocupação, localização, indicador de compactidade e natureza da posse.

A Região de Nova Colina, local onde se localiza o objeto de estudo de caso desta pesquisa, a Ocupação Dorothy Stang, localizada em Sobradinho, já foi vistoriada, a ocupação

se encontra dentro das 455 ocupações mapeadas no DF, e está em fase de análise pela equipe da SEDUH- Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, antiga SEGETH. Esta Região faz parte do PDOT/2009 e “segundo a CODEPLAN as áreas de regularização de Sobradinho correspondem a quase 30% da ocupação urbana” (SEGETH, 2018, p. 3).

No Distrito Federal, tem-se buscado, atualmente, aplicar a lei da melhor forma, a fim de se dar prosseguimento às regularizações, sabendo-se que a nova lei ainda tem vários entraves a serem resolvidos para o melhor atendimento à população.

4.5.1 Inconstitucionalidade da lei posta à prova

Encerrada esta pesquisa, obteve-se a informação de que foi protocolada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI contra a lei em pauta, porque, segundo profissionais do IBDU, ela afronta os princípios constitucionais no que se refere ao direito à moradia, à função social da propriedade, à proteção do meio ambiente e às políticas de desenvolvimento sustentável e de redução da pobreza.

Soube-se também que, no entendimento das autoridades da Procuradoria da República, a ADI 5883 deve ser recebida pelo STF, onde já existem duas outras ADIs sobre o mesmo tema (5787 e 577), e que Rosane Tierno, assim se manifestou sobre o assunto: “...terão de apresentar um Medida Provisória-MP urgente, caso seja declarada inconstitucional, inclusive versando sobre as relações jurídicas que foram constituídas [durante o tempo de vigência da lei.]”.

O processo vem tramitando no STF, mas não se tem ainda nenhuma decisão a esse respeito. Os problemas apontados vêm refletindo diretamente na vida das comunidades das



ocupações, por isso, tem-se pedido urgência na tramitação do referido processo, a fim de se preencherem as lacunas e se corrigirem os desvios, atendendo-se a quem precisa.

4.6 Conclusão

Alguns avanços foram realizados ao longo da implantação da lei, mas , com os vários entraves constitucionais, é necessário prudência na sua aplicação, para que não haja mais prejuízos fundiários durante a sua vigência.

No capítulo seguinte, para demonstrar a importância da articulação entre regularização fundiária e a participação bem como das melhorias no desenvolvimento desses processos, faz-se um estudo das diversas formas e categorias de participação e de métodos participativos.



CAPÍTULO 5 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO E METODOLOGIAS URBANAS PARTICIPATIVAS EM PROL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

5.1 Introdução

Neste capítulo, objetiva-se demonstrar a importância do processo participativo e suas nuances bem como as diversas formas de participação e algumas metodologias urbanas participativas que colaboram para o bom desenvolvimento dos processos de regularização fundiária.

A participação é uma forma de libertação da comunidade, que se integra de forma voluntária nesse processo para trazer soluções aos problemas locais.

O conceito de participação foi usado pela primeira vez na década de 60 como atributo de processos decisórios ou *advocacy planning*. A participação foi entendida, então, como o elo que uniria a esfera do indivíduo com a esfera da sociedade; a ideia da participação foi assumida como a força que abria novas formas de interação, ainda difusas, na sociedade. (SAYAGO, 2000, p. 40).

Atualmente, cada vez mais, a participação não pode ser vista como uma ilusão para a população. Ela precisa ser vista como uma ferramenta de desenvolvimento da identidade de um grupo, que deve ser efetivo e assertivo nas suas decisões. “A noção de participação interessa na medida em que permite entender ou descobrir os princípios que regem a integração entre os indivíduos de determinada sociedade” (SAYAGO, 2000, p. 41).

Há, ainda, dispositivos de participação que colaboram com o aspecto social e que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos de gestão pública (MILANI, 2008, p. 553).

A participação, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária – entre os muitos termos atualmente utilizados para se fazer referência à prática de inclusão dos cidadãos no processo decisório de algumas políticas públicas – foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local qualificados de inovadores e de políticas públicas locais consideradas progressistas. (MILANI, 2008, p. 554).



As origens do discurso sobre a participação são múltiplas: encontram-se referências e elogios à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento (MILANI, 2008, p. 554). De acordo com esse autor, a participação é reivindicação histórica de alguns movimentos sociais; por exemplo, os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem-terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular. Para Ziccardi (2004) e Paddison (1999), a participação é apresentada pelos intelectuais da nova direita como resposta necessária aos impactos nocivos do Estado-providência na construção de uma cidadania ativa. Segundo Milani (*Idem, Ibidem*), outros cientistas políticos e sociólogos vêm trabalhando com a hipótese do (re)surgimento da democracia participativa baseada em diferentes formas de delegação da representação política: Avritzer, 2003; Bevort, 2002; Blondiaux e Sintomer, 2002; Manin, 2002; Blatrix, 2002; Teixeira, 2003; Ziccardi, 2004.

A participação das pessoas no processo de desenvolvimento de uma cidade é importante. Acredita-se que expor ideias e soluções, envolvendo mais a comunidade na resolução dos problemas, pode mudar a forma da ocupação urbana. Mas, dentro da vida acadêmica, a participação ainda não é familiar (SAYAGO, 2000).

Para que esse relevante tema seja debatido, a academia precisa tomar conhecimento da função social que tem para a melhoria da cidade, quando há o envolvimento das pessoas no processo de construção do urbano. “Assistimos, então, ao resgate de uma categoria não muito nova, que se constitui na resposta ou alternativa à possibilidade de exercitar a cidadania de maneira menos utópica” (SAYAGO, 2000, p. 20). E o autor acrescenta:

A fragmentação, a crise das totalidades e das representações, a falência das utopias, enfim, a crise da pós-modernidade são alguns rótulos pelos quais se busca identificar a natureza da contemporaneidade. De qualquer modo, há uma evidência: a clara associação entre o momento de crise em que vivemos hoje e a falta de um exercício pleno da cidadania. (SAYAGO, 2000, p. 21).

Estamos em um momento de mudanças e de quebra de paradigmas dentro da sociedade, quando se buscam não apenas novas perspectivas de modos de vida, mas também o resgate de direitos esquecidos. A comunidade não precisa ter conhecimento técnico ou ser pesquisadora, pois, esse é o nosso papel, mas a sociedade precisa entender o seu papel no processo de urbanização; ela não pode ficar alheia aos problemas; precisa aprender a lidar com eles por



meio da nossa orientação, por isso a participação da população é importante: porque promove a conscientização social, tanto desses problemas quanto dos meios pelos quais pode solucioná-los.

5.2 Categorias de participação que contribuem para a consolidação da consciência comunitária

A mencionada conscientização social da participação se dá no próprio bairro, como um processo de estruturação da organização de crenças e valores (SAYAGO, 2000). Para que haja uma consolidação dessa consciência comunitária, é preciso tratar a participação como uma categoria de análise. Para Sayago (2000), existem algumas formas de se trabalhar a participação, de maneira que ela se torne o mais possível popularizada, conforme tabela 4:

Tabela 4 – Categorias de participação

PARTICIPAÇÃO INDIVIDUAL:

Entendida como ação individual de livre escolha. Pode se subdividir em participação pública e participação privada ou anônima. Exemplos dessa participação são o voto, as opiniões e entrevistas concedidas publicamente ou opiniões *online* facilitadas pelos serviços gratuitos de telecomunicação.

PARTICIPAÇÃO PASSIVA:

Modalidade que implica a participação como repetição de comportamentos desejados. Participação no sentido quantitativo mais do que qualitativo. Podemos denominá-la, também, semiparticipação ou considerá-la uma mera representação. Geralmente é uma participação esporádica. Um exemplo de participação passiva é a consulta ou informação que é solicitada ou oferecida por indivíduo ou grupo. O censo talvez seja uma clara expressão disso.

PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA:

É uma participação de caráter espontâneo, criada pelo grupo e associada à resolução imediata de problemas. Como na participação coletiva, é regida pela solidariedade. O mutirão é um exemplo de participação voluntária.

PARTICIPAÇÃO COLETIVA:

É uma ação coletiva de caráter associativo. Pode-se manifestar de maneira pública ou privada. Podemos citar como exemplo as associações de pais.

PARTICIPAÇÃO ATIVA:

Esse tipo de participação significa organização dinâmica de um grupo ou comunidade que assume o compromisso da luta e da conquista por meio do comprometimento direto nos assuntos de seus interesses. A solidariedade é seu alicerce. Significa mudanças no comportamento e nas atitudes em nível individual e coletivo. Diferentemente da participação passiva, é regida pela constância. Daí sua formalidade. Movimentos sociais e ONGs servem de exemplo.

PARTICIPAÇÃO INSTRUMENTAL:

Objetiva a mobilização para a obtenção de fins que visam à conquista de posição ou poder. É dirigida por organizações externas e responde a objetivos previamente elaborados pelos técnicos responsáveis. Há inclusão da população e exclusão de suas decisões. Como exemplo desse tipo de participação, podemos citar os programas sociais/participativos desenhados



pelos organismos de financiamento internacional, como o BIRD e o BID.

Fonte: SAYAGO, 2000, p. 43-45.

Essa categorização contribui para conscientização da participação. Nela são demonstrados os diversos modos de operação que podem ser realizados a fim de popularizar um direito, e essa discussão demonstra o real distanciamento que há entre o governo e o povo, no qual se pode observar a falta de entusiasmo da população em exercer os seus direitos civis e a baixa popularidade dos governos, ou seja, precisa-se resgatar na população a sua identidade nacional para que ela faça uso dos seus direitos e para que o governo mude a sua posição antipopulação, para se integrar e verificar as reais necessidades da sua nação.

Participar é uma palavra forte, mágica; com ela muitas vezes busca-se resolver a crise social. Mas é importante saber que, com a participação, conduz-se a população para o pleno exercício da sua cidadania. Isso permite a prática política e emancipa a população para a criação de espaços de discussão que ultrapassa a linha dos direitos e deveres. Efetivar a participação popular não pode ser algo engessado – o que é bom para uma comunidade, pode não ser bom para outra. É importante que se tenha sensibilidade no desenvolvimento de uma comunidade para que ela seja efetiva e desempenhe o seu papel com legitimidade e sustentabilidade nos seus processos de participação.

“A necessidade de participação popular não é uma bobagem farisaica. A ideia de desenvolvimento não pode, com efeito, ser dissociada dessa participação” (SEN, 2000, p. 283). Os processos participativos colaboram para a aliança entre o estado e a população, na qual gestão e autogestão podem ser experiências relevantes, mas o desenvolvimento não se alto sustenta isoladamente dentro das instituições públicas nem por participações singelas e sem força. A mudança parte de uma aliança multidisciplinar entre recurso administrativo, recursos intelectuais – pessoas buscando inovar na sociedade e, assim, poderá haver soluções para os problemas da coletividade.

Sabe-se que a participação não se incorpora à sociedade “da noite para o dia”, mas existem pessoas, grupos, ONGs, movimentos sociais que trabalham para a divulgação dessa ferramenta, dando oportunidade de as pessoas fazerem a diferença na sociedade, viabilizando



projetos engavetados e implementando necessidades importantes no meio urbano por meio do comprometimento dessas pessoas, que entendem a importância de participar e que tudo isso depende de uma junção colaborativa séria e importante para vida da cidade.

Entretanto, “um Estado ineficiente, caracterizado pelo paternalismo, populismo e clientelismo, conforma uma sociedade que funciona em torno ‘do favor’ e ‘jeitinho’” (SAYAGO, 2000, p. 49), o que faz com que a população abra mão de seus direitos e o favorecimento continue sendo da minoria da população. A participação precisa criar forma e ganhar destaque, distanciando-se dessa marginalização dos direitos, chamando para si a responsabilidade e dando soluções para os problemas. Não se pode mais aceitar favores, há de se pensar agora com uma nova postura.

Diante disso, é necessária também uma mudança de mentalidade do povo brasileiro. “Princípios como a participação não podem ser resumidos a acordos assinados e contratos, porque mais do que de um decreto, precisamos de mudanças de comportamento político” (SAYAGO, 2000, p. 195). Trata-se de abrir os olhos da população para o fato de que está imersa em um processo de escolha, no qual se pode decidir por não fazer nada e manter as relações escusas como são, ou por mudar o processo para uma participação mais democrática e clara.

As pessoas precisam ter liberdade para atuar em processos que envolvem participação, sem ter medo de sofrerem retaliação depois. A falta de liberdade para se expressar nos momentos que são legitimados até por leis transforma a participação em um mero elemento constitucional, que, mais uma vez não é aplicado na sua integralidade, e a população, coagida, desiste do seu direito. “Apesar desse quadro negativo, a sociedade-participativa terá de se fundamentar na reciprocidade, solidariedade e ajuda mútua não mais no sentido negativo de satisfação de interesses políticos ou mercantis” (SAYAGO, 2000, p. 49).

O sucesso depende da desburocratização do Estado e de a sociedade estar informada da sua importância nos processos participativos, de que saiba dos seus direitos e deveres e de que as parcerias funcionem do início ao fim, dando liberdade a quem precisa ser ouvido. O envolvimento participativo não é um ato mecânico de escolher um representante, significa desenvolver uma identidade coletiva.



Não existe participação sem comprometimento das partes envolvidas; não basta ir às audiências públicas; é preciso, sim, transformar os processos complexos em uma negociação fluida e que seja boa para ambos os lados, cooperando-se assim para o desenvolvimento de uma nação mais informada e esclarecida sobre as necessidades globais da cidade e de sua comunidade. Dessa forma, fortalecem-se os vínculos e desmistificam-se os poderes, tornando-se o discurso e as práticas um princípio democrático da participação.

No entanto, a burocracia governamental acaba transformando a participação em uma moeda de troca, e esse não é o seu papel na comunidade. Para Weber, os agentes públicos

obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo, são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa de cargos; têm competências funcionais fixas em virtude de um contrato, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo a qualificação profissional – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma. (WEBER, 1994, p. 144).

Com isso, muitas vezes a participação perde a sua real importância por causa das distorções a que a sujeitam; em vez de fazerem com que ela seja divulgada e aplicada, transformam-na em um “monstro urbano”, ou seja, em algo disforme, que mina a esperança da população de obter dias melhores nas cidades.

5.3 A importância da participação no processo de apropriação do direito à cidade

Quando se desenvolvem padrões de qualidade em assentamentos mais humanos e menos degradantes e insalubres, acredita-se que a comunidade se sinta moralmente representada e politicamente atendida. Para Chadwick (1842), a política e a moral exercem uma importância fundamental na sociedade, mas, mesmo assim, em alguns momentos, criam obstáculos para a educação e o desenvolvimento moral, diminuindo a esperança da população, que quer colaborar para o crescimento do local. Para esse desenvolvimento ocorra, o poder público precisa elevar o nível da discussão para algo mais humano e menos desestimulante.

Tal situação requer mudança de visão, requer olhar para outro por meio da constatação das suas necessidades e da renovação da esperança de melhor qualidade de vida e inserção na cidade de forma mais justa, na qual comunidade tenha responsabilidades e direitos, além de se



retirar o controle social das mãos da elite e se discutir o tema para uma modo de governo, uma política mais justa. “A questão social é retirada do domínio do controle administrativo das fábricas, das escolas e da Igreja e de novo recolocada em seu terreno inaugural, a política” (BRESCIANI, 2017).

Uma relação sadia, de acordo com Lefebvre (2016), dá-se quando se recoloca, politicamente, a população na discussão urbana com o pressuposto de que há uma relação entre o espaço e quem usa esse espaço. Para o autor, identificam-se os encontros, os confrontos entre as diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na cidade.

Essa discussão não só é importante e sadia para a cidade, como também modifica os saberes e transforma as ideias. A questão da habitação tem uma relação muito próxima com os processos participativos; a necessidade da habitação quebra o paradigma elitista de que apenas os mais abastados podem ter suas casas. Melhorar a condição da habitabilidade humana é essencial para o desenvolvimento da cidade, que conta com mais qualidade de vida e equilíbrio, além de espaço para reafirmar a participação dos desfavorecidos por falta de uma política pública mais justa, que, para Pereira (2017), parte de duas premissas: construção de um mundo mais humano e construção da experiência pública por meio de políticas públicas de qualidade, para o resgate da identidade e das memórias humanas mediante a representação popular.

Com isso, a participação “toma fôlego” e passa a ter a sua importância no processo de efetivação do direito à cidade. Essa representatividade popular é uma das questões fundamentais a serem incluídas no planejamento urbano. Na ordem de prioridade, as políticas públicas precisam se voltar para a realidade dos grandes problemas que se tem na cidade, entre eles, a suburbanização, que Lefebvre (2016) retrata como consequência do princípio da descentralização da cidade. A população trabalhadora é afastada da cidade, do grande centro, onde se localiza boa parte do trabalho; dessa forma, exclui-se essa população das decisões diárias da cidade, dissipando-se toda a urbanidade.

Isso não acontece apenas em Brasília. Por que descentralizar a população? Que modelo urbano é esse que segrega pessoas e marginaliza uma comunidade que busca somente os seus direitos? Direitos conquistados na Constituição de 1988, que, em seu art.182, estabelece que,



para uma política de desenvolvimento urbano, é necessário o ordenamento das funções sociais da cidade, a fim de que todos nela gozem de bem-estar.

E para que se garantam as funções sociais e o bem-estar, é necessária a humanização do processo urbano, que contribui para a não degradação social, que isola os residentes e que deteriora as relações em curto período de tempo (SALINGAROS *et al.*, 2010). A maioria dos processos governamentais impõe projetos à comunidade de maneira desumana, sem contato com os moradores existentes e sem considerar os possíveis. Portanto, esse paradigma hostil precisa ser quebrado para se alcançar um futuro menos desgastante nos demais processos. Segundo Santos (1994), é importante, na produção da cidade, que se considerem as necessidades dos habitantes; esse comprometimento no processo urbano coloca o foco na questão social e urbana, buscando criar espaços valorosos e melhorando a qualidade de vida bem como a relação técnico-científica, através das trocas de experiências entre os interessados.

Trabalhar com assentamentos humanos é importante passo para o processo de ocupação urbana ao se mostrar a valorização da participação, que, quando bem articulada no desenvolvimento da cidade, traz na memória da comunidade a sua relevância e responsabilidade no que diz respeito ao seu direito à cidade e, assim, transforma o espaço sem vida em algo mais humano e festivo por meio das memórias resgatadas. Nesse processo, as memórias estabelecem vínculos fortes das pessoas com a área de ocupação, porque elas trabalham para as melhorias em função das histórias ali vividas. Para Salingaros *et al.* (2010), um projeto de sucesso é aquele em que o tecido urbano se conecta ao todo da cidade de forma saudável e interativa, além de ser mantido e apreciado por seus residentes. Junte-se a isso, a relação positiva entre gestores e comunidade, que é fundamental para que as relações sejam mais humanas e produtivas para todos.

Nos assentamentos, isso se tornou uma tendência da população, que reivindica o seu direito por moradia digna. Grupos compostos por várias famílias buscam a solução que os fortalece, porque as decisões são coletivas e, assim, procuram constantemente o poder público para suprir as necessidades de habitação.

A questão central, portanto, é a melhoria da participação popular na busca do aprimoramento das condições de habitação e urbanidade; conseqüentemente, é preciso trabalhar a participação e o controle social. E para o bom direcionamento de soluções, as metodologias de participação popular podem contribuir significativamente.



5.4 Metodologias urbanas participativas para a apropriação do espaço e para o processo de projeto urbanístico que podem contribuir para o processo de regularização fundiária

Um dos fundamentos desta pesquisa para se trabalhar regularização fundiária e participação popular está baseado no direito à cidade, e é tal direito que une esses dois pontos e favorece a inclusão do cidadão nos projetos urbanos. Isso transforma o entorno do lugar e motiva a população a explorar o espaço urbano em busca de soluções e melhorias práticas para a cidade.

Acerca da participação popular e da gestão urbana tem se buscado metodologias que possam colaborar na aplicação de estratégias urbanas e trazer boas ideias para uma transformação da cidade, mas, muitas vezes, essas metodologias se encontram esquecidas porque não atendem os interesses dos cidadãos, ou os profissionais não estão capacitados para utilizá-las.

Há que se trabalhar com métodos que possam ser colocados em prática e com os quais a comunidade se sinta à vontade para participar das atividades. É necessário materializar as intervenções, e isso é importante para a consolidação de métodos participativos. A gestão do território tem parcela importante no processo, pois faz a ligação das comunidades com Estado.

Segundo Harvey (2012), o poder coletivo pode transformar o processo de urbanização no sentido de que as comunidades precisam se apropriar do espaço em busca de novas perspectivas e novos valores para a vida urbana. Nas metodologias urbanas, há diversas formas de se trabalhar com variados tipos de comunidades e situações urbanas que necessitam de intervenções metodológicas para facilitar o diálogo e construir, por meio de trabalhos coletivos, o direito à cidade.

Para Freire (1979, p. 39), “...ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa, por isso aprendemos sempre”. Esse é um ato de práxis popular, os métodos estão elaborados teoricamente prontos, mas há a necessidade de se colocar em prática e aprender em conjunto.



Salingaros (2010) faz um resgate de soluções para avanços no processo de desenvolvimento urbano das habitações de interesse social, por meio de uma metodologia que melhora consideravelmente o desempenho físico e emocional do residente. O autor propõe técnicas para que, junto à população, se desenvolvam os projetos e não somente se vise entregá-los finalizados, como um produto técnico. Ele nos remete a um processo mais humano, orgânico e menos engessado, proveniente da forma tradicional de projetar.

Esse autor considera, ainda, que a tradição modernista de desenho dos espaços trouxe prejuízos à qualidade urbana e habitacional por meio da eliminação significativa da escala humana do processo projetual e de seu resultado. Para o referido estudioso, é trabalhando de forma interligada – pensando os espaços em suas relações naturalmente complexas e aplicando métodos de produção habitacional que abranjam o conhecimento implícito da comunidade – que se garante o bom desempenho do lugar (SALINGAROS, 2010).

Tal abordagem pode ser conduzida tanto pelo governo quanto por instituições como as universidades com grupos de pesquisa e extensão, a exemplo do grupo “Periférico – trabalhos emergentes”, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, que realiza trabalhos de extensão em comunidades, a fim de alcançar um produto final mais humano.

A cada modelo de participação aplicado junto à comunidade, são mais pessoas saindo da margem da ignorância e rompendo barreiras importantes para a construção de um país melhor. Não é o tamanho da ação que importa e um aspecto tão importante quanto os benefícios que possa gerar ao longo do seu processo é a quantidade de pessoas que ela pode alcançar em cada ocorrência.

5.4.1 Urbanismo tático

No espaço urbano sempre ocorre algo. [...] Aqui ou ali uma multidão pode se reunir, objetos amontoarem-se, uma festa ocorrer, um acontecimento, aterrorizante ou agradável, sobrevir. Daí o caráter fascinante do espaço urbano: a centralidade sempre possível. (LEFEBVRE, 1999, p. 121).

O Urbanismo tático é um forte aliado do direito à cidade. Nesse método, todas as decisões são tomadas de baixo para cima, repensando-se os processos e dando-se cidadania aos donos da cidade, que é a população. Aqui se busca transformar pequenas ações em grandes



objetivos, nos quais o engajamento democrático é determinante para o sucesso da prática, conquistando-se não apenas o espaço público, mas também o espaço político, onde quem tem voz é o povo.

Promover uma ruptura de espaços – esse é o objetivo ao se transformar espaços obsoletos e inseguros em ambientes urbanos convidativos e mais bem aproveitados pela população. Os novos espaços chamam atenção para a sustentabilidade e buscam conscientizar para melhor qualidade de vida. Na figura 7, demonstra-se isso.

Figura 7 – Praça em Fortaleza depois de uma intervenção tática. Em Santana, Zona Norte de São Paulo, pinturas ajudaram a melhorar a segurança de cruzamentos e vias do bairro.



Fonte: Rodrigo Capote/WRI Brasil, 2017¹⁶/Victor Moriyama/WRI Brasil, 2017

As pequenas intervenções, de maneira pontual e assertiva, transformam a vida de um bairro e mudam a vida das pessoas, o que provoca melhora na qualidade de vida de quem ali circula e habita.

5.4.2 Placemaking, uma ferramenta para geração de lugares, movimento e mudanças

Embora Lefebvre (2013), em termos espaciais, tenha proposto a tríade: espaço percebido, concebido e vivido, nesta pesquisa, o foco é o espaço concebido e vivido. Uma análise espacial pelo viés de Lefebvre (2013), segundo Catalão (2013), seria reconhecer o espaço no processo dialético de constituição da sociedade e da história; o dualismo em função da aceitação de que “há sempre o outro”. Esse olhar é necessário para se apreender o que

¹⁶ <http://thecityfixbrasil.com/2018/05/14/o-poder-de-transformacao-do-urbanismo-tatico/>



determinado grupo urbano precisa e o que é possível oferecer a partir desse reconhecimento do espaço.

O *Placemaking*, ferramenta para criação ou melhoria de lugares, dispõe de ferramentas interessantes para serem utilizados com pessoas, de maneira que se possa olhar, ouvir e fazer perguntas para os que vivem e trabalham num espaço em particular, com o objetivo de descobrir suas necessidades e aspirações (HEEMANN & SANTIAGO, 2015).

Essa forma de realizar algo nos espaços de uma comunidade colabora para um processo eficiente no desenvolvimento do trabalho de modo que se possa ter êxito nos resultados desejados. De acordo com Heemann & Santiago (2015), é um processo bem-sucedido, que agrega valor aos ativos da comunidade, às suas inspirações e aos seus potenciais, desenvolvendo espaços públicos que promovam saúde, felicidade e bem-estar para as pessoas. Mediante esse recurso, o modo como a comunidade olha o espaço permite a compreensão da maneira como o espaço e a forma do lugar estimulam as conexões sociais e as iniciativas de sucesso dentro do ambiente, evidenciando as possibilidades de realização.

O termo *placemaking*, traduzido literalmente para o português, significa “fazendo lugares”, portanto, essa técnica geralmente é aplicada no espaço urbano, estimulando a interação entre as pessoas que o ocupam. Nessa técnica, utilizam-se questionários, jogos e formatos de levantamentos, a fim de se dialogar de forma mais próxima com a comunidade e, também, de se enxergar o foco do problema. Com eles, chega-se ao ponto crucial da situação a ser resolvida, “criação de lugares ao invés de espaços que se dá através da inserção da comunidade no centro dos processos de planejamento e projeto” (FARIAS, 2016, p. 5).

Esses recursos podem ser trabalhados de forma eficaz com a comunidade no processo de regularização fundiária, em que gestão, planejamento e desenho estão conectados para desenvolverem formas de se melhorar o local com o envolvimento de todos. Mas, para que isso ocorra, deve haver um engajamento forte da comunidade, pois quem tem a compreensão do espaço é a comunidade participante. Assim, o principal é olhar, ouvir e perguntar, para descobrir as suas necessidades e aspirações.

Existem diversos locais que aplicam o *Placemaking* para melhorias nas cidades. Em Nova York, a *Project for Public Space* desenvolve diversas atividades envolvendo a população



e dando melhores condições de uso aos espaços. O seu método é norteado por uma tríade: transformação de lugares, mudanças sistêmicas e construção do movimento de fazer lugares, conforme mostra a figura 8 a seguir.

Figura 8 – Tríade da Project for Public Space – PPS



Fonte: Project for Public Space, 2018¹⁷

É um autorreconhecimento do lugar, daquilo em que o cidadão se permite colocar a sua marca, por meio das próprias ações no espaço, apropriando-se dele. Nesse sentido, para Cavalcante e Elias (2011, p. 63), “apropriação é um processo psicossocial central na interação do sujeito com seu entorno por meio do qual o ser humano se projeta no espaço e o transforma em um prolongamento de sua pessoa, criando um lugar seu.” Esses vínculos emocionais, desenvolvidos no processo de construção das relações com o espaço, determinam sentimentos importantes de pertencimento do cidadão.

Por meio dessa relação com o espaço, é possível desenvolver espaços melhores e que dialogam com pessoas, trazendo-as para as ruas novamente, garantindo a dimensão humana no planejamento urbano e integrando os atores no processo de desenvolvimento urbano.

5.4.3 Planejamento de bairro – o desafio posto em prática

Para melhorar as condições de vida de bairro, o direito à cidade é, muitas vezes, um desafio para as cidades devido aos crescentes problemas em sua gestão, o que não ocorre apenas no Brasil, mas também no mundo. Colocar em prática esse direito é um dever, principalmente

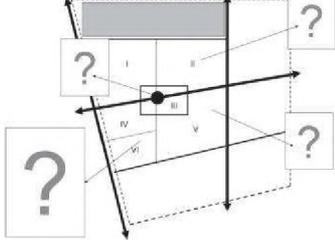
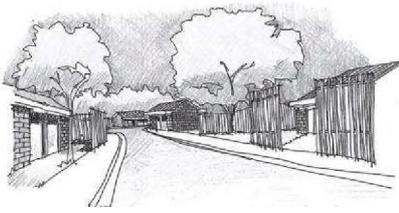
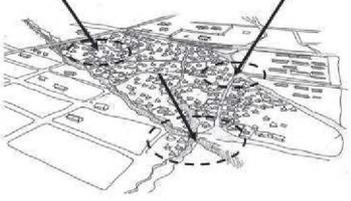
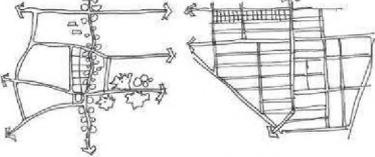
¹⁷ <https://www.pps.org/article/how-pps-drives-change>



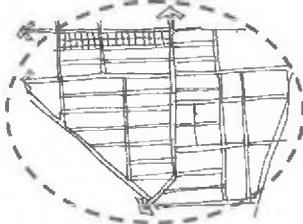
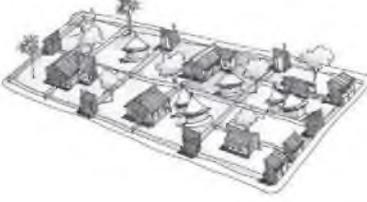
quando se trata de garanti-lo às populações de baixa renda, que veem seu sonho de terem um “canto para chamar de seu” se esvaindo pelas mãos por falta de orientação.

A solução desse problema habitacional não passa apenas por dar uma moradia a alguém, passa por maior participação e melhor regulação urbana (MURILLO *et al.*, 2011). Para a aplicação desse método, é necessário que haja um total envolvimento do Estado e da comunidade assistida, seguindo-se os passos descritos na tabela a seguir, desenvolvida por Murillo *et al.* (2011), conforme tabela 5.

Tabela 5 – De etapas e atividades

ETAPAS	ATIVIDADES	ILUSTRAÇÃO
<p>Criação de uma equipe de melhorias e desenvolvimento de bairro.</p>	<p>Convida a comunidade, responsáveis técnicos do governo e empresas públicas a se encontrarem periodicamente para trabalharem em um plano coordenado de melhorias e desenvolvimento de bairro.</p>	
<p>Identificar as causas mais importantes e as oportunidades.</p>	<p>Compilar informações-chaves que permitam deduzir as causas originárias dos problemas mais importantes e reconhecer as oportunidades mais evidentes.</p>	
<p>Olhar para o futuro do bairro.</p>	<p>Imaginar como evoluirão os problemas e as oportunidades do bairro em um futuro próximo. O exercício está dirigido a descobrir problemas e oportunidades e identificar as problemáticas que tenderiam a desaparecer sem intervenção.</p>	
<p>Definir objetivos de melhorias para o bairro.</p>	<p>Traduzir, no término de ações concretas e objetivas, os problemas e as oportunidades de desenvolvimento identificadas. Os objetivos devem ser estratégicos, realistas e ajustados ao tempo e aos recursos.</p>	
<p>Propor alternativas.</p>	<p>Emolduradas nos objetivos traçados, devem propor alternativas para alcançar os mesmos objetivos. Essas alternativas podem variar tanto no espaço e na gestão quanto na sua implementação.</p>	



Selecionar a melhor alternativa.	Para selecionar a melhor alternativa deve convocar toda a comunidade envolvida e decidir em função de diversos critérios, de modo que tenham um acordo na ordem de prioridades e objetivos acordados.	
Concluir o plano de trabalho de bairro.	Com a proposta selecionada com o acordo de todos, a equipe de melhoramento e desenvolvimento do bairro deve organizar o plano de trabalho.	

Fonte: MURILLO *et al.*, 2011¹⁸.

Murillo *et al.* (2011) descrevem alguns estudos de caso que deram certo com a aplicação dessa metodologia na Colômbia, a saber: Villa Saldati-Caba; Villa Zagala, San Martín y Vicente López. Segundo esses autores, há também relatos de atitudes bem-sucedidas que contaram com empenho das partes interessadas no desenvolvimento de trabalhos concretos e podem ser tomados como exemplos para realizações futuras que se baseiem nesse método.

5.4.4 Cartografia participativa, afetividade e comunidade

Os mapas participativos são método valioso de representação para a comunidade assistida poder visualizar o seu espaço e suas características de um modo geral. A cartografia é um processo de levantamento de mapas que oferece uma linguagem e um reconhecimento da área, criando uma relação de identidade do espaço com a comunidade. Os mapas não se limitam a expor apenas informações simples; eles enriquecem o processo com conhecimentos sociais, históricos e culturais de uma região bem como do uso e da ocupação do solo.

A cartografia participativa proporciona visões diferentes dos setores dominantes da sociedade, transforma o mapa em um documento afetivo – a comunidade em volta desse mapa se planeja em torno de um objetivo comum, pois esse é um processo aberto e inclusivo. Quanto maior é o nível de participantes, mais enriquecedores são os detalhes descortinados no mapa. Os benefícios dessa prática são imensos para os trabalhos, pois ela ainda ajuda a identificar

¹⁸ Tradução livre de Ártemis Costa.



nomes de lugares, símbolos, escalas e conhecimentos locais. Para realizá-la, os passos do método participativo são de fácil entendimento e podem ser utilizadas diversas formas de mapas, como se mostra na tabela 6 que se segue.

Tabela 6 – Diversas formas de se trabalhar com cartografia participativa

Levantamento de mapas artesanal	A comunidade desenha o mapa de memórias sobre o terreno (cartografia de solo) ou em um papel. É um bom ponto de partida.
Mapas a escala e imagens	É uma cópia de um mapa ou de uma imagem de um mapa aéreo, onde podem ser visualizados rios, montanhas, estradas, dando precisão na locação desses aspectos.
Maquetes	Realiza-se uma maquete participativa do local, na qual se integram conhecimentos da comunidade, com a topografia da região. Geralmente são construídas com papelão.
Sistema de Informação Geográfica	É uma tecnologia complexa; utiliza computadores. É bem trabalhosa e precisa de um técnico no assunto para auxiliar a comunidade na criação dos mapas.

Fonte: FIDA, 2009¹⁹.

A cartografia participativa oferece uma variedade de oportunidades de se trabalhar com diversos tipos de comunidades, que têm as mais diversas necessidades; o que mais interessa nesse processo é que ele amplia os horizontes da comunidade, dando a ela uma ferramenta importante na construção da sua identidade, do afeto; colabora, principalmente, de maneira abrangente, no processo de regularização fundiária, oferecendo uma ampla visão do que a comunidade tem em suas mãos.

5.4.5 Os padrões espaciais de linguagem e de acontecimentos

Nenhum departamento da vida urbana, mesmo em bairros mais humildes das cidades, deve ser retrógrado, medíocre, indigno e desinteressante. Espera-se, portanto, que o serviço público, entre outras características, tenha condições de envolver, minimamente, os diversos atores, sobretudo, os ocupantes dos espaços. Entende-se, nessa perspectiva, que atuar junto ao

¹⁹ Tradução livre de Ártemis Costa.



cidadão é uma ferramenta urbana coletiva importante, pois permite incorporar ao processo as reflexões conjuntas.

Alexander *et al.* (2013), na obra **Uma linguagem de padrões**²⁰, publicada pela primeira vez em 1977, apresentam uma metodologia que ultrapassa o seu tempo. Essa proposta transforma o modelo conservador de se fazer projeto em um que inclui a percepção humana e consolida a importância da participação dos usuários no processo de projeção.

Atualmente, a relação entre homem e ambiente construído está cada vez mais estreita. A contribuição que Alexander *et al.* (2013) trouxeram, por meio da aplicação de sua metodologia, enriquece a discussão de se projetar de maneira mais humanizada e menos autoral. A premissa dos padrões (parâmetros) de linguagem, segundo tais autores, é a de que o projetista/urbanista deve se inserir dentro do processo, pois, muitas vezes, na projeção, tem-se um olhar interiorizado, sem muito contato com a realidade que se está projetando.

Essa mudança de olhar que se propõe, por meio da metodologia, transforma a realidade e amplia a visão para problemas antes pouco explorados em projetos, como questões socioambientais, sustentabilidade, mobilidade, solo e a cidade propriamente dita. Esse novo olhar indica um viés holístico de um todo urbano e humano.

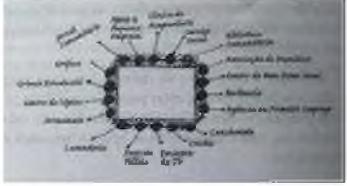
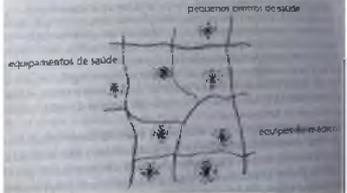
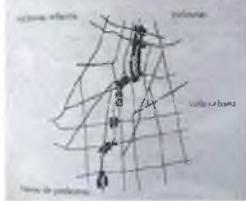
Segundo Alexander *et al.* (2013, p. 13), “o ambiente construído não terá como ganhar vida a menos que seja feito por todas as pessoas da sociedade, que estes usuários compartilhem uma linguagem de padrões...”. Nesse sentido, há, até o momento, o entendimento de que não se projeta individualmente, não se identificam problemas que precisam ser solucionados unilateralmente – tudo se dá por meio de uma construção coletiva.

Os “padrões de Alexander” colocam em prática, de maneira lúdica e de fácil entendimento, diversas questões urbanas e arquitetônicas, podendo ser usadas várias vezes de diversas formas, trazendo sempre novas soluções, pois cada padrão descreve um problema e também uma suposta solução. Na tabela 7 a seguir, são ilustrados alguns deles.

²⁰ **A Pattern Language: Towns - Buildings - Construction**, título original.



Tabela 7 – Exemplos de “padrões de Alexander”

<p>Padrão 8 - Mosaico de Subculturas</p>	<p>Em uma cidade composta de inúmeras subculturas por meio de uma área geográfica não residencial, novos estilos de vida podem surgir.</p>	
<p>Padrão 14 - Bairro Identificável</p>	<p>Ajude as pessoas a definir os bairros nos quais elas vivem, limitando-os a no máximo 300 metros de diâmetro e a 400 ou 500 habitantes.</p>	
<p>Padrão 35 - Diversidade de Domicílios</p>	<p>Encoraje o desenvolvimento de um grupo heterogêneo de moradores em cada bairro e em cada conjunto de moradias, de modo que todos os lares com apenas uma pessoa, com casais, famílias com crianças e famílias múltiplas estejam lado a lado.</p>	
<p>Padrão 45 - Corrente de Projetos Comunitários</p>	<p>Permita o crescimento de espaços do tamanho de pequenos escritórios em volta da prefeitura e de quaisquer outras edificações comunitárias apropriadas.</p>	
<p>Padrão 47 - Centros de Saúde</p>	<p>Desenvolva gradualmente uma rede de pequenos centros de saúde distribuídos pela cidade, talvez um por comunidade de 7 mil pessoas.</p>	
<p>Padrão 57 - Criança na Cidade</p>	<p>Rede de ciclovias pra crianças; desenvolva um sistema que seja extremamente seguro e totalmente separado dos automóveis.</p>	

Fonte: ALEXANDER *et al.*, 2013

Quando aplicados, os padrões contribuem para o processo construtivo de um ambiente, o que gera relações saudáveis e de qualidade entre a comunidade e seus locais de uso comum. Dessa forma, reconhecem-se novas maneiras de se trabalhar com a população, o que permite,



em certa medida, o atendimento de seus anseios e a realização de melhorias dos espaços ocupados.

Salingaros *et al.* (2010), como discípulo de Alexander, busca integrar a questão da participação e do desenvolvimento urbano por meio da pedagogia em complemento aos padrões. Nesse sentido, o processo precisa começar de baixo para cima (*bottom up*), e resgatar a identidade de uma comunidade, por meio da sua participação efetiva no processo de tomada de decisões.

O processo desenvolvido por Salingaros *et al.* (2010) cria uma relação saudável entre quem precisa e quem projeta o espaço, o que proporciona transparência ao processo. Para esses autores, “um projeto de sucesso é mantido e amado pelos seus residentes e também se o tecido urbano se junta ao resto da cidade de maneira saudável e interativa” (SALINGAROS *et al.*, 2010, p. 192). Assim, os residentes não podem se isolar nem deixar de contribuir para melhorias na sua região.

A abordagem de Salingaros *et al.* (2010) apresenta solução que complementa a de Alexander *et al.* Adota-se a construção em conjunto para a produção da habitação, o que transforma a metodologia comumente utilizada para projetos urbanos e sociais. É necessário ampliar tal metodologia para os mais diversos grupos que querem, de fato, desenvolver projetos nos quais a comunidade se envolva e para os quais deem sua aprovação.

Nessa perspectiva, Andrade (2014) apresenta o desenvolvimento transdisciplinar, no âmbito das ciências sociais aplicadas por meio do desenho urbano, do planejamento urbano e da ecologia. Em consequência, obtém-se um desenho mais sensível à ecologia, estabelecendo-se padrões de metodologia que aperfeiçoam os desenvolvidos pelos estudiosos mencionados nos parágrafos anteriores, como exemplificado na tabela 8 a seguir.



Tabela 8 - Exemplos de padrões de Andrade

<p>A.7 Reabilitação de canais de água (WSUD)</p>	<p>A reabilitação dos canais visa imitar o sistema hidroviário natural. Hidrovias reabilitadas podem ser áreas de recreação muito populares dentro das comunidades. Frequentemente usados como parques lineares, eles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • atraem os pedestres, ciclistas, observadores de aves; • fornecem retiros urbanos; • ajudam a promover a valorização dos cursos de água e seus valores ecológicos; • podem melhorar os valores de propriedades de áreas circunvizinhas. 	
<p>A.23 Ruas compartilhadas</p>	<p>A largura das vias locais para comportar veículos, transportes públicos, ciclovias e pedestres aumenta sua área de impermeabilização. O desenho de ruas compartilhadas visa à utilização integrada dos espaços públicos entre os veículos, pedestres e bicicletas. O objetivo do espaço partilhado é uma melhoria da segurança rodoviária. Ele promove a negociação de áreas comuns com velocidades adequadas.</p>	
<p>A.24 Praças pequenas de bairro para infiltração</p>	<p>As praças pequenas são recomendadas para manter a vida no espaço público de uma comunidade ou bairro. São importantes para valorizar a mancha da paisagem com os ecossistemas, bem como com áreas de lazer, lugares para crianças e idosos.</p>	
<p>A.29 Tetos Verdes (LID)</p>	<p>Os telhados verdes, além de reter as águas da chuva, proporcionam melhoria na eficiência energética das edificações, na qualidade do ar (retenção de até 85% da poeira) e na qualidade estética, na redução</p>	



	<p>de temperatura e do barulho e no aumento da vida útil do telhado. A diversidade de opções de configuração de telhados verdes (inclinação de até 40%) facilita a sua implantação.</p>	
<p>A32. Tanque de evapotranspiração (ECOSSANEAMENTO)</p>	<p>É uma tecnologia proposta por permacultores que visa ao tratamento e reúso domiciliar das águas. Consiste em um tanque fechado, onde não há saída de água, que só sai em forma de vapor ou suor, por evapotranspiração das plantas que ficam em cima da bacia. Elas fazem a decomposição anaeróbica da matéria orgânica, mineralização e absorção dos nutrientes e da água pelas raízes, que é incorporada à biomassa das plantas e à água.</p>	
<p>A34. Living Machines ou máquinas vivas (ECOSSANEAMENTO)</p>	<p>O custo de tratamento de esgoto em uma estação é alto, e o volume de esgoto aumenta muito quando se misturam águas cinza com águas negras. As <i>living machines</i> são alternativas para tratamento de esgoto <i>in loco</i>, utilizando uma série de tanques com plantas, algas, fungos e bactérias, que decompõem a matéria orgânica presente nas águas negras.</p>	

Fonte: Andrade, 2014

É necessária, portanto, a quebra de paradigma quanto à forma de se pensar a cidade, e isso possibilita, cada vez mais, nova visão sistêmica e transdisciplinar, fruto da interação entre ciências naturais e ciências sociais humanas no espaço urbano (ANDRADE, 2014). Assim, ambos (padrões de Alexander e padrões de Andrade) se complementam nos processos de desenvolvimento e transformação do urbano.

5.5 Organização metodológica do Grupo Periféricos, FAU/UnB

O trabalho dos planejadores urbanos precisa se conectar com as questões culturais, sociais e orgânicas do processo de gestão participativa, a fim de melhorar o entendimento das comunidades quanto ao seu direito à cidade. Nesse sentido, Andrade (2014) ressalta a importância dos aspectos ecológico e urbano da cidade no processo de desenvolvimento participativo.



Nesse âmbito, a professora Dra. Liza Maria de Souza Andrade, que coordena o Grupo Periféricos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – FAU/UnB, desenvolve projetos urbanos emergentes participativos de maneira interdisciplinar juntamente com o escritório modelo Centro de Ação Social em Arquitetura e Urbanismo Sustentável – CASA. Sua metodologia busca trabalhar em três eixos “análise do contexto físico e social, participação, elaboração dos padrões espaciais e propostas alternativas” (ANDRADE, 2017).

Na primeira fase, são analisados os contextos físico e social. Nesse primeiro momento, para o estudo do contexto, as análises são fundamentadas segundo as dimensões de sustentabilidade: ambiental, social, econômica e cultural e emocional, que se desdobram em princípios, critérios, indicadores de desempenho e verificadores. Toma-se como base a metodologia desenvolvida por Andrade & Lemos (2015), exposta em “Qualidade de projeto urbanístico: Sustentabilidade e Qualidade da Forma Urbana” no âmbito da Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012, para monitoramento, avaliação, e aprimoramento do Programa Minha Casa Minha Vida. Esta contempla a legislação urbana e ambiental e os conflitos entre questões urbanas e questões ambientais (agenda marrom e agenda verde), segundo a amplitude dos princípios de sustentabilidade, além das questões relacionadas à forma urbana propostas pelo Grupo DIMPU – Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização, da FAU/UnB. A tabela 9 a seguir apresenta os princípios adotados em cada dimensão de sustentabilidade.

Tabela 9 – Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização e Princípios de Sustentabilidade

PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE SOCIAL
<p>Proteção ecológica e agricultura urbana</p> <p>Respeito aos ecossistemas atendimento e ao Código Florestal, às Resoluções do CONAMA 302, 303 e 369, e às leis ambientais respectivas a cada região, bem como planos de recuperação de nascentes ou florestas. Existência de agricultura urbana na cidade: hortas comunitárias, hortas individualizadas.</p> <p>Infraestrutura verde: gestão d’água, drenagem natural e tratamento de esgoto alternativo</p> <p>Observação da bacia hidrográfica quanto à drenagem e ao esgotamento sanitário. Os empreendimentos de natureza mais compacta podem utilizar menos água se preparados tecnicamente.</p> <p>Conforto ambiental</p>	<p>Urbanidade</p> <p>Desempenho do espaço urbano, considerando a interação social por meio do desenho da malha viária e das macroparcelas com maior integração, conectividade, espaços externos positivos, constituição dos espaços, diversidade de uso do solo e acessibilidade.</p> <p>Comunidade com Sentido de Vizinhança</p> <p>Oportunidades para a sociabilidade, participação no processo e desenvolvimento pessoal em espaços públicos e instalações comunitárias.</p> <p>Moradias Adequadas</p>



<p>Resposta do espaço quanto ao desempenho luminoso, térmico, acústico e de qualidade do ar.</p> <p>Promoção dos sistemas alternativos de energia e diminuição da pegada ecológica</p> <p>A eficiência energética sob a ótica do uso da energia com origem em fontes renováveis ou sob o viés da redução de consumo de combustíveis fósseis.</p> <p>Saúde</p> <p>O ambiente não deve apresentar vulnerabilidade ambiental, decorrente de materiais tóxicos e poluição do ar, do solo e das águas.</p> <p>Redução, reutilização e reciclagem de resíduos</p> <p>Para o desenho de empreendimentos sustentáveis, os 3Rs incluem redução do gasto de energia, reuso das edificações e reciclagem de resíduos de construção e compostagem do lixo orgânico.</p>	<p>Diversidade e mistura de classes sociais, estabelecidas com variedade de moradias, custos diferenciados e acessibilidade universal garantida.</p> <p>Mobilidade e Transportes sustentáveis</p> <p>Existência de estruturas adequadas a diferentes modais de mobilidade (pedestres, ciclistas e automobilistas), inibidores do uso de combustíveis fósseis e aliados à disponibilidade de transporte público eficiente.</p>
<p>PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA</p>	<p>PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE CULTURAL E EMOCIONAL</p>
<p>Adensamento Urbano</p> <p>A ocupação urbana mais densa em áreas centrais associada ao uso comercial diminui o deslocamento, reduzindo a emissão de dióxido de carbono em viagens locais, e melhora o sentido de comunidade nos espaços públicos.</p> <p>Dinâmica urbana</p> <p>Economia de recursos financeiros no processo de construção e manutenção dos espaços urbanos como uso efetivo desses espaços, resultante de condições adequadas de infraestrutura, mobiliário urbano, iluminação e sistema viário.</p> <p>Desenvolvimento da Econômica Local em Centros de Bairros</p> <p>Espaços que favoreçam a existência de centralidades na malha viária e mescla de funções, e atividades localizadas a distâncias caminháveis.</p>	<p>Revitalização Urbana</p> <p>Recuperação e valorização de infraestrutura existente em áreas urbanas degradadas ou patrimônios culturais abandonados, promovendo o incremento da ocupação dessas áreas.</p> <p>Legibilidade e Orientabilidade</p> <p>Os espaços devem responder à necessidade de orientação dos usuários nos lugares, obtidos com a conectividade entre bairros e diferenciação entre bairros e continuidade de caminhos.</p> <p>Identificabilidade</p> <p>Reconhecimento de características particulares ao espaço urbano resultantes de diversidade tipológica em pequenos agrupamentos e efeitos visuais que promovam imagens mentais e percepção da paisagem urbana.</p> <p>Afetividade e Simbologia</p> <p>A forma física dos lugares promove satisfação emocional quando laços afetivos se estabelecem pelo reconhecimento de qualidades e plasticidade da configuração urbana.</p>

Fonte: Grupo Periférico, 2018

Com isso, são feitas as análises do local e dos atores que se dispõem a participar do processo apoiados nas dimensões e nos princípios de sustentabilidade.

Já na segunda fase, são elaborados os padrões espaciais. Nessa fase, inicia-se a elaboração dos padrões com base nos problemas observados; são, então, colocadas as soluções,



cada padrão desenvolvido remete a uma linguagem própria da comunidade que está envolvida no trabalho; a regra é simples “um certo contexto, um problema e uma solução” (ANDRADE, 2017, p. 14), partindo-se sempre da escala maior para a menor.

Os padrões são escolhidos com base em um diagnóstico prévio realizado com a comunidade, o que permite se estabelecer uma ligação mais próxima com ela, podendo-se até trabalhar com os jogos dos padrões para uni-la mais ao processo, conectando seus membros de forma mais sistêmica e proativa.

A terceira etapa é a da participação. Lidar com a participação popular, para muitos projetistas, ainda pode ser um grande tabu a ser desmistificado, uma vez que esse instrumento “promove a igualdade, a diversidade e a sustentabilidade nos ambientes” (ANDRADE, 2017, p. 14). Por agregar tantos valores, é necessário um tempo maior de dedicação ao desenvolvimento do processo participativo, que, muitas vezes, no âmbito do trabalho de extensão da universidade, é bem atribulado por causa dos prazos burocráticos que os alunos precisam cumprir. Segue-se um breve resumo das etapas gerais do processo participativo, na tabela 10.

Tabela 10 - Etapas de envolvimento com a comunidade, oficinas e práticas urbanas (Andrade *et al* 2019)

Etapas	Descrição
Aproximação	Envolvimento inicial por meio de eventos, caminhadas coletivas, questionários, entrevistas, mapas mentais, mapas afetivos com infográficos.
Diagnóstico Participativo	Entendimento do problema e potencialidades a partir da análise do contexto físico, social e político de acordo com as dimensões da sustentabilidade ambiental, social, econômica e cultural/afetiva, bem como o direito à cidade.
Táticas Urbanas e agenciamento de atores	Ação interativa no espaço para estimular a conexão entre as pessoas o lugar como, arte urbana, grafites, caminhadas com a comunidade, concurso fotográfico, ou construção de mobiliário urbano. Nesta fase é importante o arquiteto urbanista ter em mente que pode contribuir para agenciar atores e processos existentes. Na Vila Cultura, utilizou-se o jogo Oasis do Instituto Elos como estratégia de ação para articular as pessoas do lugar e construção de parquinho para crianças.
Elaboração de <i>design</i> interativo”	Desenvolvimento uma “linguagem de padrões” ou “códigos geradores” que podem ser sistematizados a partir dos problemas e soluções apontados pela comunidade e pela análise do contexto local, vinculados às atividades humanas à cultura e à tradição no formato de padrões de acontecimentos que estão diretamente relacionados aos elementos físicos do espaço, que são inter-relacionados, seja a estrutura de uma cidade ou do edifício.
Jogo dos “padrões” com a dinâmica de Café Mundial ou Comunitário	No formato de cartas de baralhos para que os membros da comunidade possam inseri-los na imagem aérea do local de acordo com temas na dinâmica do café mundial.
Apresentação de fotos/imagens de boas práticas	Apresentação de repertório fotográfico com ilustrações de soluções em lugares semelhantes ou apontadas pela comunidade possíveis soluções e desenho à mão livre.



Construção de cenários	A partir da sistematização dos padrões, são apresentados cenários no formato de propostas alternativas a partir dos padrões espaciais e de acontecimentos nas 4 dimensões da sustentabilidade. Utiliza-se quando possível a dinâmica do café mundial.
Produto final caderno ilustrado	Apresentação do produto intermediário à comunidade antes de ser finalizado o produto no formato de caderno/relatório.

Fonte: Andrade *et al.*, 2019

No “Grupo Periféricos – trabalhos emergentes”, há um esforço grandioso dos alunos em desenvolver processos participativos que produzam resultados significativos para as comunidades envolvidas. Para cada trabalho, é utilizado um tipo de técnica que passa pelo planejamento comunitário, pela pesquisa-ação participativa, pelo jogo participativo e até por uma simples roda de conversa comunitária. A técnica a ser utilizada dependerá daquilo que a comunidade está buscando e do seu perfil.

Nesse momento do processo, é determinante o envolvimento do coordenador/pesquisador do projeto para que se obtenha o envolvimento completo da comunidade no processo participativo, oferecendo-se alternativas para que ele se estabeleça de forma profunda com os participantes.

5.6 Conclusão

Neste capítulo, observaram-se as diversas formas pelas quais a participação popular pode atuar e como as metodologias participativas podem colaborar para o processo de regularização fundiária. A legitimação da participação é algo notório e importante; por meio dela se obtêm melhores atuações do estado e das comunidades, que se organizam para fazer as suas reivindicações, efetivando, assim, o direito à cidade.

O próximo capítulo retrata o estudo de caso desta pesquisa, no qual se reúne, em termos práticos, tudo o que se relatou até o momento, ou seja, o caso de uma comunidade em busca do seu direito de morar e que procura apoio na Universidade de Brasília para desenvolver o seu processo participativo em prol da própria terra e conquistar o seu direito à cidade.



CAPÍTULO 6 ESTUDO DE CASO: OCUPAÇÃO DOROTHY STANG

6.1 Introdução

Este capítulo trata do estudo de caso desta pesquisa, do processo de regularização fundiária da ocupação Dorothy Stang e seu contexto histórico, bem como de todo o processo participativo desenvolvido juntamente com a comunidade em conjunto com o Grupo de pesquisa Periféricos- Trabalhos Emergentes FAU/UnB e o Programa de Pós Graduação da FAU/Unb, de maneira colaborativa dentro do processo de pesquisa-ação desta pesquisa agregou-se informações pertinentes a legislação de regularização fundiária fundamentais para o desenvolvimento participativo do Grupo Periféricos, em conjunto com o Grupo de pesquisa “Periférico, trabalhos emergentes” FAU/UnB no âmbito do Programa de Pós Graduação da FAU/UnB em parceria com o Escritório Modelo CASAS da Graduação da FAU/UnB. A pesquisa foi realizada de maneira colaborativa dentro do processo de pesquisa-ação, agregando informações pertinentes à legislação de regularização fundiária, fundamentais para o desenvolvimento participativo do Grupo Periféricos.

Paralelamente à construção de Brasília, que se destinava a demandas habitacionais específicas, geralmente a servidores públicos, surgiram as ocupações irregulares constituídas por classes sociais excluídas. Passadas décadas dessa realidade, no DF, as classes sociais desassistidas ainda recorrem a processos irregulares para obter espaços para suas moradias e atividades laborais. Nos casos originais e nos atuais, os condutores dos processos de regularização, planejamento e adequação dos espaços não recepcionam ideias, percepções e demandas próprias dos ocupantes potenciais e reais.

Uma dessas ocupações é denominada pelos ocupantes de Dorothy Stang e se localiza em Nova Colina, Sobradinho, Distrito Federal. Trata-se de ocupação expandida e praticamente consolidada em quantidade de pessoas, com ocupação atual de mais de 600 famílias, como mostra a figura 9.



Figura 9 – Relação da Ocupação Dorothy Stang, segundo delimitações da AMREDS, no contexto do território do Distrito Federal



Fonte: Disponível em: <www.geoportal.segeth.df.gov.br> Acesso em: 12 jan. 2019 (adaptado)

Os diversos atores governamentais da União e do DF, em conjunto com o Ministério Público e particulares, atuam nas fases de doação de terreno pela União ao DF para ocupações de interesse social, levantamento topográfico, licenciamento ambiental, cadastramento socioeconômico, elaboração de projeto urbanístico parametrizado por lei genérica, PDOT e complementos, construção de unidades habitacionais e comerciais, doação e/ou venda, conforme critérios específicos aos ocupantes regularizados.

Sendo assim, o arquiteto e o urbanista têm um papel fundamental na reestruturação urbana, pois devem (ou deveriam) se preocupar tanto com o “sagrado” quanto com os padrões sociais da comunidade. Na Ocupação Dorothy Stang, a comunidade se preocupa tanto com seu entorno quanto com o interior do assentamento e é bem engajada nas ações orientadas pelo grupo de pesquisa. Mobilizam-se rapidamente para resolver problemas simples ou complexos e todos participam, pois entendem que, atuando em coletividade, os ganhos são maiores.

Para melhor esclarecimento do processo de trabalho desenvolvido pelo grupo e o papel da pesquisadora serão desenvolvidos a seguir alguns itens importantes da pesquisa-ação. Inicialmente, apresenta-se o processo de regularização fundiária da ocupação Dorothy Stang, no qual a pesquisadora se insere, com contribuições para esclarecer os aspectos da nova lei de regularização fundiária. Em contatos com a SEGETH e a CODHAB, conforme descrito no capítulo 4, foi possível trazer informações para a comunidade, que, por sua vez, teve como



desdobramento um artigo publicado no Seminário UrbFavelas²¹ em novembro de 2018 em Salvador.

Em seguida, relata-se o processo participativo desenvolvido em conjunto com os estudantes da FAU/UnB por meio da disciplina de PEMAU, coordenada pelas professoras, Liza Andrade, Natalia Lemos e Vânia Loureiro, bem como o desenvolvimento do processo participativo dentro da comunidade em conjunto com os estudantes. Neste momento inicial, como colaboradora, a pesquisadora se insere no contexto fazendo visitas constantes à comunidade, faz a escuta e observa as demandas e potencialidades e sistematiza alguns padrões para o Dorothy (problemas – recomendações baseadas em Alexander et al 1977 e Andrade 2014) o que gerou um artigo publicado no Fórum Habitar²² em 2017. Esta sistematização de padrões contribuiu para uma primeira aproximação dos estudantes do PEMAU com a metodologia do Grupo Periférico e códigos geradores do processo de projeto para o Dorothy.

A junção do entendimento do processo de regularização fundiária e participação popular tem colaborado para a comunidade alcançar o seu objetivo, que é o direito à moradia. Assim, o papel da pesquisadora em sua pesquisa-ação não foi a de produção de desenhos, mas a de observadora do processo participativo se inserindo pontualmente dentro das dinâmicas realizadas pelos alunos do PEMAU em conjunto com a comunidade a fim de extrair a melhor percepção possível da comunidade a respeito do processo realizado. Baseado nessas informações, o Grupo de Pesquisa Periférico publicou um artigo na Revista Indisciplinar²³ em 2018, como um dos melhores resultados do II Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico, consolidando uma parte do processo realizado com a comunidade.

²¹ COSTA, A. S. B. N.; ANDRADE, L. M. S. A problemática da nova lei para regularização fundiária: o caso da ocupação Dorothy Stang. In: II SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. 2018, Salvador. Anais [...]. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT4-348-143-20180630225422.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

²² COSTA, Ártemis Sandra B. N.; ANDRADE, Liza Maria S. de; LEMOS, Natália da S.; LOUREIRO, Vania T. Cada coisa no seu lugar: contribuições de um urbanismo mais participativo. In: 4º FÓRUM HABITAR. 2017, Belo Horizonte/Minas Gerais. Anais [...]. Disponível em: <<https://even3storage.blob.core.windows.net/anais/73068.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

²³ ANDRADE, L. M. S.; LEMOS, N. S.; LOUREIRO, V. R. T.; COSTA, A. S. B. N. Urbanismo participativo na produção do espaço em Brasília como forma de resistência: o caso do processo de regularização fundiária da ocupação Dorothy Stang. Revista Indisciplinar, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 108-137, set. 2018.



6.2 O processo de regularização fundiária da Ocupação Dorothy Stang

Por meio das ferramentas metodológicas de Quivy e Campenhoudt (1998), da pesquisa desenvolvida por Tripp (2005) e pela práxis de Freire (1995), esta pesquisadora buscou colaborar com o processo de regularização fundiária da Ocupação Dorothy Stang (estudo de caso desta pesquisa), por meio de uma busca por informações que pudessem ajudar a comunidade na regularização da terra e levando a essa comunidade não só informações sobre a nova Lei nº 13.465/2017 como também as obtidas na SEGETH e na CODHAB.

A ocupação teve início em 2015 e está localizada na Região Administrativa de Sobradinho, no Setor Habitacional Nova Colina, em Área de Relevante Interesse Social – ARIS do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, do Distrito Federal.

Consolidou-se, inicialmente, por meio do movimento social da “Frente Nacional de Luta” (FNL) com, aproximadamente, 544 famílias, compostas por moradores das regiões periféricas do Distrito Federal, próximas ao campo, que não conseguiam pagar aluguel. Como forma de fortalecer a união dentro da Ocupação e a distribuição de tarefas “comuns”, esses moradores formaram a Associação de Moradores, Lutadores e Apoiadores do Residencial Dorothy Stang – AMREDS. Vale lembrar que para Dardot & Laval (2017), o comum exige como fundamento da obrigação política a participação numa mesma atividade, a coatividade, como fundamento da coobrigação. O sentido de “múnus”, contido no termo “comum” significa, ao mesmo tempo, obrigação e atividade, ou tarefa.

O Residencial Dorothy Stang está localizado dentro da Área de Proteção Ambiental do São Bartolomeu (APA). Estão assentados dentro de olhos d’água e vegetação nativa. A Ocupação Dorothy Stang é localizada na DF 440 km 18/19, do Setor Habitacional Nova Colina. A comunidade abriga aproximadamente 600 famílias, cerca de 1.500 pessoas e mais 264 crianças e adolescentes. A área está inserida nas glebas 214 e 216, onde o terreno foi doado pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) ao governo do Distrito Federal, por conseguinte, a regularização é de competência da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB/DF – e da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, do DF. Foi doado para fins de interesse social, e, para consecução desse objetivo, passará por todo o processo de regulação destacado no artigo 35 da Lei nº 13.465/2017.



Para provimento habitacional de famílias com renda de até R\$1.600,00, conforme processo AGI 2016 00 2 026324-80028199-07.2016.807.0000, TJDFT, em 2015, a Ocupação sofreu ação de reintegração, que não foi concretizada pela intervenção da Agência de Fiscalização do Distrito Federal (AGEFIZ), pois esta, como operadora das ordens judiciais no DF, apresentou esclarecimentos à justiça, justificando que demandou a ação e que ela teria sido suspensa.

Em 2016, o interessado, pessoa “parceladora” irregular da área, o conhecido “grileiro”, entrou com agravo de instrumento que foi deferido pela Justiça do Distrito Federal, mas a ação não prosperou, em razão do recurso apresentado pela Defensoria Pública do DF, que também recebeu deferimento no Tribunal de Justiça. Em setembro de 2017, o efeito suspensivo perdeu o valor, no julgamento do agravo de instrumentos na 5ª turma do Tribunal de Justiça do DF. Em novembro de 2017, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) entrou com recurso no TJDFT, contudo o relator, Desembargador do processo, negou o recurso e os demais desembargadores seguiram seu voto.

Houve, nesse processo, o recurso denominado de movimento social da Força Nacional de Luta (FNL), que também não logrou êxito. A decisão exarada pelo Poder Judiciário, no dia 11 de abril de 2018, vulnerabilizou os ocupantes do referido residencial, pois, desde então, há uma decisão de reintegração de posse em vigor. Hoje a Ocupação Dorothy Stang não está mais ligada ao movimento social denominado de FNL. As famílias são representadas pela Associação dos Moradores Lutadores e Apoiadores do Residencial Dorothy Stang (AMREDS).

Na esfera administrativa, a CODHAB, com o objetivo de dar maior transparência ao processo de regularização, trouxe as seguintes informações: Adota-se a Lei nº 803, de 2009, e a Lei nº 854 de 2012, que trata da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial e Urbano do DF (PDOT); o setor Habitacional Nova Colina está inserido na Zona Urbana de Uso Controlado II – ZUUC II, que permite o uso predominantemente habitacional de baixa e média densidade. Por meio do PDOT, também se criaram as Áreas de Regularização de Interesse Social Nova Colina I e II e definiu-se que as áreas livres no interior do Setor Habitacional Nova Colina são áreas de oferta habitacional de interesse social, voltadas à formulação de programas de habitação social. Para que seja iniciado o processo de regularização da área, faz-se necessário o levantamento cadastral topográfico e socioeconômico, que já foi realizado pela SEDESTMIDH – Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social do DF, mas os dados não



foram liberados pelo órgão para que fossem incluídos na pesquisa. Depois disso, será elaborado projeto urbanístico e concomitantemente se dará início ao parcelamento ambiental. Após a aprovação dos órgãos competentes, o projeto será levado a registro cartorial.

Esse processo em andamento estabelece 391 lotes destinados a residencial unifamiliar, 68 lotes destinados a residencial coletivo, com possibilidades de 2 pavimentos, totalizando 544 unidades imobiliárias; 22 lotes destinados a uso misto, com possibilidade de 2 pavimentos e comércio opcional no térreo, possibilitando o atendimento de 957 famílias. Para consecução dessa regularização, os atos de registro da área, precedidos da elaboração dos projetos urbanísticos são imprescindíveis, inclusive repararão a interpretação do TJDFT quanto à titularidade da terra e, conseqüentemente, a ação judicial e suas repercussões cessarão. Neste momento, para que esse processo se torne um projeto urbanístico que contemple as reais necessidades e regularizações, faz-se necessária a participação de todos os interessados, que são: governo e população que ocupa a área, para que se possa efetivamente cumprir com o papel social da terra e o Governo do Distrito Federal a registre no cartório como proprietário da terra, fato que é o maior empecilho para a não regularização do Residencial Dorothy Stang.

O processo de regularização fundiária que engloba toda a Nova Colina, na qual a AMREDS está incluída, será norteado por algumas instâncias baseadas em leis e decretos que repercutem tanto de forma nacional quanto distrital. O Setor Habitacional Nova Colina foi criado por meio da Lei nº 218, de 1999, que, na ocasião, o classificou como Área de Regularização de Interesse Específico – ARINE, conforme tabela 11.

Tabela 11 – Área de regularização ARINE

Área de regularização	Nº lotes	Área	População atual	População prevista	Lotes ocupados	Situação fundiária
ARINE Nova Colina I	1 885	127,30 ha	6 787	7 512	1 694	Desapropriada em comum Desapropriada pela União

Fonte: Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos - SEDUH (2008)



Em 2009, a população total era de 7.910 pessoas e previu-se que poderia chegar a 18.900 (SEGETH, 2009), todas residindo na Nova Colina.²⁴ Essa evolução no crescimento da população se deu, também, pela ocupação da AMREDS, conforme é demonstrado na figura 10.

Figura 10 - Ocupação da AMREDS, evolução urbana (2015)



Fonte: Geoportal (2018). Disponível em: <www.geoportal.segeth.df.gov.br>.

Segundo o documento técnico da SEGETH (2009), o plano de ocupação sugeria que 15% da área total parcelada fosse de área pública e que, no setor, houvesse 70 habitantes por hectare (hab./ha). Estavam previstos para o setor os usos residencial unifamiliar, residencial coletivo, comercial, misto, industrial, institucional, além de áreas verdes e de preservação permanente. Embora a Nova Colina estivesse dentro do processo de regularização, a região que a AMREDS estava ocupando, de acordo com o PDOT, ainda não estava sendo contemplada. Não obstante, sua localização encontra-se em processo de inclusão para novas áreas habitacionais, como se mostra na figura 11.

²⁴ De acordo com o Documento Técnico atualizado do PDOT, constante no *site* da SEGETH, disponível em: <<http://www.segeth.df.gov.br/plano-diretor-de-ordenamento-territorial/>>.



Figura 11 - Demarcação de acordo com o PDOT, novas áreas habitacionais



Fonte: Geoportal (2018). Disponível em: <www.geoportal.segeth.df.gov.br>

A CODHAB e a Associação do Dorothy Stang têm buscado soluções, em certa medida, conjuntas, no processo de regularização do local, e vêm realizando, inclusive, reuniões frequentes, com a participação de representantes da comunidade e de servidores da Companhia, conforme ilustra a figura 12.

Figura 12 - Reunião com a CODHAB e a SPU para tratar da Ocupação Dorothy Stang



Fonte: Arquivo da autora, 2018

Até o momento, foram realizadas três reuniões com os governos Federal e Distrital, no âmbito da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF), vinculada à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH), com a Secretária Nacional de Habitação, a Sra. Henriqueta Castro, das quais participou esta pesquisadora, para o devido entendimento de todos quanto ao processo de regularização



fundiária e às demais estratégias planejadas para a área. Essa aproximação possibilitou também a apresentação, mais adiante, dos anseios da comunidade, coletados durante o processo de pesquisa, em reuniões conforme figura 13.

Figura 13 - Reunião com a Secretária Nacional de Habitação



Fonte: Arquivo da autora

Todas as medidas e soluções adotadas ao longo dos encontros foram de suma importância para o Dorothy Stang, tendo-se em vista que, de acordo com a nova lei de regularização fundiária, sem o projeto urbanístico, hoje, não há como se regularizar terra alguma. Além disso, a participação da população nesse processo é imprescindível para que ela própria retrate o que considera importante e o que deseja dentro da sua comunidade.

Mesmo sendo uma região informal que caminha para a regularização, muitos entraves dificultam a concretização da sua regularização fundiária e do direito à moradia digna, ficando a área vulnerável à grilagem de terras. No entanto, a universidade pública e gratuita, por meio de assessoria técnica no âmbito da Extensão, tem muito a contribuir para que isso ocorra, tornando-se a mediadora desse processo, mais justo e ecológico.

A regularização fundiária precisa ser trabalhada com maior celeridade pelos poderes públicos, com leis que realmente possam garantir com eficiência os processos participativos e a efetivação dessa regularização, a fim de que se possa garantir a diminuição do déficit habitacional, por exemplo, e para que sejam garantidos o direito à moradia e outros relacionados ao assunto, assegurados pela Constituição Federal de 1988 e por outras normas pertinentes.

A efetivação da Constituição e do direito de ter uma moradia digna precisa ser expandida para a urbanização da região regularizada, afastando-se desses locais os especuladores imobiliários, que buscam investimentos em áreas menos favorecidas para ganhos futuros,



causando a gentrificação do local. Como o próprio Sr. Reginaldo, presidente da AMREDS, relatou, não deseja que isso ocorra com a Ocupação Dorothy Stang.

Uns querem arrumar moradia só pra dizer que está garantida que é pra vender, eu acho isso injusto esse tipo de coisa, né! Há hoje o governo legalizou então eu vou vender, passa pra frente por 5mil, 6 mil... amanhã eu entro em outro lugar e vou fazer a mesma coisa de novo. E aqui nois não tá aqui por condição financeira pra receber dinheiro, algumas pessoas querem dessa forma, toda vida eu fui contra porque isso foge do projeto, porque como você tá lutando por uma moradia e vai pegar aquela moradia que é um sonho seu e uma pessoa te oferece uma bagatela e você recebe e amanhã você volta pro aluguel novamente vai pra mão dos outros. (Relato do presidente da AMREDS, 2018)

A comunidade do Dorothy tem consciência da luta pelo direito à moradia, retratada na citada fala do presidente da Associação, mas também é sabido que sempre há pessoas que se distanciam do projeto em razão da ganância, prejudicando o processo de crescimento da região. No entanto, aqueles que lutam por seus sonhos permanecem firmes e buscam, a todo momento, melhorias para o local.

Lembrando Lefebvre (2016), o espaço não existe do nada. É, antes, produzido, e essa produção se dá por meio da relação com a sociedade, havendo, portanto, uma relação de troca de produções entre o espaço e a sociedade. Propomos aqui uma primeira definição da cidade como sendo projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano (LEFEBVRE, 2016, p. 66).

Em sua teoria, Lefebvre (2016) considera as ações da sociedade sobre a produção do espaço urbano como uma tríade (espaço “percebido-vivido-concebido”), ou seja: “prática social (percebida), as representações do espaço (concebidas), e os espaços de representação (vividos)”. Essa caracterização é importante para se entender a necessidade do processo participativo na construção e na reabilitação do espaço urbano, com o fim de se melhorar a qualidade de vida das periferias urbanas.

Nessa perspectiva, foram identificados, por meio de um levantamento bibliográfico, pesquisadores que trabalharam, e ainda trabalham, com a produção do espaço integrado à participação popular, no meio urbano, associados a pedagogias participativas e padrões de linguagem que favoreceram a aproximação com as comunidades e colaboraram para as



melhorias reivindicadas pelas respectivas comunidades, principalmente para o processo de regularização fundiária.

6.3 Desenvolvendo o processo participativo: universidade, comunidade e a regularização do Dorothy Stang

Quando se fala em participação popular nas decisões urbanísticas, ela está ligada, na maioria das vezes, a pessoas da classe de menor renda, que, por sua vez, por meio da participação nos processos urbanísticos, dão voz a quem realmente precisa ser ouvido nos tradicionais pleitos urbanísticos e de habitação de interesse social. Nesses casos, as tomadas de decisões de cima para baixo (*top down*) não retratam um processo saudável de investigação das necessidades dos interessados; o processo precisa ser inclusivo.

Para Salingaros (2010), a forma como se vem projetando habitação de interesse social não tem sentido algum. O autor afirma que é necessário projetar de maneira que possam se construídos sistemas urbanos adaptando-se os usos ao tecido complexo e desenvolvendo os usos já existentes. Assim, inserem-se a habitação social e as demais em um processo saudável, inclusivo, dentro do urbanismo, eliminando-se a ideia de habitação social distante da vida da cidade.

Dessa forma, consolida-se a relação que Salingaros (*Idem*) menciona acima e que consiste, para os países em desenvolvimento, no desafio de se entender que o processo começa de baixo para cima (*bottom up*) e que a integração ocorre com a participação daqueles que usaram o espaço e nele conviverão; não se trata apenas de determinar espaços habitacionais, trata-se de dar humanidade ao processo e de mostrar que a comunidade é coautora das decisões tomadas para melhorias dos locais mais antigos ou para se construir um novo bairro.

O acesso à terra e à moradia são necessidades concretas e básicas que constituem a origem de frequentes lutas populares por um lugar na cidade ou no campo, e ambas são garantidas pela Constituição Federal. A primeira (o direito à terra) por meio da garantia da função social da propriedade (artigos 182 e 183), e a segunda (o direito à moradia), pelo artigo 6º: “São direitos sociais [...], a moradia, [...] a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 18). Mas o que se vê hoje é um distanciamento da lei por seus



aplicadores no cotidiano das ocupações. Os interesses econômicos muitas vezes se sobrepõem às reais necessidades da população.

Para Harvey (2009), o direito à cidade está além do ir e vir; está, também, “no desejo de mudar a cidade mais de acordo com o desejo íntimo” (HARVEY, 2009, p. 9). Essa liberdade de mudar as situações na cidade não pode ser deixada de lado pelos cidadãos, sendo a expressão do “direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade” (HARVEY, 2012, p. 74). Nesse sentido, essa conscientização, que é necessária para melhorar o espaço, também precisa partir de uma coletividade, pois não se fazem melhorias individualizadas, uma vez que no meio urbano tudo é coletivizado, como as calçadas, as praças, o transporte e as vias.

O processo participativo no planejamento urbano e regional permite reforçar que os cidadãos se reconheçam em seu bairro e em sua cidade. A realidade da localidade, conforme entendida pelos membros da própria comunidade, pode ser bastante distinta daquela idealizada nos ambientes acadêmico e profissional da Arquitetura e Urbanismo. No entanto, deve-se atentar para os níveis de participação, que, muitas vezes, podem ser utilizados por parte dos poderes públicos para gerar consenso passivo nas tomadas de decisão e para deslegitimar o conflito social.

Neder (2016) acredita no modelo tático baseado em De Certeau, marcado pela prática no cotidiano que não pode contar com um próprio seu, nem como uma fronteira que distingue o outro, mas aponta as práticas do homem comum que buscam apreender a temporalidade, os microacontecimentos como passíveis de conversão à sua maneira.

E para que as metodologias participativas emergentes possam contribuir para os processos urbanos participativos, é importante que haja uma lei que abarque e legitime esses processos, para que eles tenham força nas regularizações fundiárias.

Assim, com o objetivo de prestar assessoria técnica no processo de desenho urbano, social e ecológico, com aplicação de ferramentas pedagógicas próprias para participação da comunidade da Ocupação Urbana Dorothy Stang, utilizando-se da sistematização de padrões emergentes, estabeleceu-se a parceria entre UnB e comunidade, possibilitada pelo Grupo de Pesquisa do CNPQ e PEAC “Periféricos – trabalhos emergentes”, coordenado pela Prof.^a Dr.^a



Liza Maria Souza de Andrade, de forma conjunta com o Escritório Modelo CASAS (PEACs PATUA e ASAS²⁵).

O grupo desenvolve, no sistema acadêmico, pesquisas sobre temas periféricos e marginalizados relacionados ao território e à produção do espaço – que incluem a Reforma Urbana e a Reforma Agrária, integrados no formato de “pesquisa-ação” por meio de metodologias ativas e mobilização social com visão “transdisciplinar” e “transescalar” –, e se encaixa na Política Nacional de Extensão e na nova política do Decanato de Extensão e do Decanato de Pesquisa e Inovação da Universidade de Brasília, no eixo “Empreendedorismo, Tecnologia e Produção”. As linhas de pesquisa incluem: (1) Assessoria Técnica para Habitação Social, Autogestão e Lugares Mais Sustentáveis; (2) Inovação e Tecnologia Social: Ecoturismo e Economia Solidária, Infraestrutura Ecológica e Agroecologia; e (3) Microplanejamento.

O grupo tem apresentado o desenvolvimento de inovações em processos de ensino com metodologias ativas e de inclusão social e participado do desenvolvimento de tecnologias sociais com comunidades no âmbito de projetos de urbanismo e de arquitetura, sempre procurando uma abordagem interdisciplinar e transdisciplinar nas áreas de promoção da saúde, economia solidária e direitos humanos.

Essas experiências são vividas como uma construção social de forma a promover uma dupla troca de saberes: entre estudantes e comunidade, e entre esta e a universidade, para atender aos problemas e identificar as potencialidades locais. O grande desafio desse grupo é não transformar a atividade de extensão da participação popular em uma “invasão cultural” – lembrando Paulo Freire –, em que se leva apenas conteúdo, superpondo a própria visão de mundo à daqueles que passivamente a recebem.

O processo de projeto é construído a partir das demandas e vocações levantadas e da análise do problema (identidade local, saberes existentes, padrões espaciais e de acontecimentos de acordo com as dimensões da sustentabilidade, social, cultural e emocional, econômica e ambiental). Sistematizam-se tais padrões para se estabelecer uma linguagem com a comunidade na forma de “códigos geradores” de soluções para o processo de desenvolvimento dos projetos,

²⁵ PATUA - Programa de Assistência Técnica em Urbanismo e Arquitetura; ASAS - Ações Sociais em Arquitetura e Urbanismo Sustentáveis.



com base nos padrões desenvolvidos por Alexander *et al.* (1977) e padrões dos ecossistemas urbanos desenvolvidos por Andrade (2014).

O desenvolvimento dos trabalhos com a comunidade, utilizando-se a metodologia do Grupo Periféricos juntamente com os padrões espaciais, e unindo-se as informações que foram trazidas pela pesquisadora no primeiro momento, desenvolveram-se em etapas, relatadas mais adiante.

Por meio de uma demanda da própria comunidade, a líder da Ocupação, Sra. Rita de Cássia, procurou a Universidade de Brasília, especificamente a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, solicitando auxílio na realização do projeto de urbanismo da Ocupação, para que ele fosse feito de acordo com o interesse da comunidade. Diante disso, a coordenadora do Periféricos iniciou os trabalhos com o grupo por meio do Edital Nº 01/2017 – DEX/DPI, no qual a pesquisa se insere no Projeto de Extensão denominado “O Cantinho de Todos: o desenho urbano socioecológico do Dorothy Stang à mão de seus ocupantes”, de assessoria técnica do Grupo de Pesquisa e Extensão Periférico – trabalhos emergentes, tendo-se aberto uma disciplina de PEMAU- Programa Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo para os alunos de graduação.

É importante saber que o processo participativo está proposto desde a constituição do Estatuto da Cidade, que remete a uma fatia considerável do processo de regularização fundiária e, por intermédio de parcerias como a UnB, é possível colaborar nesse processo de maneira ímpar.

O próprio presidente da AMREDS sempre ressalta a importância da Universidade no processo em que a região da Ocupação está inserida.

Eu explico pra comunidade se a UnB não tivesse entrado aqui dentro, pior nós estava porque o que vocês estão fazendo aqui hoje tá lá no processo nosso, a advogada colocou no processo o que vocês estão fazendo aqui (Reginaldo, presidente da AMREDS, 2018)²⁶

No início da integração da Ocupação Dorothy Stang ao processo participativo, pretendeu-se colocar cada coisa no seu lugar e, para que isso ocorresse, foram utilizados

²⁶ Em uma entrevista no dia 22 de setembro de 2018 na Ocupação.



métodos para um ordenamento das atividades, na qual a pesquisadora inserida no processo inicial de aproximação com a comunidade deu subsídios a disciplina de PEMAU para que os alunos fossem norteados para o início do processo de desenho com a comunidade a fim de não perder de vista o objetivo e procurar absorver ao máximo as informações buscadas. A pesquisadora no processo inicial de aproximação com a comunidade deu subsídios a disciplina de PEMAU com a sistematização de alguns padrões para que os alunos fossem norteados no início do processo de desenho com a comunidade

Nesse momento, o papel da pesquisadora na pesquisa-ação foi o de ouvir a comunidade, para entender como a sua organização funcionava e para que, nas próximas atuações com a comunidade, fossem usadas ferramentas metodológicas adequadas ao desenvolvimento do processo participativo.

Para tanto, foi feita uma visita à região para mapeamento das ruas e da quantidade de moradores, sempre se ouvindo mais e se observando a utilização das técnicas do *placemaker*, comentadas no capítulo anterior. Nesse primeiro momento na Ocupação, foram obtidas informações importantes como: no assentamento vivem cerca de 600 famílias desde 2015, que se dividem por 12 ruas e em 11 coordenadores; cada rua tem um nome e a quantidade de famílias mapeada. O conjunto das ruas se divide conforme a seguinte tabela 12.

Tabela 12 - As ruas e a quantidade de famílias, em média, morando no local

1- Rua Ponto de Equilíbrio - com 74 famílias	7- Rua Invictos - com 44 famílias
2- Rua Filho de Jorge - com 49 famílias	8- Rua Fênix - com 40 famílias
3- Rua Terra Prometida - com 42 famílias	9- Rua Touros - com 29 famílias
4- Rua Liberdade - com 43 famílias	10- Rua Leão - com 40 famílias
5- Rua Alfa - com 103 famílias	11- Rua Bismarck - com 40 famílias
6- Rua Cantinho do Evangélico - com 60 famílias	12- Rua Ônix - com 40 famílias

Fonte: a autora, 2017

Entendendo-se como foram divididas essas ruas dentro do mapa por meio das técnicas de cartografia participativa e com o auxílio de alguns coordenadores, pôde-se visualizar o



assentamento e suas peculiaridades, conforme ilustra a figura 14. Estas técnicas foram importantes para se analisar de maneira global a ocupação, conforme figura 14.

Figura 14 - Participação da comunidade da ocupação no mapeamento das ruas



Fonte: Arquivo da autora

Detalhes do processo têm relevância na pedagogia do urbanismo emergente porque a comunidade retrata as nuances do assentamento e expõe a abordagem a cada processo realizado antes da chegada do Grupo Periféricos à comunidade.

No mapeamento das ruas, os coordenadores explicaram que as famílias foram locadas por afinidade umas com as outras, fortalecendo a identidade de cada um com o local e com seu vizinho, e isso favoreceu o cuidado com a região e o respeito pelas regras determinadas na Ocupação, onde quem não as cumpre não permanece. Entre as regras, incluem-se: não aceitação de violência doméstica, de tráfico de drogas e obrigação de colaborar com a manutenção do local. Todos estão juntos por um único objetivo: ter a sua moradia, fortalecendo-se uns aos outros para alcançarem seus direitos.

As etapas de mapeamento e observação permitiram enfrentar o desafio do tratamento dos perímetros físicos e das áreas a serem preservadas por relevância do enquadramento como APA - Área de Proteção Ambiental bem como o da obtenção da participação popular ou emergente por meio da inserção da periferia no mapa da cidade e da utilização de táticas urbanas pontuais, tendo-se trabalhado, inclusive, com a comunidade em prol da preservação da mina d'água que se encontra no centro do assentamento.

6.3.1 Primeira etapa: Análise do contexto



Inicialmente, os alunos envolvidos com o projeto da Ocupação Dorothy Stang fizeram uma análise geral do espaço baseado nos princípios de sustentabilidade e, ao se visitar o local foi feita uma apresentação à comunidade informando como esse grupo de pesquisa poderia colaborar com a comunidade em prol da regularização fundiária.

A partir dessa primeira visita dos alunos, foi realizado um questionário baseado nos quatro princípios de sustentabilidade (ambiental, social, econômico e cultural/emocional) apresentados no capítulo anterior, que visam a adequação do processo de projeção às demandas locais e às expectativas implícitas a boas áreas urbanas (expectativas sociais vinculadas a cada uma das dimensões citadas), tratando-se, assim, de estreitar a relação entre conhecimento técnico e participação comunitária.

Com isso, obteve-se o resultado da aplicação do questionário junto aos moradores. Foram entrevistados 106 moradores, entre coleta presencial e *online* de respostas. Presencialmente, a comunidade respondeu o questionário no formato de entrevista semiestruturada, que geralmente suscitou conversas produtivas sobre o local, todas com ênfase na vontade de melhorar e transformar a área.

O questionário utilizado foi subdividido em quatro partes, para se garantir a amplitude dos assuntos. Buscou-se a adequação das perguntas a cada dimensão de modo a reconhecer, na opinião dos moradores, o impacto de cada princípio na Ocupação. Na tabela 13 a seguir, apresenta-se o questionário realizado com as informações geradas pelos moradores.

Tabela 13 - Questionário aplicado aos moradores.

PERGUNTA	RESPOSTA
Qual é o seu nome?	Até o momento 106 pessoas responderam.
Qual é a sua idade?	A maioria tem entre 35 a 39 anos.
Qual é o seu gênero?	Maioria mulheres, com 59%, homens com 36% e 7% não informou.
Qual é a sua naturalidade?	Há uma diversidade considerável de pessoas do Nordeste, principalmente da Bahia, e 22% do Distrito Federal.
DIMENSÃO SOCIAL	



Em que rua você mora no Dorothy?	As doze ruas da Associação participaram do questionário. A Rua Invictus teve 16% dos participantes da comunidade moradora.
Você tem contato com a sua vizinhança?	94,8% dos moradores têm contato uns com os outros.
Há quanto tempo você está em Brasília?	A maioria é de fora da cidade, 21% está a menos de 5 anos na cidade.
Há quanto tempo você está no Dorothy?	Cerca de 58% estão no Dorothy entre 2 e 3 anos.
Você tem familiares fora do Dorothy?	82,3% têm família fora da Ocupação. E 20% deles estão em Sobradinho.
Quantas pessoas moram com você?	23% das famílias são compostas por 3 pessoas.
Como é sua casa atual? (Ambientes)	43% das pessoas entrevistadas não sabiam informar como é a divisão dos barracos de madeira internamente.
O que você mudaria na sua casa?	30% das pessoas mudariam o seu barraco de madeira por alvenaria.
Você se sente seguro na rua?	52% das pessoas se sentem seguras no Dorothy.
Você acredita que a inclusão social abriga diversidade de gêneros (mulher, homem, bi gênero, transgênero, transexual, sem gênero)?	76% acreditam na inclusão social e na possibilidade de abrigar a diversidade de gênero.
Em qual tipo de habitação você gostaria de morar?	49,5% gostariam de morar em casas térreas e 22,7% em habitações mistas (casa e comércio).
DIMENSÃO ECONÔMICA	
Você está inscrito em algum programa social do governo?	55,7% estão inscritas em algum programa do governo.
Se sim, em qual programa?	27% das famílias estão inscritas no Bolsa Família.
Onde se localiza a escola das crianças?	40% das crianças estudam em Nova Colina.
Qual é o seu nível de escolaridade?	38,7% possuem ensino fundamental incompleto.
Você acha que as ruas do Dorothy poderiam ser compartilhadas com pedestres, ciclistas e carros?	87,5% acreditam no compartilhamento das vias.
Você gostaria de ter uma horta comunitária no Dorothy e trabalhar nela?	84,4% gostariam de trabalhar na horta comunitária.
Você exerce alguma atividade remunerada?	73,4% não exercem nenhuma atividade remunerada.
Se sim, qual atividade realiza?	Há uma diversidade de atividades, tais como, mecânico, pintor, empregada doméstica, babá, garçõnete,



	cabelereira, mas a maioria trabalha fazendo bicos como autônomos.
Qual a média mensal de renda da sua família?	84,6% recebem apenas um salário mínimo.
Trabalha próximo ao Dorothy?	74,7% trabalham longe do Dorothy.
Onde seriam esses lugares?	12% trabalham em Sobradinho;, o restante em outras Regiões Administrativas e no entorno do DF.
Qual é o meio de transporte mais utilizado?	72% utilizam o transporte público.
DIMENSÃO AMBIENTAL	
Você faz a separação, reutilização e/ou reciclagem de lixo?	56,8% não fazem nem reutilização nem reciclagem de lixo.
Você possui hortas ou jardins dentro do seu lote?	58,5% possuem hortas ou jardins dentro do seu terreno.
Como é feito o tratamento de esgoto na sua residência?	79% das casas possuem fossas.
Como você avaliaria o conforto térmico (ventilação, temperatura) da sua casa?	48,9% avaliam como quente e sem ventilação a casa.
Você identifica pontos de erosão dentro do assentamento? Se sim, onde?	37% identificam a erosão pelas ruas do assentamento, mas 41% não responderam à questão.
Dentro do assentamento existem pontos de acúmulo de lixo? Onde?	61% afirmam que há lixo em vários lugares, e que está mais concentrado próximo ao campo de futebol.
Qual é o tipo de lixo acumulado?	81,3% relatam que são lixos domésticos.
A preservação das áreas de cerrado onde tem água é importante para você?	98,9% consideram importante a preservação das áreas de cerrado.
Você participaria ou gostaria que seus filhos participassem de oficinas de orientação sobre o meio ambiente/ preservação/ reciclagem?	98,9% participariam e deixariam os filhos participarem de oficinas sobre os temas relacionados.
Vocês conhecem formas alternativas de tratamento de esgoto, lixo e/ou drenagem da água? Essas formas poderiam ser aplicadas no Dorothy?	45% da comunidade não conhecem, mas acreditam ser importante para melhorias do local.
DIMENSÃO CULTURAL/AFETIVA	
Como você gostaria que as pessoas identificassem o Residencial Dorothy?	64,5% querem que o Dorothy seja identificado por áreas mais verdes e por praça.
Você gostaria que tivesse área de lazer/ convivência no Residencial Dorothy?	97,8% gostariam de áreas de lazer no Dorothy.



Quais tipos de espaços de lazer você gostaria que existissem no Dorothy?	46,20% gostariam que houvesse mais áreas para crianças e idosos e quadras de esportes.
Você exerce algum tipo de enriquecimento de diversidade cultural individual ou coletivo?	72% das pessoas do Dorothy não possuem atividades culturais no seu cotidiano.
Qual?	76% não responderam, mas 9% praticam esporte e 13% têm atividades religiosas.
Além da moradia, o que você gostaria que tivesse no Dorothy?	20% necessitam de escolas e 16%, de segurança; os demais precisam de creche, infraestrutura, comércio etc.
Quais características visuais de sua rua você acha importantes e gostaria que fossem preservadas?	15% querem que se preservem as árvores; 7%, a largura das ruas; 5%, a mina etc.
Como você gostaria que fosse a conservação da mina d'água?	27% querem que seja preservada, mas não sabem como.
Quais características ou espaços vocês identificam como símbolo do Residencial Dorothy?	24% identificam a plenária, a mina e o campo como pontos principais de identificação do Dorothy.
Como vocês gostariam que fossem os limites entre os setores do Residencial Dorothy?	60,4% gostariam que fossem muros verdes.
Como você gostaria que fossem os limites do Residencial Dorothy?	52,7% gostariam que o Dorothy fosse todo murado.

Fonte: a autora, 2018

Juntando-se as informações coletadas, foi possível desenvolver uma primeira aproximação à análise dimensional, tendo sido reveladas as principais problemáticas e potencialidades da área nas diversas temáticas.

Na dimensão de sustentabilidade ambiental, foi avaliado o cultivo de hortas urbanas pelos moradores. Essas hortas são localizadas em diferentes pontos da Ocupação, o que revela elevado potencial da prática de agricultura urbana. Porém, verificou-se o acúmulo de lixo em diversos pontos da ocupação devido à precária coleta de resíduos sólidos. Dada a inexistência de rede de saneamento, foi detectada a prática de fossa séptica em 79% das casas das pessoas que foram entrevistadas; no entanto, só algumas pessoas dessas casas revelaram conhecer e implementar fossas ecológicas com processo de evapotranspiração por bananeiras.



Na dimensão de sustentabilidade econômica, observou-se o potencial de uma dinâmica diversificada decorrente da presença de pequenos comércios dentro da Ocupação, em vários locais. A maioria da população com emprego se desloca até o centro para trabalhar, por meio de transporte público. O grande problema detectado foi a falta de emprego: mais de 70% da comunidade se revelaram desempregados e dependentes de apoios sociais, como o Bolsa Família, para suprir as necessidades básicas.

Na dimensão de sustentabilidade social, foi observada a existência de densidade de pedestres, sobretudo em dias de promoção de eventos e atividades culturais, fator muito importante para a vitalidade do espaço. Verificou-se, também, a importância das relações de vizinhança já estabelecidas pela ocupação, evidenciada pela elevada porcentagem de respondentes que consideram a rua um lugar seguro, no Dorothy (52%). Isso se verifica, também, no posicionamento das portas de algumas habitações – apesar da geométrica organização na disposição dos lotes, as portas tendem a se voltar umas para as outras, formando recintos propícios a relações de vizinhança mais efetivas (como pequenos largos ou potenciais praças).

Já na dimensão cultural/afetiva, constatou-se que os moradores do Dorothy realmente se identificam com o local e desejam que o lazer seja favorecido por melhorias, que as pessoas possam se encontrar em locais agradáveis, com mais áreas verdes, porque cerca de 72% das pessoas não participam de nenhum tipo de atividade cultural no seu dia a dia. A comunidade quer usufruir do seu próprio espaço. São 97,8% que anseiam por áreas de lazer no Residencial, porque isso favorece a identidade das pessoas com o lugar e o afeto por ele e cria vínculos importantes para sua fixação por tempo indeterminado na região. A sustentabilidade também é muito presente na vida dos moradores, que buscam preservar as árvores, a mina d'água. Muitas não sabem como fazer isso, mas se dispõem a aprender – atitude valiosa para o processo participativo no qual se inserem.

Nota-se, então, que o primeiro momento dos trabalhos do Grupo Periféricos dentro da comunidade foi concretizado por meio dessa análise do contexto socioespacial do lugar, que desencadeou a elaboração dos padrões espaciais de cada dimensão, a serem utilizados nas oficinas com a comunidade.



Já no momento da entrevista presencial com os moradores, observou-se, algumas vezes, certa angústia por partes dos moradores por não estarem completamente cientes de sua real situação naquele local. Percebeu-se também a sua estreita relação de afeto com o lugar, pois cada resposta vinha sempre acompanhada do relato de fatos, alguns positivos, outros negativos, relacionados à vivência dos que permaneceram no local – o que enriqueceu ainda mais o processo de pesquisa-ação, por ter propiciado a coleta de informações acerca do cotidiano dos ocupantes do Dorothy.

6.3.2 Segunda etapa: Elaboração dos padrões espaciais

No processo de adequação do exercício projetual já se considera, em si, a dimensão política das práticas, por seu vínculo direto à luta pelo direito à cidade e à regularização fundiária. As dimensões apresentadas se relacionam à escala do desenho urbano e a seus impactos na sociedade, responsáveis pela garantia de um acesso efetivo à cidade, viabilizado por um tipo de desenho que veicule a complexidade desejada (um desenho que garanta que a regularização fundiária se dá incluindo o lugar na cidade, e não apenas em cumprimento a uma demanda habitacional).

Para que a comunidade entendesse de maneira clara e efetiva esse processo, foi realizada uma análise dos padrões de Alexander (2013) e dos padrões de Andrade (2014) que colaborariam com o desenvolvimento de novos padrões para o local.

Neste estudo de caso, os padrões configuraram uma linguagem que propiciou a visualização dos problemas enfrentados pela Ocupação Dorothy Stang e também mostrou as soluções para o local. Foram discutidos os 253 padrões de Alexander *et al.* (2013) e os 38 padrões de Andrade (2014).

Nesses padrões, não existem relações isoladas; cada um completa a proposta de solução do outro de acordo com as especificidades requeridas por um problema do local e essa complementação inclui desde as questões urbanas e ambientais até o interior das casas, para orientar as relações com o fim de se inserir cada coisa no seu lugar de maneira organizada e consciente.



Para Alexander (2013), o ambiente construído somente ganhará vida se for construído pela sociedade e se todos compartilharem uma mesma linguagem, para que se tenha um entendimento amplo e sucinto da realidade, dando-se, assim, vida própria à sociedade.

Com os padrões, ocupações como a de Dorothy Stang ganham em qualidade de vida e preservam o meio ambiente ao redor do assentamento. Segundo Andrade (2014), para se organizar um sistema de padrões ecológicos para o sistema urbano, é preciso haja uma harmonia com as demais políticas, atendendo-se as três dimensões de sustentabilidade: social, ambiental e econômica.

A visão holística dos padrões possibilita o entendimento do que se deve transformar ou construir conforme a sua relevância para a estrutura da trama, por que eles se entrelaçam uns aos outros, amarrando cada estrutura pensada, numa sequência, sempre se pensando do maior para o menor.

O uso dos padrões de Alexander *et al.* (2013) e Andrade (2014) foi posto para propiciar uma linguagem por meio da qual a comunidade do Assentamento Dorothy Stang colocasse, na discussão, os anseios e desejos que mais se aproximassem da visão comunitária e para que eles se transformassem em resultados.

Por meio dos padrões, é possível melhorar os processos participativos ao se trazer a comunidade para dentro da discussão urbana. Conseqüentemente, empoderam-se as pessoas com a autoridade de uma nova metodologia, baseada em pesquisa urbana recente (SALINGAROS, 2010). Isso acontece apenas quando há interdisciplinaridade.

Para a pesquisa, foram selecionados, entre os padrões de Alexander (2013) e Andrade (2014), aqueles padrões emergentes que melhor consolidariam os anseios apresentados pela comunidade nas etapas anteriores. No grupo de padrões de Alexander *et al.* (2013), foram agregados os padrões: 8- mosaico de subculturas, 14- bairro identificável, 35- diversidade de domicílio, 45- corrente de projetos comunitários, 47- centros de saúde, 57- crianças na cidade, 66- solo sagrado.

Cada padrão é interligado a outros, como se eles estivessem em rede. Alexander (2016) frisa bem que nada deve ser feito de uma vez, mas, sim, realizado de maneira gradual, obtendo-



se um crescimento paciente. Na tabela 14 a seguir, mostra-se a sistematização dos padrões de Alexander *et al.* (2013), com respectiva descrição.

Tabela 14 - Síntese das atribuições dos padrões compilados de Alexander *et al.* (2013)

Padrão	Descrição
Padrão 8 - Mosaico de Subculturas	Trata da personalidade da cidade, onde as separações de classe muitas vezes causam um empobrecimento da personalidade cultural da cidade, pois as pessoas não se misturam, e, quando aplicado para fazer essa ligação entre a diversidade de culturas e classes, abre-se um leque de oportunidades de conhecimento dentro da comunidade e seu entorno.
Padrão 14 - Bairro Identificável	Trata da necessidade de identificação das pessoas com sua região, onde os moradores cuidam dos interesses comuns do local e buscam autonomia nas tomadas de decisões; quando aplicado, a comunidade se envolve com o espaço e as ruas dão lugar prioritário a pessoas e não a carros; com isso, todos se voltam para a rua.
Padrão 35 - Diversidade de Domicílios	Trata da variação de moradores; para se ter um bairro identificável, pessoas com famílias parecidas precisam permanecer próximas. A afinidade é o que dará apoio a cada um quanto ao seu estilo de vida na comunidade; aplicando-o, temos uma variação de tamanhos de casas e estilos equilibrando o bairro e eliminando modos retrógrados de moradias.
Padrão 45 – Corrente Projetos Comunitários	Trata de desenvolver todo campo das ações comunitárias; a sede da comunidade precisa ser visível e precisa ter uma relação de proximidade com a comunidade para que os projetos e as atividades possam ser gerados tanto por externos ao local quanto de dentro da comunidade; quando aplicado, não apenas se desenvolverão ações sociais, mas em volta da sede pode haver comércios e escritórios que auxiliem o processo de desenvolvimento do local.
Padrão 47- Centros de Saúde	Trata de colaborar para uma melhor qualidade de saúde da comunidade, onde se precisa não apenas ser medicado e ter sanada sua enfermidade temporariamente; quando aplicado, passa a ter a função de conscientizar e de ensinar as pessoas a cuidarem de sua saúde de maneira a se manter a população saudável.
Padrão 57- Crianças na Cidade	Trata de melhorar os espaços públicos em prol da exploração da criança na cidade, dando a elas a liberdade para explorar cada canto possível com segurança, tendo liberdade para pedalar, correr, pular, de modo que os olhos das pessoas estejam voltados para esses espaços; quando aplicado, trazemos a criança para o centro do convívio, inserindo-a na rua de maneira prazerosa e alegre.
Padrão 66 - Solo Sagrado	Trata do ciclo da vida que passa pelo sagrado, por aquilo que se acredita e que é importante para comunidade, onde a sua espiritualidade é renovada e a reverência se torna uma reflexão; quando aplicado, identifica-se dentro da comunidade o lugar sagrado, pelo qual, mesmo que não seja associado a religião, se tem reverência e temor.

Fonte: Alexander *et al.*, 2013



Foram sistematizados, e somados a esses, os seguintes padrões de Andrade (2014): A.7- reabilitação de canais de água, A.23- ruas compartilhadas, A.24 - praças pequenas de bairro para infiltração, A.30- iniciativas de conservação da água, A.38- desinfecção.

Os padrões de Andrade (2014) estão voltados para a parte sensível do desenho urbano, mesclando comunidade, paisagem e sustentabilidade, conforme se pode verificar na tabela 15 que se segue.

Tabela 15 - Síntese das atribuições dos padrões compilados de Andrade (2014).

Padrão	Descrição
Padrão A7 - Reabilitação de Canais de Água	Trata de um importante aliado para compreender a importância da preservação de nascentes e rios, onde, quando aplicado, a comunidade busca preservar a água em sua volta eliminando o lixo e o que pode poluir o caminho d'água.
Padrão A23 - Ruas Compartilhadas	Trata de melhorias rodoviárias onde o espaço pode ser negociado com o pedestre, ciclista e até mesmo o veículo com velocidades moderadas. Com o compartilhamento, pode-se construir mais áreas permeáveis, favorecendo os canteiros para absorção de águas pluviais e diminuindo desníveis desnecessários; quando aplicado, torna-se um aliado do solo e da própria comunidade, que terá um bairro mais acessível tanto na absorção de água quanto na interação pessoas/rua.
Padrão A24 - Praças Pequenas de Bairro para Infiltração	Trata de manter a vida da comunidade local ativa e exercendo sua função de retentora de água, criando zonas úmidas e de infiltração; quando aplicado, vai manter vivo o espaço da praça, e a comunidade pode usufruir de um espaço agradável e equilibrado.
Padrão A30 - Iniciativas de Conservação de Água	Trata de promover uma conscientização quanto à conservação e reutilização da água, procurando-se usar o mínimo e se reutilizar o máximo, nos jardins, banheiros. Quando aplicado, promove uma conscientização educacional quanto ao uso da água, promovendo mudanças de comportamento na comunidade.
Padrão A38 - Desinfecção	Trata de minimizar os problemas de saúde pública por meio do tratamento da água com técnicas mais sustentáveis como: radiação UV e ozonização; quando aplicado, a comunidade pode instalar os sistemas de limpeza/desinfecção, minimizando impurezas.

Fonte: Andrade (2014)

Desse processo, como visto, resultaram 12 padrões iniciais para se determinar uma linha de projeto mais humano e participativo, e que serão levados em consideração no processo projetual. Ressalta-se que, quando, juntamente com a comunidade, se buscaram os padrões, as escolhas foram feitas com o intuito de resolver as necessidades que mais se destacaram. A partir deles, serão desenvolvidos padrões com as diretrizes do futuro projeto.



Em suma, com a sistematização dos padrões emergentes aplicados à ocupação existente, juntamente com a comunidade, desenvolveu-se um processo participativo na elaboração de diagnósticos e propostas. Essa participação comunitária fez uma aproximação com o espaço vivido da comunidade e promoveu a construção de ideias de baixo para cima, seguindo o princípio da justiça social e visando a qualidade de vida daqueles que fazem de sua luta um palco de oportunidades participativas.

Os padrões específicos para o Dorothy, obtidos pelos alunos com base nos padrões de Alexander (2013) e Andrade (2014), foram utilizados nas oficinas participativas e, assim, cada grupo responsável por uma dimensão desenvolveu os padrões expostos na tabela 16.

Tabela 16 – Padrões desenvolvidos pelos alunos de PEMAU

Padrões econômicos							
<p>Praças Arborizadas</p>	<p>Praças Não arborizadas</p>	<p>Praças Com comércio</p>	<p>Praças Sem comércio</p>	<p>Praças Com comércio informais</p>	<p>Parquinhos Arborizados</p>	<p>Parquinhos Não arborizados</p>	<p>Parquinhos Com areia</p>
<p>Iluminação Mais iluminação</p>	<p>Drenagem Jardins de chuva</p>	<p>Esgotamento Fossa séptica</p>	<p>Esgotamento Fossa Bananeira</p>	<p>Pavimentação Bloquetes</p>	<p>Pavimentação Asfalto</p>	<p>Parquinhos com grama</p>	
Padrões cultural e afetivo							
<p>Mina D'água Parque de Convivência</p>	<p>Praça Arborizada</p>	<p>Lazer Espaço das pedras</p>	<p>Mina D'água Reforestamento Nascente</p>	<p>Lazer Espaço de convivência</p>	<p>Lazer Arquibancada</p>	<p>Percurso Vias compartilhadas</p>	<p>Percurso Vias compartilhadas</p>
<p>Convivência Horta Comunitária</p>	<p>Lazer Espaço de convivência</p>	<p>Ruas Sinalização</p>					
Padrões sociais							



<p>Entrada Mureada</p>	<p>Entrada Mureada</p>	<p>Jardim Exposto</p>	<p>Entrada Cercada</p>	<p>Jardim/ Horta com Pergolado</p>	<p>Configuração em Pátio</p>	<p>Local sem movimento</p>	<p>Local com movimento equilibrado</p>
<p>Interação entre vizinhos</p>	<p>Estacionamento de bicicletas</p>	<p>Pontos de ônibus</p>	<p>Quiosque para vendas de alimentos e jornais</p>	<p>Rua sem níveis</p>	<p>Feira livre</p>		
Padrões Ambientais							
<p>SEPARAÇÃO DE RESÍDUOS EM PLÁSTICO, METAL, ORGÂNICO, PAPEL, VIDRO.</p>	<p>MÉTODO ALTERNATIVO PARA TRATAMENTO DE ESGOTO COM BIOFILTRO</p>	<p>MÉTODO ALTERNATIVO PARA TRATAMENTO DE ESGOTO COM BIOFIBRAS</p>	<p>OFICINA DE CONCIÊNCIA SOBRE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL</p>	<p>ÁREA DE PRESERVAÇÃO NAS BORDAS DA MATA, JUNTAMENTE A ESPAÇO DE LAZER PARA CRIANÇAS E IDOSOS</p>	<p>USINA DE RECICLAGEM</p>	<p>REPETIR A MATAS DE CURSOS D'ÁGUA</p>	<p>PRESERVAÇÃO AMBIENTAL</p>
<p>CANTEIROS EM VIAS</p>	<p>HORTAS EM LOTES PRIVADOS</p>	<p>HORTAS EM LOTES PRIVADOS</p>	<p>POMARIS URBANOS E ÁRVORES FRUTÍFERAS NO ESPAÇO URBANO</p>				

Fonte: PEMAU/FAU/UnB, 2018

Vale ressaltar que, no decorrer desta oficina, a plena participação da população decorreu, em grande parte, da forma lúdica como os temas foram tratados, por meio da linguagem clara e, principalmente, dos desenhos apresentados, que nortearam a exposição de cada tema, mostrando detalhes urbanísticos importantes, com leveza e sem rebuscamentos técnicos, o que ocorreu também nas interações orais. Essa integração favoreceu a compreensão dos membros da comunidade, empoderando-os e levando-os a um novo entendimento de cidade.

6.3.3 Terceira etapa: A participação

Além do questionário e do desenvolvimento de padrões espaciais para a região, foram realizadas algumas oficinas com mapas afetivos baseados igualmente nas dimensões de análise e nos princípios de sustentabilidade.



O mapa afetivo em conjunto com a cartografia é um processo de captação de informações espaciais em que se observa o modo como as pessoas sentem o lugar estudado, o que anuncia os desafios e os relatos dominantes do território, a partir dos saberes e das experiências dos participantes (RISLER e ARES, 2013). A comunicação se dá a partir de ícones/padrões temáticos, correlatos aos princípios de sustentabilidade, que alimentam o mapa e viabilizam a comunicação (em termos verbais e visuais).

Os ícones/padrões são fundamentais na identificação dos problemas no mapa, são recursos visuais intuitivos, estimulam a participação de maneira comunitária na identificação dos problemas e suas soluções. A prática promove a socialização da informação (RISLER e ARES, 2013), pois quebra os paradigmas de uma linguagem demasiado tecnicista, levando a comunidade a uma reflexão dos saberes.

A primeira oficina – Vamos conhecer o Dorothy? – teve como objetivo promover processos de transformações sociais, com aprendizado tanto para o grupo de pesquisa quanto para a comunidade, segundo as estratégias participativas, para chegarmos todos a um planejamento coletivo. Foi uma forma de estarmos conectados com pontos importantes da comunidade, identificando os detalhes que não visualizamos, mas que os moradores conhecem bem.

Vale lembrar que a ferramenta da participação, um direito da comunidade descrito no Estatuto das Cidades, é muito valiosa nos processos de desenvolvimento e conhecimento do lugar; as informações que são obtidas retroalimentam todo o processo de confecção do desenho em si. Portanto, essa primeira oficina foi muito importante para a criação do vínculo afetivo do processo.

Assim, consideramos que o objetivo final dessa primeira oficina – levar para a universidade as informações levantadas pelos próprios moradores para que fossem incorporadas no estudo de urbanismo – foi atingido, o que se corrobora nas fotos das figuras 15, 16 e 17, 18 e 19, mostradas nas páginas seguintes.



Figura 15 - Oficina de mapa afetivo com iconografia



Fonte: PEMAU/FAU/UnB, 2018

A utilização dos recursos visuais nos mapas afetivos revelou-se fundamental para que a comunidade entendesse efetivamente cada dimensão estudada, reconhecendo-se os respectivos pontos positivos e negativos. Nas figuras a seguir, apresenta-se o mapa com os ícones resultantes da prática.

Figura 16 - Dinâmica do mapeamento afetivo



Fonte: PEMAU/FAU/UnB, 2018



Figura 17 - Mapa da dimensão social e cultural ilustrando as edificações existentes, a configuração dos padrões espaciais e a construção do mapa afetivo



Fonte: Grupo Periféricos, 2018

Na segunda oficina – O que você deseja para o Dorothy? –, trabalhando com o jogo dos padrões, cada dimensão teve de 15 a 35 padrões, entre os quais a comunidade escolheu os que mais se adequavam à necessidade local.

Figura 18: Oficina - O que você deseja para o Dorothy?



Fonte: PEMAU/FAU/UnB, 2018.

Essa oficina aprofundou o conhecimento acerca do local, consolidando ainda mais os padrões predeterminados pela comunidade nas primeiras visitas. Com o cruzamento das informações, pôde-se identificar o que realmente era importante para o Dorothy. Debateram-se ideias e foram priorizadas as soluções, diagnosticando-se os pontos de intervenção essenciais.



Na terceira oficina – Cenários para o Dorothy –, foram apresentados os resultados da primeira fase de estudos realizados pelos alunos no projeto de extensão, incluídos o questionário aplicado e as oficinas realizadas. Todas essas etapas se desenvolveram com base na Metodologia de análise das dimensões da sustentabilidade, por meio das quais se observaram questões sociais, econômicas, ambientais, culturais e emocionais relativas ao local de maneira que as necessidades da comunidade pudessem ser bem compreendidas em relação ao espaço do Dorothy.

Figura 19- Oficina: Cenários para o Dorothy



Fonte: PEMAU/FAU/UnB, 2018

Nessa apresentação, foram mostradas algumas possibilidades de desenho urbano para o Dorothy, baseadas nas questões estudadas. Os alunos, divididos em quatro grupos expuseram possibilidades que englobaram cada tema analisado (ambiental, social, cultural e econômico).

Essa oficina com a comunidade foi significativa para o processo que estava sendo desenvolvido no Dorothy. A troca de saberes revelou-se indispensável para o que se pretendia: construir respostas sobre o que era desejável e esperado como desenho urbano do assentamento. Nesse sentido, a comunicação entre a UnB e os moradores foi imprescindível.

Esse processo de participação urbana consistiu numa troca de experiências com os moradores que propiciou melhor compreensão da complexidade do desenvolvimento do projeto até que se chegue a uma edificação pronta; assim, estabeleceu-se uma conexão forte entre a comunidade e o grupo, que ofereceu respostas a quem sempre esteve à margem do processo.

Hoje, depois da aplicação da referida metodologia pelo Periféricos junto à comunidade do Dorothy, pode-se constatar não só a importância do processo participativo para essas pessoas



na luta por moradia, mas também o papel fundamental da universidade ao exercer, junto com o arquiteto e urbanista, a sua função social.

Cada oficina realizada dentro da comunidade foi enriquecendo as informações sobre o local. Uma das surpresas agradáveis desse processo foi o envolvimento das crianças, que se manifestaram de maneira rica e positiva. A todo momento, identificavam-se com o mapa e relatavam, do seu ponto de vista infantil, o que desejavam em cada espaço – ocasiões em ficou explícito o quanto estavam integradas à região e informadas a seu respeito. Contagiados pela energia das crianças, os adultos se envolveram ainda mais nos debates e foram também tomando posse de cada decisão tomada em relação ao que almejava para o local.

6.4 Conclusão

Neste capítulo, buscou-se demonstrar a relevância – na solução das questões de regularização fundiária – do processo participativo, desenvolvido pela universidade em conjunto com a comunidade da Ocupação Dorothy Stang. E também o processo de pesquisa-ação desenvolvido nesta pesquisa com o intuito da pesquisadora se integrar ao processo através da observação participativa dentro da comunidade e da disciplina de PEMAU. Além disso, procurou-se apresentar o processo de pesquisa-ação desenvolvido nesta pesquisa com o intuito da pesquisadora se integrar ao processo através da observação participativa dentro da comunidade e da disciplina de PEMAU.

A conscientização da comunidade e a inclusão desta nos trabalhos mostrou que esse percurso, conduzido com seriedade, abriu caminho para o projeto preliminar de urbanismo. Dado que a falta de celeridade na resolução de questões fundiárias, onde a área está sendo mapeada pela SEGETH e CODHAB em Brasília, muitas vezes compromete a vida de uma comunidade, a parceria desta com a universidade, oferecendo-lhe apoio e assistência técnica necessária nos aspectos social, econômico, ambiental e cultural/ afetivo, foi determinante.

Confirmou-se, no desencadeamento das etapas, que a ocupação Dorothy Stang é um assentamento em processo de regularização fundiária na qual a área está sendo mapeada pela Segeth e CODHAB cuja demanda por abordagens colaborativas e inclusivas relacionadas ao projeto da área advém da própria comunidade e lideranças, num rico processo de



conscientização popular já iniciado. O processo que une essa comunidade ao “Periférico, trabalhos emergentes” resultou da aplicação tanto da metodologia de Salingaros (2010) para o desenvolvimento do trabalho participativo quanto dos padrões

emergentes de Alexander (2013) e Andrade (2014) no desenvolvimento do projeto do assentamento.

O início do processo metodológico e projetual aqui descrito permitiu avaliar a necessidade de se romper com as lógicas projetuais tradicionalmente instauradas – aquelas cuja formalização *top down* dos lugares tende a silenciar as comunidades, perpetuando a sua exclusão e o seu desconhecimento a respeito do direito à cidade. Constatou-se, ainda, que a comunidade é uma das que passam por um processo vicioso de descaso, de falta de informação e de educação social para lidar com injustiças que ocorrem e com seus direitos e deveres, corroborando-se a ideia de tudo se deve construir com base no diálogo, como sinaliza Bresciani (2017): “a cidade é observatório e laboratório de técnicos e reformadores sociais”.

Os resultados também confirmaram o que já se discutiu em capítulos anteriores: a cidade precisa ser vista de perto e não de dentro de escritórios, a realidade supera ações burocráticas e une técnica com vivência na busca do equilíbrio bem como na viabilidade das atitudes que colaboram para o fortalecimento dos grupos interessados, tanto na micro quanto na macro escala da cidade. Foram ratificados os dois objetivos do desenho participativo apontados por Salingaros (2003): primeiro, mudar a educação, transformando a forma de colaboração participativa e reintroduzindo os padrões; segundo, com cuidado esquecer o modernismo que trabalham em oposição aos padrões.

O que a realização das etapas também concretizou foi o mapear e traduzir o que realmente a comunidade precisa e quer, como afirma Salingaros (2010), colocando-se cada coisa no seu lugar na comunidade – situação gerada por uma compreensão da gestão própria do assentamento, uma visão mais colaborativa de preservação do espaço e a conscientização de uma nova política urbana, social e ambiental da população quanto aos seus direitos e deveres. E, como conclui esse autor, “quando cada coisa encontra seu lugar, projeto e comunidade não se dissociam”.



Além disso, os resultados das etapas evidenciaram que é necessário um novo pensar sobre as políticas habitacionais e urbanísticas, pois, muitas vezes, esses processos já se iniciam com vícios que impedem os gestores de verem perspectivas inovadoras e reais para as cidades, nas quais as comunidades da periferia se conectem aos grandes centros e, conseqüentemente, tenham acesso a transportes públicos, saúde e educação de qualidade – direitos constitucionais. Sugere-se, portanto, que o governo direcione tais políticas nesse sentido, e que as comunidades busquem entender o seu papel no processo de desenvolvimento e conservação do projeto construído.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de regularização fundiária, em qualquer lugar, deve se desenvolver associado a um processo participativo que envolva a população do local, os agentes públicos competentes e profissionais da área de arquitetura e urbanismo, embora se saiba que nem sempre há bases legais que prevejam todas as nuances da articulação desses processos devido a sua complexidade.

Nesta pesquisa, buscou-se responder à seguinte pergunta-problema: O urbanismo participativo pode contribuir para o processo de regularização fundiária? Por meio dos objetivos específicos, que nortearam o trabalho, pôde-se trabalhar de maneira que houvesse uma resposta satisfatória para tal questionamento. Depois da realização de todo o trabalho de pesquisa, pode-se dizer que a pergunta de partida foi respondida, considerando-se os resultados obtidos com o estudo de caso quanto à efetiva participação da comunidade em prol da regularização fundiária. Embora esse processo ainda não tenha sido concluído, os caminhos traçados até o momento contribuem para o objeto-fim, que é a regularização.

Buscou-se retratar, neste estudo, o quão importante é a participação popular urbana em prol da regularização fundiária para efetivar o direito à cidade e à moradia. A resposta à pergunta principal e a outras que nortearam esta pesquisa corroborou o que Lefebvre (...) tem apontado: espaços vividos e concebidos são espaços de representações de luta, de movimento e de trajetória de conquistas, nos quais o sentido da vida coletiva une pessoas em prol de um bem maior em suas vidas.

Procurou-se, ainda, demonstrar a importância dessa articulação regularização fundiária x participação por meio do estudo de caso da Ocupação Dorothy Stang. Os moradores, junto com a universidade, provaram que, unidos, é possível realizar mais por uma comunidade. Eles mudaram a forma de ver o espaço e o transformam, de forma coletiva e consciente, contribuindo para o projeto urbanístico e favorecendo a regularização fundiária da ocupação.

Uma das contribuições desta pesquisa, desenvolvida à luz das metodologias aplicadas, foi mostrar a falta de qualidade de vida que a população das ocupações pode ter por causa da segregação socioespacial, que a obriga a percorrer longos trajetos para chegar ao centro de



Brasília, onde se encontram as melhores oportunidade de saúde, emprego, educação e segurança. Ainda que a classe de baixa renda sofra a segregação socioespacial, a resistência dessa população não se deixa vencer e combate a exclusão urbana. Com isso, tenta impedir que neoliberais façam da cidade um campo em que só aumentam as desigualdades.

Outra contribuição do estudo referiu-se à discussão apresentada acerca da lei de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, em que se apontaram não apenas os benefícios, mas também os diversos problemas que ela acarreta para o processo em si, além de questões para reflexão e melhorias. Essa reflexão se estendeu, de forma geral, à própria elaboração de leis, uma vez que, nesta pesquisa, tratou-se de uma lei que, supõe-se, foi criada para favorecer a população carente; entretanto, a linguagem nela empregada não é acessível a essa população, que não consegue interpretá-la, ou seja, a lei parece ter sido feita para poucos, e não para todos. Dessa forma, a classe pobre continuará à margem de questões jurídicas relativas a assuntos de seu interesse por não conseguir entender o que a lei estabelece em termos de direitos e deveres para cada cidadão.

Mostrou-se, assim, a necessidade de que as bases legais pertinentes abarquem também a participação popular de maneira prioritária no âmbito de uma gestão democrática da cidade que permita a todos o exercício da cidadania.

Com relação a esse aspecto, esta pesquisa contribuiu para atualizar a situação acerca de medidas em andamento no sentido de se protestar contra desvios nessa lei que afrontariam princípios constitucionais, conforme entendimento de autoridades públicas e de diversos outros profissionais.

Vale lembrar que a presença da pesquisadora no processo de pesquisa-ação contribuiu para melhor entendimento, tanto da população do Dorothy quanto da comunidade acadêmica e interessados no assunto, das providências que se vêm tomando depois do surgimento dessa nova lei (que pode ser revogada a qualquer momento), considerando-se os problemas dela advindos, uma vez que parece não estar favorecendo os que de fato dela necessitam. Essa presença também colaborou para levar informações acerca dos direitos e deveres à comunidade da ocupação, que se conscientizou da importância de valorizar e discutir as questões ambientais.



Constatou-se que a aplicação das metodologias participativas em conjunto com a comunidade resultou na sua participação ativa e colaborativa no processo preliminar do projeto urbanístico do local, obtendo-se, nas oficinas, envolvimento significativo das crianças, que compreendiam rapidamente o que se representava nos mapas do local.

Confirmou-se ainda, nesta pesquisa, que existem maneiras de se dar acesso à população na produção do espaço, de modo que as pessoas possam ser ouvidas e entendidas sobre o que querem para a sua comunidade. Logo, a integração é de suma importância em um processo de regularização fundiária, não se podendo mais aceitar que não participem das decisões os diretamente envolvidos e interessados.

O estudo mostrou também que o papel social do arquiteto e urbanista é fundamental para o desenvolvimento de tais processos participativos, visto que é necessário saber ouvir e compreender os anseios de quem ocupa o espaço para poder contribuir com melhorias nessas áreas, fazendo com que se transformem em locais integrados à cidade e com que seus habitantes usufruam de seu direito a ela.

A busca de informações sobre as condições do local onde se encontra a Ocupação Dorothy Stang constituiu um dos desafios desta pesquisa, embora as dificuldades tenham sido contornadas com o apoio de pessoas dispostas a contribuir para a solução de problemas urbano-sociais, que, de fato, afetam toda a sociedade, e não apenas uma parte dela.

Fez-se, portanto, nos capítulos desta dissertação, uma síntese sobre a urbanização participativa em relação ao disposto na nova lei de regularização fundiária, por meio da práxis popular, defrontando-se a segregação socioespacial. Procurando-se superar as indiferenças e retratar a cidade como a extensão da identidade das pessoas, esperou-se aumentar a voz dos que lutam por igualdade e para ter “um canto para chamar de seu”.

Hoje, com a mudança de governo, a SEGETH passou a ser a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH, no âmbito da qual está sendo criada a Subsecretaria de Novos Parcelamentos e Regularização Fundiária, para atender as demandas da população de forma mais célere, e se está propondo também que a revisão do PDOT seja realizada de baixo para cima, ou seja, empoderando a população a tomar decisões juntamente



com o governo. O novo secretário da SEDUH, Mateus Oliveira, relata que isso será uma prioridade do atual governo.

Finaliza-se na expectativa de que o tema aqui abordado não se esgote nestas páginas, uma vez que se faz necessária ampla divulgação da problemática que se desencadeia em torno da referida lei, assim como da participação popular, que é pouco incentivada nas cidades do país. Espera-se, ainda, que os resultados obtidos possam contribuir para conscientização de outras comunidades e da população em geral a respeito de seu direito à cidade e que os conhecimentos aqui produzidos estimulem o desenvolvimento de novas pesquisas acerca de questões urbano-sociais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Olga Maria R. As tecnologias sociais e a mobilização de comunidades. 2018. No prelo.

ALEXANDER, Christopher *et al.* **Uma linguagem de padrões: a *pattern language***. Trad. Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013.

_____. *A pattern Language: towns, buildings, construction*. New York: Oxford University Press, 1977.

ANDRADE, Liza Maria Souza de; LEMOS, Natalia da Silva; SILVA, Maria Emília Monteiro; LOUREIRO, Vania Teles. Adequação sociotécnica para projetos de urbanismo participativo do grupo de pesquisa e extensão Periféricos: táticas urbanas como tecnologia social, dimensões da sustentabilidade, padrões espaciais e de acontecimentos e construção de cenários. *In: XVIII ENANPUR 2019*, Natal. No prelo.

ANDRADE, Liza Maria Souza de. Periféricos, trabalhos emergentes: participação social na elaboração de projetos de arquitetura e urbanismo nos TFGs da FAU/UnB. *In: XVII ENANPUR 2017*, São Paulo. **Anais** [...] Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2011/ST%2011.6/ST%2011.6-04.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Periféricos, trabalhos emergentes: participação social na elaboração de projetos de arquitetura e urbanismo nos TFGs da FAU/ UnB. *In: XVII ENANPUR – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. São Paulo, 22 a 26 de maio. **Anais** [...]. São Paulo, 2017.

ANDRADE, Liza Maria Souza; LEMOS, Natalia da Silva. Qualidade de projeto urbanístico: sustentabilidade e qualidade da forma urbana. *In: AMORIM, C. N. D. et al. Avaliação da qualidade da habitação de interesse social: projetos arquitetônicos e urbanístico e qualidade urbanística*. Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB, 2015.

_____. **Conexões dos padrões espaciais dos ecossistemas urbanos, a construção de um método com enfoque transdisciplinar para o processo de desenho urbano sensível à água no nível da comunidade e da paisagem**. Tese (Doutorado em Ciências Aplicadas) – Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. 544f.

ARAQUE, Hernandes M. J. Urbanismo Participativo, Construcción social del espacio urbano. *Revista de Arquitectura*, 18 (I), 6-17. DOI 10.14718/RevArq.2016.

BAIGES, Chales; CIOCOLETTO, Adriana; ORTIZ, Sara. Propuesta de metodologia de análisis y representación de la realidad física y social para áreas residenciales monofuncionales de baja densidad. *In: MARTÍNEZ, Zaida M. (org.). Postsuburbia*. Barcelona: Comanegra, 2013.

BATTAUS, Danila A. O *New Urbanism* e a linguagem de padrões de Christopher Alexander. **Oculum**. Campinas: 2015. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum>>.

BIASE, Alessia de. Aljava com flechas pontiagudas debaixo do braço a tradução entre narração e interpretação. *In*: JACQUES, Paola B.; BRITTO, Fabiana D.; DRUMMOND, Washington (org.). **Experiências metodológicas para compreensão da complexidade da cidade contemporânea**. III - Alteridade imagem etnográfica. Salvador: Edufba, 2015, 4 v. (Coleção PRONEM).

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**, v. 1. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014.

BONFIM, Zulmira Áurea C. **Cidade e Afetividade**: estima e construção dos mapas afetivos de Barcelona e São Paulo. Fortaleza: UFC, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n. 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/826725.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs [...], e dá outras providências. Brasília, Congresso Nacional, 2017. Disponível em: <http://www.sinduscon-rio.com.br/n_agenda/d_130717/13465.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. Senado Federal. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da cidade e legislação correlata. Brasília, 2002. 80 p. Disponível em: <<http://www.geomatica.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/03/Estatuto-da-Cidade.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRENNER, Neil. **Seria o “urbanismo tático” uma alternativa ao urbanismo neoliberal?** Trad. Pedro Paulo Machado Bastos. 2016. Disponível em: <http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/201/original/emetropolis27_cap_a.pdf?1485998522E>.

BRESCIANI, Maria Stella. Dimensões do estar no mundo/cidades: o público, o privado, o íntimo. *In*: BRITTO, Fabiana Dultra; JACQUES, Paola Berenstein (org.). **Gestos Urbanos**. Salvador: Edufba, 2017.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CATALÃO, Igor. **Brasília, metropolização e espaço vivido: práticas especiais e vida cotidiana na periferia goiana da metrópole**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.153p.

CAVALCANTE, Sylvia; ELIAS, Terezinha F. Apropriação. *In*: CAVALCANTE, Sylvia; ELALI, Gleice A. (org.). **Temas básicos em psicologia ambiental**. Petrópolis/ RJ: Vozes, 2011.

CHADWICK, E. **Report to her Majesty's principal Secretary of State for the Home Departament from the Poor law Commissioners on na Inquiry into the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain**. London: Printed by W. Clowes and Sons, 1842.

CODEPLAN - COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Brasília metropolitana**. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. **Atlas do Distrito Federal**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Atlas-do-Distrito-Federal-2017.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

COSTA, Ártemis Sandra B. N.; ANDRADE, Liza Maria S. de; LEMOS, Natália da S.; LOUREIRO, Vania T. Cada coisa no seu lugar: contribuições de um urbanismo mais participativo. *In*: 4º FÓRUM HABITAR. 2017, Belo Horizonte/Minas Gerais. **Anais [...]**. Disponível em: <<https://even3storage.blob.core.windows.net/anais/73068.pdf> >. Acesso em: 19 fev. 2019.

COSTA, Everaldo Batista. Intervenções em centros urbanos no período da globalização. **Revista Cidades**, v. 9; nº 16; 2012. Disponível em : <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/2374/2118>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

COSTA, Xico. Imagem e experiência de apreensão a cidade. *In*: JACQUES, Paola Berenstein; BRITTO, Fabiana D.; DRUMMOND, Washington (org.). **Experiências metodológicas para compreensão da complexidade da cidade contemporânea**. III Alteridade imagem etnográfica. Salvador: Edufba, 2015, 4 v. (Coleção PRONEM).

FARIAS, Ana C. C. Casa fora de casa - táticas urbanas: práticas no espaço público. *In*: **HABITAR 2016**, 3º Seminário Nacional – Habitação e Desenvolvimento Sustentável. 2016, Belo Horizonte/ MG.

FARRET, Ricardo L. O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. *In*: PAVIANI, A. (org.). **Brasília, ideologia e realidade - espaço urbano em questão**. 2. ed. Brasília: UnB, 2010.

FERREIRA, Ignez B. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. *In*: PAVIANI, A. (org.). **Brasília, ideologia e realidade - espaço urbano em questão**. 2. ed. Brasília: UnB, 2010.

FIDA, FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA. **Buenas prácticas en cartografía participativa**. 2009. Disponível em: <http://www.iapad.org/wp-content/uploads/2015/07/ifad_buenas_pr%C3%A1cticas_en_cartograf%C3%ADa_participativa.pdf> Acesso em: 19 fev. 2019.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1979.

_____. **Pedagogia da Autonomia**. 15. ed. Paz e Terra, São Paulo, 2000.

_____. **Pedagogia do oprimido**. Porto: Porto editora, 1995.

GEDDES, Patrick. **Cidade em evolução**. Trad. Maria José Ferreira Castilho. Campinas: Papirus, 1994. p. 1854-1932.

GHEL, Jan. **Cidades para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa Qualitativa *versus* Pesquisa Quantitativa: Esta é a Questão? **Psicologia Teoria e Pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-210, Universidade de Brasília. maio/ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ptp/v22n2/a10v22n2.pdf>. Acesso em: 28 mar.2018.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade**. Trad. Anselmo Alfredo; Tatiana Schor; Cássio Arruda Boechat. São Paulo: GEOUSP - Espaço e Tempo, 2009.

_____. O direito à cidade. Trad. Jair Pinheiro. *In: Lutas sociais*. São Paulo, n. 29, 2012.

HEEMANN, Jenifer. SANTIAGO, Paola Caiuby. **Guia do espaço público para inspirar e transformar**. 2015. Disponível em: <<http://www.placemaking.org.br/home/wp-content/uploads/2015/03/Guia-do-Espa%C3%A7o-P%C3%BAblico1.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2017.

HOFLING, Eloisa M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, *online*, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s010132622001000300003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 28 mar. 2018.

HOLANDA, Frederico de. A morfologia interna da capital. *In: PAVIANI, A. (org). Brasília, ideologia e realidade - espaço urbano em questão*. 2. ed. Brasília: UnB, 2010.

_____. **O Espaço de exceção**. Brasília: UnB, 2002.

_____. **Tópico 2, síntese de Brasília 96**. Slides aula de Espaço e Organização Social. Brasília: 2017.

HOLANDA, Frederico de; MEDEIROS, Valério. Ordem & Desordem em Brasília & Chandigarh. *In: HOLANDA, F de. (org). Ordem & Desordem: Arquitetura & Vida Social*. Brasília: FRBH, 2012.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**. Rio de Janeiro, 2018.

KOHLSDORF, Maria Elaine. As imagens de Brasília. *In*: PAVIANI, A. (org.). **Brasília, ideologia e realidade- espaço urbano em questão**. 2. ed. Brasília: UnB, 2010.

KOHLSDORF, Gunter; KOHLSDORF, Maria Elaine. **Ensaio sobre o desempenho morfológico dos lugares**. Brasília: FRBH, 2017.

LANNI, Octávio. A questão social. **Ciência & Trópico**. Recife, v. 17, n. 2, p. 189-202, jul./dez. 1989. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/436>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Cristina C. Oliveira. Itapevi, SP: Nebli, 2016. p. 1901-1991.

_____. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing, 2013a.

_____. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 1999.

LEITE, Adriana G.; BRAGA, Jonathan V. **Nota Técnica 03/2017-SUPLAN/COPLAN/DIPLAN**. GDF: Brasília, 2017.

LIMONAD, Ester. Entre a Urbanização e a Sub-Urbanização do Território. *In*: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador. **Planejamento, Soberania e Solidariedade: perspectivas para o território e a cidade**. Salvador: UFBA/ANPUR, 2005. v. 1, p. 1-18. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

LINCH, Kevin. **A imagem da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1980.

LUIZ, Gabriel; CASSEL, Vinicius. Em 1 ano, Defesa Civil identifica 634 novas áreas de risco no DF. Portal G1. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2018/11/21/em-1-ano-defesa-civil-identifica-634-novas-areas-de-risco-no-df-veja-lista-por-regiao.ghtml>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

MACHADO, Lia Z.; MAGALHÃES, Themis Q. de. Imagens do espaço: imagens da vida. *In*: PAVIANI, A. (org.). **Brasília, ideologia e realidade - espaço urbano em questão**. 2. ed. Brasília: UnB, 2010.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado metrópoles brasileiras. **SciELO**, São Paulo, v. 14, n. 4, dez./dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. O “Minha Casa Minha Vida” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *In*: **Carta Maior**. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-massegregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em: 19 fev. 2019

_____. **Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MATIAS, Keidy C. Henri Lefebvre e a dialética da tríade: considerações sobre a produção social do espaço. **Revista Norus - Novos rumos sociológicos**. v. 4, n. 6, jul./dez. 2016. ISSN: 2318-1966. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/9880/6597>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MELLO, Sandra S. de. Espaços urbanos em beira d'água: urbanidade e proteção. *In*: HOLANDA, F de. (org). **Ordem & Desordem: Arquitetura & Vida Social**. Brasília: FRBH, 2012.

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida. **Arquitetura e Política: ensaios para mundos alternativos**. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, 2013.

MOURÃO, Ada Raquel T.; CAVALCANTE, Sylvia. Identidade do lugar. *In*: CAVALCANTE, Sylvia; ELALI, Gleice A. (org.). **Temas básicos em psicologia ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MUMFORD, Lewis. **A cultura das cidades**. Belo Horizonte: Livraria Itatiaia Ltda., 1961.

MURILLO, Fernando *et al.* **Planear el barrio: urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad**. Buenos Aires: Cuentahílos, 2011.

NEDER, Ricardo Toledo. Interacionismo sociotécnico e cultura de resistência em políticas de incubação de cooperativas populares: sete dimensões estratégicas em ITCP como agência, como indicadores de avaliação. *In*: V ENIES - Encontro Nordeste de Incubadoras de Economia Solidária – Democracia e economia solidária: impasses e oportunidades. 2016, Juazeiro do Norte, Universidade Federal do Cariri. **Anais [...]**.

NEGRI, Silvio M. Segregação socioespacial: alguns conceitos e análises. **Coletânea do Nosso Tempo**. v. 8, n. 8 (7). UFMT, 2008. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/coletaneas/article/view/108/99>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

NETTO, Vinicius M. A cidade como resultado: consequências de escolhas arquitetônicas. *In*: Netto, V.M; SABOYA, R. T. de; VARGAS, J.C; CARVALHO, T. (org.). **Efeitos da arquitetura: os impactos da urbanização contemporânea no Brasil**. Brasília: FRBH, 2017.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. *In*: _____. (org.). **Brasília, ideologia e realidade - espaço urbano em questão**. 2. ed. Brasília: UnB, 2010.

PEREIRA, Margareth da S. Gestos Urbanos: pensar o tempo. *In*: BRITTO, Fabiana Dultra; JACQUES, Paola Berenstein (org.). **Gestos Urbanos**. Salvador: Edufba, 2017.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

RIBEIRO, Cesar de Q.; RIBEIRO, Marcelo G.. (org.). **IBEU: índice de bem-estar urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, n.12, p. 199-210, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

SANTOS, Boaventura de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos; VOGEL, Arno. **Quando a rua vira casa: apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro**. 2. ed. Rio de Janeiro: 1981.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SALINGAROS, Nikos A. *et al.* Habitação socialmente organizada, uma abordagem à estrutura urbana I: *design* capaz de estabelecer posse emocional. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v. 2, n. 2, p. 191-211, jul. /dez. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/1931/193115578005/>>. Acesso em: 31 out. 2017.

SALINGAROS, Nikos A. **A linguagem de padrões e o desenho interativo**. Trad. Lívia Salomão Piccinini. 2003. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/2c4d/a3d7bc1e1a31bedfa8b7ef6e9eba67e24525.pdf>>. Acesso em: 31 de out de 2017.

SAYAGO, Doris V. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará**. 2000. 210 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Faculdade de Sociologia, Ciência e Tecnologia, Brasília, 2000.

SEGETH. **Termo de referência**. Contratação de serviços de elaboração de estudos ambientais para regularização fundiária do assentamento NOVA COLINA localizado na Região Administrativa de Sobradinho. Brasília, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHIN, D. C.; JOHNSON, D. M. Avowed happiness as an overall assessment of the quality of life. **Social Indicators Research**, n. 5, p. 475-492, 1978.

SILVA, Maria Alice S. **A produção da habitação do interesse social no Distrito Federal e seus rebatimentos nos assentamentos irregulares na cidade modernista: o caso de Nova Colina**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

TERRACAP. **Etapas da regularização**. Disponível em: <<http://www.terracap.df.gov.br/regularizacao-fundiaria/areas-urbanas/etapas-da-regularizacao>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

TRIPP, David. **Pesquisa-ação: uma introdução metodológica**. Trad. Lólio Lourenço de Oliveira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a09v31n3>>. Acesso em: 1 maio 2018.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.