

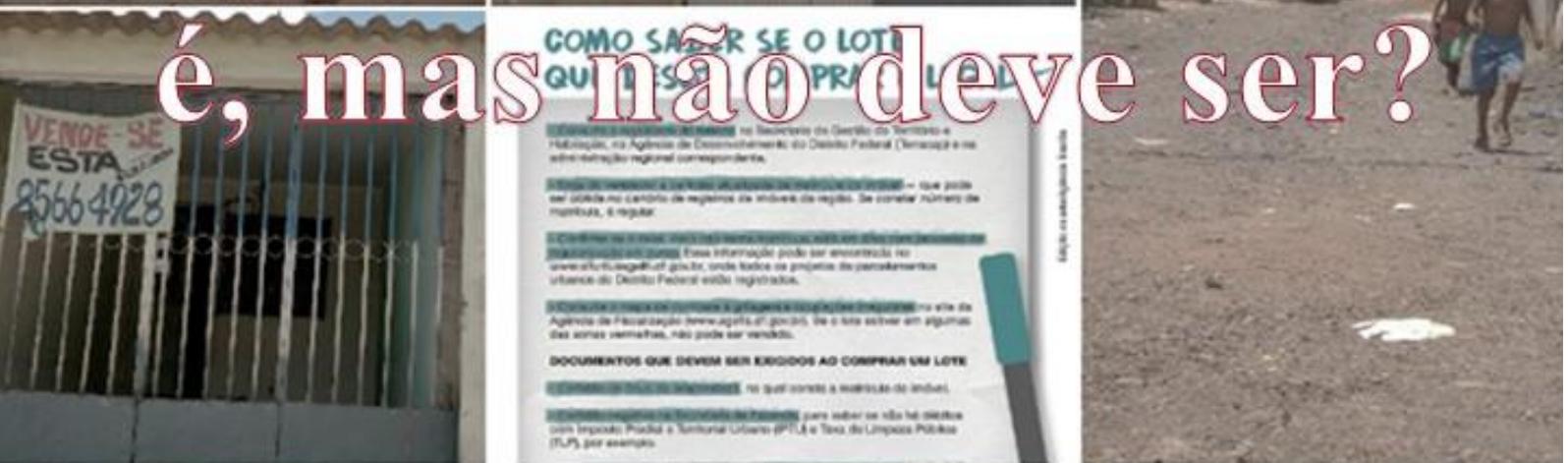
Cidade Estrutural



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Geografia

Programa de Pós-Graduação em Geografia

# A informalidade como alternativa à moradia na cidade: por que ela é, mas não deve ser?



SUZANA DIAS RABELO DE OLIVEIRA



Brasília-DF, 03 de março de 2017.



# **A INFORMALIDADE COMO ALTERNATIVA À MORADIA NA CIDADE: POR QUE ELA É, MAS NÃO DEVE SER?**

Tese submetida à Banca do Programa de Pós-graduação em Geografia, da Universidade de Brasília, como pré-requisito à obtenção do título de Doutora.

Orientadora: Profa. Dra. Nelba Azevedo Penna.

Brasília-DF, 03 de março de 2017.

---



## FOLHA DE APROVAÇÃO

# **A informalidade como alternativa à moradia na cidade: por que ela é, mas não deve ser?**

**Suzana Dias Rabelo de Oliveira**

Tese de Doutorado submetida ao Departamento de Geografia, do Instituto de Ciências Humanas, da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Doutora em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial.

Aprovada por:

---

Prof. Dra. Nelba Azevedo Penna, Departamento de Geografia, Universidade de Brasília. (Orientadora)

---

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

---

Prof. Dr. Aldo Paviani, Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN

---

Prof. Dr. Rafael Sanzio Araújo dos Anjos, Departamento de Geografia, Universidade de Brasília.

---

Prof. Dr. Neio Lúcio Campos, Departamento de Geografia, Universidade de Brasília.

Brasília–DF, 03 de março de 2017.



## FICHA CATALOGRÁFICA

Di           Dias Rabelo de Oliveira, Suzana  
              A informalidade como alternativa à moradia na  
              cidade: por que ela é, mas não deve ser? / Suzana  
              Dias Rabelo de Oliveira; orientador Nelba Azevedo  
              Penna. -- Brasília, 2017.  
              252 p.

              Tese (Doutorado - Doutorado em Geografia) --  
              Universidade de Brasília, 2017.

              1. Informalidade urbana. 2. Regularização  
              Fundiária Urbana. 3. Valorização Urbana. 4. Brasília -  
              DF. 5. Cidade Estrutural. I. Azevedo Penna, Nelba,  
              orient. II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Suzana Dias Rabelo de Oliveira



## DEDICATÓRIA

F–A–M–Í–L–I–A

Aos meus pais Raimundo e Noeme.

Às minhas irmãs Adriana, Cristiane e Letícia.

Aos meus Sobrinhos João Pedro e Beatriz.

Ao meu cunhado Cleverson.



## AGRADECIMENTOS

Nunca me imaginei alcançando voos tão altos como a realização desse doutorado. Foi ousado e cheio de turbulência ao longo de todo o percurso. Poderia ter sido mais fácil. Continuo convicta de que não é o último trabalho/pesquisa de minha vida, embora eu tenha repetido inúmeras vezes que não quero mais me meter nisso, acredita quem quiser.

Nesse longo trajeto fui agraciada com o apoio, solidariedade e muito amor de várias pessoas. De forma alguma poderia deixar de nominá-las. Correndo o risco de esquecer alguém, me atreverei a isso já pedindo desculpas aos que não forem nomeados, mas que igualmente tem um lugar no meu coração.

Tenho profundo respeito e temor a Deus. Tenho convicção de que Ele tem me sustentado, amparado, animado e encorajado a enfrentar os desafios da vida e os momentos difíceis. É por isso e só por isso que concluo essa etapa da vida. A Ele toda honra, glória e louvor!

Aos meus pais, Raimundo e Noeme, que sempre se empenharam para que eu e minhas irmãs pudéssemos ter o único patrimônio que eles poderiam nos deixar: o ensino. Esse título é por vocês e para vocês. Agora sim, uma doutora de verdade em casa!

Agradeço de todo o coração às minhas irmãs Adriana, Cristiane e Letícia por apoiarem todos os meus voos, ainda que às vezes sem concordarem com eles. Obrigada Adriana por ter me ajudado na leitura e revisão do texto da tese e na sistematização das entrevistas. Obrigada Cristiane por ter feito a transcrição das entrevistas, me ajudado com os questionários e por ter me acompanhado várias vezes à Cidade Estrutural para fazer os registros fotográficos.

Agradeço ao meu cunhado Cleverson pelo apoio e dicas metodológicas no início do trabalho.

Meus sobrinhos fofos João Pedro e Beatriz: o que seria da Tuta sem o carinho de vocês? Todas as vezes que as turbulências surgiam, fugir para o carinho do abraço, do beijo e do sorriso de vocês foi o meu alento. Como sempre digo: TUTU AMA VOCÊS DO INFINITO AO ALÉM!

À minha querida professora, orientadora e amiga Nelba Azevedo Penna meu agradecimento sincero por ter me acolhido e acreditado no meu trabalho. Tenho certeza que sem seu apoio e incentivo nada disso teria sido possível.



Costumo dizer que o grande culpado de eu ter entrado nesse doutorado foi ele, meu grande amigo João Mendes da Rocha Neto. A culpa disso aqui tudo é sua! E, foi por você ter acreditado em mim, me incentivado, encorajado, agüentado os "*mi mi mis*" que hoje concluo essa etapa. Muito obrigada por tudo, meu amigo dessa vida e de outras, como costumo dizer. Você foi e é fundamental para o meu crescimento intelectual e pessoal.

Agradeço de forma carinhosa e respeitosa ao amigo Henrique Villa da Costa Ferreira, pelo apoio na tradução do abstract, e, sobretudo, pela parceria ao longo de minha caminhada profissional. Muito obrigada pelo seu apoio e incentivo!

Agradeço às amigas especiais Daniela Gonçalves e Patrícia Dias pelo apoio, carinho, paciência e solidariedade. Cada uma de vocês tem uma parcela de responsabilidade pelo que sou hoje, afinal de contas os amigos são a família que escolhemos. E ao amigo Mateus Nogueira César agradeço pelo incentivo, apoio, solidariedade e paciência.

Aos amigos do IPEA, por onde passei no período de 2014 a 2016, nas pessoas do Ernesto Galindo e Ronaldo Vasconcellos, meus sinceros agradecimentos pela generosidade de terem compartilhado comigo muito conhecimento. Tenho certeza que aprendi muito mais do que contribuí.

Agradeço de forma muito respeitosa a generosidade dos Professores Aldo Paviani, Neio Lúcio Campos e Rafael Sanzio Araújo dos Anjos, e a Professora Lúcia Cony Faria Cidade, em terem aceitado participar de minha banca de defesa de tese e pelas contribuições feitas ao trabalho e ao seu aperfeiçoamento.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, aos seus professores e técnicos por todo o apoio técnico e administrativo, na pessoa do servidor Jorge Luiz.

Por fim, agradeço aos meus colegas, da turma de 2012, que atravessaram parte do voo comigo, nas aulas proveitosas que tivemos e pelas festas que organizamos e celebramos juntos.



## **APOIO FINANCEIRO**

Bolsista da CAPES no período 2012 a 2014.

Bolsista de incentivo à pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, no período 2014 a 2016.



## RESUMO

A informalidade na ocupação do espaço urbano para fins de moradia é o termo usado na tese para designar ocupação ilegal e irregular espaço urbano. Trata-se de um processo fruto de ocupação espontânea e desordenada de terra urbana e rural sem observância aos marcos legais, urbanísticos e jurídicos vigentes, além de ser produto da ação, ou falta de ação, do Poder Público em agir de forma preventiva para promover a ocupação ordenada com a implementação de políticas públicas habitacionais e políticas de direito ao acesso à cidade e à moradia. Morar em informalidade na cidade é não ter direito à cidade. Assim, a orientação da tese situa-se na questão que associa a informalidade para moradia, estabelecida a partir do processo de produção desigual do espaço urbano, sob diversas formas para classes sociais e intenções distintas. E, neste sentido, a política de regularização fundiária urbana apresenta limitações no alcance de seus resultados, revelando-se contraditória, pois, quando se trata da população de mais baixa renda, foi concebida para assegurar o direito constitucional à moradia, mas, em face das disfunções e características das cidades no Brasil, tem promovido a valorização fundiária. Isso significa, portanto, que a informalidade na ocupação de áreas urbanas passou a ser a regra, e as políticas públicas de regularização fundiária urbana têm atuado como um recurso para ordenar a ocupação do espaço urbano, conforme se verifica na Cidade Estrutural, em Brasília. O objetivo geral desta tese é conhecer o processo da informalidade na ocupação de áreas urbanas, mais especificamente na Cidade Estrutural, em Brasília, para entender os limites e as dificuldades impostos à promoção da ação governamental em mitigar o problema e promover a regularização fundiária urbana. O recorte temático e temporal da pesquisa recaiu sobre a relação existente entre a informalidade no acesso à moradia e a regularização fundiária urbana, entre 2000 e 2016, na Cidade Estrutural, possibilitando o início do processo de regularização fundiária urbana. A pesquisa conclui que enquanto a informalidade na ocupação do espaço urbano for tratada como tema secundário nas agendas públicas, os programas e ações serão sempre pensados e aplicados de forma dissociada do contexto das cidades. E, a Cidade Estrutural é um exemplo clássico desse processo de valorização do espaço promovido pelo poder público quando da implantação de infraestrutura urbana na cidade, onde o mercado se apropria de forma privada da valorização decorrente das ações públicas não revertendo à coletividade tal valorização. Assim, o proprietário do imóvel ao dispor seu imóvel no mercado auferir renda daquilo que não produziu. Com isso, esse padrão de apropriação da valorização espacial acaba por aprofundar a exclusão e desigualdade socioterritorial. No limite, Brasília é um caso de cidade que já nasce com os preços da terra muito altos e se mantém até os dias atuais. É uma cidade contraditória e segregada que tem no estoque de terras seu principal ativo e com isso perpetua uma intensa valorização e especulação da terra, tanto urbana quanto rural. O caso da Estrutural não foge a esse padrão de valorização espacial, que já pode ser considerado intenso, por vários fatores, mas dentre eles pela sua localização em posição estratégica próxima ao Plano Piloto e demais cidades que concentram empregos. A pesquisa de campo apontou que independentemente do processo de regularização fundiária urbana, quanto mais melhoria é realizada na cidade mais valorizada ela se torna.

**Palavras-chave:** informalidade urbana, regularização fundiária urbana, política pública, valorização urbana, Brasília, Cidade Estrutural.



## ABSTRACT

Informality in land occupation for housing purposes is the general term used in this thesis to establish irregular and illegal territorial use. It has to do with spontaneous and disorganized occupation of town and country land without existing legal and urban frameworks and guidelines, and yet as an action or lack of action of public authority to interact in anticipatory ways to promote organized territorial occupation in parallel with housing rights and land issues policies. To live informally in the city is to have no rights to the city. Therefore, the thesis guidance is set in a way that brings together informality to housing, established on the uneven distribution process of urban space, in many forms to different social classes and other purposes. In this regard, the urban land regularization policy attained limited results, proving to be contradictory, as for when it comes to low income populations, it was conceived to assure the constitutional right to housing, but, in face of malfunctions and the features of Brazilian cities, it has proven to play a role into valorization of the urban land. This means, therefore, that informality in urban land occupation became a general rule, and the urban land occupation public policies are being held as resources to “order” urban space occupation, as seen in the “Structural City” case, in Brasilia. The general objective of this thesis is to recognize the informality process in urban areas occupations in order to understand limits difficulties imposed to governmental actions regarding its mitigation and how to promote urban land occupation in informal areas. The thematic and temporal aspects of the research rely on the relationship between informality in access to housing and urban land regularization, between 2000 and 2016, in Brasília, with a focus on the *CidadeEstrutural* (the “Structural City”), enabling the beginning of the urban land regularization process in the city. The research concludes that as long as informality in urban land occupation is treated as a secondary theme in public agendas, programs and actions will always be devised and applied in a way that is dissociated from the context of cities. And, the “Structural City” is a classic example of this process of valorization of the urban land promoted by the public power when the urban infrastructure was implanted in the city, where the market appropriates itself of the valorization resulting from the public actions, not reverting such valorization to the collectivity. Thus, the property owner, when disposing of his property in the market, receives income from something he did not produce. Thus, this pattern of spatial valorization appropriation ends up by deepening the socio-territorial exclusion and inequality. In the limit, Brasilia is an example of a city that is born with very high land prices, which are maintained until the present days. It is an extremely contradictory and segregated city, which has the land as its main asset and therefore, perpetuates an intense valorization and speculation of the soil, both urban and rural. The *Estrutural* case does not escape this pattern of spatial valorization, which can already be considered intense, due to several factors, but mainly due to its location in a strategic position close to the Pilot Plan and other cities that concentrate jobs. The field research pointed out that regardless of the process of urban land regularization, the more improvement performed in the city, the more valued the city becomes.

**Key words:** urban informality, urban land regularization, public policy, urban land valorization, *Brasília*, *CidadeEstrutural*



# SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS _____	12
LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS _____	15
LISTA DE SIGLAS _____	16
INTRODUÇÃO _____	17
CAPÍTULO 1 A INFORMALIDADE NA OCUPAÇÃO DE ÁREAS URBANAS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA _____	30
1.1 O processo de urbanização e a caracterização da informalidade nas áreas urbanas __	33
1.2 A Regularização Fundiária Urbana no Brasil _____	58
CAPÍTULO 2 BRASÍLIA E A DINÂMICA DA CIDADE: CONTINUIDADES E RUPTURAS _____	69
2.1. Do projeto de Cidade à dinâmica da Cidade _____	71
2.2 O perfil da informalidade no espaço urbano de Brasília _____	85
2.3 Os planos de gestão e ocupação do solo urbano em Brasília _____	99
CAPÍTULO 3 A INFORMALIDADE COMO ALTERNATIVA À MORADIA NA CIDADE ESTRUTURAL: POR QUE ELA É, MAS NÃO DEVE SER? _____	115
3.1 A formação da Cidade Estrutural: a evolução da informalidade na ocupação da Cidade entre 2000 e 2016 _____	117
3.2 O processo de regularização fundiária na Cidade Estrutural _____	138
3.2.1 As etapas do processo de regularização fundiária urbana na Cidade Estrutural	142
3.2.2 O posicionamento sobre o processo de regularização fundiária urbana na Cidade Estrutural: Servidor Público do GDF e Representantes do Conselho Comunitário __	160
3.3 A estrutura socioeconômica da Cidade Estrutural _____	176
3.4 A valorização imobiliária na Cidade Estrutural _____	186
CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	193
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	200
APÊNDICES _____	213
ANEXOS _____	229



# LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma metodológico .....	26
Figura 2 – Brasil – Distribuição da população urbana 2010 .....	42
Figura 3 – Brasil – Taxa de Urbanização 2010 .....	43
Figura 4 – Brasil – Estrutura territorial – Densidade populacional (hab/km <sup>2</sup> ) 2010 .....	44
Figura 5 – Domicílios em Aglomerados Subnormais .....	54
Figura 6 – Linha do tempo sobre a legislação relacionada à questão fundiária no Brasil.....	61
Figura 7 – Brasília – Regiões Administrativas.....	75
Figura 8 – Linha do tempo da legislação que cria as Regiões Administrativas em Brasília....	76
Figura 9 – Distrito Federal: ocupação urbana década de 1950.....	78
Figura 10 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas de 1950 e 1960.....	79
Figura 11 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas de 1960 e 1970.....	80
Figura 12 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas 1970 e 1980.....	81
Figura 13 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas de 1980 e 1990.....	83
Figura 14 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas de 1990 e 2010.....	84
Figura 15 – Brasília – Limite do recorte territorial dos aglomerados subnormais e densidade das áreas urbanizadas.....	91
Figura 16 – Brasília – Percentual de domicílios com escritura definitiva.....	93
Figura 17 – Total de domicílios próprios em terreno não regularizado .....	94
Figura 18 – Aglomerados subnormais e áreas passíveis de regularização fundiária urbana....	98
Figura 19 – Mapa do Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT) .....	101
Figura 20 – Mapa do Macrozoneamento Plano de Ocupação Territorial (POT) .....	103
Figura 21 – Mapa do POUZO .....	107
Figura 22 – PDOT 2009 Áreas prioritárias para regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais – PDOT.....	113
Figura 23 – Mapa de Uso do Solo da Região Administrativa XXV – SCIA–Estrutural .....	120
Figura 24 – Setor Central da Cidade Estrutural com equipamentos públicos. (Fonte da imagem: Google Earth) .....	121
Figura 25 – Rua da Estrutural com aspectos da morfologia urbana da cidade /Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira .....	122



Figura 26 – Extrato da imagem da Estrutural 2002 – destaque para a Cidade do Automóvel. .....	123
Figura 27 – Extrato da imagem da Estrutural 2002 – destaque para o Setor Central. Fonte..	124
Figura 28 – Extrato da imagem da Estrutural 2004 – Expansão da Cidade do Automóvel. Fonte da imagem: Google Earth.....	124
Figura 29 – Extrato da imagem da Estrutural 2004 – destaque para as ocupações no Setor de Chácaras Santa Luzia. Fonte da imagem: Google Earth.....	125
Figura 30 – Extrato de imagem da Estrutural 2004 – destaque para o Setor Central e o início da instalação de equipamentos públicos. Fonte da imagem: Google Earth.....	125
Figura 31 – Extrato da imagem da Estrutural 2008 – destaque para as ocupações no Setor de Chácaras Santa Luzia. Fonte da imagem: Google Earth.....	126
Figura 32 – Extrato da imagem da Estrutural 2012 – destaque para o conjunto habitacional instalado próximo ao lixão. Fonte da imagem: Google Earth.....	127
Figura 33 - Detalhe das casas construídas pelo Programa Minha Casa Minha Vida. ....	127
Figura 34 – Extrato de imagem da Estrutural 2012 – Setor Central da Cidade. Fonte da Imagem: Google Earth.....	128
Figura 35 – Extrato de imagem da Estrutural 2012 – destaque para as ocupações do Setor de Chácaras Santa Luzia. Fonte da Imagem: Google Earth.....	129
Figura 36 – Extrato de imagem da Estrutural 2016 – destaque para as ocupações do Setor de Chácaras Santa Luzia. Fonte da Imagem: Google Earth.....	130
Figura 37 – Extrato de imagem da Estrutural 2016 – destaque para o conjunto habitacional e as ruas das demais ocupações. Fonte da imagem: Google Earth.....	131
Figura 38 – Imagem da área do lixão e Estrutural em 1965.....	133
Figura 39 – Imagem da área do lixão e Estrutural em 1986.....	134
Figura 40 – Operação Tornado – Polícia Militar do Distrito Federal .....	136
Figura 41 – Moradores em protesto na Estrutural – Operação Tornado .....	137
Figura 42 - Anúncio de edital da Terracap .....	141
Figura 43 – Etapas do processo de regularização fundiária urbana em Brasília – Terracap..	143
Figura 44 – Linha do tempo da escrituração da área da Estrutural .....	144
Figura 45 – Decreto de aprovação do Projeto de Parcelamento Urbano do Solo da Cidade Estrutural .....	147
Figura 46 – Imagem do Setor de Chácaras Santa Luzia com área reservada para órgãos públicos sem cercamento. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira .....	149



Figura 47 – Imagem da área de monitoramento para combate a grilagem no Distrito Federal, com aproximação na Cidade Estrutural. Fonte da Imagem: AGEFIS, 2015.....	150
Figura 48 – Fila de caminhões na entrada do Lixão da Estrutural (Foto: Rafaela Céó/G1) ..	151
Figura 49 – Limite do SCIA com o Parque Nacional de Brasília, 2016 .....	152
Figura 50 – Configuração espacial de uma rua da Cidade Estrutural, com presença de moradias com mais de um pavimento. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira .	153
Figura 51 – Domicílios em uma rua da Estrutural com mais de um pavimento. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira .....	177
Figura 52 - Imagem do Posto de Saúde da Cidade Estrutural .....	179
Figura 53 – Setor Norte – arruamento inadequado com moradias de alvenaria contrastando com moradias de madeirite. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira .....	182
Figura 54 – Rua da Estrutural que apresenta padrões construtivos diferentes: Casa de alvenaria em contraste com barraco de madeira. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira. ....	183
Figura 55 – Barracos de madeirite instalados e moradias de alvenaria no Setor de Chácaras Santa Luzia. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira.....	184
Figura 57 – Casa a venda na Cidade Estrutural. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira.....	188
Figura 56 – Casa a venda na Cidade Estrutural. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira.....	188

\* Observação: as imagens que compõem a capa da tese foram extraídas de diversos sítios eletrônicos.



# LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

Gráfico 1 – Evolução da população urbana e rural no Brasil .....	40
Gráfico 2 – Brasil – Déficit habitacional absoluto total em 2000 e 2010 .....	57
Gráfico 3 – Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente (%)... ..	69
Gráfico 4 – Número de operações e erradicações realizadas pela SEOPS.....	92
Tabela 1 – Distribuição dos domicílios, por tipo, segundo a PDAD2004 e 2015 – SCIA/Estrutural (DF) .....	181
Tabela 2 – Distribuição dos domicílios, serviços de rede geral de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, segundo a PDAD 2004 e 2015 – SCIA/Estrutural (DF ...	182
Tabela 3 – Distribuição dos domicílios, por condição de ocupação, segundo a PDAD 2004 e 2015 – SCIA/Estrutural (DF).....	185
Tabela 4 – Domicílios ocupados por posse de documentação do imóvel segundo a PDAD 2015 – SCIA/Estrutural (DF) .....	185
Quadro 1 - Anúncios de imóveis à venda na Cidade Estrutural.....	189



# LISTA DE SIGLAS

AGEFIS – Agência de Fiscalização do Distrito Federal

APA – Área de Proteção Ambiental

ARINE – Área de Regularização de Interesse Específico

ARIS – Área de Regularização de Interesse Social

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CODHAB – Companhia de Desenvolvimento Habitacional

FJP – Fundação João Pinheiro

GDF – Governo do Distrito Federal

GRUPAR – Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse

RAs – Regiões Administrativas

SCIA – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento

SEGETH – Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal

TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília

UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social



# INTRODUÇÃO



"A vida, Senhor Visconde, é um pisca–pisca. A gente nasce, isto é, começa a piscar. Quem para de piscar chegou ao fim, morreu. Piscar é abrir e fechar os olhos – viver é isso. É um dorme e acorda, dorme e acorda, até que dorme e não acorda mais. [...] A vida das gentes neste mundo, senhor sabugo, é isso. Um rosário de piscados. Cada pisco é um dia. Pisca e mama; pisca e brinca; pisca e estuda; pisca e ama; pisca e cria filhos; pisca e geme os reumatismos; por fim, pisca pela última vez e morre.

– E depois que morre? – perguntou o Visconde.  
– Depois que morre, vira **hipótese**. É ou não é?"

Monteiro Lobato – *Memória de Emília* (1936)



A **informalidade** na produção do espaço urbano para fins de moradia é o termo usado na tese para designar ocupação ilegal e irregular, invasão, favela, aglomerados subnormais, loteamentos irregulares. Trata-se de um processo fruto de ocupação espontânea e desordenada do solo urbano e rural sem observância aos marcos legais, urbanísticos e jurídicos vigentes, além de ser produto da ação, ou da falta de ação, do Poder Público em agir de forma preventiva para promover a ocupação ordenada do espaço urbano com a implementação de políticas públicas habitacionais e políticas de direito ao acesso à cidade e à moradia. Morar na informalidade na cidade é não ter direito à cidade.

A informalidade é consequência de um modelo de cidade formal modernista produzido pelas elites latino-americanas, impostas por um conjunto de normas que se transformaram em uma barreira institucional à provisão de moradias para a população com baixo rendimento. Isso induziu a ação irregular e/ou ilegal de loteadores e processos de ocupação popular de glebas urbanas e periurbanas. (ROLNIK, 1999; MARICATO, 2001). Como afirma Maricato, “para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias” (MARICATO, 2009, p.122).

A informalidade relacionada à moradia pode ser explicada, também, pela inexistência de mecanismos adequados de acesso a essa necessidade; pela escassez de financiamento à produção de casas; pela ausência ou pelo baixo financiamento habitacional para as camadas de média e alta renda; e, entre outros, por um planejamento urbano tecnicista e elitista que se omitiu por décadas das demandas habitacionais dos três segmentos de renda – alta, média e baixa renda (IPEA, 2010, p.819).

Nesse sentido, infere-se que a alternativa de morar na informalidade constitui-se do agravamento das más condições de moradia dos trabalhadores em razão do repentino aumento do número de pessoas vivendo nas cidades, sobretudo nas grandes cidades e metrópoles; e do aumento do preço do aluguel. Esse tema tornou-se frequente no debate acadêmico e político pelo fato de não se limitar somente às classes trabalhadoras de baixa renda, mas por atingir consideravelmente a “pequena burguesia”, aqui entendida como classes média e média alta (ENGELS, 2015, p.38).

A informalidade tornou-se um problema de toda a sociedade, independentemente de classe social. No passado a informalidade foi associada e relacionada à população de baixa renda. Mas, como bem afirma Fernandes (2007), é um mito pensar que a



"informalidade/ilegalidade na produção do espaço urbano somente tem a ver com os grupos sociais mais pobres. São muitos os processos e as práticas de informalidade e ilegalidade urbana entre os grupos mais privilegiados da sociedade" (FERNANDES, 2007, p. 597).

Quando o Poder Público, por meio do planejamento, tolera a informalidade, ele raramente se atenta ou dá ênfase à cidade real, à vida da população nas cidades (RODRIGUES, 2008, p.110). Assim, um aspecto a se destacar é que o planejamento urbano é estabelecido de forma a ordenar o uso e a ocupação do espaço urbano, e é visto como elitista e segregacionista. Por outro lado, quando a cidade torna-se acessível por meio do planejamento, é considerado acessível demais, até mesmo condescendente com a desordem.

Dessa maneira, o Poder Público assume um papel relevante na informalidade para moradia e, como pontua Fernandes (2002),

A irregularidade tem sido tolerada pelos gestores públicos, e pelas elites das cidades, exceto se próximos de determinados espaços vazios, reservados à especulação imobiliária em áreas mais visíveis e mais próximas dos centros comerciais, como os chamados condomínios fechados que funcionam como um instrumento eficiente de exclusão entre os mais pobres, alimentando sobre medida esse fenômeno que precisa ser urgentemente enfrentado. (FERNANDES, 2002, p. 13)

Quando a terra urbana destinada à moradia é transformada em mercadoria, no modo de produção capitalista, ao ser vendida em lotes, um dos principais entraves que se impõem é a dificuldade de propriedade privada da terra, configurando-se como um dos problemas marcantes nas cidades, uma vez que se preconiza a moradia como um valor de uso. No entanto, a moradia/propriedade se “valoriza pela monopolização do acesso a um bem necessário à sobrevivência e tornado escasso e caro pela propriedade” (RODRIGUES, 2001, p.17).

Desta maneira, essa mercadoria só pode ser apropriada por quem tem recursos para isso. E o preço imposto à terra se origina como uma forma de impedir o acesso do trabalhador sem recurso a ela (RODRIGUES, *ibidem*, 2001). Assim, nas cidades a terra torna-se um negócio, em face de sua valorização no mercado imobiliário. E os processos de informalidade de acesso a este mercado ocorrem, também, a partir de um mercado legal de terras com preço, oferta e financiamento que muitas vezes impedem ou dificultam o acesso de boa parcela da população, especialmente aquela de baixa renda (CLICHEVSKY, 2006, p.7).

Assim, a apropriação capitalista da terra urbana por determinada classe social se dá como forma de promover o monopólio sobre um bem natural, que não pode ser reproduzido.



E, ao mesmo tempo, impõe o domínio sobre outra classe social desprovida desse bem, por meio da propriedade privada dos lotes urbanos.

Neste sentido, Reydon (2007) afirma que o acesso à terra é dificultado, além do mercado, por uma força política que sempre a controlou, reforçando e gerando concentração da propriedade e da posse da terra. “Essa concentração viabiliza outro processo especulativo: na ilegalidade dos assentamentos urbanos há os incorporadores que se beneficiam da combinação entre pobreza, exclusão social e regulação da terra inadequada” (REYDON, 2007, p.36).

Com isso, cria-se uma contradição na cidade que deveria ser pensada de forma integrada para atender a vida da população. Porém, o que se percebe é que o uso da cidade é pensado numa perspectiva de “simplificação das necessidades”, como afirma Carlos (2007). Na estratégia do planejamento, as cidades são funcionalizadas, fragmentadas e produzidas de forma dissociada para aqueles que dominam seus espaços, expressando os interesses da economia e não as necessidades de moradia. Assim,

O ato de morar se reduz à função residencial. Trata-se da própria cidade reduzida a seu nível funcional, porque a morfologia urbana é cada vez mais produto de estratégias políticas que impõem uma ordem repressiva em que as diferenças são constantemente esmagadas em nome do progresso e dos interesses imobiliários. (CARLOS, 2007, p.15).

Entende-se, portanto, que a informalidade no uso e na ocupação da cidade ocorre por vários motivos: escassez de moradia; ausência de políticas públicas efetivas para implantação de unidades habitacionais; grilagem de terras; especulação imobiliária; migração, entre outras, e tornou-se um grave problema habitacional, social, ambiental e urbano disseminado pelo Brasil nas grandes e médias cidades.

O trabalhador assalariado busca alternativas à aquisição de terra para moradia, como a informalidade em áreas urbanas e rurais, ou seja, quem não possui condições para adquirir uma moradia na cidade formal vê-se sem opção, a não ser recorrer à informalidade em áreas urbanas, com formas e conteúdos bastante diferenciados.



Ao olhar para a cidade de Brasília<sup>1</sup> e analisá-la sob a lógica política, conforme Penna (2000), "percebe-se que o processo de produção do espaço urbano é um produto complexo de suas relações sociais, que contraria tal lógica quando se evidencia uma dinâmica do crescimento socioespacial da sociedade, produzindo uma cidade segregada" (PENNA, 2000). Isso faz pensar em mecanismos que possam minorar os efeitos dessa dinâmica e promover o acesso à cidade de forma mais igualitária.

Como projeto de cidade, o Plano Piloto de Brasília já surge margeado pela informalidade, mais especificamente com características de favelas. O que dizer da Cidade Livre ou da Vila Planalto? Foram nesses espaços que grande leva de migrantes se instalou, para a construção da cidade. Na sua origem, tratava-se de uma população de baixa renda que veio atrás do sonho de ter uma vida melhor, de construí-la em um novo lugar. E durante vários anos a busca pela “Brasília, Capital da Esperança” foi incentivada por diversas políticas públicas, até mesmo com práticas de ocupação de áreas com pendências fundiárias a serem resolvidas, configurando hoje o que é o espaço da cidade.

O que se evidencia no cenário brasiliense é a contradição e o conflito que tomou forma a cidade “projetada” que não se diferencia daquelas espontâneas. O planejamento urbano não foi suficiente para conter o imprevisto e a espontaneidade. Em algumas ocasiões, o Governo do Distrito Federal (GDF) adotou programas habitacionais em áreas manifestamente irregulares e ilegais do ponto de vista jurídico e urbanístico, como em parcelamentos implantados há mais de 10 anos, a exemplo do Recanto das Emas, do Riacho Fundo, entre outros.

Acrescenta-se a isso o fato de a informalidade em Brasília não se limitar às pessoas de baixa renda, e com justificativas ligadas à necessidade de morar. É fato, porém, que durante muito tempo o Poder Público se ausentou da implementação de políticas habitacionais, sobretudo para a classe média. E boa parte das áreas ocupadas informalmente é associada a essa parcela da sociedade. Ademais, o que se evidencia é uma ação, também especulativa, por parte da classe média ao adquirir lotes em áreas irregulares e ilegais na expectativa de regularização e valorização imobiliária, como, por exemplo, a aquisição de terrenos em

---

<sup>1</sup> Como afirma Paviani, convém delimitar a qual cidade é referida, pois há inúmeras abordagens equivocadas a respeito de Brasília. A primeira delas é a de que Brasília é tão somente constituída do Plano Piloto, quando este é apenas o centro da cidade (PAVIANI, A. 2004). Assim, essa tese assumirá Brasília como sendo o conjunto de cidades que formam o Distrito Federal, tendo o Plano Piloto como o seu centro.



condomínios. E da população de alta renda, o que se acompanha com essa prática é o aumento de suas propriedades em áreas públicas ou privadas, para lazer, haja vista uma grande extensão de área de invasões na orla do Lago Paranoá que contraria, manifestamente, a legislação ambiental e urbana.

É possível, com isso, questionar as tendências históricas que vêm se manifestando, e Brasília sucumbe frente a fenômenos sociais, políticos e econômicos, o que induz à dispersão para além do Projeto do Plano Piloto, levando a relação Centro/Periferia a apresentar sérios problemas, como: insuficiências no sistema de saúde e na oferta de educação e transporte; incidência de taxas elevadas de violência; escassez de moradias; e um intenso processo de especulação imobiliária em face da valorização do solo urbano. A diversificação econômica da cidade requer novas áreas para moradia em função do crescimento de sua população, cuja tendência é um maior crescimento da periferia.

Assim, a orientação da tese situa-se na questão que associa a informalidade para moradia, estabelecida a partir do processo de produção desigual do espaço urbano, sob diversas formas para classes sociais e intenções distintas. E, neste sentido, a política de regularização fundiária urbana apresenta limitações no alcance de seus resultados, revelando-se contraditória, pois, quando se trata da população de mais baixa renda, foi concebida para assegurar o direito constitucional à moradia, mas, em face das disfunções e características das cidades no Brasil, tem promovido a valorização fundiária. Isso significa, portanto, que a informalidade na ocupação de áreas urbanas passou a ser a regra, e as políticas públicas de regularização fundiária urbana têm atuado como um recurso para ordenar a ocupação do espaço urbano, conforme se verifica na Cidade Estrutural, em Brasília.

O discurso de Brasília enquanto cidade planejada é esvaziado de conteúdo e efetividade, tornando-a uma cidade de gênese contraditória, pois parece incoerente conceber que a política de regularização fundiária urbana seja transformada em política habitacional. Com isso, cria-se um círculo vicioso quando muitos moradores que alcançam o benefício da política pública são “expulsos” ao sofrerem pressão do mercado para colocarem suas moradias à venda, saindo, a partir daí, em busca de novos espaços para morar.

Desta feita, as políticas públicas urbanas em Brasília apresentam-se muito mais reativas do que preventivas, uma vez que deveriam se antecipar ao problema da informalidade na ocupação do espaço urbano caso partissem, de fato, de uma ação de pensar a cidade como direito e de forma integrada. O Estado, ao possuir mais de 50% das terras urbanas da cidade,



deveria propor medidas e ações para prover o acesso à moradia e, sobretudo, à cidade. Até meados da década de 1980, o Plano de Piloto de Brasília não possuía tombamento concedido pela UNESCO, o que teria permitido a proposição de soluções habitacionais que contemplassem de forma mais efetiva, se não totalmente, uma boa leva de migrantes que construíram a cidade. Para essas pessoas restou a busca pela alternativa de morar na informalidade.

Por outro lado, as políticas públicas sociais e de regularização fundiária urbana executadas têm como objetivo promover a integração socioespacial da população local. Porém, a regularização fundiária urbana tem sido executada num tempo longo, ou seja, num prazo muito além da dinâmica da cidade e de forma desarticulada possibilitando que o processo especulativo e de valorização ganhe intensidade ao longo desse tempo, ocorrendo, inclusive, a construção vertical em áreas informais a serem regularizadas.

Dessa maneira, algumas questões se colocam a serem respondidas nesta tese:

1) Como o processo de informalidade na ocupação de áreas urbanas tornou-se rápido, intenso e com formas diferenciadas, permitindo a atuação de diferentes interesses na sua produção e reprodução?

2) Quais têm sido os motivos e limites impostos à ação dos governos em mitigar a informalidade no espaço urbano e promover a regularização fundiária urbana?

3) A política de regularização fundiária urbana em Brasília promove à população beneficiada o acesso aos bens, aos serviços e às infraestruturas urbanas ou, ao contrário, acentua e acirra a especulação e a valorização imobiliária?

Pelo exposto, o objetivo geral desta tese é conhecer o processo da informalidade na ocupação de áreas urbanas, mais especificamente na Cidade Estrutural, em Brasília, para entender os limites e as dificuldades impostos à promoção da ação governamental em mitigar o problema e promover a regularização fundiária urbana.

A tese tem por objetivos específicos:

1) Identificar o processo da informalidade nas áreas urbanas, com formas diferenciadas, e conhecer a atuação de diferentes interesses na produção e reprodução desse processo;



- 2) Examinar os instrumentos e planos elaborados em Brasília visando a compreensão dos limites e das dificuldades a prevenção e mitigação da informalidade na ocupação das áreas urbanas, bem como a promoção da regularização fundiária urbana;
- 3) Analisar o processo de implementação do instrumento da regularização fundiária urbana ocorrido na Cidade Estrutural; e
- 4) Compreender se há alcance de benefícios para a população ou se, ao contrário, o que ocorre é a valorização e expansão de terras urbanas para a especulação imobiliária.

A pesquisa, neste sentido, justifica-se, entre outros fatores, pela necessidade urgente que as cidades brasileiras têm de enfrentar a informalidade e a desigualdade de seus espaços urbanos. Esse enfrentamento deveria ocorrer pelo uso e pela aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão que pudessem de fato concorrer para sanar os graves desafios impostos pela segregação socioespacial onde há o acesso desigual aos meios e bens de consumo coletivo da cidade entre as diferentes classes sociais.

O acesso à moradia para a população de baixa renda no Brasil tem se dado historicamente por meio da informalidade – em especial favelas e loteamentos periféricos irregulares. O número de pessoas vivendo em condições de informalidade tem aumentado e, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE, de 2010, já representa 6% da população nacional. Nesse sentido, a temática urbana, renegada a segundo plano na agenda de políticas públicas, tem um forte impulso nos anos 2000, com a adoção de importantes políticas federais de financiamento e de urbanização de assentamentos precários.

Contudo, o fato de a luta por moradia no Brasil ter aumentado nas últimas décadas, apesar de o déficit habitacional ter diminuído em algumas cidades, demonstra que as políticas públicas não conseguem alcançar todas as cidades e, sozinhas não interrompem o círculo vicioso que têm produzido as cidades informalmente. É importante, ainda, quebrar o mito de que todas as políticas conseguem resolver todos os problemas. Algumas conseguem; outras vão ficar no mundo da idealização, da boa intenção, até porque serão atropeladas pelo *time* e pelo interesse do mercado. E os processos de regularização fundiária nas cidades têm sofrido com o descompasso nas ações dos governos. As demandas sociais não aguardam o tempo dos processos judiciais e administrativos.

O estudo do tema proposto, por fim, justifica-se pela urgência em se pensarem limites para a atuação do mercado imobiliário e do Poder Público no processo de produção das



idades. Ao entender que a terra urbana e a cidade são tratadas como mercadoria, é a ação do capital, por meio do mercado imobiliário – que regula o preço das terras – e do Estado – por meio das políticas públicas –, que pode mediar com disciplinamento mais efetivo esse mercado, com a aplicação de instrumentos que garantam o acesso, de fato, à cidade.

A originalidade da pesquisa reside exatamente no fato de registrar o processo da informalidade que ocorre de forma tão rápida, expressiva e marcante em Brasília e a política pública de regularização fundiária urbana implementada, ainda que num espaço-tempo bastante estendido. E, no caso da Cidade Estrutural, apontar algumas tendências colocadas na pesquisa empírica como a verticalização e a transição no padrão construtivo das moradias com melhoras expressivas no tipo de material utilizado, e que ainda é pouco analisado no contexto da geografia de Brasília. E, do ponto de vista institucional, essa temática é relevante porque ainda há muito espaço para o aprofundamento dessa reflexão na Geografia brasileira.

Por fim, a abordagem metodológica partiu da investigação de um fenômeno concreto no espaço; no caso, a informalidade como alternativa à moradia. Portanto, de uma lógica estruturalista, onde há um sistema de relações que só é possível de ser entendido de forma interconectada, ou seja, os conflitos oriundos da estrutura social capitalista que produz a informalidade no espaço urbano se relacionam e se interconectam, não podendo existir por si mesmos. Nesse sentido, foi possível identificar as contradições e os conflitos produzidos na ocupação do espaço urbano e as relações entre os diferentes interesses do processo da informalidade e da regularização fundiária urbana de forma interconectada.

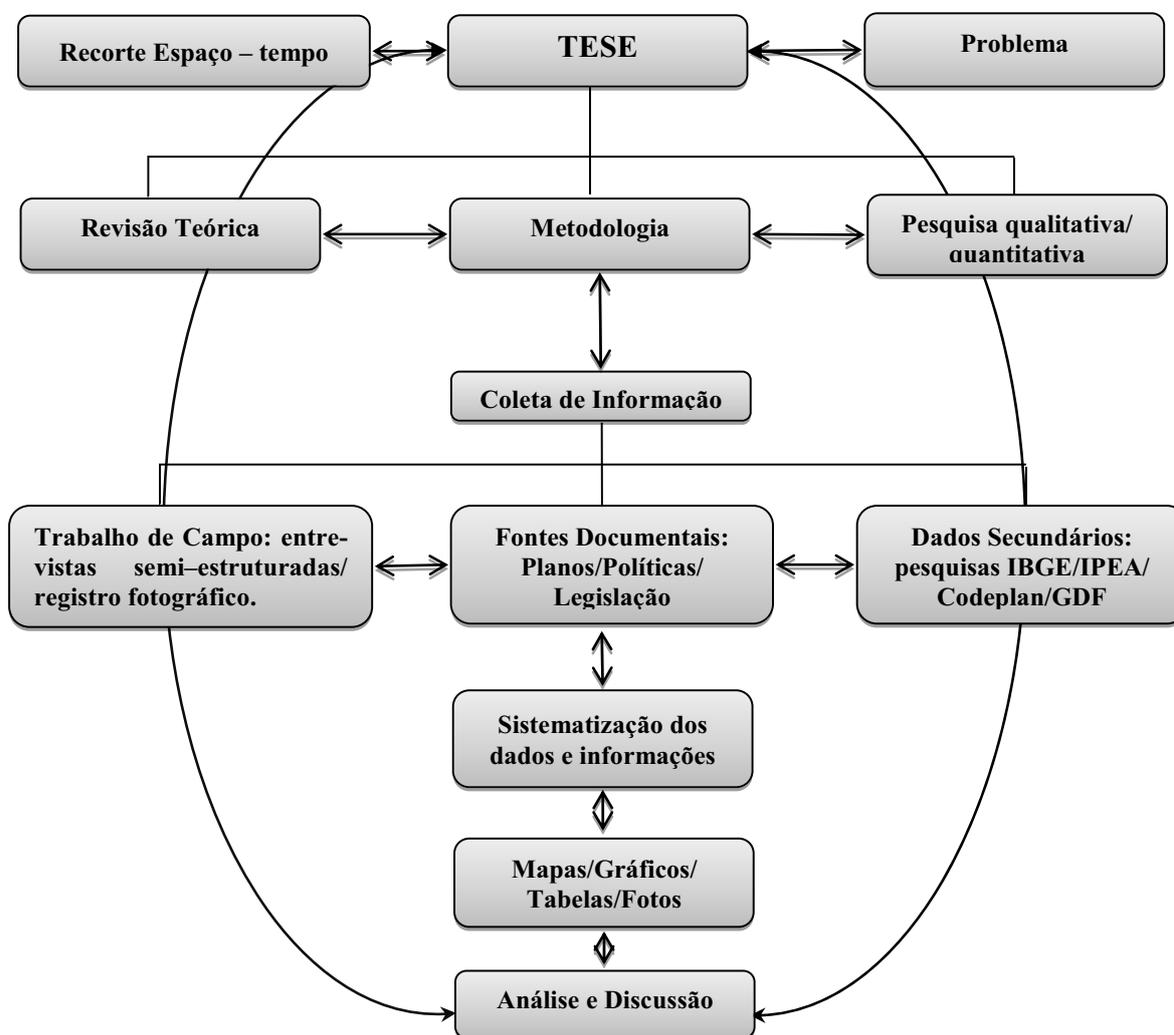
## **Procedimentos Metodológicos**

Para o desenvolvimento da tese optou-se: 1) pela pesquisa qualitativa para o alcance dos objetivos propostos, com revisão da literatura de conceitos como produção do espaço urbano e de temas como a informalidade e a regularização fundiária urbana, de modo a oferecer subsídios às políticas públicas ao abordar temas recomendados pela agenda urbana internacional; 2) por pesquisa de campo na Cidade Estrutural em Brasília; e 3) pela coleta de dados em fontes primárias e secundárias organizados em cartogramas descritos na lista de figuras, bem como tabelas, gráficos, quadros e discussões apoiadas na revisão teórica.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa, em formato de esquema, estão apresentados na **Figura 1**, e foram pontuados em etapas, que não são independentes entre si,



mas foram complementares e se entrecruzaram ao longo da pesquisa, para concorrer ao alcance dos objetivos e das questões propostos.



**Figura 1 – Fluxograma metodológico**

Elaboração própria adaptada do esquema metodológico da tese de Patrícia Francisca de Matos, 2010

A pesquisa de campo teve como ponto de partida o entendimento de que a moradia é condição necessária à existência humana, e o acesso a ela pode ser mediado pelo Estado, por meio das políticas públicas, e o capital imobiliário, pelo mercado. O recorte temático e temporal da pesquisa recaiu sobre a relação existente entre a informalidade no acesso à moradia e à regularização fundiária urbana, entre os anos de 2000 a 2016, na Cidade Estrutural, quando seu registro como Região Administrativa XXV – SCIA/Estrutural foi concluído, possibilitando o início do processo de regularização fundiária urbana na cidade. Do



ponto de vista metodológico, a escolha desse recorte permitiu analisar os dados do processo com maior segurança, justamente por se tratar de uma área com processo de informalidade, desde sua origem, e com um histórico de luta e resistência pela fixação na cidade e para ter acesso a moradia digna, e também por estar em pleno processo de regularização fundiária urbana.

Outro fator que determinou a escolha da Estrutural foi a sua localização geográfica privilegiada, a cerca de 10km do centro de Brasília-Plano Piloto, e por marcadamente ser constituída por população de baixa renda. Adicionalmente, a cidade encontra-se nos limites de uma Unidade de Conservação de preservação permanente, de uso restrito, que é o Parque Nacional de Brasília. E, por fim, a Cidade Estrutural possui alta vulnerabilidade ambiental, pois se encontra instalado ali o maior lixão da América Latina, que recebe cerca de 70 mil toneladas de resíduos por mês, sendo apenas 3% desse total reciclados, em 2014, segundo o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR.

Na primeira etapa, foi realizada a estruturação de pesquisa documental e bibliográfica do arcabouço teórico-metodológico. Foi realizado levantamento de documentos em órgãos oficiais: no âmbito distrital – GDF: a Diretoria de Regularização Fundiária, vinculada à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH); a Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB); a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN); a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP); e a Agência de Fiscalização (AGEFIS). E, no âmbito federal, o Ministério das Cidades. Além de fontes de dados secundários, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicações administrativas oficiais e documentação fotográfica. Ainda, foram fonte de pesquisa os Planos elaborados no Distrito Federal: Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT/1977); Plano de Ocupação Territorial (POT/1985); Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO/1990); Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992, 1997, 2009 com revisão em 2012.

Uma dificuldade da pesquisa foi encontrar dados sistematizados e consolidados sobre a dimensão do problema apresentado. As fontes oficiais não revelam com precisão a real dimensão da informalidade no país; em Brasília, tampouco. Dessa maneira, foram vistos com ressalvas por serem subdimensionados, a exemplo do Censo Demográfico 2010, realizado pelo IBGE, o qual apresenta uma sessão especial sobre aglomerados subnormais. A despeito disso, esses dados são importantes por representarem um esforço institucional em dimensionar o quadro da informalidade no tecido urbano das cidades brasileiras.



Um aspecto importante de ser relacionado com a informalidade é o déficit habitacional. Para isso, a Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID, vem realizando, desde o início dos anos 2000, estudo sobre o setor habitacional no país e a evolução de seus indicadores, considerando a falta ou inadequação do estoque urbano de moradias no Brasil. É importante relacionar esse indicador com a informalidade para verificar se o déficit pode explicar, em parte, a situação manifestada em Brasília.

Na segunda etapa, diretamente relacionada à pesquisa de campo, o extrato territorial analisado foi o núcleo urbano da Região Administrativa XXV – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento/Estrutural – SCIA/Estrutural, cujo processo de informalidade é intenso e, recentemente, no ano de 2012, teve a situação de cidade registrada; as moradias se encontram em processo de regularização fundiária urbana.

Nesta etapa, foi realizada a aplicação de técnicas e procedimentos como questionário, entrevista (capítulo 3) e coleta de dados para o alcance dos objetivos propostos. Foram realizadas entrevistas com representante da Administração Pública (SEGETH) e com líderes de movimentos comunitários da Estrutural com o objetivo de coletar informações que não estão disponíveis nos documentos oficiais, para subsidiar e apoiar o diagnóstico da pesquisa. As questões elaboradas para as entrevistas foram divididas em dois tipos: 1) aquelas direcionadas às lideranças comunitárias (**Apêndice 1**); e 2) aquelas direcionadas aos agentes públicos, representantes dos governos (**Apêndice 2**).

Foi realizada, ainda, em uma amostra de 15 domicílios, a aplicação de questionário aos moradores que já obtiveram a titulação dos lotes na Cidade Estrutural. Os resultados foram incorporados ao capítulo 3. Essa etapa foi importante, pois possibilitou o contato direto com moradores da cidade que estão há mais de 20 anos lutando pelo direito de ter a garantia da posse de suas moradias.

A terceira etapa constituiu-se da descrição e análise do processo de informalidade na ocupação do espaço urbano da Cidade Estrutural e do processo de regularização fundiária urbana ocorrida, por meio dos dados e das informações coletados e sistematizados. Com isso, foi possível responder aos objetivos propostos pela pesquisa.

A tese está estruturada, além da introdução e da conclusão, em três capítulos. No capítulo 1 será apresentada a estruturação da informalidade na ocupação do espaço urbano e



as controvérsias na regularização fundiária urbana no Brasil. Trata-se de capítulo de sustentação teórico-conceitual ao entendimento do processo de informalidade no espaço urbano. A informalidade guarda total relação com a urbanização, e por isso não é possível estudá-las de forma dissociada. Ainda neste capítulo, foi fundamental caracterizar a informalidade, apresentar as definições e o entendimento dos termos usados para classificá-la, bem como o quadro da dinâmica do processo. Por fim, o entendimento sobre a regularização fundiária urbana e suas controvérsias.

No capítulo 2, o olhar voltou-se para Brasília como um todo, para a dinâmica da cidade com suas continuidades e rupturas. Buscou-se apresentar o que foi o projeto do Plano Piloto de Brasília e como a cidade foi sendo produzida e concebida fora de seus limites, ou seja, do espaço concebido ao espaço produzido, como definiu Penna (2000). Em seu planejamento urbano foram concebidos muitos planos e programas para disciplinar o uso do território, e ainda assim não foram suficientes para promover um ordenamento mais equilibrado. A cidade apresenta uma dinâmica e uma lógica com continuidades e rupturas que não acompanham as estratégias propostas nos planos. Nesse sentido, ao olhar para tais planos, a ideia foi identificar se havia alguma previsão para impedir ou diminuir a informalidade e para a aplicação do instrumento da regularização fundiária urbana. E, com isso, responder ao objetivo de entender os limites impostos à ação dos governos em mitigar a informalidade no espaço urbano e promover a regularização fundiária urbana.

No capítulo 3, a análise concentrou-se no processo da informalidade ocorrida na Cidade Estrutural – processo que foi rápido, intenso e com tipologias diferenciadas, permitindo a atuação de diferentes interesses (mercado imobiliário, governo, Câmara Legislativa, especuladores e os próprios moradores). De mais a mais, foi importante analisar a execução da política de regularização fundiária urbana na cidade para compreender se há um alcance de benefícios para a população, ou se o que ocorre é a valorização e expansão de terras urbanas para a especulação imobiliária.



---

# **CAPÍTULO 1**

## **A INFORMALIDADE NA OCUPAÇÃO DE ÁREAS URBANAS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**



Fotos extraídas de sítios da internet: Jornal de Brasília e R7.

*“Cabem pelo menos duas perguntas em um país onde a figura do cidadão é tão esquecida. Quantos habitantes, no Brasil, são cidadãos? Quantos nem sequer sabem que o são?”*

Milton Santos: “Há cidadãos neste país?” O Espaço do Cidadão, 1987.



O estado da arte relacionado à temática pesquisada aporta contribuições teóricas oriundas de diversos campos do conhecimento, do direito, da arquitetura, e os da geografia, sobretudo, que ainda são poucos e tratam de processos mais gerais, e objetiva oferecer sustentação argumentativa para o debate aqui proposto. Assim, foi realizada pesquisa no banco de teses e dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), que não foi esgotada, no período de 2012 a 2015, além de consulta ao sítio eletrônico Google Acadêmico.

Para as buscas foram estabelecidos parâmetros com as palavras-chaves: informalidade urbana, regularização fundiária urbana, política pública, valorização urbana, Brasília, Cidade Estrutural. Assim, foram selecionados alguns autores que tratam, sob diversos aspectos, da questão da informalidade na ocupação do espaço urbano e da regularização fundiária urbana, dos quais se destacam: ALFONSIN (2000); ALVES (2007, 2011); ANDRADE (2008); AMBROSIO (2013); ANJOS (1991, 1995); BARBOSA (2009); BARROS (2004); BARROSO (2014); BENTE (2010); BIENENSTEIN (2001); BRITO (2009); CAMPOS (1997); CARRILO SALOMÓN (2013); CARVALHO (2014); CARVALHO JÚNIOR (2007); CENEVIA (1994); CHAUVET (2011); COSTA NETO (2006); DANTAS (2013); D'AMBROSIO (2013); DIÓGENES (2012); FIGUEIREDO (2013); FONSECA (2013); FREITAS (2004, 2009); FUNES (2005); GOUVÊA (1988); GROSTEIN (1987); MACIEL (2012); MACKENZIE (2012); MALAGUTTI (1996); MASCARENHAS (2012); MENON (2006); MINNICELLI (2008); MUKAI (2007); MUNETON ORREGO (2013); NARDOQUE (2007); NASCIMENTO (2013); OLIVEIRA (2003, 2007); PENNA (2000); RALID (2013); RIBEIRO (2012); ROCHA (2007); RODRIGUES (2014); ROMEIRO (2010); SANTOS (2008); SILVA (2014); SOARES (2013); SOUZA (2011); SPINAZZOLA (2008); VARGAS (2008); TEBUS (2011).

Os autores mencionados, no geral, apresentam a importância da compreensão do processo de ocupação da terra urbana no Brasil e os mecanismos utilizados pelo Estado para controlar a informalidade, sempre aplicado a algum recorte empírico. Buscam a associação da temática da informalidade com o direito urbano, onde se encontram as diretrizes e normas jurídicas aplicadas ao uso e ocupação da terra urbana. Além disso, os aspectos jurídicos relacionados à informalidade, ao direito urbano, ao direito à moradia, ao direito à cidade, são bastante pontuados pelos autores. Por fim, procuram entender como é que os agentes produtores do espaço urbano agem, de forma a tratarem e negociarem a cidade como



mercadoria e o Estado, sendo um deles, promovendo uma política de tolerância com todas as formas de uso, ocupação e apropriação terras urbanas.

Dessa feita, a partir da revisão da literatura, o objetivo deste capítulo é conhecer a informalidade na ocupação do espaço urbano para fins de moradia, no contexto do processo de urbanização desigual ocorrido no país nos últimos 50 anos. Além disso, compreender o conteúdo dos instrumentos das políticas públicas urbanas, mais especificamente o de regularização fundiária urbana.

Entende-se que o Poder Público tem um papel importantíssimo na promoção do direito à moradia como condição básica da realização da vida humana. Com isso, ao não atuar com a implementação de políticas públicas, sobretudo a habitacional, suscita a população a agir de forma a buscar alternativa à moradia, como a informalidade na ocupação do espaço urbano.

## **1.1 O processo de urbanização e a caracterização da informalidade nas áreas urbanas**

A urbanização é um processo de transformação do espaço geográfico e das relações sociais nesse espaço. Ocorre mundialmente e apresenta a situação de mais de 50% da população habitando em áreas urbanas, ou seja, em cidades. Aumentam-se os números de cidades grandes e com elas os problemas relacionados diretamente com a urbanização como a mobilidade, a gestão de resíduos sólidos e o saneamento, a falta de moradia adequada, só para citar alguns.

O UN-HABITAT<sup>2</sup> aponta a América Latina e o Caribe como as regiões mais urbanizadas do mundo, mas menos povoadas em relação à ocupação do território. Isso se dá pela grande concentração de população vivendo em cidades, em proporções maiores que as de países mais desenvolvidos. Afora isso, constata-se, ainda, um desaceleramento no crescimento demográfico nessas regiões.

Outro aspecto a ser considerado é o aumento no número de municípios com menos de 500 mil habitantes, segundo o IBGE, e no Brasil mais de 90% encontram-se abaixo desse

---

<sup>2</sup> Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) é uma agência especializada da ONU dedicada à promoção de cidades social e ambientalmente sustentáveis, de maneira que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado. Foi estabelecida em 1978 e tem por sede o escritório regional das Nações Unidas em Nairóbi, Quênia.



número. Há um avanço no acesso e na oferta dos serviços básicos tornando os espaços urbanos mais atrativos, por um lado. E o êxodo rural já é bastante inexpressivo, com uma mudança no paradigma de migração do campo para a cidade e um novo e complexo paradigma de mudança intra e intercidades, por outro lado. Neste particular há um forte movimento migratório pendular verificado pelo deslocamento da população cada vez mais dos centros para as periferias. Isso se dá pelo acesso à moradia se concentrar cada vez mais distante das oportunidades de trabalho, configurando um modelo de cidade segregador onde a população recorre a alternativas, para minorar os efeitos dessa segregação, como a informalidade para fins de moradia.

O fenômeno da informalidade na ocupação do espaço urbano constitui-se na principal forma de acesso da população de baixa renda ao solo, fruto do processo de urbanização acelerado e desigual evidenciado, sobretudo na segunda metade do século XX no Brasil e na América Latina. Segundo as Nações Unidas, já há indício da existência de quase 1 bilhão de moradores de áreas urbanas no mundo vivendo em habitações precárias. Assim, para entender tal fenômeno é necessário recorrer à teoria geográfica, sobretudo às categorias de espaço geográfico e de produção do espaço urbano, pois é essa produção do espaço urbano, marcadamente desigual, que pode dar sustentação teórica e compreensão ao processo da informalidade nas cidades brasileiras.

Nesse sentido, Lefebvre (1976) analisou o espaço para além do seu aspecto físico e tornou-se referência na geografia brasileira. Afirma que o espaço deve ser a práxis social por meio da qual se constrói o espaço e a sociedade, e não somente o espaço onde se desenvolvem as relações sociais. Pontua, ainda, que

do espaço não se pode dizer que seja um produto como qualquer outro, um objeto ou uma soma de objetos, uma coisa ou uma coleção de coisas, uma mercadoria ou um conjunto de mercadorias. Não se pode dizer que seja simplesmente um instrumento, o mais importante de todos os instrumentos, o pressuposto de toda a produção e de todo o intercâmbio. Estaria essencialmente vinculado com a reprodução das relações de produção. (LEFÉBVRE, 1976, p. 34)

O espaço não pode ser somente um produto qualquer, uma mercadoria, um instrumento, como o autor assevera ao dizer que:

O espaço não é uma coisa entre outras coisas, bem como não é um produto entre outros produtos: em vez disso, concorda com as coisas que são produzidas e abrange suas inter-relações em sua coexistência e simultaneidade – a sua ordem ou seu caos. É o resultado de uma sequência e de um conjunto de operações, e, portanto, não pode ser reduzido à posição de um mero objeto. (LEFÉBVRE, 1991, p.73)



Desta feita, o espaço pode ser caracterizado como trabalho [...] e é reproduzível sendo resultado de repetitivas ações (LEFEBVRE, 1991, p.75). O espaço é social, produzido a partir do trabalho e por meio das relações sociais, que são de acordo com SOJA (1993, p.103) “dialeticamente inter-reativas, interdependentes; que as relações sociais de produção são formadoras do espaço e contingentes ao espaço”. Soja (1993) afirma:

O espaço socialmente produzido é uma estrutura criada, comparável a outras construções sociais resultantes das transformações de determinadas condições inerentes ao estar vivo, exatamente da mesma maneira que a história humana representa uma transformação social do tempo (SOJA, 1993, p.101-102).

Em Milton Santos, a evolução da construção do conceito de espaço perpassa várias de suas obras. Em *Por uma geografia nova* ([1978] 1996), “O espaço é um verdadeiro campo de forças cuja formação é desigual. Daí porque a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares” (SANTOS, [1978]1996, p.122). Na *Natureza do espaço* (1996), Milton Santos sintetiza que o “Espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá” (SANTOS,1996, p.51). O autor afirma que é necessário trabalhar esse conjunto de objetos e ações considerando-se a multiplicidade e a diversidade de situações e processos,

[...] Considerar o espaço como esse conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, assim como estamos propondo, permite, a um só tempo, trabalhar o resultado conjunto dessa interação, como processo e como resultado, mas a partir de categorias susceptíveis de um tratamento analítico que, através de suas características próprias, dê conta da multiplicidade e da diversidade de situações e de processos. (SANTOS, 1996, 52)

Nesta medida, para Santos (1980, p 161), “o ato de produzir é igualmente o ato de produzir espaço”. E para entender o fenômeno geográfico é necessário estudar e compreender esse espaço e suas categorias em conjunto. Assim, "forma, função, estrutura e processo, relacionados entre si constroem a base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade" (SANTOS, 1985, p.52), pois, como assevera Santos, "sociedade sem espaço é abstração". Tratam-se, portanto, de construções sociais que revelam elementos das relações sociais de produção, ou seja, o espaço representa um elemento fundamental da sociedade e todas as suas contradições. O espaço é a própria sociedade. O espaço é condição, meio e produto da reprodução social: produto resultante da história da humanidade, reproduzindo-se ao longo do tempo histórico e em cada momento da



historia, em função das estratégias e virtualidades contidas de cada sociedade (CARLOS, 2011).

Gottdiener (1997) também entende o espaço como fruto das relações sociais. O espaço não é somente uma mercadoria ou um objeto (mas se torna), senão um meio onde as relações sociais são produzidas, reproduzidas e aprofundadas.

Mas o espaço é produzido como nenhuma outra mercadoria. Tem ao mesmo tempo uma realidade material e uma propriedade formal que o capacita a encerrar a realidade material de outras mercadorias e suas relações sociais. [...] o espaço tem a propriedade de ser materializado por um processo social específico que reage a si mesmo e a esse processo. E, portanto, ao mesmo tempo objeto material ou produto, o meio das relações sociais, e reproduzidor de objetos materiais e relações sociais (GOTTDIENER, 1997, p. 133).

Assim, a informalidade na ocupação do espaço urbano guarda estreita relação com a produção do espaço e, sobretudo o espaço urbano, que, como aponta Carlos (2007), "é um condicionante, meio e produto da sociedade que o utiliza ao longo do tempo, sendo o urbano a generalização da urbanização, o abstrato, enquanto a cidade é o foco da materialização do urbano, onde se tornam mais complexas as relações sociais" (CARLOS, 2007, p. 11). É no espaço concreto das relações sociais que se podem analisar as categorias (forma, função, estrutura e processo) para compreender o fenômeno geográfico, no caso, a informalidade na ocupação do espaço urbano e as políticas públicas para sua mitigação.

A produção do espaço urbano refere-se ao processo pelo qual a cidade vai sendo transformada, a partir das ações nos planos econômicos, político e social, sendo o espaço da cidade, mercadoria e produto das relações sociais gerais vigentes no modo de produção capitalista (SEABRA, 2009). Neste sentido, está articulado à reprodução das relações sociais, e o espaço constitui um: [...] universo imbricado de situações que não pode deixar de contemplar a dialética entre necessidades/aspirações/desejos que se encontram latentes na vida humana, pois a produção das condições materiais, como base da história, revela o ato de produzir como o ato de produção do espaço (CARLOS, 2011, p.52)

O espaço urbano e a cidade, ao representarem mercadorias, no modo de produção capitalista, impõem à terra e às edificações um preço e um valor. E, na sociedade de classes, uma classe social se apropria da terra como forma de promover o monopólio sobre um bem natural, que não pode ser reproduzido, ao mesmo tempo em que impõe o domínio sobre outra classe social desprovida desse bem. Assim, Carlos afirma que (2011) "a produção do espaço pressupõe também a existência da propriedade, que orienta e define o modo como as relações



de trabalho vão se efetuar e como será administrado e dividido o produto produzido, como será consumido e por quem, bem como a distribuição dos produtos do trabalho" (CARLOS, 2011, p. 47). E assevera que [...] A produção do espaço numa sociedade fundada sobre a troca determina, direta ou indiretamente, a acessibilidade aos lugares da vida por meio das leis do mercado, subsumido pela existência da propriedade privada da riqueza gerada no seio da sociedade em sua totalidade (CARLOS, 2011, p. 59 e 60).

A apropriação do espaço urbano e da cidade para a população de baixa renda, fruto da estrutura de provisão de moradias e serviços urbanos de forma precária, é consequência da urbanização acelerada e excludente marcada por um Estado do Bem-Estar urbano, que no seu auge foi corporativo, atendeu e atende a uma parcela restrita da população, pois quem não estava contemplado pelas corporações ficou à margem da possibilidade de morar. Para Abramo (2007),

[...] a estrutura social extremamente estratificada e com grandes diferenciais de acesso a riqueza (concentração de renda) gerou o surgimento de ações urbanas coletivas ou individuais de ocupação de solo (organizadas e/ou espontâneas) movidas por uma lógica da necessidade de ter acesso à vida urbana. (ABRAMO, 2007, p.27)

Assim, para Carlos (2011), a noção de produção revela os conteúdos do processo produtivo, os sujeitos produtores, os agentes da produção material do espaço, as finalidades que orientam essa produção no conjunto de determinada sociedade, bem como as formas como são apropriadas. Como afirma a autora, esta produção tem por conteúdo as relações sociais, e também sua localização no espaço. Portanto, "há produção do espaço e produção das atividades no espaço" (CARLOS, 2011, p.68).

Como todos os produtos da sociedade, a priori, são mercadorias, o espaço também se assume enquanto tal. E é aí, então, que a produção deste espaço se insere na lógica da produção capitalista. E é a lógica do capital que fez com que a necessidade de morar/habitar, ou seja, o valor de uso (acesso necessário à realização da vida) fosse redefinido pelo valor de troca e, com isso, passasse a determinar os contornos e sentidos da apropriação do espaço, pelos membros desta sociedade (CARLOS, 2011, p. 64).

Entende-se que o espaço geográfico é visto como produtor das desigualdades socioespaciais, pois a sua produção acrescenta valores e significados ao uso da terra e esses usos representam a forma física do mundo social e a base para as práticas regulatórias



traduzidas por meio do uso e ocupação da terra. Assim, o espaço geográfico visualizado como produto da sociedade retrata a reprodução das desigualdades. E é neste espaço geográfico relacional e contraditório que a segregação socioespacial e residencial vai ocorrer, tendo a urbanização como uma de suas promotoras, mas, sobretudo os “agentes sociais”, nas palavras de Corrêa (1993), são os responsáveis em realizar as ações concretas no processo de fazer e refazer a cidade.

O acesso ao espaço urbano é diferenciado e desigual, determinando-se pela condição socioeconômica e não por escolha própria – no caso das classes de menor renda – proporcionando, assim, a manutenção e ampliação do processo de segregação socioespacial nas cidades. Compreende-se, portanto, que o espaço urbano é produzido e campo de contradições, pois, ao tempo que é produção, circulação e consumo, é também promotor de segregação socioespacial e exclusão social, que explica a atual configuração das cidades que empurra a população para encostas e morros, ou para a periferia, expondo-a a um grau de vulnerabilidade social e muitas vezes ambiental que poderia ser enfrentada pelas políticas públicas. Por isso a tese aborda a população se enquadra exatamente nessas condições, e a Cidade Estrutural em Brasília manifesta exatamente esse processo de exclusão e segregação.

O processo de urbanização no Brasil contribui de forma decisiva para a informalidade na ocupação do espaço urbano para moradia. Há várias leituras e interpretações para a questão da urbanização brasileira que analisam os resultados de seu impacto causado pela concentração em determinadas cidades, que carregam consigo boa parte do potencial de desenvolvimento do país. Essas cidades, que em geral são as metrópoles, destacam-se na rede urbana porque respondem fortemente pela oferta de bens e serviços além dos postos de trabalho. Com esse dinamismo da economia urbana vem a esperança das populações mais pobres que habitam áreas empobrecidas de encontrarem nessas *urbes* a possibilidade de melhoria de suas condições de vida.

Ao se viver e produzir espaço sob esta lógica, a existência das desigualdades socioespaciais torna-se latente, podendo ser manifesta na informalidade na ocupação do espaço urbano para moradia, que é um problema ocorrido em face da estrutura social que se tem no país para a realização da vida. Exemplo disso, como afirma Carlos (2011), é que

[...] o ato de habitar passa a ser destituído de sentido, decorrente do fato de que os homens se tornam instrumentos no processo de reprodução espacial, e suas casas se reduzem a mercadorias, passíveis de ser trocadas ou derrubadas (em função das necessidades do crescimento econômico). Nesse processo, o indivíduo se reduz à



condição de usuário, enquanto o ato de habitar, como momento de apropriação criativa, se reduz ao de morar, ou seja, à simples necessidade de abrigo. (CARLOS, 2011, p.65)

Algumas cidades brasileiras são centrais à economia do país, tornando-se pontos nodais, mas também drenando para si enormes contingentes migratórios que não conseguem se incorporar às suas economias, gerando como consequência grandes bolsões de pobreza. Esse fenômeno apresenta-se como fato preocupante, como bem escreve Santos (1993) ao dizer que

[...] a cidade em si como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial. (SANTOS, 1993, p.10)

E complementa o raciocínio, afirmando:

[...] o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a pobreza, cujo lócus passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade. O campo brasileiro moderno repele os pobres, e os trabalhadores da agricultura capitalizada vivem cada vez mais nos espaços urbanos. (SANTOS, 1993, p.10)

A esta cidade o autor afirma não haver estudos que analisem em detalhe a sua morfologia e função do tecido urbano. E assevera [...] existirem duas ou diversas cidades dentro da cidade, fenômeno resultado da oposição entre níveis de vida e entre setores de atividade econômica, isto é, entre classes sociais (SANTOS, [1989] 2008, p.190).

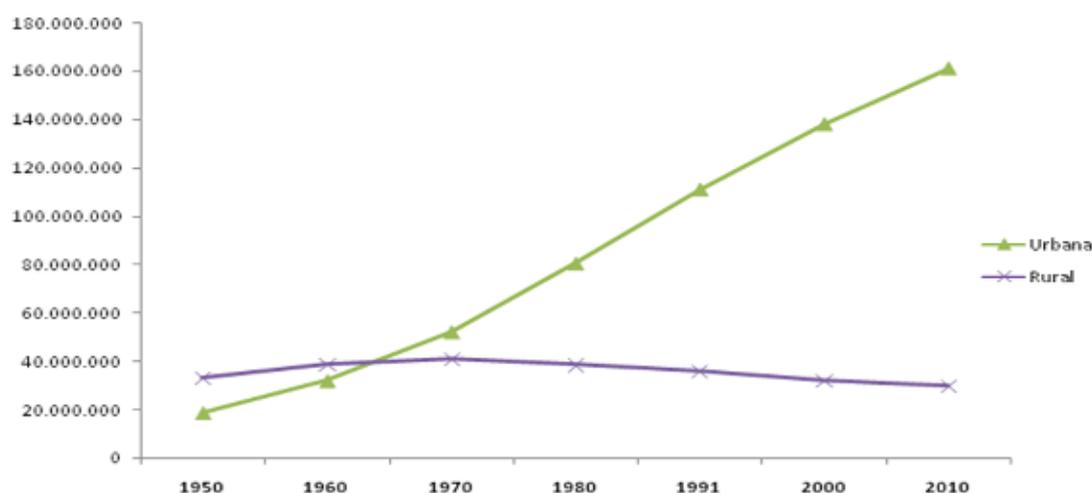
Para Harvey (1980), o funcionamento normal de um sistema urbano capitalista tende a uma distribuição regressiva da riqueza social geral e da renda real em favor dos mais ricos, e esse processo só pode ser amenizado (mas nunca barrado) por alguma forma de planejamento que interfira efetivamente nos mecanismos de mercado. O autor (op.cit, p.134), ao discorrer sobre a teoria do uso do solo urbano, utiliza o conceito marxista de “valor de uso e valor de troca em relação dialética entre si por meio da forma que eles assumem na mercadoria”, e é justamente a sobredeterminação do valor de uso em relação ao valor de troca, no que concerne à cidade, vista cada vez mais claramente como mercadoria, que torna ainda mais evidente este momento em que o capitalismo tem sobrevivido a suas crises de sobreacumulação da produção do espaço. Por isso, uma série de transformações é imposta à cidade, submetendo-a a uma funcionalização que sirva à reprodução do capital onde o cidadão encontra-se cada vez mais vivenciando um espaço de dominação. Dominação que, em geral, acaba não sendo percebida enquanto tal, passando a ser vista como algo natural



(HARVEY, 1980, p.134). Neste sentido, a informalidade na ocupação do espaço urbano também é vista como natural, uma vez que há uma tolerância por parte do Poder Público para esse processo, além de outros fatores, como os diversos interesses que atuam na promoção desta forma de morar.

Até meados da década de 1950 o Brasil era um país predominantemente rural. O contingente populacional concentrava-se nos espaços rurais e as cidades eram coadjuvantes na realização de funções que não se materializavam nesse espaço. Os dados do Censo Demográfico de 1950 apresentavam um Brasil de mais de 50 milhões de habitantes, com um contingente de 60% de população vivendo no campo. Nas décadas seguintes, houve uma constante diminuição da população rural, chegando em 2010, último Censo Demográfico, com um país de mais de 190 milhões de habitantes, com cerca de 90% vivendo em cidades. O **Gráfico 1** apresenta a evolução demográfica citada.

**Gráfico 1 – Evolução da população urbana e rural no Brasil**



Fonte: IBGE - Censos Demográficos 1950 - 2010  
Elaboração: autora

Então, o contexto atual se apresenta exatamente nesta passagem de um Brasil rural para um país urbano, e representa o que Santos e Silveira (2001) denominaram de revolução urbana, que ocorreu no Brasil após a revolução demográfica, dividindo-se em três momentos: o primeiro momento, na década de 1950, quando ocorre uma urbanização aglomerada, com o aumento dos núcleos com 20 mil habitantes e de sua respectiva população; o segundo momento, uma urbanização concentrada com o incremento das cidades de tamanho intermediário; e, por último, o terceiro momento, o alcance do estágio do fenômeno da



metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e das “grandes cidades médias” (com mais de 500 mil habitantes).

Embora o Brasil tenha se urbanizado e assistido a um crescimento demográfico significativo nos últimos 50 anos, esse processo tem sido lento, irregular, desigual e marcadamente litorâneo, e com a evidência de grandes vazios no interior do país. Como pode ser visto na **Figura 2**, a distribuição da população urbana guarda uma intensa concentração nas cidades localizadas na porção leste do território, sobretudo nas capitais dos estados.

A urbanização continua concentrada nas grandes e médias cidades, que expressa o desequilíbrio na rede urbana brasileira. Enquanto em algumas unidades da Federação o grau de urbanização superava 95% (**Figura 3**), como São Paulo e Rio de Janeiro, outras ainda apresentavam taxas em torno de 50%, como Maranhão e o Pará.

Quando o olhar recai para a distribuição no território, a densidade demográfica continua a mesma. O que se vê é, ainda, a concentrada faixa populacional no litoral (**Figura 4**) com uma baixa densidade demográfica no interior do país e uma forte concentração nas metrópoles e em municípios de seus entornos imediatos, o que permite concluir que este padrão de ocupação do território reforça os três momentos citados por Santos e Silveira.

Com isso, se em 1960 a taxa de urbanização no Brasil era de 44,7%, a concentração de população nas zonas urbanas cresceu paulatinamente desde então, passando de 55,9%, em 1970, para 67,6%, em 1980; para 75,6%, em 1991; em 2000 chegou a 81,2%; e no último Censo Demográfico, em 2010, a população brasileira residente em áreas urbanas atingiu a marca de cerca de 85%, sendo mais de 160 milhões de habitantes. Se o olhar for regional, considerando somente a Região Sudeste, é possível afirmar que esse percentual é ainda mais alto, chegando a pouco mais de 90%.

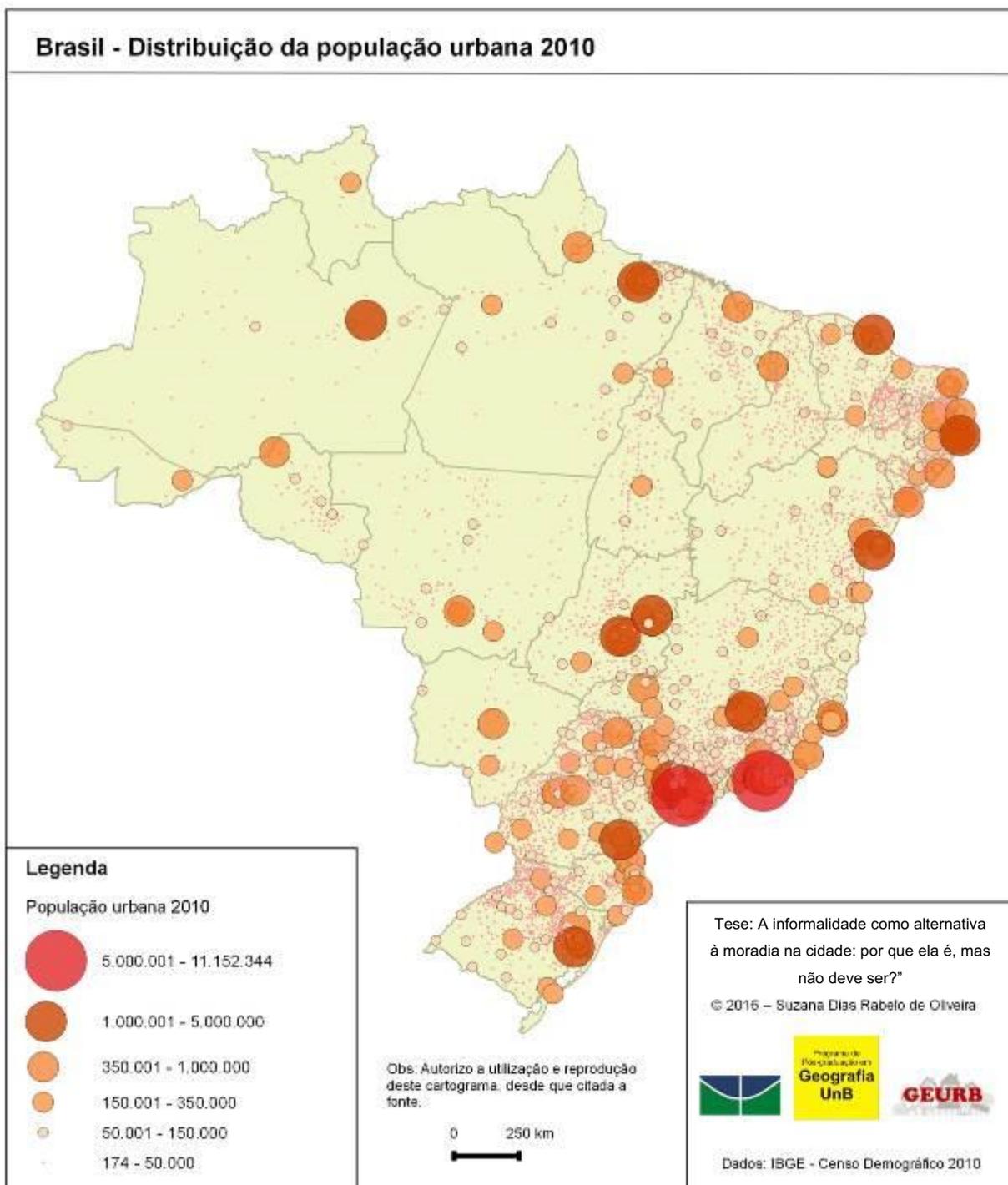
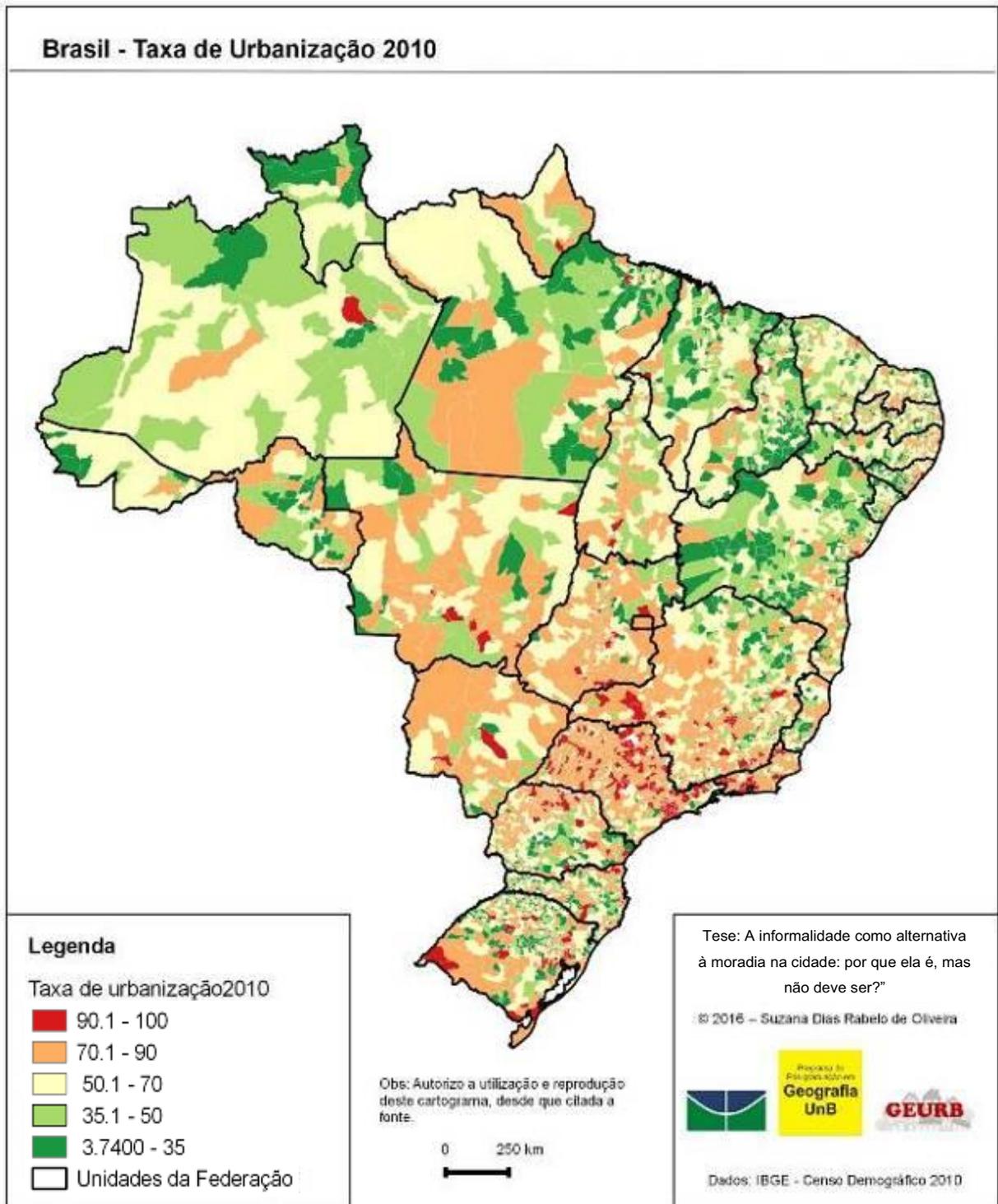
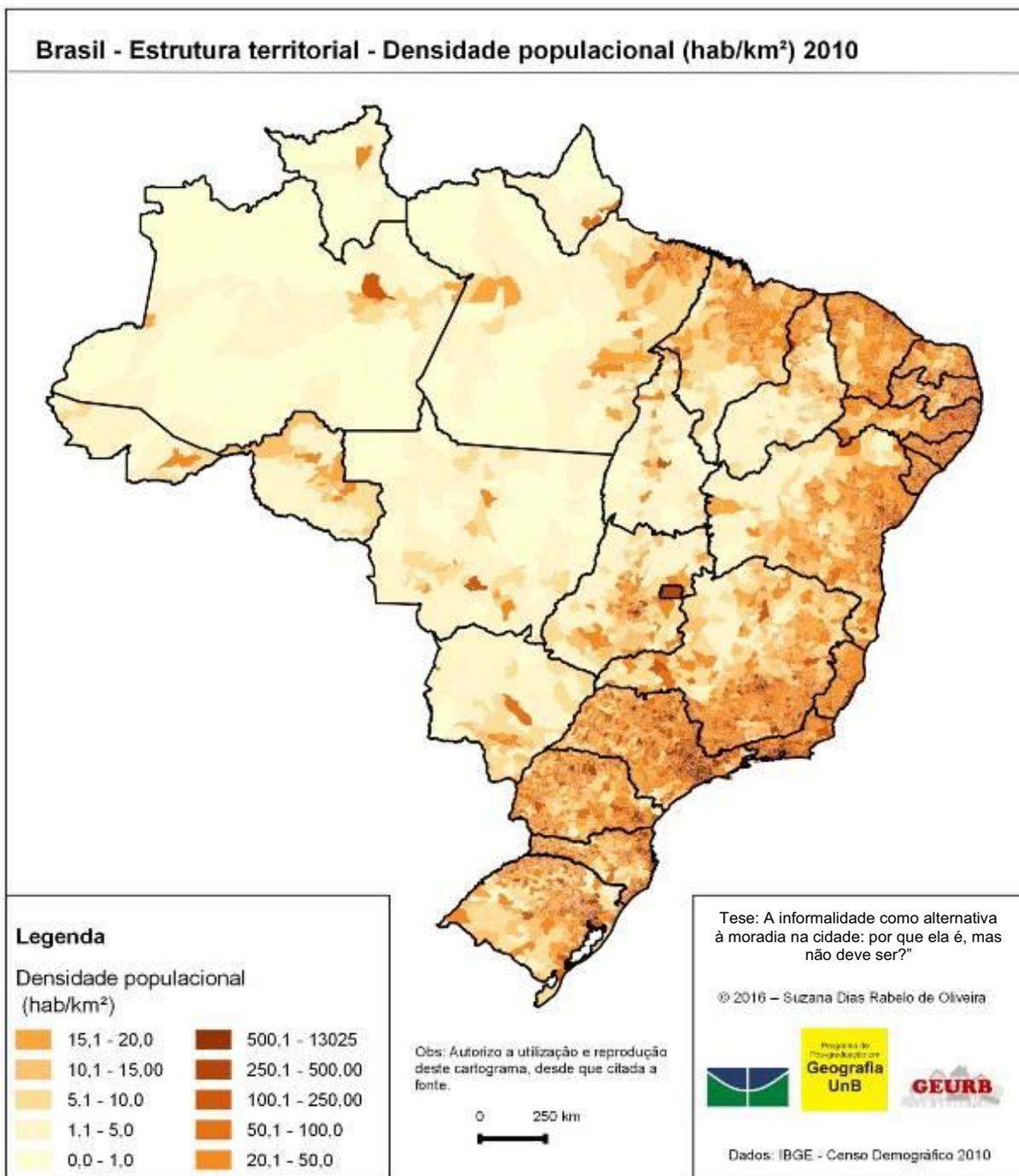


Figura 2 – Brasil – Distribuição da população urbana 2010



**Figura 3 – Brasil – Taxa de Urbanização 2010**



**Figura 4 – Brasil – Estrutura territorial – Densidade populacional (hab/km<sup>2</sup>) 2010**

Maricato (2003) afirma que o processo de urbanização vai além do aumento no número de municípios e de população vivendo em cidades. Ele é segregador e excludente, ocorreu no século XX e conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano, o que explica a informalidade na ocupação do solo urbano em todo o país. Assim como o processo intenso de grandes contingentes populacionais



vivendo em cidades, no Brasil e na América Latina, representa um movimento de construção de cidades, ou seja, como afirma a autora,

trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço. (MARICATO, 2002, p. 16)

A passagem para o Brasil urbano, onde se vive sob a égide da produção capitalista do espaço, no contexto das cidades, revela que os conflitos e as contradições da sociedade existem e existiram, uma vez que novos mecanismos de espoliação urbana surgem relacionados com a segregação e a exclusão social e habitacional, e produzem espaços nos quais se verifica a acumulação de desvantagens sociais. A falta de emprego e de renda acarreta diretamente a desigualdade socioespacial na cidade. Isso se materializa no processo de espacialização da pobreza e da informalidade na ocupação do espaço urbano como consequência.

Dessa forma, como afirma Carlos (2012), o espaço produz-se fundado numa sociedade hierarquizada em classes. Milton Santos, em 1993, já se questionava sobre o que é a urbanização brasileira. E, passados 16 anos do século XXI, essa e outras questões continuam presentes e acentuadas. Aliado a esse questionamento, Santos lançava outros:

Como se distribuem, na cidade, as pessoas, segundo as classes e os níveis de renda? Quais as consequências da marginalização e da segregação? Quais os problemas da habitação e da mobilidade, da educação e da saúde, do lazer e da seguridade social? Como definir os lugares sociais na cidade, o centro e a periferia, a deterioração crescente das condições de existência? (SANTOS, 1993, p. 11)

As questões pontuadas por Milton Santos são extremamente atuais e guardam total relação com a temática desta pesquisa. “Como se distribuem, na cidade, as pessoas, segundo as classes e os níveis de renda?” Em Brasília, pode-se verificar um processo de urbanização colonial onde o centro é habitado pelas classes sociais mais abastadas e a periferia, pela população empobrecida. A exceção a esse modelo é a Cidade Estrutural, que geograficamente está bastante próxima do centro da cidade, mas é habitada por população de baixa renda. Consequentemente, em face desse modelo, os espaços periféricos são os da marginalização e segregação.



Ao se considerar a cidade como uma projeção da sociedade, pode-se dizer que nela também se visualizam as contradições e as disputas que lhe são inerentes; nela encontram-se “vidas em contraste”; riqueza e pobreza cotejam-se ali o tempo todo, nos usos da cidade, mas, sobretudo na disputa acirrada pelos seus espaços, bens e serviços. Assim, a produção do espaço urbano tem caráter sob a dimensão da sociedade de classes, marcadamente desigual, produzindo espaços desiguais.

E é nesta cidade em que o processo da informalidade cresce de forma rápida e intensa, e ocorreram várias transformações, ao longo da sua história, que se inscreveram no tempo e no espaço por meio de produtores do espaço urbano, os quais a marcaram ao construírem as relações de produção e propriedade. Logo, são resultado das “relações entre as classes e as lutas de classe, portanto, as ideologias (religiosas, filosóficas, isto é, ética e estética, jurídicas etc.)” (LEFEBVRE, 2011, p.61).

A discussão sobre a cidade em Lefebvre (2011) dá-se na perspectiva de que esta se transforma quando muda a sociedade no seu conjunto. No entanto, ela depende também das relações imediatas, das relações entre as pessoas e entre os grupos da sociedade. Além de ser o lugar do processo generalizado da troca compreende o espaço do cotidiano da vida humana, produto histórico-social que revela a realidade social. Por isso as contradições do processo histórico, “a materialização do processo é a dimensão da produção/reprodução do espaço passível de ser vista, percebida, sentida, vivida” (CARLOS, 2007, p.21).

Portanto, os interesses sociais que produzem espaço têm perspectivas diferentes, alguns construindo e materializando o sonho da casa própria e outros compreendendo a produção do espaço como mecanismo de reprodução ampliada do capital por meio da apropriação privada da terra, das incorporações e dos empreendimentos imobiliários (NARDOQUE, 2007, p. 317). O que é valor de uso para um pode ser valor de troca para outro, ou seja, a cidade deve ser entendida como um campo de forças, uma arena de conflitos onde os diferentes interesses duelam para a sua manutenção.

Assim, como exemplo, esses interesses podem ser: os moradores, onde a moradia tem valor de uso; os corretores de imóveis, que buscam lucros por meio da compra e venda de moradias e espaços comerciais (lojas, escritórios etc); os proprietários de terras urbanas, que detêm o monopólio da mercadoria para valorização; os incorporadores da indústria da construção de moradias, que precisam criar valores de uso para outros agentes (os moradores) com o objetivo de criar valores de troca para si mesmos; os construtores de infraestrutura



(transporte e comunicação), que têm interesse na permanente valorização das diferentes áreas da cidade; os agentes financeiros, que desempenham um papel fundamental no mercado de moradia, disponibilizando recursos (créditos) para os construtores e compradores de imóveis; os agentes governamentais, que têm como obrigação garantir o acesso à moradia para a população.

No Brasil, autores como COSTA NETO (2006); FREITAS (2004); GROSTEIN (2001, 2002); CANUTO (2008); CASTRO (2007); ABRAMO (2007); ROLNIK (2003); e MARICATO (2003) apresentam reflexões sobre a prática da informalidade urbana e como é vista dentro do processo de produção das cidades. Além disso, trazem à discussão assuntos como o descontrole dos governos acerca do ordenamento jurídico da propriedade da terra; as dificuldades de realização de levantamento das terras devolutas para uso na implementação de políticas públicas e de cadastro e medição das propriedades; a ineficácia do grande número de dispositivos legais instituídos desde o início da colonização, assim como o estudo da manutenção do desenvolvimento econômico fundamentado no poder patrimonialista, nas relações de favor, num padrão de segregação social e historicamente dependente (COSTA NETO, 2006).

A história da ocupação do território brasileiro descreve que a distribuição de terras no Brasil se deu por meio das sesmarias, *modus operandi* da Coroa Portuguesa para consolidar a formação da posse da terra no país. Foi, então, a Lei de Terras, de 1850, que mudou o regime de apropriação das terras, onde seria necessário pagar por elas. Para Martins (1978), a lei teve como claro objetivo bloquear o acesso à propriedade por parte dos trabalhadores livres, ex-escravos e agora também imigrantes, de modo que eles compulsoriamente se tornassem força de trabalho das grandes fazendas. Essa lei influenciou as dinâmicas de apropriação da terra urbana, e a "estrutura institucional e política de regulamentação do acesso a terra foi sempre executada no sentido de não alterar a absoluta hegemonia das elites", conforme afirma Ferreira (2005), ou seja, até a promulgação da Lei de Terras, em 1850, ela não tinha valor comercial. É essa lei que a transforma em mercadoria,

[...] nas mãos dos que já detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação", e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda, ou seja, pode-se considerar que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela. (FERREIRA, 2005, p.1).



Para Maricato, a lei “distingue, pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado” (MARICATO, 1997, p. 23). Essa afirmação é corroborada por Friedman (1999), quando esse afirma que:

A promulgação da Lei de Terras em 1850 consolidou legalmente a propriedade privada da terra, o que implicou modificações no uso e no desenho do espaço urbano. O acesso a terra, que até então ocorria através de doações de terras devolutas da Coroa e da compra do domínio útil dos aforamentos, a partir desta lei passou a se dar unicamente através da compra e venda da propriedade plena. (...) É a partir deste período que foram organizados os loteamentos. (FRIEDMAN, 1999, p. 237)

Quando a terra se torna uma mercadoria onde é necessário pagar por ela, instala-se de fato a segregação da população de baixa renda, que vê sua capacidade de pagar por uma moradia limitada às áreas periféricas, quando não em áreas geomorfologicamente inadequadas, passíveis de serem assoladas por desastres. Recorrer à informalidade não é uma opção, mas sim a única solução a essas pessoas.

Há uma pressão forte por “morar” nas metrópoles e cidades médias, uma vez que o déficit de moradias nelas é maior, e concentrado na faixa da população com renda muito baixa, que é excluída do mercado formal de moradia e, com isso, vê-se obrigada a ocupar áreas que não interessam ao mercado imobiliário, num primeiro momento, levando, em alguns casos, conseqüentemente, a um aumento do número de moradias com formas diferenciadas. Contudo, também é possível encontrar a informalidade em áreas ocupadas por população de média e alta renda, o que não torna a pobreza a única causa da informalidade, se não uma consequência. Como afirma Maricato (1996):

A “invasão” de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca, como pretendemos mostrar aqui, e não é, fundamentalmente, fruto da ação da esquerda e nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais. (MARICATO, 1996, p. 7)

Como afirmam Jaramillo (2008), Fernandes (2001), Grostein (2002), a informalidade é comum em quase todas as cidades da América Latina. Entre 40% e 70% da população urbana nos países em desenvolvimento estão vivendo na informalidade, e esse modo de viver não é prerrogativa das classes sociais menos desfavorecidas. Tal situação faz pensar que o processo de urbanização nessas cidades guarda particularidades e especificidades com seu desenvolvimento econômico e político, pois



[...] *un lento crecimiento económico en contraposición con un acelerado crecimiento poblacional, un régimen de salarios bajos, la persistencia y difusión de actividades no capitalistas, gran rapidez del crecimiento urbano, una aguda desigualdad del ingreso y una gran debilidad del aparato estatal.* (Jaramillo, 2008)

A moradia na informalidade passa pela questão fundiária, representando um dos principais problemas a serem resolvidos no Brasil. E, dessa maneira, sendo necessário morar, é evidente que isso representa um custo. Cabe ressaltar, assim, que as áreas informais não surgem por acaso, ou por um simples desejo de uma população de baixa renda de morar em um lugar sem condições mínimas de habitabilidade. O espaço produz sua diferenciação social a partir do momento em que as residências são distribuídas sobre ele, configurando, assim, a paisagem urbana, pois as especificidades das moradias e de sua população estão na base do tipo e do nível das instalações e das funções que se ligam a elas.

Alguns fatores contribuem para que a informalidade na ocupação do espaço urbano para moradia não seja mais a exceção, e sim a regra, entre os quais se destacam: a especulação imobiliária; os critérios rígidos de parcelamento do solo adotados nas legislações municipais; e a insuficiência de programas habitacionais de interesse social de promoção pública ou privada.

As invasões e ocupações irregulares de terras públicas e privadas ocorrem em todo o Brasil e se encontram incluídas no que autores como Fernandes (2008) têm denominado como cidade ilegal. E a ilegalidade nas cidades tem se proliferado, sobretudo no contexto da economia informal, sendo a exclusão social e a segregação espacial as maiores consequências de tal fenômeno, que caracteriza o crescimento urbano (FERNANDES, 2008, p. 53). “Legalidade e ilegalidade não são mais duas faces do mesmo processo social de produção do espaço urbano, e ela não é só produto do mercado de terras e dos sistemas políticos: ela é produzida pela lei, e mais: não se restringe aos pobres” (FERNANDES, 2008, *ibid.*).

As tipologias e formas de informalidades de áreas urbanas são muitas, derivadas de vários fatores e configurando-se de maneiras distintas por todo o país. Favelas, invasões, ocupações, loteamentos irregulares, cortiços e, inclusive, loteamentos e conjuntos habitacionais promovidos pelos próprios governos enquadram-se nessa estrutura. Neste sentido, existe uma distinção entre conceitos utilizados, na maioria das vezes, de forma equivocada. A pesquisa optou em juntá-los tratando-os como informalidade. No entanto, é



relevante pontuá-los e descrevê-los para clareza do que está em análise. Rolnik (2003) adverte que:

[...] a condição de irregularidade não se refere a uma configuração espacial, mas a múltiplas. Desse modo, não se pode falar de irregularidade como se fosse um atributo intrínseco de um espaço urbano, como é a sua topografia ou a composição de seu solo. Não somente porque existem na própria ordem jurídico-urbanística muitos tipos de irregularidade, mas também porque as normas jurídicas podem ter, na prática, diferentes prevalentes. Assim, embora tanto as favelas como as casas populares autoconstruídas na periferia se encontrem no mesmo vasto campo da irregularidade, construir sem licença é hoje considerado muito menos ilícito do que morar em favelas (ROLNIK, 2003, p.182).

Grostein (2002) entende que o loteamento irregular é um processo de consolidação de loteamentos nas regiões periféricas dos centros urbanos, executados frequentemente em desacordo com as normas urbanísticas vigentes e ocupados por população de baixa renda (GROSTEIN, 1987, p.23). Essa classificação de irregular, no entendimento da pesquisa, não se limita à população de baixa renda, uma vez que a instalação de um loteamento envolve uma relação comercial de compra e venda de lotes, quer seja por meio do Estado com suas agências imobiliárias, quer por meio do mercado imobiliário. No limite, o que leva à condição de irregularidade é a morosidade e fragilidade administrativa do Poder Público em cumprir o rito das diretrizes urbanísticas estabelecidas, com isso, gerando os conflitos evidenciados no espaço urbano.

Petuba (2001) e Freitas (2004) classificam os termos invasão, ocupação, irregularidade e ilegalidade da seguinte maneira:

Invasão e ocupar são dois conceitos que podem até se firmar no mesmo ato concreto, mas que carregam em si conotações políticas e morais completamente diferenciadas. O primeiro é tipificado no Código Penal como “esbulho possessório visando à obtenção de vantagens econômicas ou financeiras”. Invasão é ferir o direito “sagrado” à propriedade prevista em Constituição. O segundo, forjado na própria dinâmica dos movimentos sociais de luta pela terra seja ela urbana ou rural, legitima-se a partir da discussão da função social da terra. Terra vazia não é terra invadida, é terra ocupada para cumprir seu fim social, visto que o ato em si não visa ao enriquecimento ou ao aproveitamento pessoal. (PETUBA, 2001)

Os termos irregularidade e clandestinidade muitas vezes são utilizados como sinônimos e, outras vezes, para designar os loteamentos desconhecidos, sem qualquer tipo de aprovação do Poder Público. De fato parece um equívoco falar em espaços clandestinos, pois, sendo o espaço concreto e não escondido, o espaço se lê e é visto. Grostein (1987) afirma que diversas vezes o termo clandestinidade tem sido usado de forma indiscriminada, sendo designados “tanto para loteamentos que são de fato ‘piratas’, ou desconhecidos do Poder



Público, como também para loteamentos que constam de algum modo nos cadastros municipais e tanto podem ter cumprido parcialmente as normas legais ou tê-las ignorado (GROSTEIN, 1987, p.23).

É possível reconhecer a informalidade de duas maneiras: a primeira (ilegal), que trata da falta de documento de propriedade nos moldes atuais, tornando assim a moradia ilegal; e a segunda (irregular), que é o não cumprimento dos parâmetros urbanísticos fixados pela legislação. Assim, as ocupações ilegais são aquelas em que os possuidores não têm o título de propriedade ou de posse do imóvel. São “ilegais”, posto que violam a lei, já que, *a priori*, não seria permitido ocupar lugar que não lhes pertence, sem vínculo jurídico para regularizar a situação, como é o caso das locações. Já as ocupações irregulares são as que não têm aprovação do município para sua ocupação, ou seja, em geral não atende aos padrões urbanísticos previstos nas leis de uso e parcelamento do solo urbano (SAÚLE JUNIOR, 1999; SOUZA, 2003). Para Castro (2007), “as ocupações irregulares urbanas surgiram com os aglomerados de sub-habitação nas áreas de invasão pela população de baixa renda e são reflexos do processo de urbanização do Brasil”.

A forma mais clássica, pioneira e conhecida de informalidade na ocupação em áreas urbanas é a favela. Desde a década de 1950, diferentes autores vêm estudando esta forma urbana de morar sob diversos ângulos, a exemplo de Abreu (1997), Rodrigues (2001), Ribeiro (1994) e Parisse (1969). As discussões são abrangentes, indo da questão habitacional até o comportamento político de seus moradores.

As favelas são fruto do processo de diferenciação de acesso à moradia, que gera a segregação socioespacial, e a exclusão social, que ocorre em todas as cidades brasileiras desde sua gênese, no fim do século XIX, com a ocupação do Morro da Providência, na cidade do Rio de Janeiro. Tal espaço foi ocupado por contingente populacional proveniente das classes sociais de baixa renda, expulsas dos cortiços, e pelos militares sobreviventes da Guerra de Canudos, que passaram a tratá-lo como “Morro da Favela”, em referência a uma planta nordestina (*Cnidocolus phyllacanthus*) com o mesmo nome. A estes últimos o governo da época, fim do século XIX, havia prometido habitação quando do retorno da guerra. Contudo, o que aconteceu foi o contrário, ficando os combatentes sem local para habitar.

As favelas sempre foram tratadas como um espaço estigmatizado, sem precedentes, ao serem vistas como problema pelo Poder Público; como local de marginais, sendo necessário acabar com ela para acabar com esses marginais; local onde se conseguem votos fazendo



promessas e tratando seus moradores como iguais apenas em período de eleição; e, como se trata de migrantes, é preciso treiná-los, para que possam interagir no meio urbano. Surgem quase sempre em terrenos de menor valor imobiliário, fora da especulação imobiliária; situados em encostas ou em terrenos sujeitos a inundação; em geral, com padrão construtivo bastante tosco; deficiência de recursos higiênicos; conformando um agrupamento de 15 ou 20 unidades, no mínimo; desobedecendo às regras e normas de parcelamento do solo urbano e da propriedade da terra – aliás, o que há de comum em todas as conceituações sobre favela é a ausência de titularidade legal da posse da terra (PARISSE, 1969; RODRIGUES, 2007).

Oficialmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) denomina favela como aglomerado subnormal, conceituado assim:

Os aglomerados humanos que possuem total ou parcialmente, proporções mínimas com agrupamentos prediais ou residenciais formados com unidades de número geralmente superior a 50; tipo de habitação com predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construído principalmente de folhas-de-flandres, chapas zincadas ou materiais semelhantes; a condição jurídica da ocupação seria de construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida; com ausência de melhoramentos públicos, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada; e com ausência de infraestrutura urbana, áreas não urbanizadas, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento. A esse conjunto de critérios, o IBGE chamou o que é conhecido por favela no país inteiro, de “aglomerado subnormal. (IBGE, Censo Demográfico 2010)

Cocco (2012) afirma que a favela é fruto de relações violentas de poder sobre a vida, mas também é território de resistência, quando não nasce no horizonte da disciplina e do funcionalismo. Afirma o autor que

ela é fruto de relações violentas de poder sobre a vida: escravagismo ontem e, hoje, novas formas de biopoder no tráfico de drogas, na exploração e expropriação das grandes empresas e grupos de comunicação e, por fim, na tecnocracia do Estado obcecada pelo neodesenvolvimentismo. Mas ela também é um potente território de resistência: contra o trabalho assalariado, como no caso dos ambulantes, camelôs, autônomos e pequenos comerciantes; contra o hábitat disciplinar e (des)funcional dos conjuntos habitacionais propostos por programas governamentais (o Minha Casa, Minha Vida do governo federal, usado nas remoções cariocas); e contra a homogeneização cultural que deseja enclausurar a população em formas de entretenimento popular. (COCCO, 2012<sup>3</sup>)

Para além de parâmetros urbanísticos, a informalidade apresenta relações muitas vezes obscuras e não estudadas, acentuando cada vez mais a segregação socioespacial e a exclusão social. Um dos fatores que agravam ainda mais essa questão é o fato de a dinâmica da

---

<sup>3</sup> Acesso em: <<http://diplomatique.org.br/devir-mundo-da-favela-e-devir-favela-do-mundo/>>.



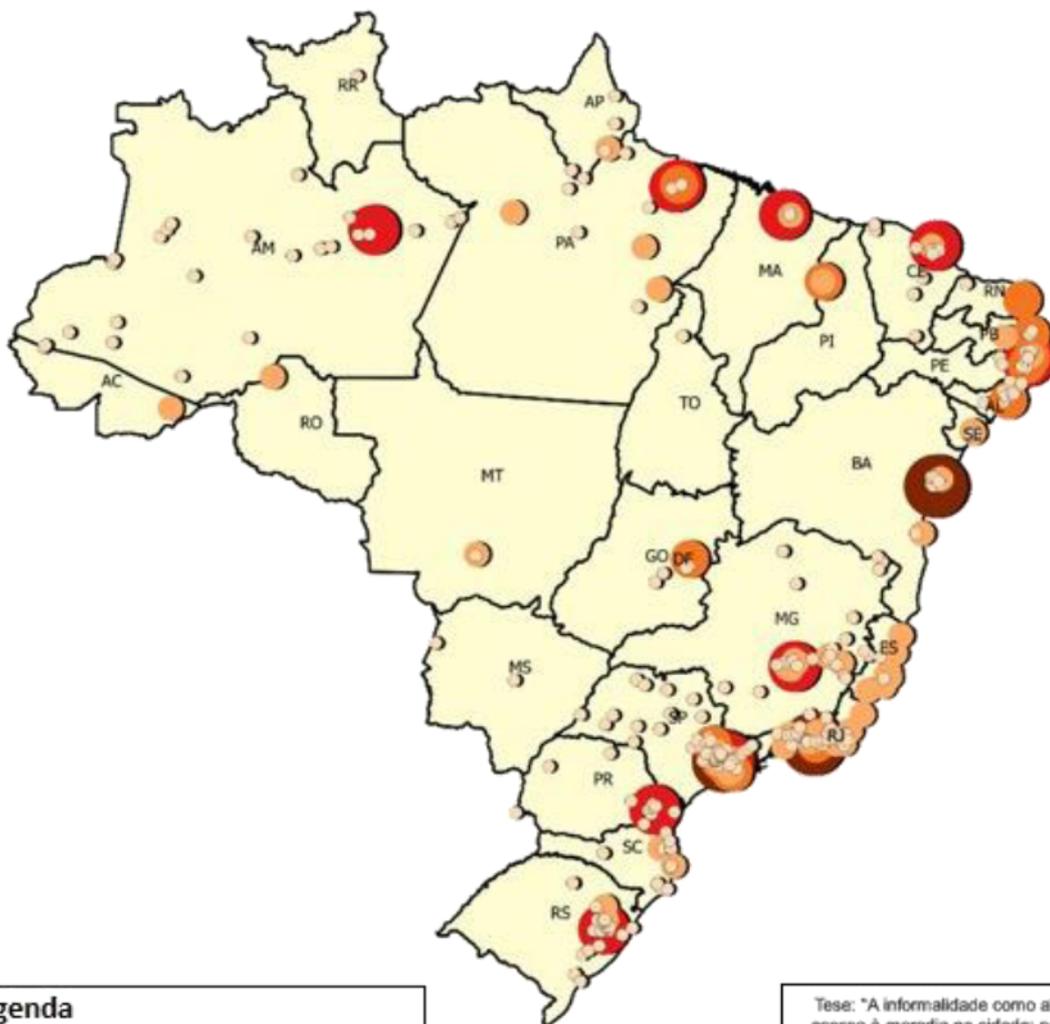
informalidade só ser mensurada sob o ponto de vista da baixa renda, aquela relativa aos aglomerados subnormais, às favelas, às invasões, expondo assim uma fragilidade institucional do Poder Público em fazer a gestão desses espaços. A informalidade apresentada pela classe média e alta não é capturada nos dados, estabelecendo mais uma vez um contraste de classes na resolução dos problemas, visto que, para os governos, é, em certa medida, tolerada a informalidade produzida por essas classes, não apresentando assim um “problema” tão urgente em ser combatido.

Há uma dificuldade em se apurar a dimensão da informalidade da população de média e alta renda devido à fragilidade institucional ou até mesmo a conveniência em não realizar o registro administrativo desta situação. Contudo, o IBGE apresenta, para fins estatísticos, ainda que de forma subdimensionada, a informalidade nos aglomerados subnormais. De acordo com o registro do Censo Demográfico 2010, há a ocorrência de favelas em 33% dos 5.564 municípios. O maior número de registro de aglomerados está nos Estados do Paraná, de São Paulo, do Rio de Janeiro, Amapá, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Entre os Estados da Região Nordeste destacam-se Ceará, Alagoas, Pernambuco e Bahia, e ainda há a concentração ao longo dos municípios do litoral e um número razoável no Estado do Amazonas. Ressalte-se, no entanto, que parte expressiva dessas ocupações está nas metrópoles ou nos demais aglomerados urbanos que concentram maior parte da população brasileira e encontram-se dispersos por todo o território nacional.

Na **Figura 5**, visualiza-se a distribuição dos domicílios na condição de aglomerados subnormais, que segundo o IBGE somam 6.329 ocorrências (favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas), sendo desse total 3.954 localizados no Sudeste do país. O total de população residindo nessas condições soma mais de 11 milhões de habitantes.

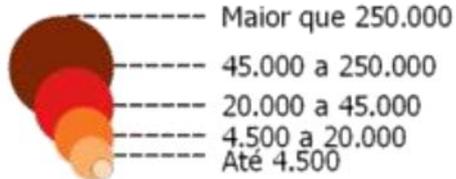


### Brasil – Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais

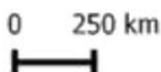


#### Legenda

Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais



Obs: Autorizo a utilização e reprodução deste cartograma, desde que citada a fonte.



Tese: "A informalidade como alternativa ao acesso à moradia na cidade: por que ela é, mas não deve ser?"

© 2016 – Suzana Dias Rabelo de Oliveira



Dados: IBGE - Censo Demográfico 2010



Outra tipologia da informalidade são os parcelamentos conhecidos como condomínios de alta, média e baixa renda. Mas, é mais comum em ocupação de população de classe média, que, considerando o histórico processo de especulação imobiliária e os altos preços praticados pelo mercado imobiliário nas áreas mais centrais das cidades, vê a sua capacidade de investir em um imóvel no mercado formal se reduzir; e também devido ao longo tempo de ausência de política habitacional promovida pelo Estado para essa classe de renda, entre outros fatores que motivam tal prática, como a especulação com a expectativa de regularização fundiária.

Acontece que não seriam informais caso seguissem o regramento legal disposto na Lei de Parcelamento do Solo – Lei n.º 6766/1979 –, que dispõe sobre loteamentos. Contudo, o que se tem visto, pelo menos no caso de Brasília, é a mudança de uso de propriedades rurais para urbanas com o intuito de constituir esses condomínios. De acordo com o dispositivo legal, "considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes." A Lei estabelece, ainda, no seu art. 3º, que somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definida pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal.

Define a Lei que não será permitido o parcelamento do solo: em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção<sup>4</sup>, ou seja, observadas as exigências dispostas na Lei, trata-se de uma alternativa à produção de unidades habitacionais. Contudo, há ainda a prática de instalação de parcelamentos sem observância da legislação, conformando a informalidade promovida pela classe média. Esta prática leva a vários riscos, pois, assim como nas áreas vulneráveis das favelas, esses condomínios podem sofrer com graves processos erosivos e também com a impossibilidade jurídica de sua regularização, além de colocarem em risco a saúde da população com o consumo de água poluída ou contaminada, entre outros.

---

<sup>4</sup> Ver Lei n.º 6769/79 em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm)



Um dado importante a ser considerado nesse processo de informalidade urbana é o déficit habitacional presente no país, pois, com a demanda por moradia, pode ser um dos fatores que dificultam a solução da informalidade associado às classes sociais mais baixas, e também as classes de média renda.

O cálculo do déficit habitacional é realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP)<sup>5</sup> em parceria com o Ministério das Cidades, e está ligado à deficiência de estoque de moradias. Em 2010, segundo o Censo Demográfico, foi estimada uma carência de 6,9 milhões de unidades habitacionais, sendo que 85% se encontravam em áreas urbanas.

A FJP define o déficit habitacional como aquele

[...] ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. (FJP, 2013, p. 13)

Para o cálculo do índice a FJP, utiliza a soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. Os componentes são calculados de forma sequencial, no qual a verificação de um critério está condicionada à não ocorrência dos critérios anteriores. A forma de cálculo garante que não há dupla contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos critérios e uma ou mais famílias conviventes secundárias (FJP, 2013, p. 14).

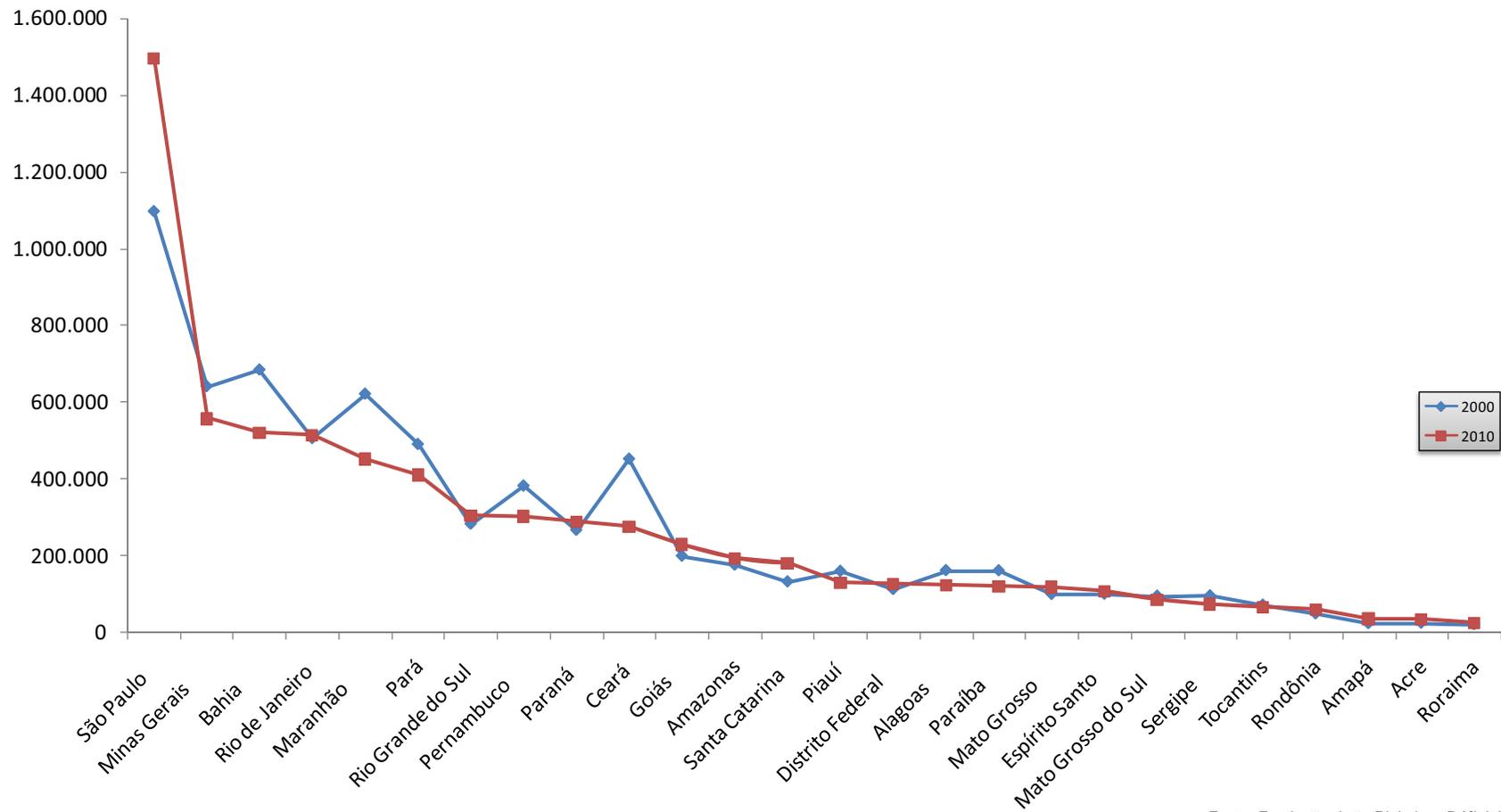
No **Gráfico 2** apresenta-se, de forma resumida, o déficit habitacional total de domicílios particulares permanentes, segundo as unidades da Federação em 2000 e 2010. Apesar de se esperar uma tendência de queda no déficit em uma década, o que se constata é que na metade dos estados do país isso não se confirmou, pelo menos de forma absoluta, ou seja, é possível

---

<sup>5</sup> Para conhecer a metodologia ver: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>



**Gráfico 1 – Brasil – Número absoluto do déficit habitacional total de domicílios, nas UFs, em 2000 e 2010**



Fonte: Fundação João Pinheiro - Déficit Habitacional 2010



inferir que as políticas públicas urbanas não foram suficientes para suprir a carência de unidades e a adequação das demais. Desta feita, pode-se justificar, ainda que preliminarmente, a ocorrência da informalidade na ocupação de áreas urbanas partindo-se desse indicador.

O déficit habitacional em 2010, segundo o censo demográfico, era de 12,1% dos domicílios do país (considerando somente os domicílios particulares permanentes), cerca de mais de 6,490 milhões unidades. As unidades da Federação da Região Sudeste são as que concentram maior percentual de déficit do país, alcançando 38%, correspondendo a cerca de 2,674 milhões de unidades – dessas, mais da metade no Estado de São Paulo (1,495 milhões).

São expressivos também os dados referentes à Região Nordeste, onde se percebe um número elevado de unidades, sobretudo nos Estados do Maranhão, com 421 mil, e da Bahia, com 521 mil unidades. O Maranhão apresenta o maior déficit habitacional relativo do país, de 27,3%. Esse valor é 13 pontos percentuais acima da média da Região Nordeste, que possui déficit relativo de 14,1%.

Diante do panorama da informalidade nas áreas urbanas (é possível que existam outras formas não mapeadas) são vários os fatores que contribuem para o surgimento desse fenômeno e comprometem o desenvolvimento das cidades brasileiras, entre eles a relação entre transporte público e a oferta de moradia, considerando a carência habitacional evidenciada no déficit apresentado anteriormente.

Morar na informalidade significa estar em condição de permanente insegurança, pois a moradia, além de um direito social, é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde. Assim, outras razões para a existência desse problema se destacam, como o modelo de urbanização segregador e excludente, que guarda raízes de uma sociedade patrimonialista e clientelista.

Até aqui esta sessão abordou a categoria da produção do espaço urbano e a informalidade no contexto da urbanização desigual do espaço. Na sequência será apresentado o entendimento sobre o conteúdo dos instrumentos das políticas públicas urbanas, mais especificamente o de regularização fundiária urbana.

## **1.2 A Regularização Fundiária Urbana no Brasil**

O Estado, por meio de suas instituições, mais especificamente do governo, é o produtor por excelência de políticas públicas de mitigação ou prevenção de problemas. As



políticas públicas apontam que os governos são o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem.

Entende-se, portanto, que para as políticas públicas existirem é necessário que tenham um conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, uma intencionalidade pública e uma resposta a um problema público. Essa resposta ao problema visa à satisfação do interesse de uma coletividade, sendo assim a concretização da ação governamental traduzida em programas e ações que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. (SOUZA, 2006; SECCHI, 2013; AMABILE et ali, 2012). Nesta linha, trata-se, na visão de Saravia (2006), de

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p.29)

Neste sentido, há o esforço do Poder Público, por meio dos Governos, em elaborar políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas à moradia e à regularização fundiária urbana. Contudo, por vezes, tais políticas têm sido pensadas dissociadas do processo de urbanização e da produção do espaço nas cidades, processo que provoca contradições com os objetivos propostos.

É possível inferir que o Estado brasileiro, marcadamente patrimonialista, não pensou suas ações com o mesmo sentido de “público” que designa em essência toda a sociedade. Ao contrário, o público sempre se restringiu a uma parcela minoritária da população que compõe o mercado de consumo. E, não é de causar espanto a existência de políticas urbanas destinadas às melhorias da cidade formal privilegiada, enquanto as periferias pobres padecem da ausência de melhorias e infraestruturas tão necessárias à condição humana (BRASIL, 2009). Desta feita, no campo da política pública urbana o que se tem evidenciado é um “conjunto de políticas que muitas vezes excluem em vez de incluir, desintegram em vez de integrar, dificultam em vez de facilitar, em especial quando se trata de atender as demandas das classes sociais mais baixas.” (BRASIL, 2009). E, neste sentido, a política pública de regularização fundiária urbana não se concretiza de forma plena no território brasileiro.

A regularização fundiária urbana possui como objetivo promover a segurança jurídica da propriedade/moradia ao legalizá-la fundiária e urbanisticamente (quando possível) ao mesmo tempo em que proporciona a requalificação. O paradigma brasileiro de regularização



tem se concentrado mais fortemente na questão urbanística secundarizando a questão da titulação. Contudo, desarticuladamente de outras políticas públicas, a regularização promove o alcance dos benefícios espaciais de forma muito lenta, sendo que em alguns momentos este alcance é pleno, em outros parcial, pois há capacidades de resposta diferenciadas entre as municipalidades em absorver as atribuições legais.

No limite, o alcance da estrutura necessária para garantir bem-estar às populações que têm seus lotes regularizados se dá em um espaço-tempo muito aquém do necessário, pois o acesso aos serviços e equipamentos de infraestrutura urbana e as melhorias imateriais como educação, acesso a informação e aperfeiçoamento profissional se dá tardiamente, inviabilizando a moradia e a cidadania plena e reforçando a dependência das áreas centrais onde os serviços estão mais adensados.

É possível afirmar, e sabe-se em geral, que a regularização fundiária urbana fomenta o mercado imobiliário na informalidade, no Brasil e na América Latina, uma vez que não há o controle do Estado na pós-regularização. Desta maneira, como pontua Bazolli (2012), “Caberia à municipalidade criar mecanismos para assegurar a permanência das famílias nos locais regularizados e uma fiscalização rígida dificultando a transferência dos imóveis, condições não constatadas na práxis da execução dos programas de regularização fundiária urbana” (BAZOLLI, 2012), pois exatamente aqui reitera-se que as municipalidades tem capacidades de resposta diferenciadas em absorver suas atribuições legais.

A história da questão fundiária e de sua regularização no Brasil é longa; remonta à formação do território com a concessão das terras em Sesmarias, e chega aos dias atuais ainda com muitas incertezas e ações sem sucesso. Mas, também evoluiu e avançou no aspecto legal e institucional, conforme pode ser visto na **Figura 6**, que apresenta a evolução normativa e legal sobre a questão fundiária, sobretudo no período da redemocratização do país com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com ela os dispositivos que tratam de forma direta a questão da regularização fundiária urbana, como as Lei n.º 9.785/99, a Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e a Lei n.º 11.977/2009 (Minha Casa Minha Vida).

Sobre o processo histórico e geográfico da posse da terra no Brasil, autores como Lima (1954), Abreu (1997), Ferreira (2009) têm apresentado a constituição deste processo e sua evolução ao longo do tempo. Assim, a posse da terra no Brasil deu-se por "direito de conquista" (LIMA, 1954), de modo que [...] todas as terras 'descobertas' passaram a ser

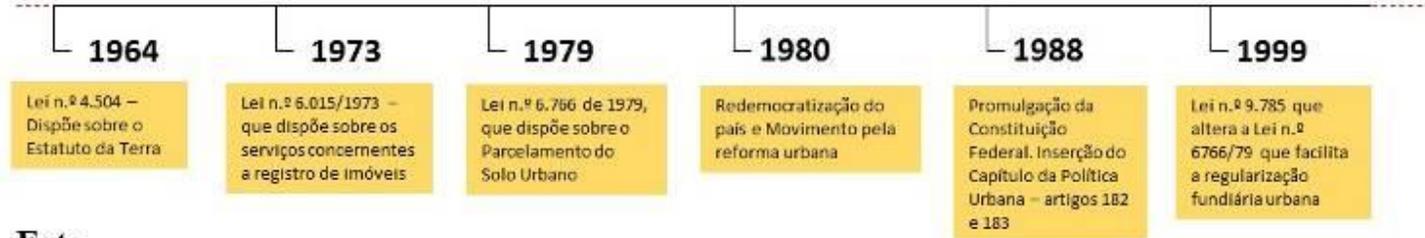


### Ano



### Fato

### Ano



### Fato

### Ano



### Fato

Figura 6 – Linha do tempo sobre a legislação relacionada à questão fundiária no Brasil



consideradas como terra virgem sem qualquer senhorio ou cultivo anterior, o que permitiu que a Coroa pudesse transpassá-las a terceiros, visando com isso a assegurar a colonização” (ABREU, 1997). A situação jurídica das terras até 1822 era definida pelo Sistema Sesmarial, pelas Posses e por Terras Devolutas onde não havia o cumprimento de encargos. "A ocupação do nosso solo pelos capitães descobridores, transportou, inteira, a propriedade de nosso imensurável território para além-mar para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da ordem de cristo” (LIMA, 1954).

A partir de 1850, com a promulgação da Lei de Terras, há a inovação de introduzir a noção jurídica de propriedade privada da terra para legitimar suas aquisições, ou seja, a terra adquire valor e é colocada no mercado. Com essa medida a ideia foi de legitimar a posse por meio de sua aquisição e permitir a venda das terras devolutas do Estado. Ficou assim legitimada a posse de quem já detinha "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação “pacífica e sem contestação”. O resto, de propriedade da Coroa, passou a ser leiloado. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela (FERREIRA, 2009<sup>6</sup>).

No início do século XX, houve a edição de leis importantes. Aqui se destaca o Código Civil, em 1916, e o Estatuto da Terra, em 1964, que, apesar de regular os direitos e as obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de reforma agrária, traz definições importantes para a questão fundiária, como a propriedade familiar, o minifúndio, o latifúndio, o imóvel rural. Aliás, há que se dizer que muito da informalidade encontrada nas cidades se dá em imóveis rurais, com a transformação de uso sendo efetivada de forma indiscriminada com a evolução do processo de urbanização das cidades brasileiras, como é o caso da cidade de Brasília.

A partir dos anos de 1980, com a redemocratização, o Brasil passou por uma nova ordem urbanística. A eleição entre os princípios fundamentais do país, enquanto Estado Democrático de Direito, da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), predispôs o direito social à moradia, como estabelecido no art.6º da Carta Magna, "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (grifo nosso).

---

<sup>6</sup> *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários Brasília/São Paulo*. Ministério das Cidades/Aliança de Cidades Primeira impressão: jan. 2009.



É fato que a regularização fundiária, sobretudo a urbana, foi bandeira dos movimentos pela reforma urbana, tendo suas conquistas manifestas com o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e o instrumento da regularização fundiária, entre outros instrumentos, e é uma prova do avanço da questão da regularização no país.

Anterior à CF houve um ponto decisivo no tempo, que foi a aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei Federal n.º 6.766/1979. Assim, no art. 182. "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (Constituição Federal, 1988).

O Estatuto da Cidade traz como uma de suas diretrizes gerais (art. 2º, XIV), "a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais".

A política de regularização fundiária assume a condição inequívoca de requerer um trabalho que envolva as dimensões jurídica, urbanística e social. E essa visão, em várias dimensões, foi se aperfeiçoando desde o Estatuto da Cidade até a promulgação da Lei n.º 11.977/2009, que define Regularização Fundiária em seu artigo 46:

"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"<sup>7</sup>.

Até a publicação de lei específica o instituto da regularização fundiária urbana não encontrava obrigatoriedade de aplicação nos planos diretores, nem mesmo no de Brasília. Por isso, até o último Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/2009), não havia estratégias eficazes de regularização fundiária urbana nos planos anteriores. Em boa medida, isso se deve ao fato de o Estatuto das Cidades tratar a R.F. somente como diretriz geral (art. 1º, Inciso XIV, e art. 4º, V, g), e não informar como a regularização deverá ser

---

<sup>7</sup> Acesso em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>.



realizada e nem como se institui ZEIS. Contudo, essa lacuna de regramento veio a ser suprida com a Lei Federal n.º 11.977, de 2009.

Em Brasília, no entanto, com a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/09, aprovado pela Lei Complementar n.º 803, de 25 de abril de 2009, e atualizado pela Lei Complementar n.º 854/2012, a Regularização Fundiária torna-se uma das Estratégias de Ordenamento Territorial.

A Estratégia de Regularização Fundiária visa à adequação de assentamentos informais preexistentes às conformidades legais, por meio de ações prioritárias nas Áreas de Regularização de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A partir da década de 1980, surgem vários exemplos por todo o Brasil de aplicação do instrumento da regularização fundiária urbana<sup>8</sup>, o Pró-Favela, de Belo Horizonte, e Prezeis, do Recife, ambos de 1983, ganharam outro fôlego com a Constituição Federal de 1988, que reconheceu o *direito da população à regularização fundiária* nos casos estipulados.

A experiência do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse (Prezeis), no Recife, foi pioneira no processo de regularização fundiária urbana brasileira. Concebido no Recife, teve como referência a urbanização de favelas, provocando com isso um redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional. O projeto do Prezeis partiu de movimento popular e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife. O objetivo fundamental do projeto foi atuar na regularização urbanística e fundiária do Recife para garantir o direito à moradia, tendo na Lei Federal n.º 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade – o resultado da luta dos movimentos sociais urbanos. A experiência de Recife inspirou vários municípios a direcionarem suas políticas públicas, porém ainda vem ocorrendo de forma pontual e isolada nos diversos municípios brasileiros, ou seja, a informalidade no espaço urbano passa a ser visível na agenda pública a partir do momento em que se promovem mecanismos para mitigação desta questão.

A base jurídica para essas experiências foram os preceitos da Lei n.º 6.766/79, que regula o parcelamento do solo em todo o país. Essa Lei criou o conceito de “urbanização específica”, admitindo a possibilidade de tratamento parcial de algumas situações especiais de

---

<sup>8</sup> Para conhecer algumas experiências, ver BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Urbana no Brasil – Brasília, 2009.



parcelamento do solo com critérios diferenciados dos gerais. Contudo, o que ainda se vê é que o direito à propriedade no Brasil parece ainda ser aquele individual, sem considerar o acesso universal, justo, igual e democrático dos recursos da cidade, o que gera uma contradição, pois a cidade deve ser reconhecidamente o espaço por excelência da prática da cidadania e da democracia, e o que se nota é um padrão especulativo e acumulativo, acentuado nos últimos anos, de crescimento das cidades (FERNANDES, 2002, p. 12–13).

O enfrentamento da questão da informalidade na ocupação do espaço urbano, por meio da regularização fundiária urbana, tem oportunizado diversas abordagens conceituais e ideológicas, mormente em relação à forma e à eficácia dos instrumentos disponíveis ou necessários para sua execução. Algumas defendendo o tratamento político para a posse da terra, e outros, o direito da propriedade como meio eficaz de garantia de acesso à posse segura da terra.

Como uma das precursoras do direito da propriedade em um olhar mais amplo, Alfonsin (1997) define a regularização fundiária urbana como

o processo jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, implicando acessoriamente em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população atingida pelo projeto. (ALFONSIN, 1997, p. 1.572)

Há a compreensão de que a regularização fundiária urbana refere-se exclusivamente ao ato de promover ações de legalização fundiária das áreas e lotes ocupados informalmente, resultando na titulação final dos beneficiários. Isto significa tornar legal a posse da terra ocupada. E é difícil encontrar alguma experiência que tenha combinado de forma efetiva as dimensões jurídicas e urbanísticas nesse processo (FERNANDES, 2002; ANDRADE, 2008).

Mas, contudo, o paradigma brasileiro de regularização fundiária encontra-se fortemente ancorado muito mais na urbanização do que na titulação. O exemplo do processo que ocorre na Cidade Estrutural, resultado da pesquisa empírica, demonstra esse paradigma, quando as ações de infraestrutura e urbanização são muito mais enfatizadas em detrimento da questão da titulação. O conceito de urbanização das favelas, “mas sem titulação”, foi empregado em vários programas de urbanização de favelas Brasil afora, inclusive o Programa Favela Bairro, mas sem entregar qualquer título, fazendo com que as pessoas vivessem e vivam, até hoje, de forma vulnerável quanto à segurança jurídica da propriedade.

No entendimento de Gonçalves (2009), a regularização fundiária consiste em promover a posse dos habitantes e a urbanização do local sem recorrer à remoção da



população para outras localidades. Quando possível, é assim que têm sido realizadas as ações de regularização fundiária. Mas, existem situações em que a remoção de população se faz necessária por conta das ocupações em áreas inapropriadas.

Outro paradigma adotado, sobretudo pelas instituições internacionais como o BID, e preconizado nos trabalhos do peruano Hernando de Soto<sup>9</sup>, é a transferência de títulos fundiários, sobretudo de propriedade privada independente de urbanização das áreas. Essa medida é preconizada como a solução para resolver a informalidade na ocupação de áreas informais nas cidades.

Barbosa e Soares (2012) afirmam que a regularização fundiária é um importante instrumento que veio para defender o direito ao título da propriedade e "buscar garantir acesso a terra urbanizada, aos serviços públicos, à permanência e ao combate à irregularidade no espaço de produção como forma de habitação adequada e regularizada" (BARBOSA e SOARES, 2012, p.267). O objetivo da regularização fundiária, no entender dos autores, é o bem-estar social e a correção das distorções urbanas, evitando assim novas ocupações urbanas irregulares e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Para os autores, este processo

[...] consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à normalização de assentamentos irregulares e a 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. (BARBOSA E SOARES, 2012, p. 262).

Minnicelli (2008), ao efetuar retrospectiva sobre a evolução da regularização fundiária lembra que no seu início tinha objetivos diferentes dos de hoje, focando principalmente na erradicação das favelas ou nas questões urbanísticas, dando um aspecto mais regrado e organizado. Isto é, não se presumiria a garantia da posse das propriedades e a redução da insegurança jurídica a seus moradores. Assim, percebe-se que a legislação avança ao priorizar e assegurar a garantia da propriedade por meio de documento público. Os princípios e direitos

---

<sup>9</sup> O programa de regularização do Peru envolve a legalização estreita da posse por meio de escritura pública. Essa abordagem foi inspirada na hipótese de Hernando de Soto de que a segurança da posse é um gatilho para o desenvolvimento, pois estimula o acesso a financiamento, atividade econômica e melhoria da moradia. De 1996 a 2006, o Peru emitiu mais de 1,5 milhão de escrituras de propriedades livres e alodiais a um custo médio de USD\$ 64 por família. As avaliações indicam que a segurança da posse teve pouco impacto sobre o acesso ao crédito, rendeu algum investimento em habitação e pode ter contribuído para certa redução da pobreza, embora os canais causais para este último efeito não estejam claros. A segurança da posse aumentou os valores de propriedade em cerca de 25%, muito mais do que o custo da escritura (FERNANDES, 2011, p.3).



consagrados na Constituição da República que se relacionam com a regularização fundiária dizem respeito à propriedade, ao meio ambiente, à moradia e à qualidade de vida.

Existe, ainda, a distinção entre regularização fundiária de interesse social e regularização de interesse específico. A primeira diz respeito aos assentamentos ocupados, predominantemente por população de baixa renda e que cumpram as exigências constitucionais previstas no artigo 183 da CF, quais sejam: – ocupação pacífica por mais de cinco anos; – áreas de até 250m<sup>2</sup>; e – utilizadas como única moradia beneficiando famílias que não tenham propriedade imobiliária urbana ou rural. Esse processo aplica-se aos assentamentos já instalados/ocupados e devem estar situados em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; ou serem declarados de interesse para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, nos casos de áreas da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. Já a regularização de interesse específico só é analisada a partir do momento em que não é caracterizada como de interesse social, mas que ainda assim desperta sentido de organização de interesse para a cidade apesar de suas irregularidades.

Os atores que têm legitimidade para promover o processo de regularização fundiária urbana pela lei são: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; a população moradora dos assentamentos informais, de maneira individual ou em grupo; cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público; e entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária. É fato que esses atores entre outros, na maioria das vezes são os que promovem a informalidade no espaço urbano. Desta feita, o que está em jogo são as relações conflituosas e contraditórias promovidas por esses atores/agentes, pois o que se tem evidenciado nas últimas décadas é que os processos de regularização não foram intensificados, mas os de adensamento da informalidade sim. Isto enfraquece o instrumento da regularização fundiária que tem por pressuposto garantir o acesso à moradia digna e à cidade legal.

A regularização fundiária urbana deve ser encarada para além de instrumento urbanístico no contexto da produção do espaço urbano. Conceder o título da terra e a segurança jurídica para a população são medidas importantes, mas não garantem por si só totalmente a cidadania. Como afirma Gonçalves (2009, p. 245), "a regularização fundiária pode legalizar o solo, mas reforçar a exclusão da população beneficiada, quando não se preveem mecanismos para desestimular uma excessiva valorização imobiliária".



É possível inferir que o país dispõe de mecanismos jurídicos satisfatórios para a consecução de uma política voltada à regularização fundiária. Contudo, mais importante do que dispor de dispositivos legais para sua efetivação, torna-se necessária a implantação de políticas públicas que promovam a sua realização, aplicando, desse modo, os dispositivos legais. E a controvérsia na regularização fundiária urbana reside na valorização espacial imobiliária que ocorre onde o capital imobiliário usa a política para a especulação do espaço e para acentuar e retroalimentar a informalidade nos espaços informais. Por fim, as políticas públicas isoladas permitem concluir que não são suficientes para promover à parcela da população que carece de moradia a regularização de suas habitações.

No capítulo 2, a seguir, será apresentada a dinâmica espacial de Brasília com sua lógica de continuidades e rupturas que não acompanha as estratégias de planejamento traçadas nos planos de desenvolvimento territorial para a Cidade.



# **CAPÍTULO 2**

## **BRASÍLIA E A DINÂMICA DA CIDADE: CONTINUIDADES E RUPTURAS**



Fotografia: Arquivo Público do Distrito Federal, ArPDF

*A vontade de criar uma nova Capital, essa vontade criadora se confundiu, assim, com a vontade de um homem. Tão certo estava ele dessa interdependência que tinha, bem nítida, a consciência da necessidade de tudo fazer dentro do seu período de governo, de modo que a construção da Cidade se tornasse um fato irreversível. Por aí já se começa a ter ideia da relativa fragilidade dessa vontade criadora.*

*(Milton Santos, 1964)*



Esse capítulo tem por objetivo trazer um resgate espacial do projeto do Plano Piloto de Brasília e como a cidade foi sendo produzida e concebida fora de seus limites, ou seja, do espaço concebido ao espaço produzido, como definiu Penna (2000).

Em seu planejamento urbano foram concebidos muitos planos e programas para disciplinar o uso do território, que ainda assim não foram suficientes para promover um ordenamento mais equilibrado. A cidade apresenta uma dinâmica e uma lógica com continuidades e rupturas que não acompanham as estratégias propostas nos planos. Neste sentido, ao olhar para os planos aqui apresentados, a ideia foi identificar se havia alguma previsão para impedir ou diminuir a informalidade e para a aplicação do instrumento da regularização fundiária urbana. E, com isso, responder ao objetivo de entender os limites impostos à ação dos governos em mitigar a informalidade no espaço urbano e promover a regularização fundiária urbana.

## **2.1. Do projeto de Cidade à dinâmica da Cidade**

A história de Brasília foi e é registrada sob diversas abordagens. A mais comum aponta que a nova capital do Brasil surge de um sonho de seus fundadores, que idealizaram-na como uma capital administrativa onde todas as demais funções deveriam orbitar em função deste caráter de cidade. Essa função garantiria ao Estado o seu papel de “planejador, promotor, construtor, financiador e proprietário da terra urbana e rural” (SILVEIRA, 1998, p.148). Não se esperava, contudo, que a cidade se tornasse industrial e nem um grande polo comercial (SANTOS, 1964). Planejava-se, portanto, uma cidade com dinâmica controlada, o que se constata uma contradição, desde a sua gênese, com a implantação da informalidade nos núcleos urbanos.

A construção da capital e sua ocupação territorial nascem no processo de industrialização e metropolização pelo qual passavam as grandes cidades brasileiras, e guarda forte relação com o processo de urbanização em curso no Brasil. Teve sua concepção inicial de cidade fortemente ancorada no Projeto do Plano Piloto, que foi idealizado entre 500 e 700 mil habitantes até o ano 2000, e esgotado esse limite haveria a ampliação para outras cidades.

O Plano Piloto de Brasília, apontado como modelo brasileiro de planejamento urbano modernista, teve como premissa ser uma cidade democrática e com acesso igual aos bens e serviços. Contudo, após mais de 50 anos de existência esse modelo esgota-se ao se [...]



materializar nas dezenas de núcleos esparsos no território, denotando apartação e exclusão socioespacial (PAVIANI, 2003).

No projeto original do Plano Piloto de Brasília a cidade foi pensada com uma visão excessivamente racional (e até romântica) de não considerar o processo de urbanização brasileiro, que é marcadamente segregador, e, portanto, relegando ao segundo plano o social. Isso se demonstra com a valorização financeira dos imóveis quando da gradação social que "poderá ser dosada facilmente atribuindo-se maior valor a determinadas quadras." (GDF, 1991). Afirma o projeto que deveria ser impedida a "enquietação de favelas tanto na periferia urbana quanto na rural" (GDF, 1991). Esse argumento do plano explicita características de projeto segregador de cidade, uma vez que, como afirma Gouvêa (1995) o Estado atua como agente da ideologia dominante ao exercer o controle sobre o espaço.

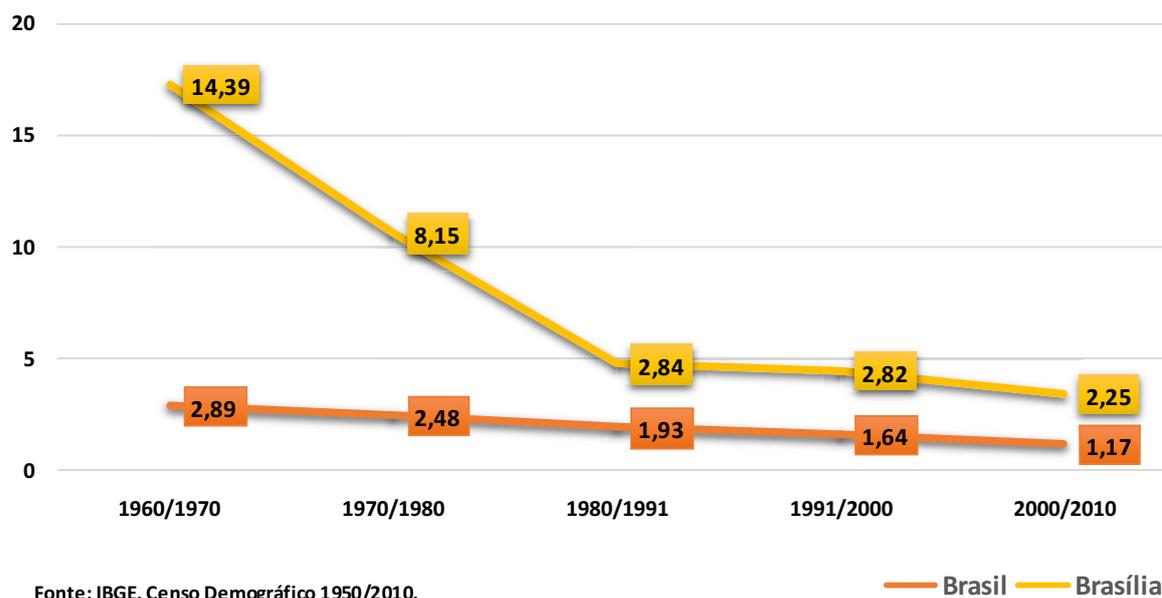
Brasília já nasce um modelo de cidade segregadora ao não prever a fixação do contingente que migrou para a construção da cidade, ao contrário das demais cidades, que vão se tornando segregadoras com o tempo. Tem-se, portanto, um modelo de cidade onde o social foi estritamente pensado para atender à burocracia, e os cidadãos que vieram para construí-la não seriam incluídos nesse meio. Com isso, a cidade nunca geraria empregos para esse conjunto de pessoas. Assim, Brasília é uma "velha" cidade nova ao perpetuar uma disposição espacial que marcou as cidades coloniais onde os ricos habitam o centro e os pobres as áreas periféricas, ao contrário das metrópoles nacionais modernas, que vem experimentando um modelo de concentração das classes abastadas em áreas periféricas na forma de enclaves (condomínios de alto padrão, a exemplo de Baruei, em São Paulo; Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro; ou Lauro de Freitas, na Bahia).

Portanto, trata-se de uma cidade marcada por um modelo excludente de ocupação do espaço urbano, estabelecido antes mesmo de sua inauguração com ocupações produzidas em situação de informalidade pelos próprios governos para ajuste da demanda por habitação na cidade.

A dinâmica demográfica da cidade se caracteriza por uma alta taxa de crescimento geométrico populacional oriundo de ciclos migratórios e de população nascida na capital, com ritmo de crescimento bastante superior aos da média do país. No **Gráfico 3**, os dados apurados nos censos demográficos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nas décadas de 1960 a 2010, comprovam tal fato.



**Gráfico 2 – Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente (%)**



Para Brasília o tempo e sua dinâmica foram perversos, pois se mostraram intensos e acelerados. Assim, esse crescimento seria consequência da demanda necessária por trabalhadores para a construção das infraestruturas necessárias para a realização dos serviços essenciais ao funcionamento de uma cidade, fator que gera atração de contingente populacional adicional àquele que viria para construção civil.

As altas taxas de crescimento demográfico não foram acompanhadas por políticas de ordenamento do espaço. Isso possibilitou que a própria cidade se organizasse a revelia do planejamento estatal, caracterizando um processo contraditório para uma cidade planejada. Além disso, o crescimento populacional como fator de expansão da cidade e juntamente com os interesses do capital imobiliário acabaram por exercer pressão demasiada sobre a ocupação das terras urbanas para uso residencial (PENNA, 2000).

O crescimento populacional de Brasília se dá fortemente por um processo migratório expressivo e diverso quanto à origem e a função que desempenharia na cidade. Na década de 1950 eram pouco mais de 12 mil pessoas residindo nos municípios, até então goianos, de Planaltina e Brazlândia e em fazendas do entorno, segundo dados da Codeplan.

No momento mais intenso da construção do Plano Piloto de Brasília, nas décadas de 1960/70 e 70/80, as correntes migratórias constituíam o principal fator formador da população do Distrito Federal, com um número de 358.014 e 488.546 migrantes, respectivamente, conforme dados da Codeplan. Nas décadas de 1980/91, ainda de acordo com a Codeplan, o



número de migrantes diminuiu consideravelmente, apresentando uma média anual de 8.966, e uma taxa média geográfica de crescimento anual de 2,84, que permaneceu relativamente estável até 2005. A partir de 1991 começa a ocorrer um declínio significativo nas taxas de crescimento da população, mas ainda assim bastante expressiva em relação à taxa média brasileira. Isso pode ser consequência de uma migração de retorno para as cidades que fazem limite com o DF, o chamado Entorno de Brasília.

A população total, em termos absolutos, de acordo com a “Contagem da População de 1996 – IBGE”, registrava 1.821.946 habitantes distribuídos nas dezenove Regiões Administrativas existentes à época. Já no ano de 2000 a população residente era de 2.051.146, e em 2010, de acordo com o Censo Demográfico, 2.570.160 habitantes, nas 30 RAs que possuem áreas com unidades residenciais. Os dados mais recentes do IBGE, para o ano de 2016, apontam para uma estimativa de 2.977.216 habitantes em todas as 31 RAs. Contudo, o perfil atual da população já é de mais de 50% de contingente nascido na cidade.

Brasília é constituída por Regiões Administrativas (RAs), **Figura 7**, com o intuito de dar mais eficácia à ação governamental, descentralizar seus serviços, distribuir os recursos e coordenar as políticas públicas no espaço. Cada uma dessas regiões possui uma estrutura de administração regional com um administrador nomeado pelo Governador<sup>10</sup>.

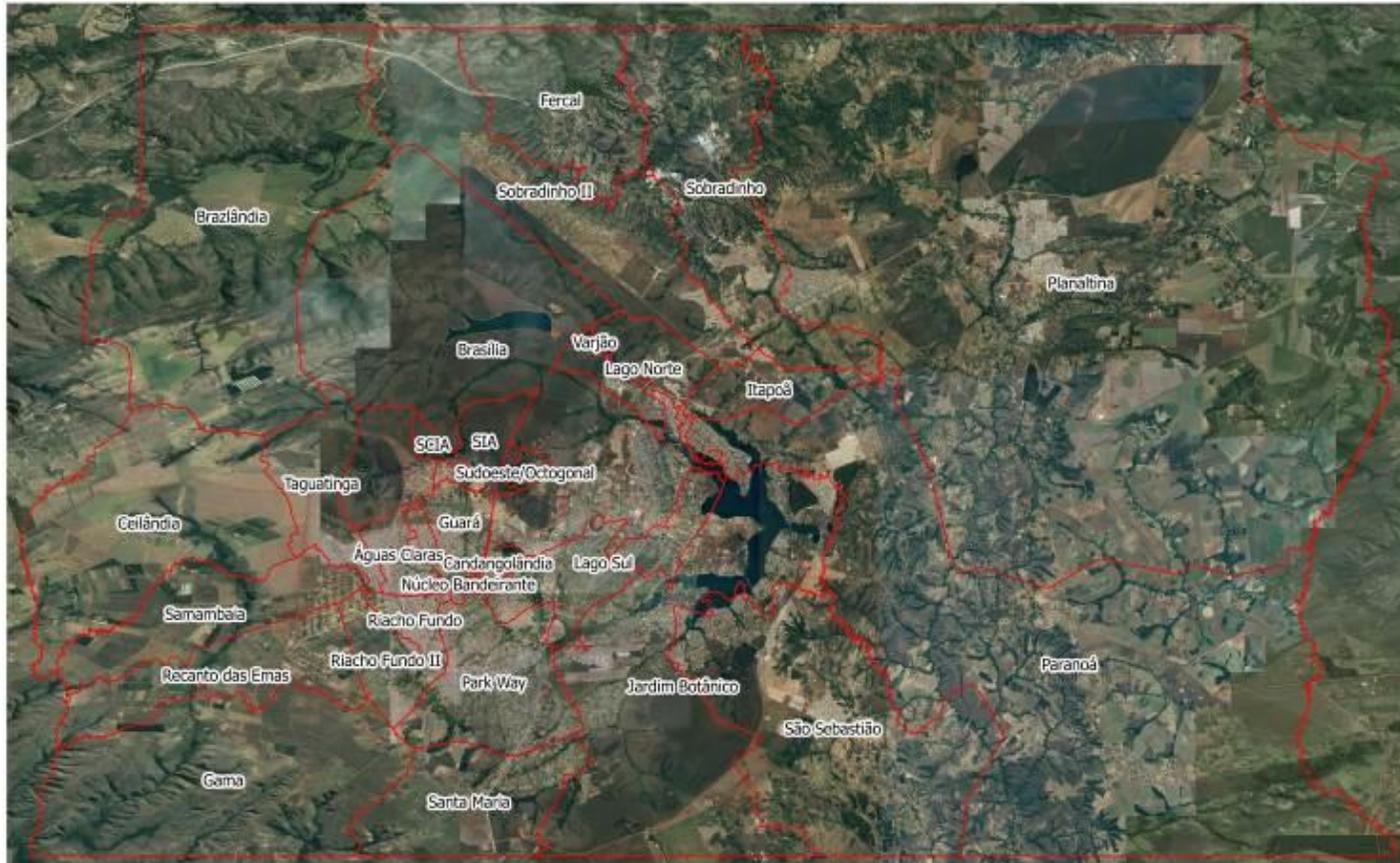
Evidencia-se, contudo, um descompasso entre a legislação de criação das Regiões Administrativas e a sua formação espacial propriamente dita, pois os núcleos urbanos foram surgindo sem o planejamento que reuniria urbanização e titulação para os moradores. Um exemplo disso é a constituição de cidades como a Cidade Livre em 1956, posteriormente denominada Núcleo Bandeirante, a cidade de Taguatinga em 1958, Gama e Sobradinho em 1960, Ceilândia em 1971 e, por fim, só para citar algumas, o Guará 1 e o Guará 2, em 1969 e 1973, respectivamente. Ainda há, até os dias atuais, pendências de regularização fundiária e urbanização nessas cidades.

---

<sup>10</sup> Em 1964 ocorreu a primeira divisão administrativa do DF, em oito RAs, por meio da Lei n.º 4545/64. Com o adensamento e crescimento urbano-espacial, fez-se necessário redefinir novas RAs de acordo com a localização dos novos núcleos habitacionais implantados e suas áreas de influência. Até o início dos anos de 2000 havia 19 RAs criadas por lei. Muitas delas, como mencionado, surgem da informalidade promovida pelo próprio Poder Público para atender a demanda habitacional. Em 2011 somavam 30 e, finalmente, em 2014 chegou-se ao número de 31 RAs.



## BRASÍLIA: REGIÕES ADMINISTRATIVAS



Legenda

Regiões Administrativas

Google Satellite

“A informalidade como alternativa à moradia na cidade: por que ela é, mas não deve ser?”

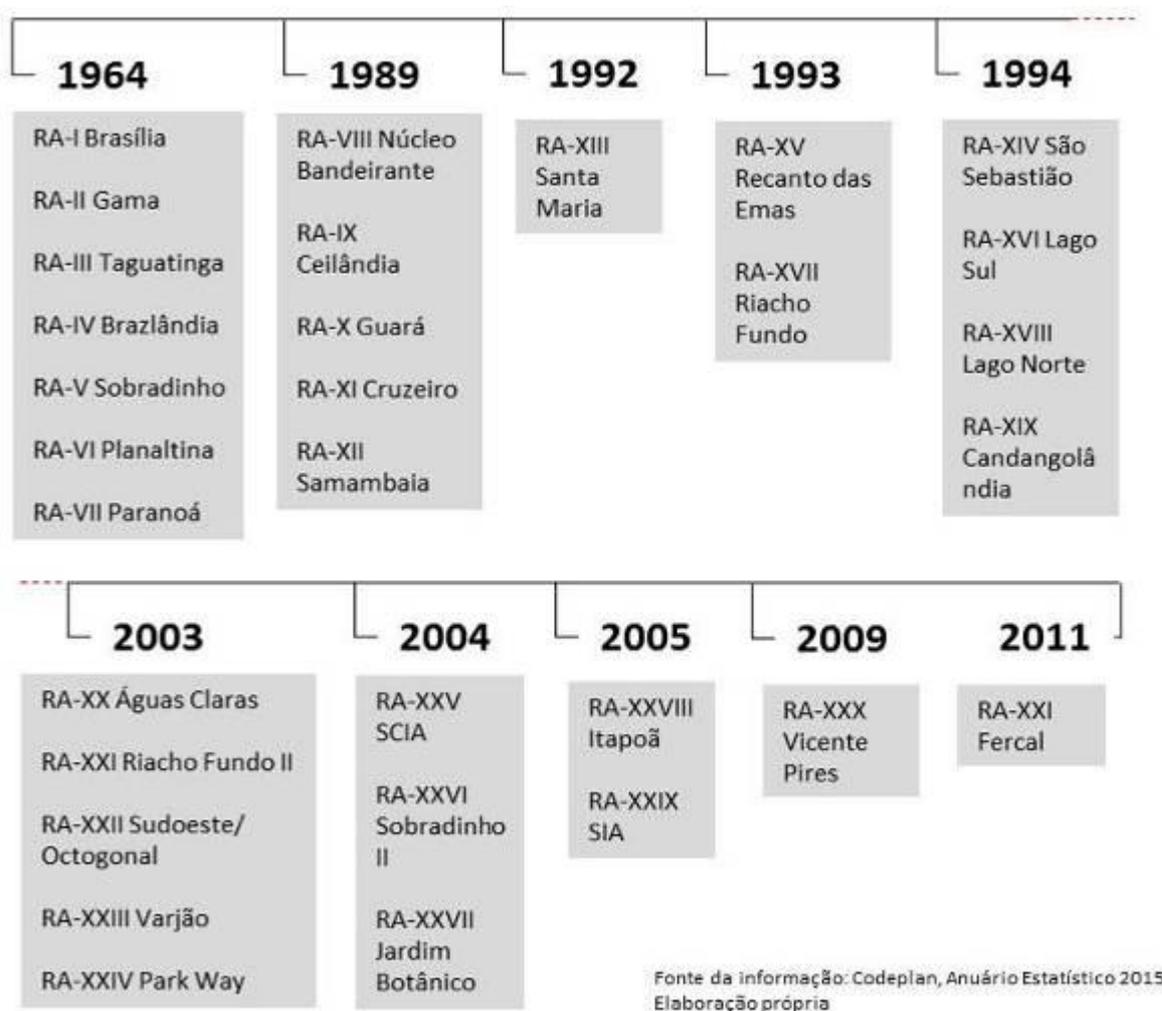
© Suzana Dias Rabelo de Oliveira



Figura 7 – Brasília – Regiões Administrativas



Ao se olhar a legislação de criação dessas cidades, em uma linha do tempo apresentada na **Figura 8**, fica claro que elas foram criadas por força de políticas públicas de urbanização da cidade para suprir demanda habitacional, mas sem o devido regramento legal. Tal fato reforça a presença de informalidade em todas as RAs e os processos de regularização fundiária ainda num espaço-tempo dissociado da realidade.



**Figura 8 – Linha do tempo da legislação que cria as Regiões Administrativas em Brasília.**

Ao longo de seus mais de 50 anos, Brasília evoluiu social e espacialmente. Seu crescimento se deu de formas e ritmos diferenciados, com a incorporação sucessiva de novas áreas, fruto da indução da urbanização da cidade estar concentrada no poder estatal com uma política de gestão centralizada na preservação do projeto urbanístico do Plano Piloto, bem como a manutenção da função político administrativa da capital. Além disso, foi feita a opção por um modelo de não adensamento com forma de ocupação horizontalizada e com uma



prática de ocupação de novas áreas fora do centro sem a ocupação completa das já implantadas. Em vez de adotar um plano de ocupação de forma ordenada, dando prioridade ao adensamento às cidades formais que já existiam estruturadas, o que ocorreu foi a implantação de novas regiões administrativas fora do centro da cidade antes mesmo de sua ocupação completa. Com isso, verifica-se que a cidade sucumbiu aos anseios de seus idealizadores, manifestos nas dezenas de núcleos esparsos no território, apresentando, portanto, um polinucleamento, como afirma Paviani (2003).

A cidade é um campo de forças medido pelos interesses dos grupos hegemônicos que a produzem. Assim, cria-se o fato da informalidade com as várias Regiões Administrativas não regularizadas para depois se proceder à sua urbanização e regularização fundiária, o que é um total paradoxo para se pensar uma cidade. Os custos de um processo de regularização fundiária são muito maiores e demorados do que os de planejamento de uma cidade dentro dos padrões urbanísticos e legais. Contudo, como afirma Anjos (2012), “o espaço urbano nunca está organizado de forma definitiva, não é estático e se modifica e se movimenta permanentemente” (ANJOS, 2012, p.12). Isto posto, o espaço é político e se revela de acordo com os interesses e a estratégia espacial e de poder.

A síntese da configuração espacial<sup>11</sup> de crescimento da cidade pode ser observada com a dinâmica existente desde a década de 1950 (**Figura 9**) com uma ocupação urbana inicial de forma tímida e concentrada em poucos núcleos esparsos no território. Havia somente os municípios pertencentes ao estado de Goiás que foram incorporados ao quadrilátero do DF. Com a construção do Plano Piloto e os constantes fluxos migratórios começou a ocorrer a ocupação urbana dos outros espaços dentro do território do DF (**Figura 10**) entre as décadas de 1950 e 1960, e já se verificava uma pulverização espacial dos núcleos urbanos.

---

<sup>11</sup> Acesso aos mapas em: <<http://www.segeth.df.gov.br/component/content/article/284-mapas/281-mapas.html>>.

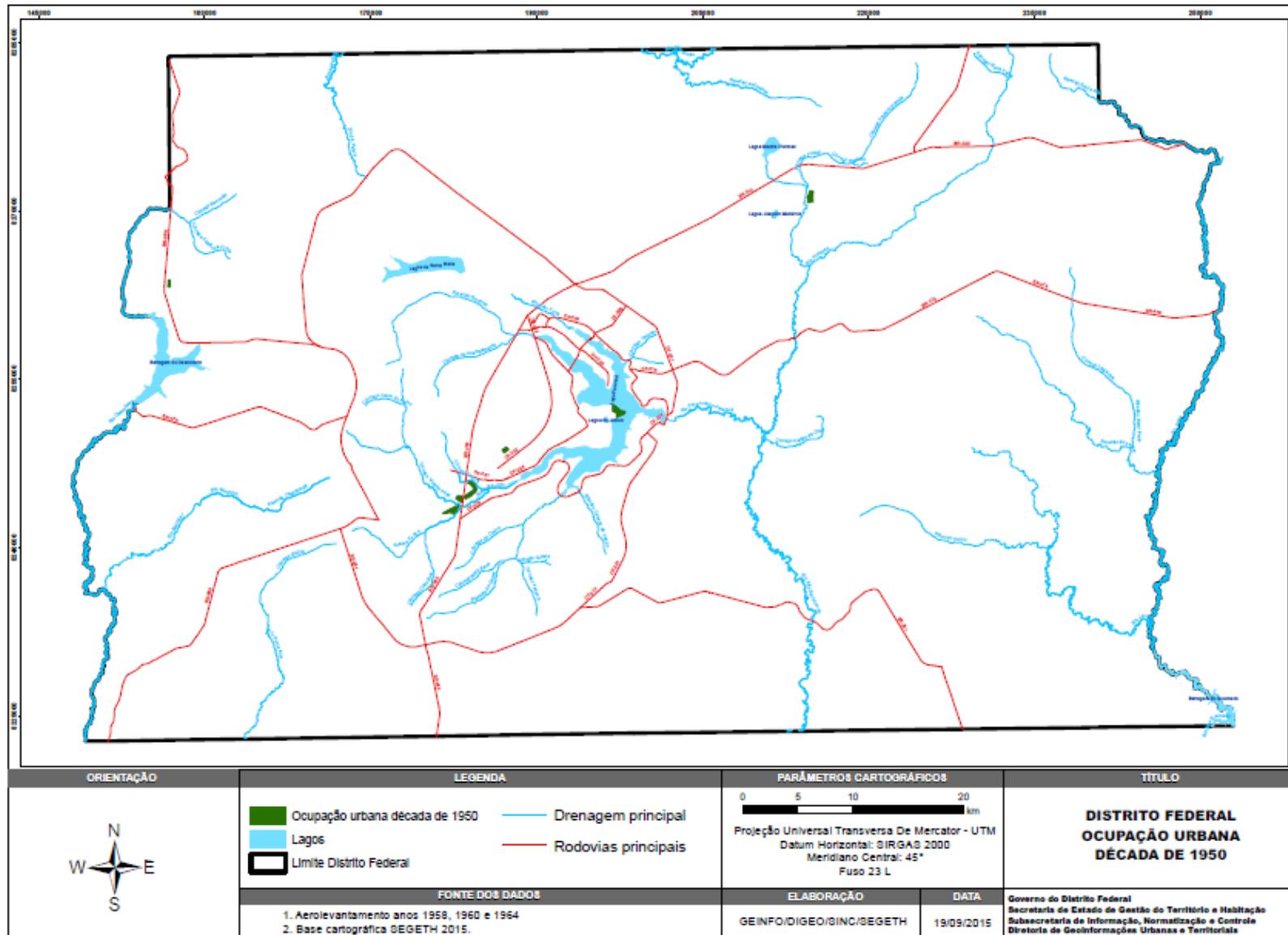


Figura 9 – Distrito Federal: ocupação urbana década de 1950.

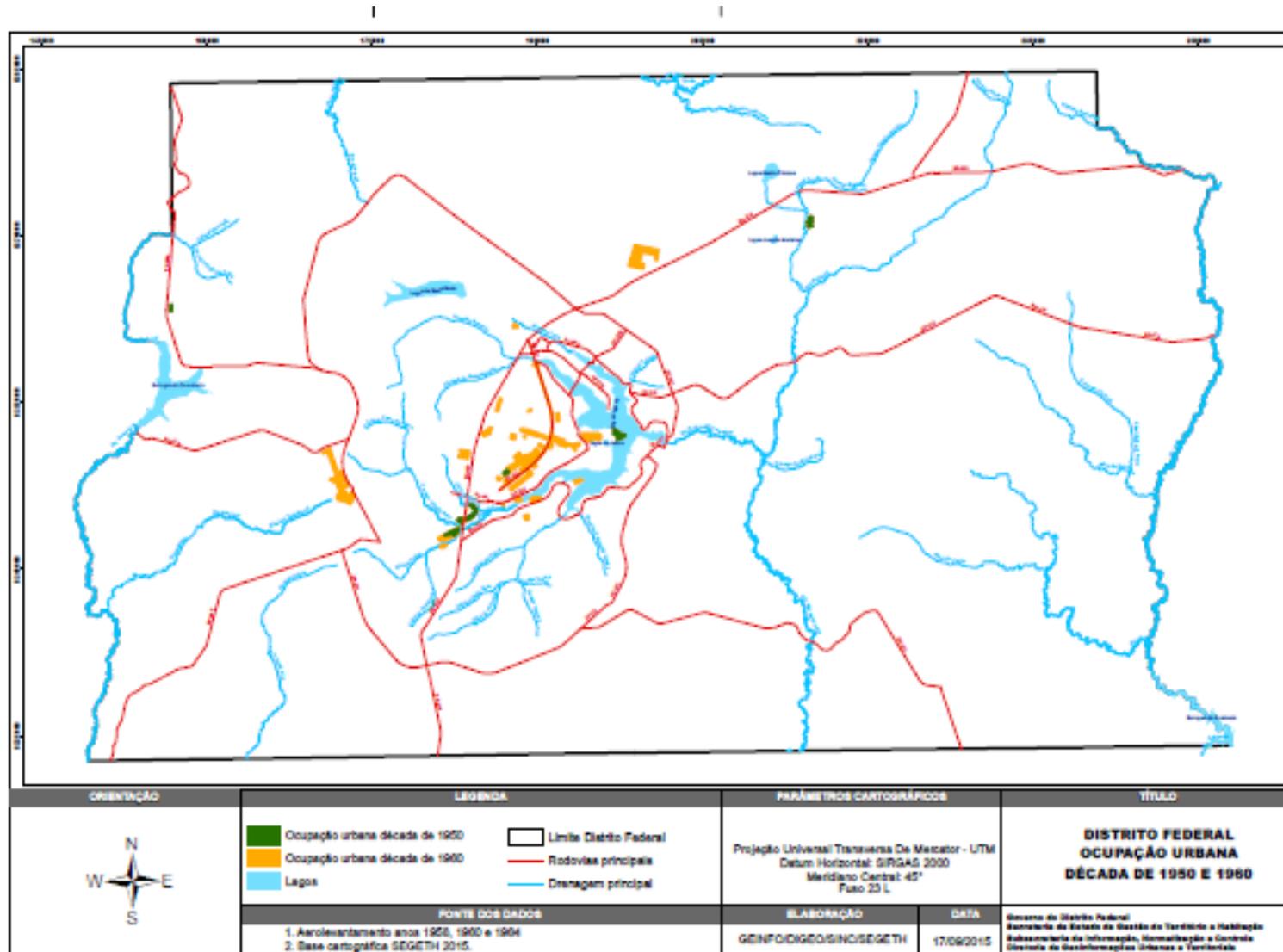
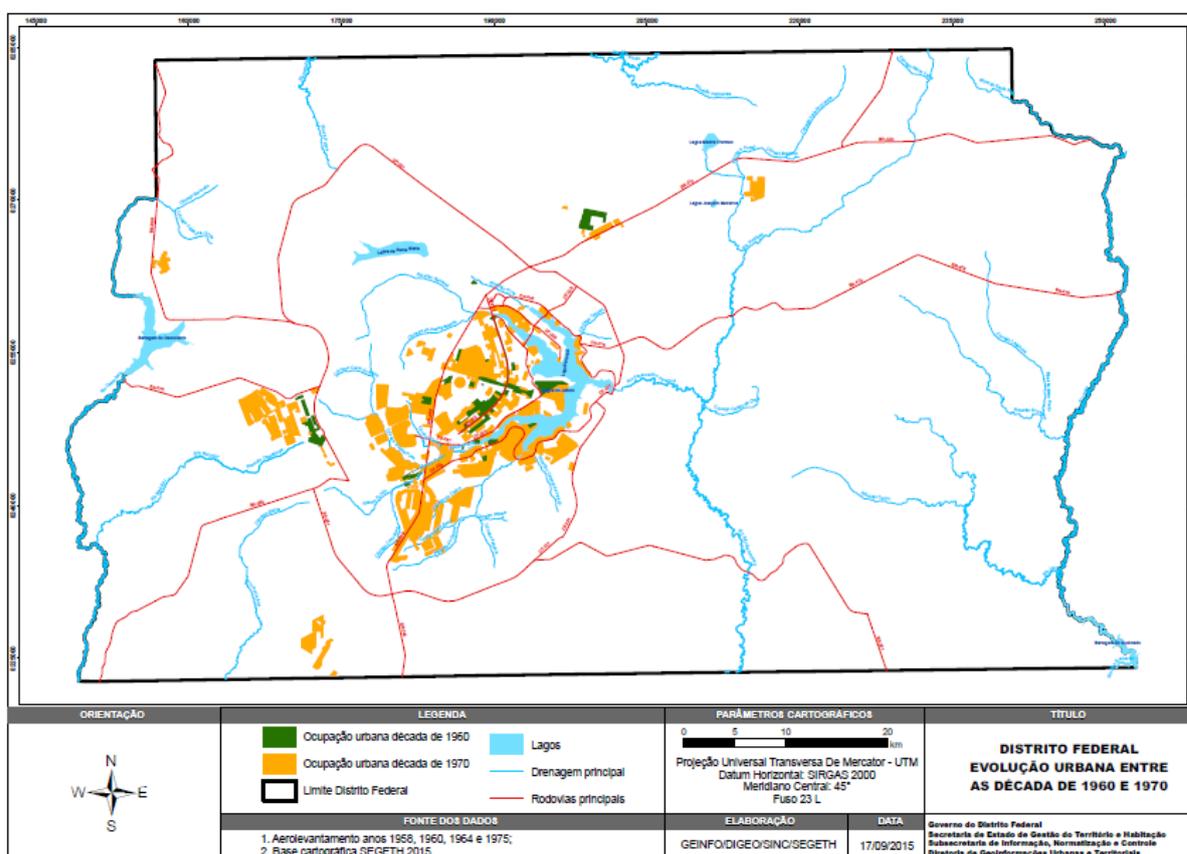


Figura 10 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas de 1950 e 1960.



Nas décadas seguintes, 1960 e 1970/ 1970–1980 a cidade apresenta o seu "boom" de crescimento. De poucos núcleos esparsos observa-se a intensificação populacional em vários outros núcleos urbanos, especialmente concentrados na porção sul e sudeste do território (**Figuras 11 e 12**). A estrutura urbana apresenta o polinucleamento que retrata a característica de cidade com forte processo de segregação socioespacial. É nesse período que se iniciam as primeiras remoções de "invasões" no Plano Piloto e a criação de áreas para assentar a população removida. Além disso, os primeiros indícios de irregularidades em áreas rurais com a transformação do uso rural em urbano.



**Figura 11 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas de 1960 e 1970**

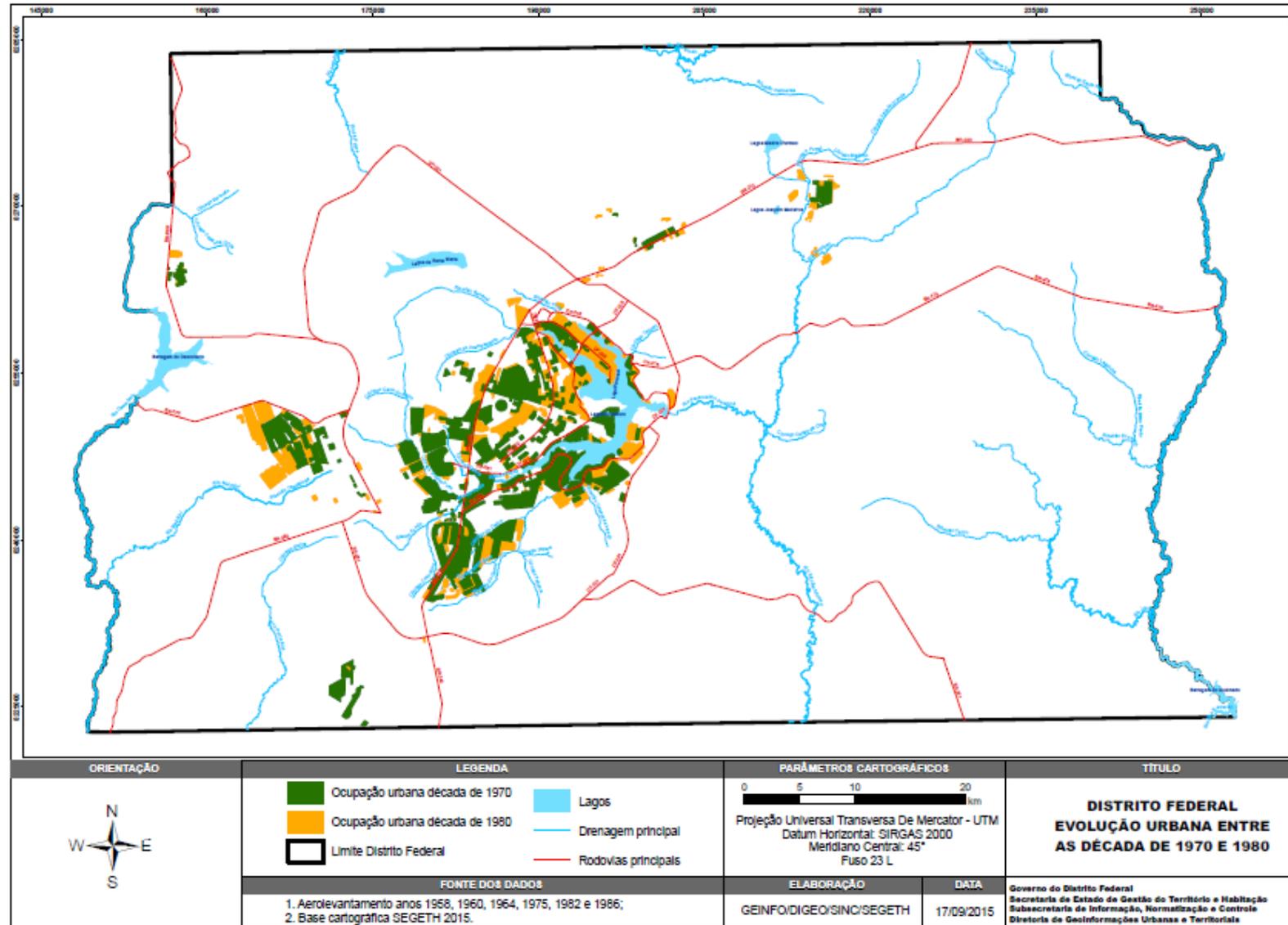


Figura 12 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas 1970 e 1980.



Entre as décadas de 1980 e 1990 já havia um esgotamento de espaços no Plano Piloto para a expansão da cidade (**Figura 13**). Surgem com intensidade, de forma espontânea, vários processos de informalidade no espaço urbano, bem como ações governamentais de implementação de assentamentos sem o devido tratamento à questão habitacional. Com pouco mais de 20 anos a cidade já se configura como uma jovem metrópole que apresenta as contradições espaciais observadas em metrópoles brasileiras já consolidadas, quer sejam relacionadas às questões habitacionais, quer sejam nas questões relacionadas a transportes, só para citar algumas.

Nas décadas de 1990 até 2010 (**Figura 14**), a cidade já assume uma feição metropolitana, apresentando, entre outros, problemas ambientais com a pressão sobre as bacias hidrográficas de São Bartolomeu e Paranoá. A informalidade na ocupação do espaço urbano torna-se questão de agenda dos governos, mas ainda sem soluções definitivas para o seu controle. Evidencia-se o processo de crescimento acelerado e desordenado que repercute nos diversos núcleos urbanos que sofrem cada vez mais com a segregação socioespacial. Brasília, como bem pontua Anjos (2008, p.39), representa a síntese do Brasil: "o novo e o velho, o projetado e o não projetado, a riqueza e a pobreza, o planejado e o não planejado, alta densidade e baixa densidade, resultando num território de extremos e de extremas contradições territoriais e sociais" (ANJOS, 2012).

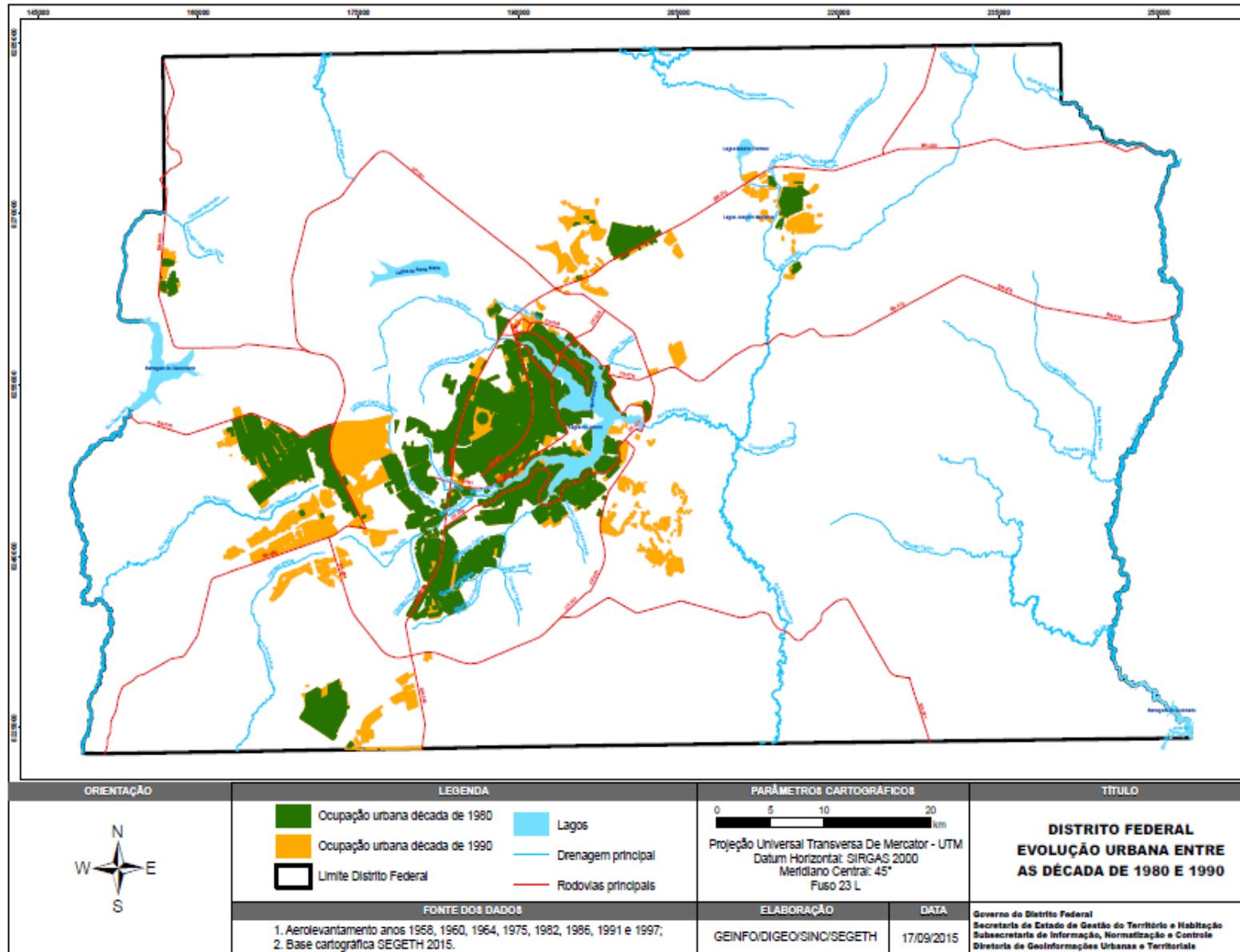
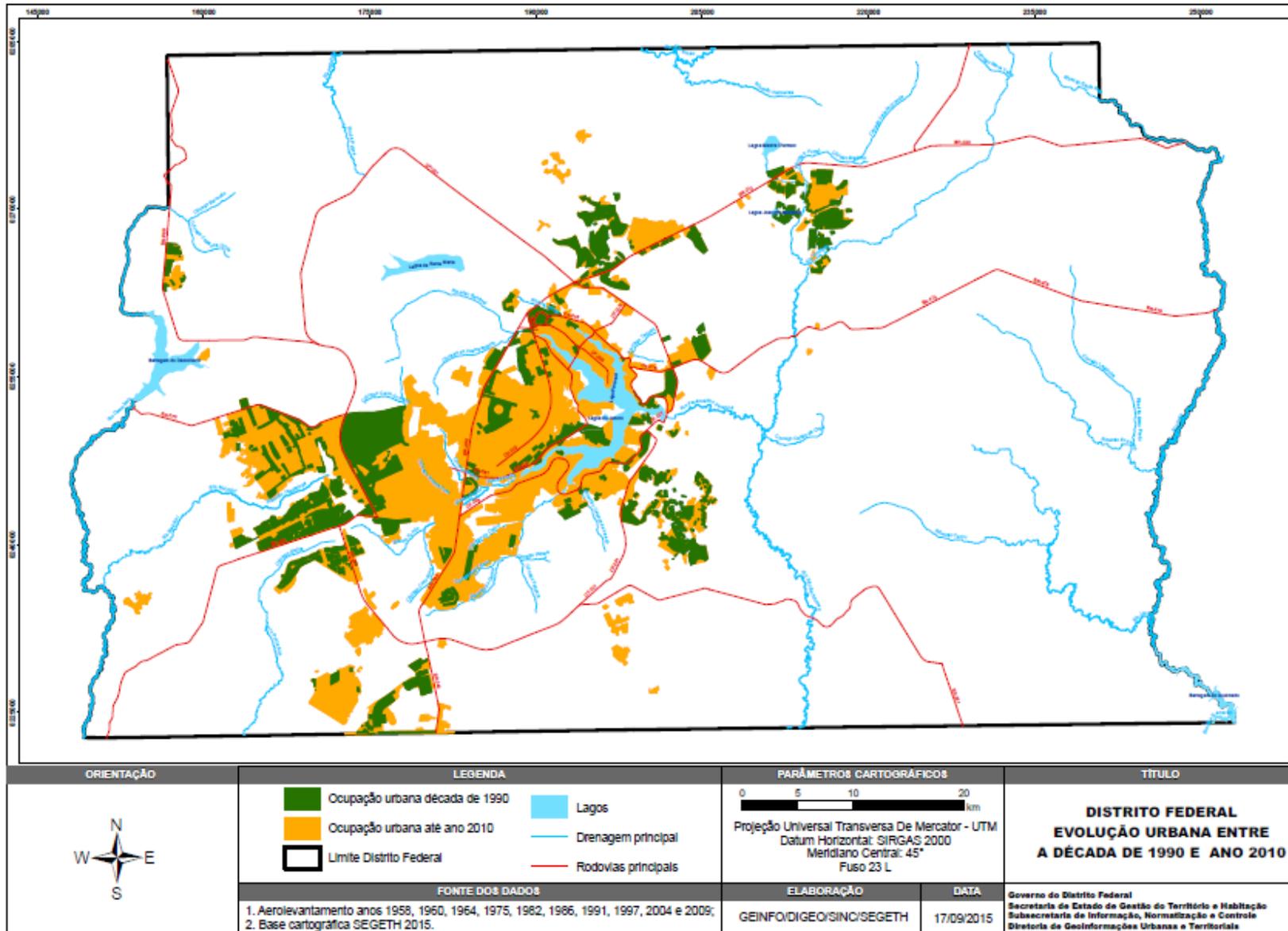


Figura 13 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas de 1980 e 1990



**Figura 14 – Distrito Federal: ocupação urbana entre as décadas de 1990 e 2010**



Em Brasília é fato que o elevado preço da terra urbana exclui grande parcela da população do mercado imobiliário formal, principalmente aquela população mais empobrecida que busca alternativas para moradia na informalidade. Desta maneira, as ações do Poder Público não conseguem acompanhar, com a mesma intensidade, a dinâmica de formação da informalidade para impedir novas ações, bem como reverter processos já terminados ou em curso.

## 2.2 O perfil da informalidade no espaço urbano de Brasília

A informalidade produzida pelas centenas de ocupações em desconformidade com a legislação se apresenta, também, como uma forma de descaracterização do projeto do Plano Piloto de Brasília, uma vez que a cidade desde a sua gênese já surge margeada por esse fenômeno.

A história da informalidade na ocupação do espaço urbano em Brasília data do início do processo de desapropriação de terras para a construção da cidade, pelo Decreto nº 480, de 30 de abril de 1955, pelo então governador de Goiás, Pedro Ludovico. Em seguida, a Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, criou a NOVACAP – Companhia Urbanizadora do Planalto Central – com a qual começaram as ações legais de desapropriação das terras que compõem o Distrito Federal, bem como a aquisição de outras áreas. E, posteriormente, a Novacap é desmembrada; cria-se a TERRACAP, por meio da Lei n.º 5.861, de 12 de dezembro de 1972, para suceder à NOVACAP, “assumindo-lhe os direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais” (BRASIL, 1972).

Para delimitar o que hoje é o DF, três municípios goianos perderam terras para compor os 5.814km<sup>2</sup>: Luziânia, Formosa e Cristalina. Entretanto, segundo o *Estudo Brasília Sustentável*, a desapropriação das terras não foi total e cerca de 48,64% permaneceram em mãos de particulares ou com desapropriações não concluídas, dando origem a situações fundiárias complexas, em que se encontram terras públicas do GDF e da União, terras particulares em vias de desapropriação, terras particulares e públicas em comum.



Ao se analisar a informalidade que tomou forma o espaço urbano de Brasília, é necessário levar em consideração suas particularidades, buscando integrá-las com a gestão pública, a partir do início da construção da nova cidade. A informalidade na ocupação do espaço urbano para fins de moradia tem seu início ao final da década 1950 e início da década de 1960, com população eminentemente de baixa renda oriunda de diversas partes do Brasil, sobretudo da Região Nordeste. Há nesse momento uma forte migração de mão de obra para a construção da capital. Já haviam instalado o núcleo urbano da 'Cidade Livre', que foi fixada posteriormente como cidade-satélite, em 1961, com o nome de Núcleo Bandeirante, que surge em 1956 para alojar os trabalhadores da construção civil, além de dispor de um centro de comércio e serviços de apoio aos primeiros moradores. Na sua origem, tratava-se de uma população de baixa renda que veio atrás do sonho de fazer uma vida melhor, de construí-la em um novo lugar, ou seja, a cidade já surge margeada por assentamentos em sua periferia, como bem pontua Holanda<sup>12</sup> (et ali,2003).

Próximo à Cidade Livre foram instalados, pela Novacap, alguns acampamentos para abrigar seus funcionários, como é o caso da Candangolândia. Contudo, a demanda por moradia era maior do que a oferta e outros acampamentos espontâneos foram surgindo, como Vila Amauri, Sacolândia, Lonalândia, Vila Sara Kubitscheck, Vila Esperança, Vila Tenório, Vila do IAPI, e se constituíam em grandes invasões, localizadas próximas à Cidade Livre, conforme afirma Souza (*et alli*, 1996).

A cidade de Taguatinga foi criada em 1958, decorrente da necessidade de remanejar os alojamentos dos trabalhadores da obra da Barragem do Lago Paranoá. Havia uma forte pressão por moradia e a decisão estatal, marcadamente autoritária, de gestão do espaço público foi pela remoção de invasões e o estabelecimento de núcleos urbanos na periferia do Plano Piloto de Brasília. Assim, Taguatinga foi inaugurada com um contingente populacional

---

<sup>12</sup> Logo após o concurso nacional para o Plano Piloto de Brasília ocorreram transformações consideráveis no projeto de Costa. Antes mesmo da inauguração surgiram as cidades-satélites – o *modernismo periférico*, que reproduz traços do Plano Piloto sem suas qualidades expressivas. Os *assentamentos das empreiteiras* foram construídos pelas empresas da construção civil para abrigar técnicos e operários – claramente diferenciados no espaço, ao contrário do que reza o mito. Mas nem todos tinham acesso a essa solução: os *assentamentos populares* – assemelhados às tradicionais favelas brasileiras – foram a solução alternativa para vastos contingentes migratórios. Perversa combinação de retenção de terras para especulação e exorbitantes preços de imóveis empurraram contingentes de médio e baixo poder aquisitivo para longe do centro urbano. Condomínios fechados foram quase sempre a solução para a moradia: a versão brasiliense da cidade de muros. Os parcelamentos agravaram o esgarçamento territorial da metrópole, praticamente inviabilizando solução de transporte público minimamente eficiente. Constituem problema fundiário a ocupar diuturnamente as manchetes dos jornais (HOLANDA, et ali, 2003).



de cerca de 4 mil habitantes, mas sem capacidade de suporte dessa população. Sendo assim, uma solução habitacional do governo já com incidência de invasões como a Vila Dimas e a Vila Matias, segundo Silva (1971).

O polinucleamento ganha forma nesta década, de 1960, fruto desse modelo de gestão do território concentrador e centralizador e, sobretudo, especulativo. A maioria dos assentamentos criados entre o fim da década de 1950 e a década de 1960 era informal e ilegal, quando o governo erradicava invasões que iam surgindo em diversos pontos do Plano Piloto e fixava nesses locais. Como exemplos, estão as cidades do Gama e de Sobradinho, criadas em 1960 com a finalidade de fixação de funcionários de diversas empreiteiras e órgãos de governo.

Uma característica marcante de Brasília é a propriedade de a terra ser pública e de o Estado promover intervenções no mercado imobiliário. Com a criação da Terracap, instituição pública de gerenciamento do patrimônio imobiliário da cidade, é possível inferir que o próprio Poder Público promova entrave à oferta de imóveis na cidade, uma vez que o patrimônio público funciona na lógica de mercado e com a intenção de auferir o maior lucro possível. Portanto, a contradição estabelecida reside no fato do próprio Poder Público estocar terra de forma especulativa e ir liberando-as aos poucos.

O mercado imobiliário formal em Brasília, controlado fortemente pelo Estado, proporcionou uma “onda” de ocupações informais por toda área do Distrito Federal, sobretudo no Plano Piloto, como por exemplo, Vila Xavier, Esparsas do Plano Piloto, Vila Sarney, QI 15 Lago Sul, QI 16 Lago Sul, Embaixada do Sapo, Cascaieira QI 17, Mata Verde QI 19, Iate Clube, Boa Esperança, Campo da Esperança, Elefante Branco, Corpo de Bombeiros, Eron Hotel, Sermec, CEB (Vila Parafuso), Colina, CEUB, Cruzeiro (dispersas), José Aparecido, SOFS (Setor de Oficinas), SAAN (Setor de Abastecimento e Armazenamento), SIG (Setor Indústrias Gráficas), SAI (trechos I,II,III,IV e Brasal), SIC (Setor de Inflamáveis), Minas D’ Água, Ponte do Bragueto.<sup>13</sup> Segundo diagnósticos da Codeplan (1980), era difícil o acesso à habitação pela população mais pobre, o que acentuava a formação de informalidade na ocupação do espaço urbano para moradia. Com isso, a política adotada foi a de remoção e não de fixação da população nos locais ocupados. É nesse

---

<sup>13</sup> Para mais informações: Estudo das invasões de baixa renda no Distrito Federal. *Relatório 2 – O processo de formação de invasões de baixa renda no Distrito Federal.*



momento, fim da década de 1960, que começa uma grande campanha para erradicação de invasões que culminou com a formação de grupo de trabalho transformado em Comissão de Erradicação de Invasões (CEI). Instala-se a Ceilândia e promove-se um intenso deslocamento interno de população, tendo sido assentados cerca de 70.128 pessoas, moradoras de 14.607 barracos, conforme dados do Estudo das invasões de baixa renda no Distrito Federal. Relatório 2 – O processo de formação de invasões de baixa renda no Distrito Federal.

As décadas de 1950 e 1960, período da construção da capital, foram marcadamente um momento em que já se constava o paradigma da ocupação polinuclear, defendido por Paviani, onde os núcleos urbanos criados para a fixação da população de baixa renda, mais especificamente a cidade da Ceilândia confirmam tal modelo. Nasceu assim uma cidade excludente na sua gênese com os trabalhadores que a construíram expulsos do perímetro valorizado e planejado, fortalecendo assim a segregação espacial e a conformação de uma periferia antes mesmo da consolidação do centro. Infere-se, portanto, que o modelo de ocupação espacial da Cidade foi marcadamente desigual, com um intenso crescimento urbano das periferias, o que contribuiu e contribui ainda para as práticas de informalidade para moradia.

O momento delimitado pelo fim da década de 1960 e as décadas de 1970 a 1980 foi marcado por intenso processo de crescimento populacional e ocupação do espaço urbano. As taxas de crescimento populacional anual eram superiores a 10%. Houve uma migração induzida de funcionários públicos quando da mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília, além de contingente populacional de baixa renda que se estabeleceu na cidade após a primeira fase de construção. O provimento de moradia para população de baixa renda não foi planejada e consolidada, ao contrário dos programas elaborados e implementados para provisão habitacional para o funcionalismo público que se transferia para a Capital. Exemplo disso foi a criação do Cruzeiro e as Casas Geminadas da W3, e o início das atividades da Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS), que promoveu a construção de habitações populares para os funcionários públicos.

Neste momento, foi grande a produção de lotes urbanos pelo GDF e houve uma oferta significativa para população de baixa renda, em sua maioria funcionários de empresas públicas por meio dos programas habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH). Há que se destacar que a Região Administrativa do Guará, tanto o Guará 1 quanto o Guará 2,



criados em 1969 e 1973 respectivamente, foram implantados em princípio para fixar funcionários da Novacap e outros órgãos do Distrito Federal, como mencionado.

É importante destacar que neste momento a expansão periférica e a provisão de habitações apresentada eram predominantemente de unidades unifamiliares, com baixa densidade. E, no Plano Piloto houve a intensificação de construção de blocos de apartamentos com a disseminação de moradias individuais, mas com ocupação de densidade mais elevada.

Nas décadas de 1990 a 2000, com a oferta de imóveis reduzida<sup>14</sup> e com os preços dos aluguéis alcançando valores muito altos ocorre uma dinâmica intensa de expansão de ocupações em áreas irregulares e ilegais públicas e particulares. A população de baixa renda, naquele momento, ocupava áreas em todas as regiões administrativas do Distrito Federal (RAs). Além da produção de moradias para população de baixa renda, coordenada pelo GDF, é no final dos anos de 1970 até os anos 2000 que começa a se intensificar a produção da informalidade por população de média renda por meio da constituição de condomínios privados em áreas rurais. Como afirmam Ferreira e Steinberger (2005), o Estado ao assumir o monopólio estatal da terra urbana acentua a distorção que há no espaço “ao controlar a abertura de novos espaços e reter a ocupação dos já existentes”. Assim, afirmam as autoras, “em busca de espaço para moradia e investimentos em terra, a atuação especulativa dos agentes imobiliários locais se manifesta via oferta de loteamentos privados clandestinos que escapam de qualquer ação de planejamento. Estes se tornaram um traço marcante a expansão da cidade”. (Ferreira e Steinberger, 2005, p.67–83).

Ao final dos anos de 1980 a 2000, acentua-se a produção de moradias para população de média e alta renda sem a devida observância aos parâmetros legais. Esta prática inicia-se na década de 1970, mas tem seu auge neste período. Assim, se evidencia a privatização do espaço do Distrito Federal e uma nova forma de produção do espaço urbano. Com isso, como pontuam Ferreira e Steinberger (2005, op.cit), converge-se os interesses locais da classe média, dos empreendedores imobiliários e da construção civil levando ao “enfraquecimento do Estado e ao empoderamento dos “agentes imobiliários” privados das classes médias, alta e

---

<sup>14</sup> De acordo com Gouvêa (1995, p. 84), a partir de 1979 o governo, possuindo o monopólio das ações na área de habitação, entendeu que a oferta de lotes para a população de baixa renda, como havia feito nas últimas duas décadas, era o principal motivo das altas taxas de migração para a capital. Assim, durante quatro anos, reduziu drasticamente a oferta de habitação para população de menor renda, sendo que no período de 1979 a 1983 foram construídas apenas 169 unidades residenciais para esta população.



até baixa que se manifestam dentro e fora do DF” (FERREIRA E STEINBERGER, 2005, p.83).

O movimento de produção de moradias baseou-se na lógica de políticas eleitoreiras, que estimulou e provocou um arrefecimento de migração de população de baixa renda com a garantia do “eldorado brasileiro”. É nas décadas de 1990 e 2000 que se verifica o aumento de cidades construídas pelo GDF sem a devida precaução quanto à legalidade e formalidade urbanística. Exemplo disso são as cidades de Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e Riacho Fundo II. Em Sobradinho, o próprio governo inicia, em 1989, a expansão denominada Sobradinho II, por meio da Expansão Urbana do Setor Oeste da cidade. Planaltina conta com áreas de ocupação irregular como os Setores Habitacionais do Mestre d’Armas, Arapoanga, Aprodarmas e Vale do Amanhecer. Cita-se ainda o parcelamento irregular para fins urbanos de áreas rurais no Núcleo Rural Lago Oeste.

E, por fim, do início dos anos 2000 até os dias atuais houve uma migração da população de classe média à procura de emprego no Serviço Público, que vai habitar as áreas mais centrais da metrópole, e nas áreas periféricas a população que vem em busca de empregos, sobretudo no terciário.

A informalidade se apresenta em Brasília como uma característica estrutural, sendo que, de acordo com a PDAD 2013, havia cerca de 25% da população morando de forma ilegal ou irregular, ou seja, na informalidade, o equivalente a quase 1 milhão de pessoas. Boa parte desse percentual se concentra nos aglomerados subnormais, definidos pelo IBGE.

Na **Figura 15** localizam-se as áreas efetivamente urbanizadas em Brasília, de acordo com os setores censitários. A incidência de domicílios de população de baixa renda na informalidade se dá, na maioria, em áreas consideradas muito densas, ainda que o padrão de ocupação em Brasília seja predominantemente unifamiliar. Adiciona-se a isso que na informalidade já há um movimento de adensamento por meio da verticalização dos imóveis e de construções de pequenos prédios nessas áreas.



## BRASÍLIA - LIMITE DO RECORTE TERRITORIAL DOS AGLOMERADOS SUBNORMAIS E DENSIDADE DAS ÁREAS URBANIZADAS

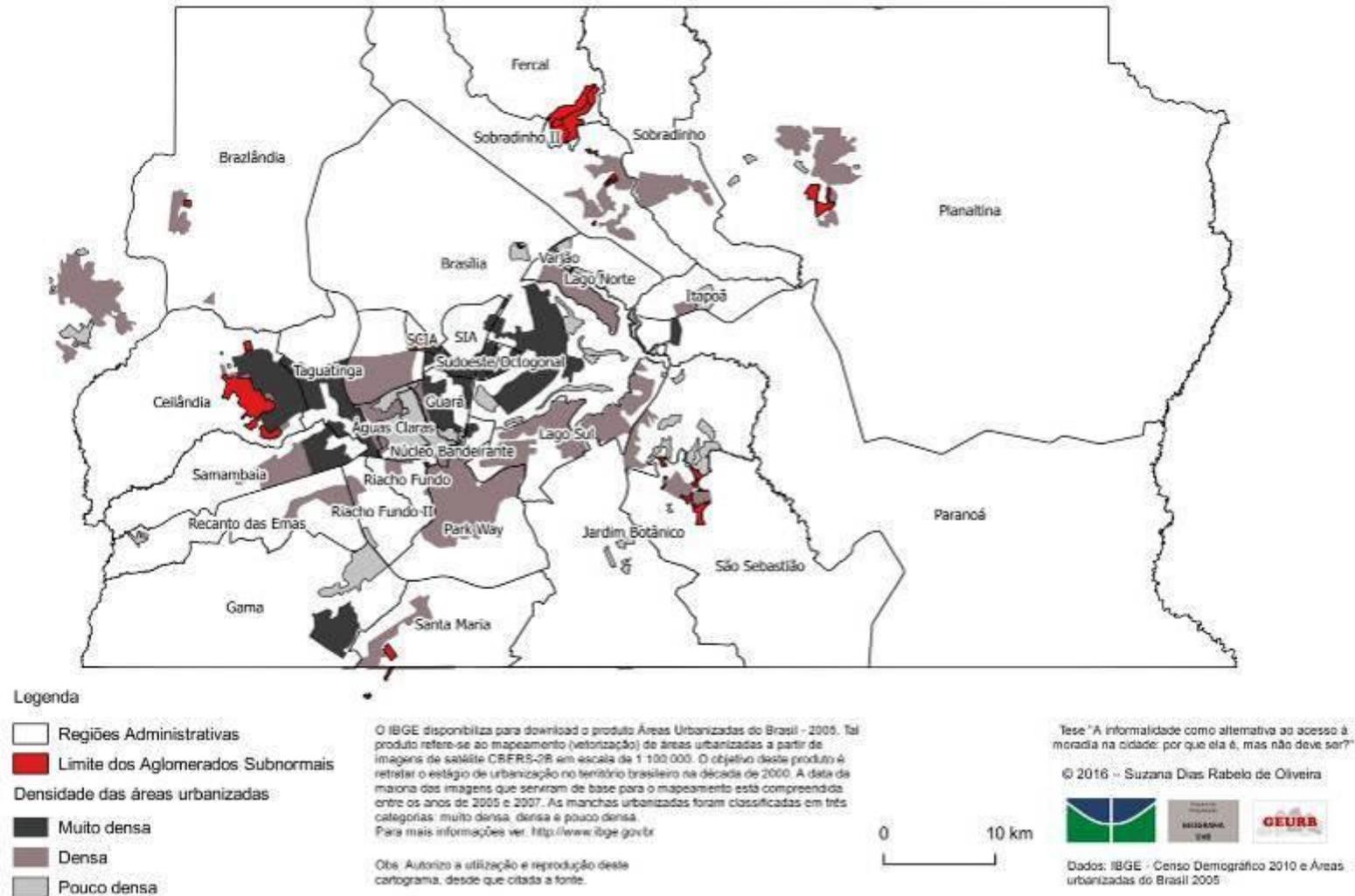


Figura 15 – Brasília – Limite do recorte territorial dos aglomerados subnormais e densidade das áreas urbanizadas



Em Brasília é possível inferir que a informalidade é produzida pelo próprio Poder Público no momento em que promove políticas públicas habitacionais em áreas que carecem de formalização, a exemplo de Regiões Administrativas como São Sebastião, Riacho Fundo, entre outras. A implantação desordenada de parcelamentos de alta e média rendas em áreas rurais da cidade também foi tolerada. E, ao se tolerar a informalidade promovida pelos governos o resultado que se viu foi uma ruptura espacial e social de um conjunto de fenômenos socioeconômicos que fogem ao controle dos papéis e dos instrumentos de um plano, a exemplo das migrações, da pauperização de grandes contingentes, das questões de deficiência de transporte para as áreas mais distantes. Esse descontrole está noticiado na mídia impressa por meio de diversas matérias jornalísticas, ora de denúncia, ora de informação acerca da informalidade na ocupação desordenada em Brasília, chamadas costumeiramente de invasões quando se trata de população de baixa renda.

Entre os anos de 2014 a 2016 realizou-se pesquisa em sítios da internet e constatou-se que praticamente em todos os meses, quiçá semanalmente houve notícias veiculando ações em áreas com informalidade. Geralmente as notícias se dão sobre a ocupação desordenada com que se configurou a cidade, as ações dos governos em combater invasões, entre outras. Desta feita, a temática da informalidade na ocupação do espaço em Brasília requer prioridade na agenda do governo, pois se trata de tema sensível aos atores que constituem a cidade. Do **Apêndice 3** constam as matérias extraídas de jornais e blogs disponíveis em sítios eletrônicos.

Importa entender que o problema da moradia para as classes mais empobrecidas da sociedade não foi resolvido. Isso é fato ao se observar a existência de luta e mobilizações até os dias atuais pela segurança e manutenção de suas moradias. Como mencionado, o Poder Público produziu moradia popular em áreas com informalidade na ocupação, e passados mais de 10 anos essas áreas ainda não se encontram 100% regularizadas. Os dados sobre a informalidade em Brasília apontam a confirmação das afirmações feitas até aqui. Na **Figura 16** apresenta-se o percentual de domicílios com titulação. Percebe-se que as áreas mais consolidadas são as que apresentam alto índice de domicílios escriturados, ao contrário das áreas que surgiam sob a égide de políticas clientelistas de governos da década de 1990 na cidade, como apresentado na **Figura 17**, onde o número de domicílios próprios em terrenos que surgiram não regularizados se dão em áreas não consolidadas e com alto percentual de informalidade na ocupação do espaço urbano.



## BRASÍLIA: PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS COM ESCRITURA DEFINITIVA - 2013

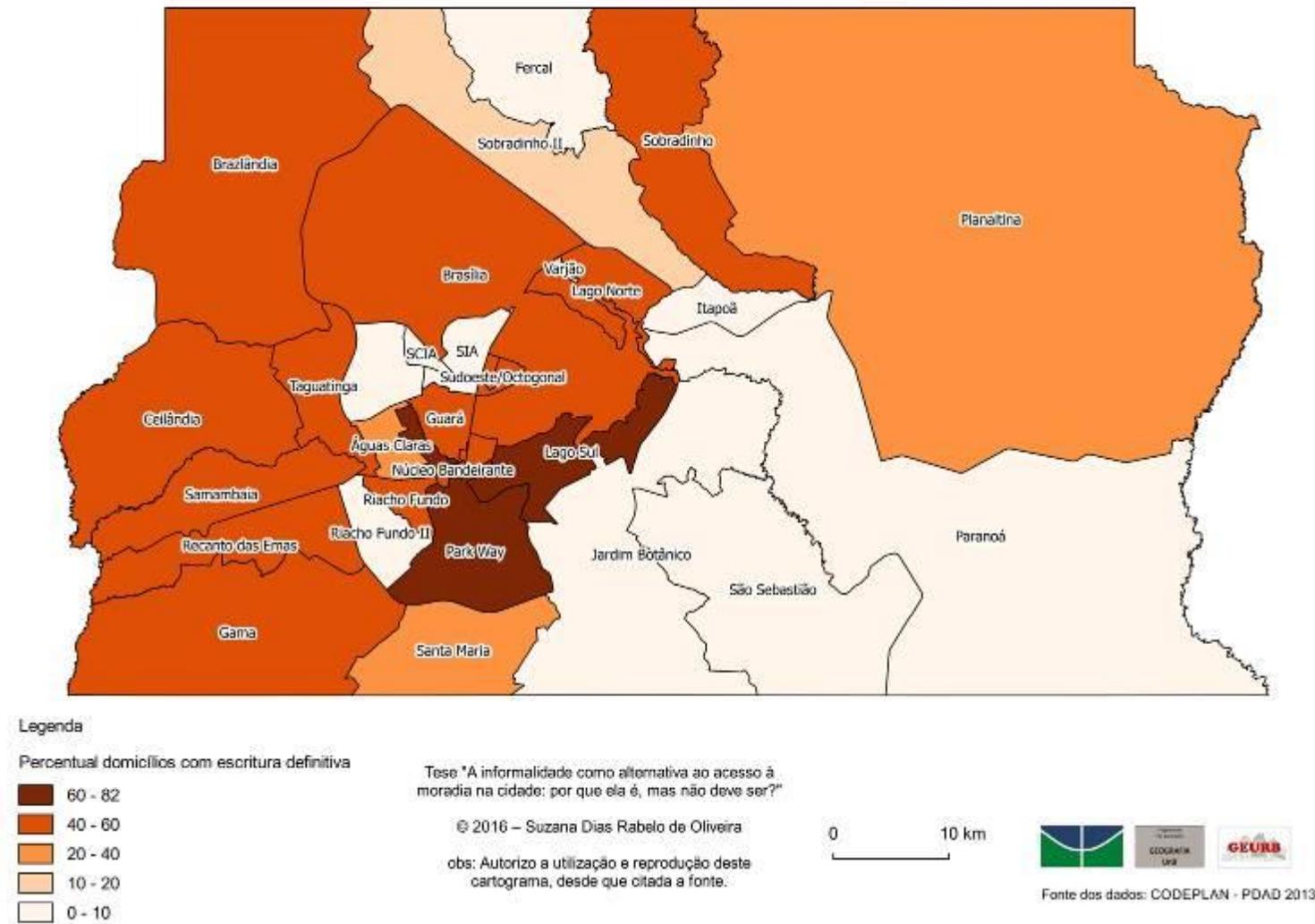


Figura 16 – Brasília – Percentual de domicílios com escritura definitiva



### BRASÍLIA: PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS EM TERRENO PRÓPRIO NÃO REGULARIZADO - 2013

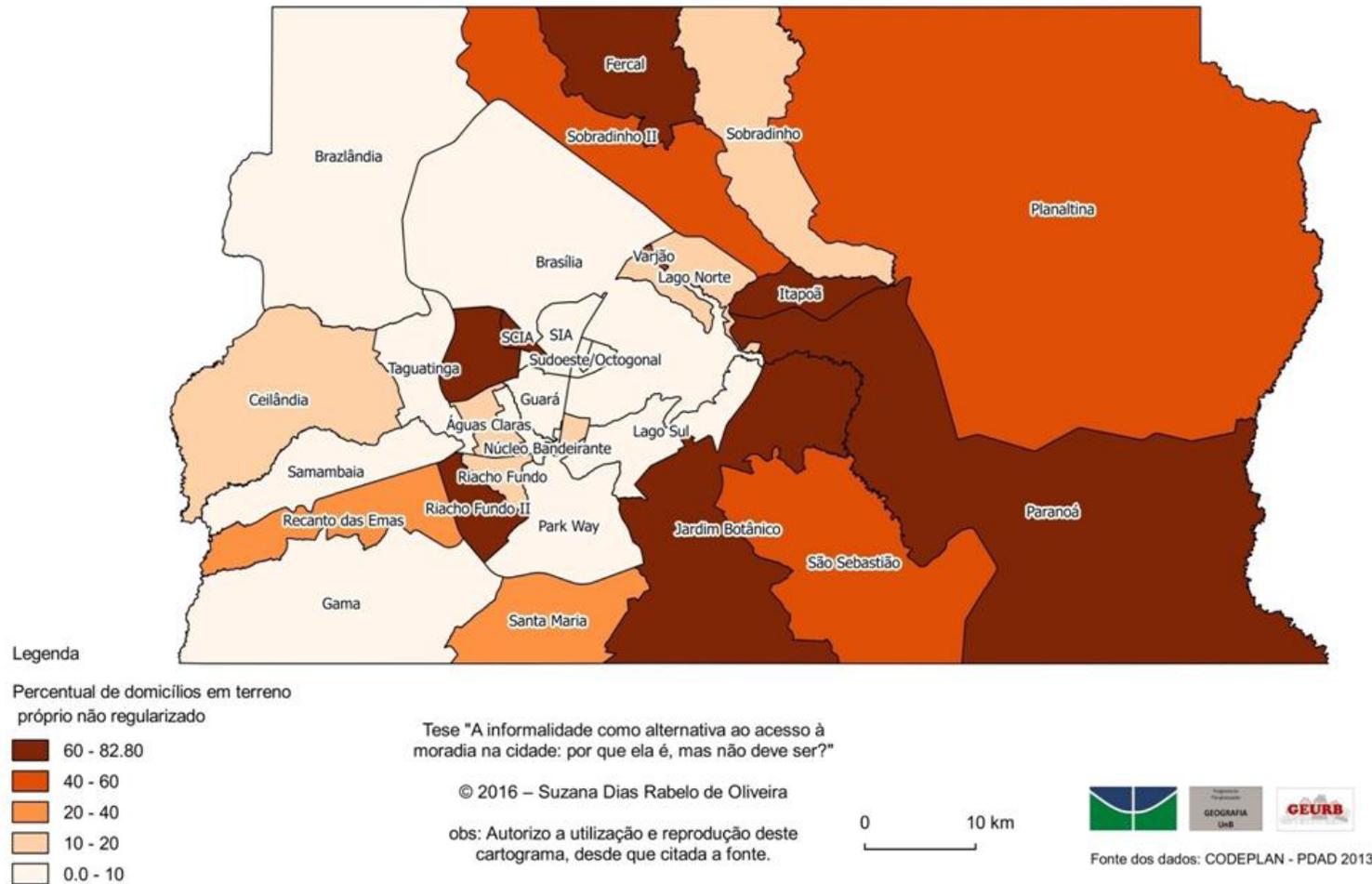


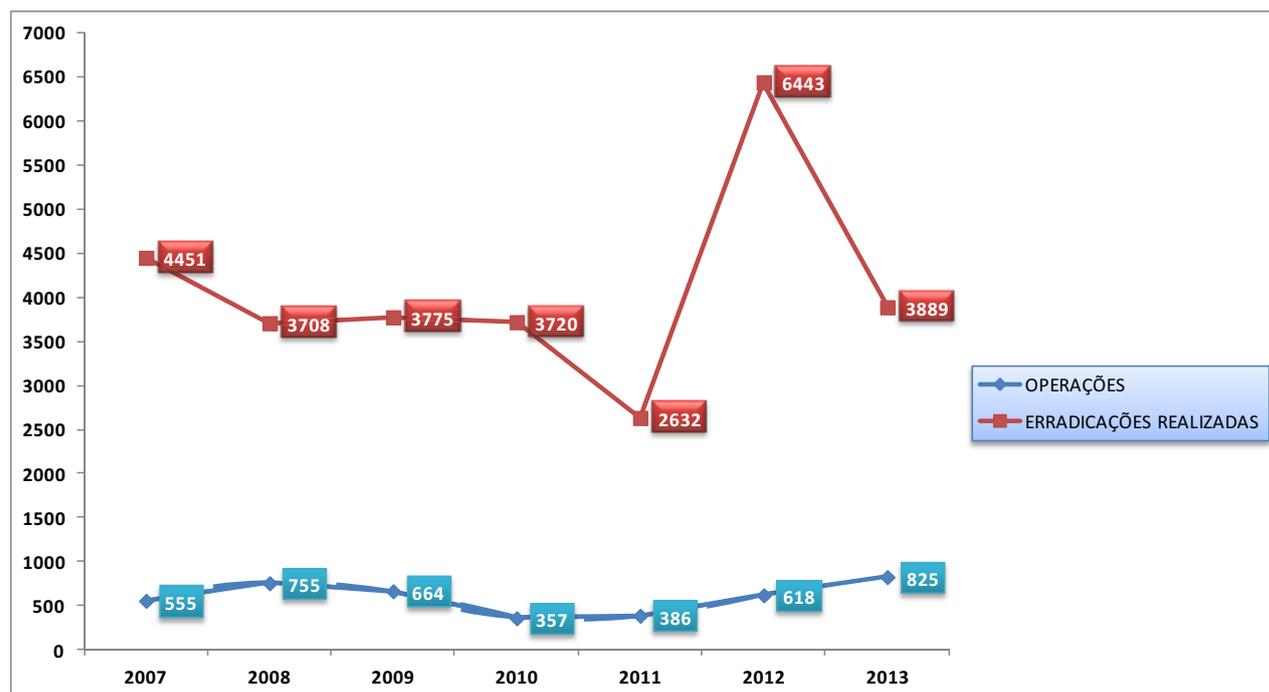
Figura 17 – Total de domicílios próprios em terreno não regularizado



Para dar tratamento à questão da informalidade na ocupação do espaço urbano para fins de moradia, do ponto de vista institucional, foi instituído em 2011, pelo Governo do Distrito Federal, um sistema de controle e combate ao uso irregular do solo, com a criação de um Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo, por meio do Decreto nº 32.898, destinado a desenvolver ações de prevenção, controle e erradicação de ocupações irregulares do solo e das áreas de proteção ambiental do Distrito Federal, e surgiu com a intenção de intensificar as ações tornando-as mais céleres e eficazes, conforme o decreto. A Secretaria da Ordem Pública e Social é a coordenadora geral do Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo. E a coordenação operacional fica por conta da Subsecretaria de Defesa do Solo e da Água – SUDESA – e da Direção de Operações da Agência de Fiscalização – AGEFIS. Nos anos anteriores a 2010 as operações do Poder Público para conter ocupações irregulares no Distrito Federal eram planejadas e executadas pela Secretaria de Segurança Pública.

Entre os anos de 2007 e 2013 foram apresentados dados pela SEOPS relativos às operações de erradicação de edificações de alvenaria, madeira e lona, e podem ser visualizados no **Gráfico 4**. Entre o ano inicial da apuração dos dados 2007 e o ano final 2013 houve um incremento da ordem de aproximadamente 48%. E o número de erradicações efetivamente realizadas nessas operações teve decréscimo, no mesmo período. Não há tendência de incremento nem na realização de operações e nem no número de erradicações realizadas. Contudo, o Comitê destaca que as ações realizadas demonstram a importância em melhorar as ações operacionais de erradicação ao uso irregular do solo e de combate aos crimes ambientais.

Outro aspecto institucional a destacar é que em 2012 o Governo do Distrito Federal, elaborou, no âmbito do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS), um diagnóstico da situação habitacional de interesse social em toda a cidade. O diagnóstico apurou que a informalidade materializada nos núcleos habitacionais concentram grande percentual da população do Distrito Federal de todas as faixas de renda. Os núcleos caracterizados como de interesse social possuem, predominantemente, moradores de até 12 salários mínimos e os de interesse específico reúnem, predominantemente, famílias com renda superior a 12 salários mínimos e imóveis com mais de 220 metros quadrados.



**Gráfico 3 – Número de operações e erradicações realizadas pela SEOPS**

Para se proceder ao processo de regularização fundiária urbana, independentemente da faixa de renda, há algumas etapas a serem vencidas, como, por exemplo, a regularização urbanística (com respectivo licenciamento ambiental); o registro cartorial; a construção/qualificação de unidades habitacionais, especialmente nos casos de interesse social; serviços de infraestrutura urbana, com destaque para saneamento; acesso a serviços públicos como creches, escolas, postos de saúde e transporte público; em caso de área de risco APP, realocação interna para áreas de ocupação sem restrições, quando houver possibilidade de adensamento; entre outras (PLANDHIS,2012).

Como mencionado, todas as cidades criadas pelas políticas de assentamento habitacional, no período estudado, que consistia na distribuição de lotes como solução de moradia, encontram-se em situação de informalidade, já que a maioria de sua população não recebeu documentos definitivos ou que oficializem a propriedade, ou mesmo a posse da Unidade Habitacional que atualmente ocupam. Dessa feita, não só as ocupações informais recentes, mas aquelas com mais de 20 anos de existência estarão incluídas como necessidade habitacional por regularização fundiária, ou seja, tanto os chamados aglomerados subnormais e condomínios de interesse social, quanto às novas cidades, oriundas do Programa de Assentamento (PLANDHIS,2012). A **Figura 18** apresenta a delimitação dessas áreas, que são



consideradas aglomerados subnormais, bem como aquelas que são passíveis de regularização fundiária, de acordo com o PDOT 2009.

Pelo exposto, é importante destacar que o Governo do Distrito Federal possuiu a propriedade e o controle da maior parte das terras da cidade, desde sua gênese, na década de 1960, e é possível inferir que ele poderia ter impedido os processos de formação das informalidades existentes no espaço urbano. Contudo, o que se percebeu é que essa situação foi um fator de constituição de bases políticas em Brasília, e os planos de desenvolvimento territorial, que serão analisados na sequência, atestam que essa questão não foi tratada de forma estratégica.



## BRASÍLIA: LIMITES DOS AGLOMERADOS SUBNORMAIS E DAS ÁREAS PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

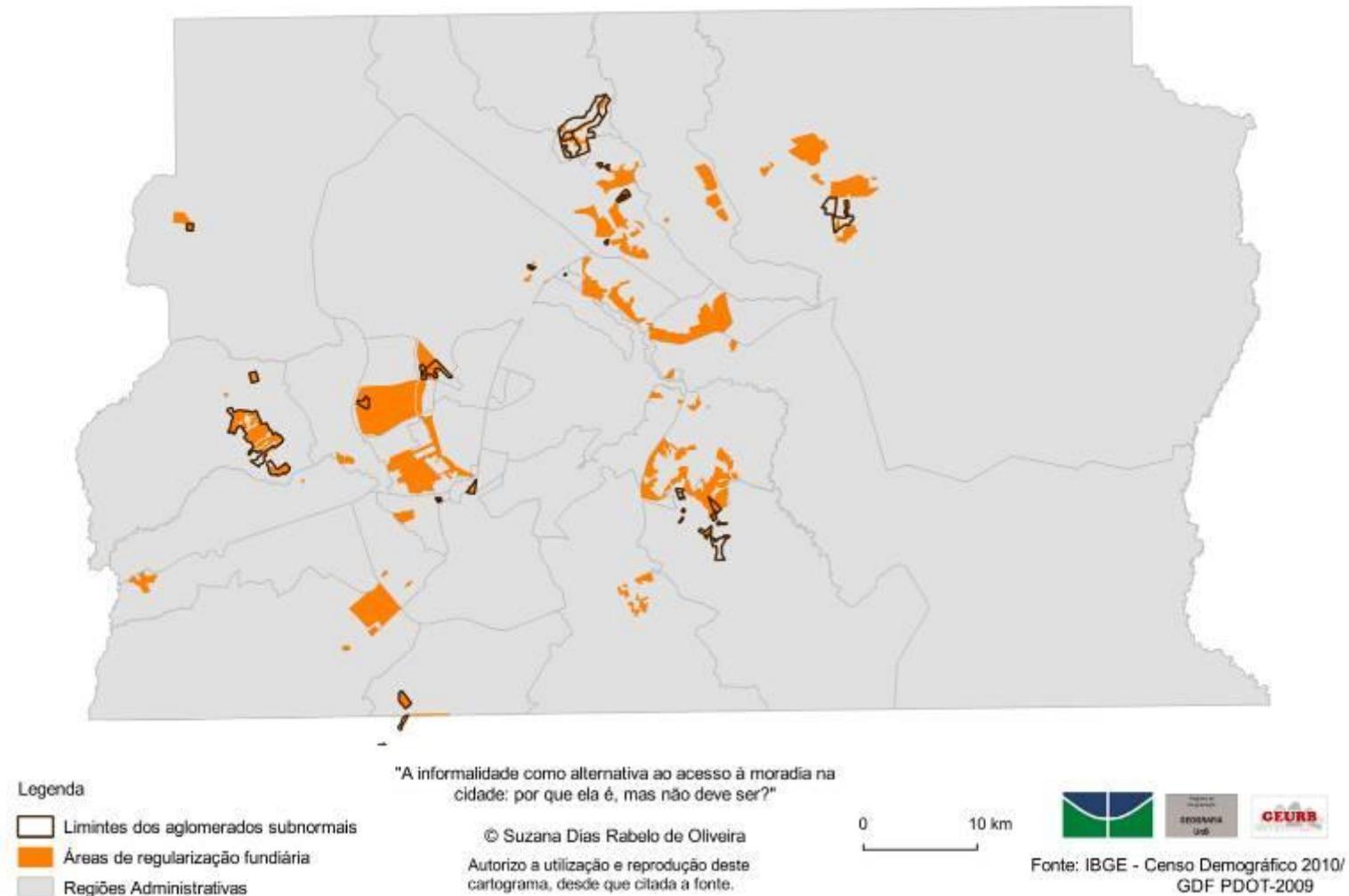


Figura 18 – Aglomerados subnormais e áreas passíveis de regularização fundiária urbana



## 2.3 Os planos de gestão e ocupação do solo urbano em Brasília

A leitura e a interpretação dos planos de desenvolvimento territorial em Brasília foram importantes para identificar e, por vezes, ratificar o raciocínio desenvolvido até aqui, sempre com o olhar voltado sobre os aspectos relacionados à informalidade na ocupação do espaço urbano, e se havia estratégias para mitigar esse processo e para executar a política de regularização fundiária urbana, quando viável.

A literatura disponível apresenta um olhar comum aos planos, descrevendo-os com seus objetivos e estratégias. É difícil encontrar análises que explicitem as deficiências de aplicação dos planos, pois se entende que de nada adianta possuir um arcabouço legal e institucional de alto nível que não seja aplicável à realidade. Os exemplos de Brasília neste aspecto quanto a interesses, permeabilidade e ao problema estrutural histórico de descontinuidade são clássicos. A dissociação entre a realidade e a oficialidade tem sido constante no planejamento da cidade, neste particular materializado na informalidade na ocupação do espaço urbano para fins de moradia.

Brasília tem, a partir da década de 1960, os primeiros esboços de instrumentos de gestão da ocupação do solo urbano. Segundo dados do GDF, a partir de 1962 há a fixação de diretrizes de ordenamento do solo com a edição do Decreto n.º 163, de 26 de fevereiro de 1962, que dispõe sobre a necessidade de se disciplinar o uso das áreas rurais e urbanas e estabelecer as primeiras indicações do Plano Diretor de Brasília.

A partir da década de 1970 inicia-se a elaboração de planos de desenvolvimento territorial e urbano para o Distrito Federal, que pensavam o crescimento mais racional do espaço da cidade. A primeira experiência de organização do espaço se deu somente em meados da década de 1970, com a elaboração do Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT/1977), aprovado pelo Decreto n.º 4.049, de 10 de janeiro de 1978, proposto no contexto do Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB).

O objetivo básico do PEOT foi o de assinalar áreas de expansão urbana com limitações a fim de promover a preservação dos mananciais do Rio São Bartolomeu, contribuindo com a continuidade da preservação da bacia da Represa do Paranoá. Isso corrobora a meta 6 (seis), que tinha por objetivo “Localizar as áreas de expansão urbana de modo a preservar aquelas de interesse científico, rural, de lazer e ambiental, possibilitando, neste último caso, **a maior conservação dos recursos hídricos do Distrito Federal [...]**

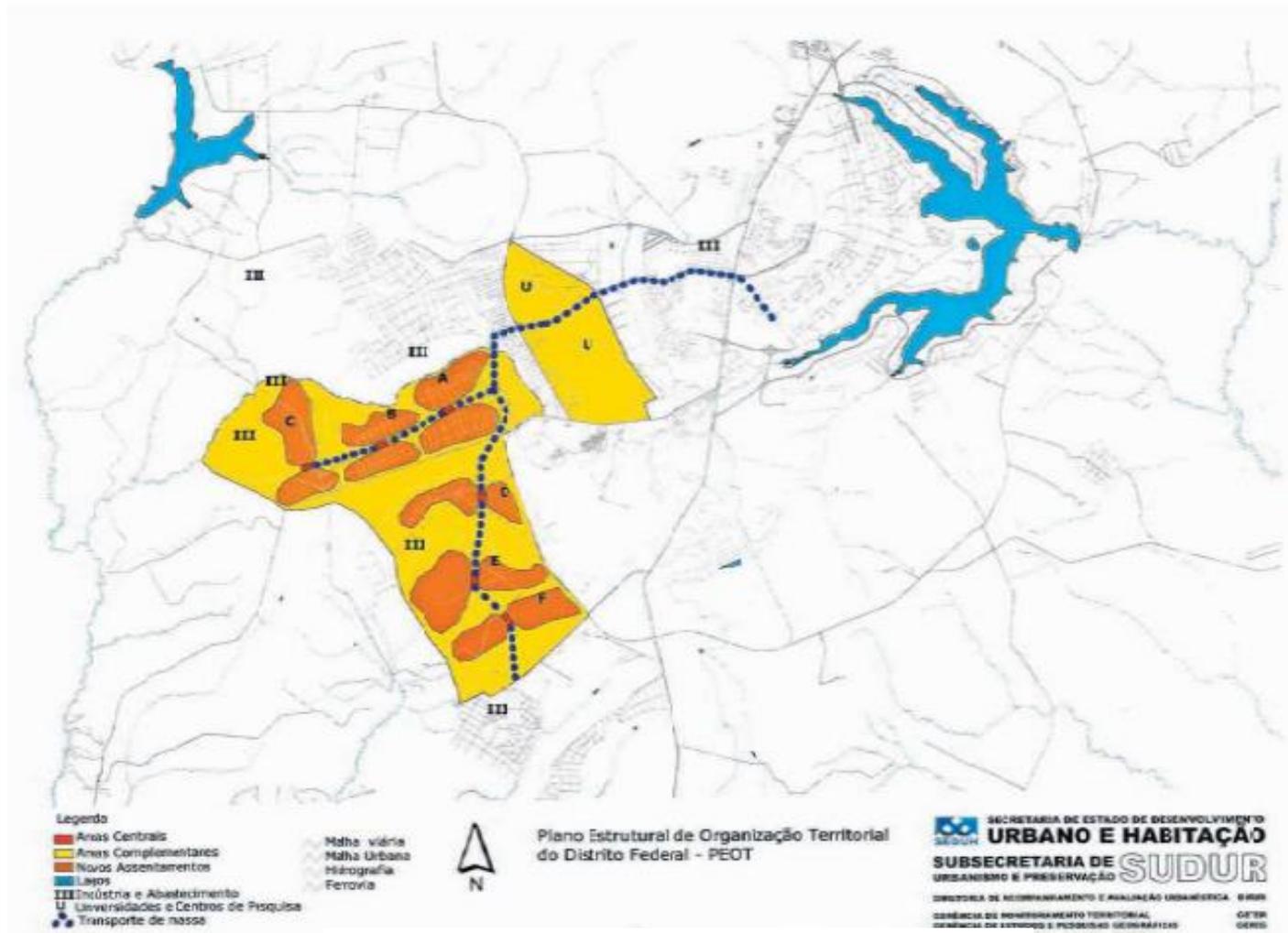


(grifo nosso)”. (PEOT, p. 198). Além disso, o plano teve como uma de suas metas “Localizar e organizar a expansão urbana de modo a favorecer um crescimento urbano equilibrado do Distrito Federal e seu entorno imediato.” (PEOT, p. 200).

O PEOT previa a proposição de estratégia de ocupação territorial para o DF, intencionalmente definida, abrangendo toda a área do Distrito Federal e atendendo aos objetivos específicos que se seguem: a) identificação das áreas do DF mais adequadas à urbanização e a outras destinações; b) estabelecimento dos lugares de trabalho e habitação, dentro das áreas estabelecidas para o desenvolvimento urbano; e c) identificação da melhor alternativa no que se refere ao transporte/sistema viário, abastecimento de água e coleta de esgotos. (PEOT, p. 29 e 30). Desta feita, a ideia principal era assegurar as condições para o desenvolvimento das funções político-administrativas da Capital da República, proporcionando à sua população condições adequadas de qualidade de vida (PEOT, p. 146), ou seja, foram com o PEOT as primeiras medidas objetivando definir os espaços urbanos, estabelecendo diretrizes para sua ocupação, levando em consideração os seguintes fatores: hipóteses de crescimento da população; necessidades de futuras áreas de emprego e serviço e possibilidade de solução para circulação de bens e pessoas (Distrito Federal, 1999, p. 10).

Ao assinalar as áreas de expansão urbana com limitações, o plano definiu o rumo da expansão em direção sudoeste com prioridade de ocupação entre as cidades do Gama e Taguatinga localizadas, ainda, na “única faixa de terra não protegida pelos instrumentos de controle definidos pela política de uso e ocupação do solo” (CAIADO, 2005, p. 62).

A **Figura 19** apresenta a organização espacial proposta no PEOT, que dispôs de um plano diagramático com a proposta de análise por meio de tendências à época do desenvolvimento dos assentamentos no DF e diretrizes para a alocação dos novos assentamentos em seu território. (PEOT, p. 11). No mapa do plano foram identificadas áreas mais propícias à urbanização tentando conciliar o uso do solo com as melhores condições para os serviços de infraestrutura urbana.



Fonte: Acervo Arquivístico da SEDUMA. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

Figura 19 – Mapa do Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT)



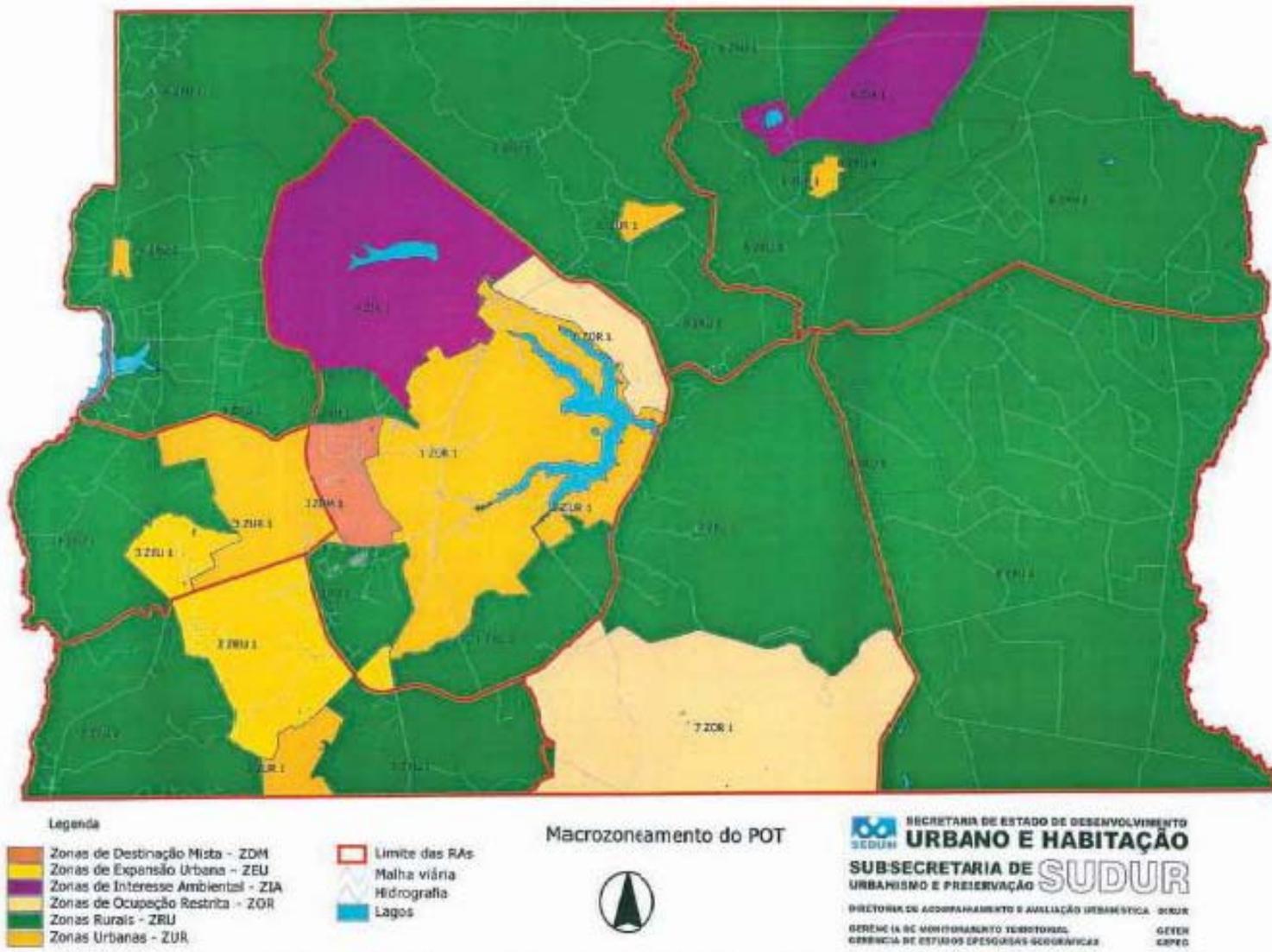
O mapa apresenta, em sua legenda, os núcleos que existiam no momento, bem como os novos assentamentos habitacionais, as áreas centrais urbanas, os transportes de massa, a via arterial, as áreas complementares, as universidades, centros de pesquisa e áreas de lazer, e por fim, indústria e abastecimento.

No que diz respeito à ocupação informal do espaço, o plano já previa a apropriação de espaços, sobretudo rurais, que estavam sendo transformados de forma espontânea, resultado da ocupação ilegal de terras desapropriadas. (PEOT, p. 77). Contudo, a oferta para habitação ainda se concentrava em faixa de renda com maior poder aquisitivo; [...] verifica-se que a oferta de áreas para habitação ainda disponíveis, isto é, não construídas, é fortemente dirigida para as faixas de maior poder aquisitivo (PEOT, p.125).

Um ponto a destacar nesse plano é que não havia a estratégia de regularização fundiária urbana de forma explícita. Não aparece no documento a preocupação em dar tratamento diferenciado, por meio de regularização, a áreas que já vinham sendo ocupadas informalmente, sobretudo com o início da criação dos condomínios de classe média em áreas rurais.

A efetividade de aplicação das ações traçadas no PEOT só se consolidou em 1985, com a elaboração de outro plano, denominado Plano de Ocupação Territorial (POT). Esse plano ratificou os vetores de crescimento e expansão urbana no DF e foi enfático no que se refere à ocupação dos núcleos urbanos, ao restringir os assentamentos situados nas proximidades dos rios São Bartolomeu e Descoberto.

O POT teve por objetivo dotar o Governo do Distrito Federal de um instrumento normativo de ocupação do solo, definindo as grandes áreas ambientais (naturais, rurais e urbanas) com usos predominantes e exclusivos. A **Figura 20** apresenta o zoneamento desenhado para a cidade, de acordo com os objetivos e as estratégias traçados pelo plano.



Fonte: Acervo Arquivístico da SEDUMA. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

Figura 20 – Mapa do Macrozoneamento Plano de Ocupação Territorial (POT)



Neste Plano, ao contrário do anterior, PEOT, já há uma preocupação mais latente com a questão da ocupação informal, ao se constatar o atendimento inadequado e insuficiente da demanda habitacional, que como relata o documento do POT, havia

[...] uma grande e insatisfeita demanda habitacional, manifesta no crescente fenômeno da sublocação residencial, o relatório, enfatiza ainda a necessidade de uma urgente, vigorosa e dinâmica política de oferta de novas áreas habitacionais por parte da administração pública. Esta oferta deverá atender além de uma demanda de carácter mais social por pequenos e médios lotes residenciais, uni e multifamiliares também o mercado para grupos de renda mais alta relativo à grandes áreas, condomínios horizontais e chácaras de recreio. Estes segmentos de mercado em função da falta de adequada oferta de áreas vem sendo atendido de um lado por invasões e posses não legitimadas de terras urbanas e rurais, e de outro, pelo parcelamento irregular e predatório de áreas rurais.” (VOLUME I – PARTE I – p. 8)

Em seu objetivo 6º já se evidencia a necessidade de pensar em soluções para fenômenos próprios do processo de urbanização, como por exemplos os “vinculados a invasões, loteamentos irregulares ou clandestinos, chácaras de recreio etc., principalmente na área formalizada pelo PEOT como área de preservação”.

Também havia a preocupação em garantir a fiscalização e o controle de tendências, e a possibilidade de acompanhamento eficiente dos processos de transformação nos níveis assinalados. (POT, VOLUME I – PARTE I – p. 16 e 17). As ocupações informais vinham acontecendo de forma discreta, uma vez que havia grandes espaços vazios entre as áreas urbanas e já uma pressão forte em transformar o uso rural para uso urbano próximas ao Plano Piloto. Essa transformação de uso já ocorria promovida por população de média renda com a necessidade de moradia que se fazia, uma vez que já ocorria forte especulação imobiliária no Plano Piloto com preços fora do normal. (POT, VOLUME I – PARTE I – p. 14 e 15)

Por outro lado, as ocupações e invasões de terra rural para “chácaras de lazer” se acentuaram, e nesse momento foram considerados loteamentos clandestinos, embora aqui se faça uma ressalva para o termo clandestino, pois em Brasília nunca foi usado. Entende-se por clandestino tudo aquilo feito às escondidas, conforme os dicionários de língua portuguesa.

Ora, como ser clandestina uma ocupação reconhecida pelo próprio Estado? Isso se confirma quando o documento afirma que, com relação ao solo de uso rural de propriedade particular, nota-se intensa atividade de fracionamento da terra para a instalação de atividades de cunho urbano: a implementação de chácaras de recreio. [...] Os reflexos desses fracionamentos de terra assumem maior importância em face da localização privilegiada dessas áreas. De fato, a maior parte desses “loteamentos” se encontra em área que por sua



proximidade ao Plano Piloto apresenta características excelentes para desenvolvimentos urbanos futuros” (VOLUME II – PARTE II – P.210).

Assim, diz o documento do POT que [...] se acentua de um lado a proliferação das invasões e de outro lado o aumento do número de subdivisões de glebas em lotes de menores dimensões, ocasionando destruição das matas ciliares e florestas [...] a destinação de tal área urbana, como efetivamente urbana e a destinação a sítios de recreio (VOLUME I – PARTE II – p. 95). Essa afirmação corrobora a anterior da não existência em Brasília de loteamentos clandestinos. Aliás, já se reconhecia a existência de invasões em várias áreas da cidade, além daquelas próximas ao Plano Piloto. Em Taguatinga, [...] observa-se a presença de invasões sob a forma de chácaras, ao longo do Ribeirão Taguatinga e em quase toda a área (VOLUME II – PARTE II – p. 5.49).

Apesar de toda a preocupação do POT em relação à informalidade na ocupação do espaço urbano da cidade, mais uma vez suas ações não foram executadas e institucionalizadas conforme documentos pesquisados. Diante de mais essa fragilidade na implementação de um plano de ordenamento territorial e por conta das descontinuidades governamentais, em 1986 foi elaborado outro Plano de Ocupação e Uso do Solo, denominado POUSO.

O Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO foi aprovado pelo CAUMA em 1986 e homologado em 1990, inserindo personalidade jurídica a POT, POUSO e incorporando algumas sugestões do Plano Brasília Revisitada (1985).

O POUSO não inova em seus objetivos, repetindo a estratégia do POT de equacionar certos fenômenos do processo de urbanização principalmente aqueles vinculados a invasões, loteamentos irregulares ou clandestinos, chácaras de recreio etc., e organizar os agentes planejadores e fiscalizadores dos usos e ocupações do solo no Distrito Federal, a fim de garantir o controle de tendências e possibilidades de acompanhamento eficiente dos processos de transformação nos níveis assinalados; e o 8º Objetivo: Assegurar certo congelamento ou reserva de áreas críticas de modo a garantir no futuro um correto aproveitamento das mesmas. (POUSO, p. 7 e 8).

As Regiões Administrativas existentes em 1985, ano da elaboração do plano, anteriormente denominadas cidades-satélites, foram previstas desde a gênese do Plano Urbanístico de Brasília. Contudo, seriam núcleos periféricos a serem executados de acordo com a necessidade de fixação da população (POUSO, p. 3 e 4). Com isso, o descompasso entre a dinâmica social e a dinâmica espacial sempre foi presente, quando a lógica da



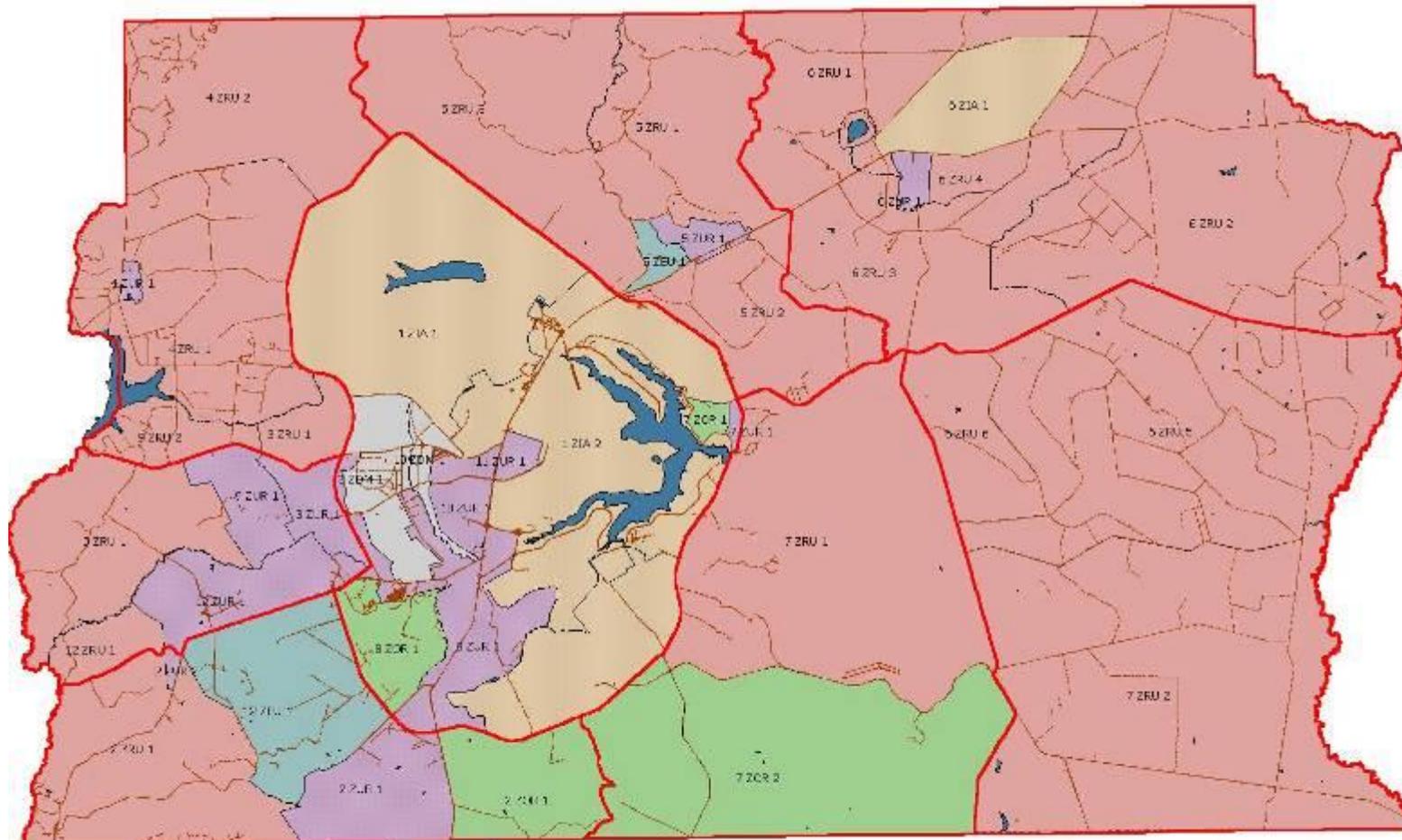
necessidade (a moradia) é muito mais veloz que a lógica do Estado (planejamento e execução). Na **Figura 21**, apresenta-se o macrozoneamento definido pelo POUSO. A importância do mapa do POUSO consiste na definição e delimitação do território do Distrito Federal em duas categorias: Solo Urbano e Solo Rural. A legenda apresenta zonas de destinação mista (ZDM), zonas de expansão urbana (ZEU), zonas de interesse ambiental (ZIA), zonas de ocupação restrita (ZOR), zonas rurais (ZRU) e zonas urbanas (ZUR).

Depreende-se dos três planos anteriormente mencionados uma forte preocupação com a expansão urbana que levasse em consideração os processos migratórios e a dinâmica de crescimento populacional, além da garantia de áreas para empregos e serviços e circulação de bens e pessoas. Outro aspecto que ocupou a atenção dos planos foi quanto à preservação ambiental, sobretudo com a capacidade de suporte dos corpos hídricos do território, especialmente do Lago Paranoá, como receptores de efluentes, assim como da capacidade de suporte dos aquíferos subterrâneos, evidenciando a dicotomia entre formas de ocupação e preocupação com capacidades de suporte.

A política habitacional não foi pensada e executada de forma a acompanhar a dinâmica da cidade. Já havia nos planos indícios de ocorrência de informalidade, mas não de ações para mitigação desse processo. E a regularização fundiária urbana não foi uma das diretrizes e estratégias centrais dos planos.

As décadas, sobretudo de 1980 e 1990, promoveram um acentuado descompasso entre as demandas por moradia, pois havia um aumento na demanda reprimida, para todas as classes de renda, em especial a classe média. A oferta de imóveis no mercado formal apresentava um processo especulativo que impossibilitava a aquisição de imóveis nos lugares mais centrais da cidade. Tal fato, como já mencionado, acelerou o processo de ocupação informal a partir da EPCT / DF 001, no trecho intersticial entre Sobradinho e São Sebastião, aproveitando o fato de possuir uma excelente acessibilidade em relação ao Plano Piloto, e sua situação, do ponto de vista fundiário, ser polêmica (áreas em bem comum etc.).

A partir da década de 1990, a Constituição Federal de 1988 torna obrigatória a elaboração de Plano Diretor para todo município com mais de 20.000 habitantes. Com isso, o Distrito Federal, a partir de 1991, com seu primeiro governador eleito e a Câmara Legislativa constituída, reúne condições necessárias para a realização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT.



Legenda

- Zonas de Destinação Mista - ZDM
- Zonas de Expansão Urbana - ZEU
- Zonas de Interesse ambiental - ZIA
- Zonas de Ocupação Restrita - ZOR
- Zonas Rurais - ZRU
- Zonas Urbanas - ZUR

- Limite das Regiões Administrativas
- Malha Viária
- Lagos

Macrozoneamento do POUSO  
Decreto n.º 12.987/90

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO  
**SEDUH** **URBANO E HABITAÇÃO**  
 SUBSECRETARIA DE URBANISMO E PRESERVAÇÃO **SUDUR**  
 DIRETORIA DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO URBANÍSTICA - DIRUR  
 DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO TERRITORIAL - DEMT  
 DEPARTAMENTO DE ESTUDO E PLANEJAMENTO URBANÍSTICO - DEPU

Figura 21 – Mapa do POUSO



Os programas e políticas do governo em relação à ocupação territorial do Distrito Federal encontram-se sintetizadas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT), para os anos de 1992, 1997, 2009 e revisão em 2012. Foi a partir desses planos que a questão da informalidade da ocupação do espaço apareceu com mais destaque e a estratégia de regularização fundiária urbana passou a ser a regra para mitigar o problema.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992 foi aprovado por meio da Lei n.º 353, de 18 de novembro de 1992. A função precípua do Plano é ser o instrumento básico de ordenamento territorial, da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal e de orientação dos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das cidades e do espaço. No parágrafo 1º do artigo 1º afirma o plano ter "por finalidade realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem estar de seus habitantes." Tal finalidade vai ao encontro ao disposto constitucional quando da função social da propriedade.

Entre os seus objetivos gerais o plano não apresenta, pelo menos de forma explícita, a preocupação com o controle da informalidade na ocupação do espaço. Menciona que a política habitacional visa assegurar o direito social da moradia e reduzir a carência habitacional, e trata a questão de "invasão" somente associada à população de baixa renda, ou seja, não demonstra uma preocupação com o controle do espaço tão preconizado pelo planejamento governamental.

No texto da lei, a única menção feita a invasão está no inciso IV do artigo 14, que dispõe sobre a "urbanização e regularização das áreas de "invasão" de baixa renda, já consolidadas, localizadas em Zonas Urbanas ou de Expansão Urbana, exceto em situação de risco de vida, prejuízo à saúde, ao meio ambiente e em áreas tombadas" (PDOT, 1992).

Mesmo não se tratando do controle da informalidade na ocupação, o plano já menciona a aplicação do estatuto da regularização fundiária, quando couber, e a devida informação a ser prestada a população interessada (artigo 57). A proposta de regularização dos parcelamentos em condomínios e em áreas com mudança de uso rural para urbana estava previsto no artigo 54, onde:

Art. 54. Os parcelamentos sob forma de condomínios ou loteamentos com finalidade urbana localizados em zonas urbanas, rurais, de expansão urbana ou de interesse ambiental, realizados sem autorização e cadastro competentes, deverão ser objeto de regularização ou desconstituição mediante análise por bacias e suas respectivas



divisões, nos termos da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e no que couber, atendendo as disposições constantes da Lei nº 54, de 23 de novembro de 1989, e da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989, e das demais normas ambientais em vigor. (PDOT, 1992).

O plano não avança no tratamento da questão da informalidade na ocupação do espaço em Brasília. O documento de diagnóstico, quando aponta o uso das áreas urbanas, destaca a questão do polinucleamento (preconizado por Paviani) com a concentração das atividades no Plano Piloto e a gravitação das demais cidades em torno dele. Afirma que a proposta de integração de áreas para tornar o tecido urbano mais coeso requer atenção para não colocar em risco a preservação das bacias que pressupõem utilização de baixas densidades em sua volta.

O plano afirma que o crescimento da cidade tem se dado de forma ambígua, onde o planejado e o consumado se confundem. Isso demonstra as contradições entre o controle governamental e a produção da cidade. Desta forma, aponta que o crescimento e a extensão dos parcelamentos irregulares é uma preocupação, alertando que esses parcelamentos se dão, em sua maioria, "em locais privilegiados, próximos ao Plano Piloto, sobre as áreas desapropriadas e áreas de particulares, apresentando grande possibilidade de serem efetivados como áreas urbanas" (PDOT, p.28). O que se destaca do plano é que somente neste momento ele traz o alerta à questão, mas não apresenta estratégias para contornar o problema. Desta feita, o PDOT 1992 não avança na questão e não propõe estratégias para a mitigação da informalidade no espaço da Cidade.

Com a promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal, em 1993, foram confirmados os dispositivos preconizados no PDOT/1992, de que haveria um Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT 1997, abrangendo de forma integrada todo o território do Distrito Federal e Planos Diretores Locais – PDLs que se concentrariam nas demandas das Regiões Administrativas.

A nova realidade político-administrativa, ocorrida em 1995, e as mudanças institucionais impostas acabaram por exigir a elaboração de um novo Plano Diretor resultando na edição da Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, que aprovou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/97.

Este plano já destaca preocupação com a ocupação irregular e a regularização fundiária de áreas passíveis a isso. Em suas estratégias, o plano destaca em seu artigo 6º, inciso X, a "preocupação em estabelecer as bases territoriais para o desenvolvimento de um



programa de regularização dos parcelamentos por meio de diretrizes de uso, levando-se em consideração as condicionantes ambientais". Além disso, o planejamento territorial no DF sempre teve uma preocupação com as áreas ambientais sensíveis e com a preservação das bacias do Rio São Bartolomeu, do Lago Paranoá e do Rio Maranhão. Trata-se de áreas que garantem o abastecimento de água para toda a cidade. Com isso, a questão ambiental sempre apresentou maior controle. Nos incisos XI e XII do artigo 6º as estratégias prioritizadas são de restrição da ocupação urbana às margens dessas bacias e instituição de monitoramento territorial nas áreas com incidência de parcelamentos irregulares.

O PDOT previu, em seu artigo 36, ações, programas e projetos prioritários para o cumprimento dos objetivos e estratégias propostos no plano, com a implementação por meio de seus órgãos e com a colaboração do setor privado. Para isso, elencou as ações de acordo com suas intenções, e, no que tange ao controle da informalidade na ocupação do território e à regularização fundiária em áreas urbanas, propôs os seguintes objetivos:

IV Programa de Regularização Fundiária nas áreas urbanas, visando à ordenação jurídica da posse efetiva da terra, à arrecadação de impostos e à garantia dos respectivos benefícios às populações ali residentes;

V Programa de Regularização de Parcelamentos objetivando a legalização da moradia de parte da população do Distrito Federal; a propiciação, para o Poder Executivo, de meios para a arrecadação de impostos nessas áreas; e a integração dos loteamentos que venham a ser regularizados à malha urbana do Distrito Federal;

VI Implantação de Monitoramento Integrado do Território do Distrito Federal com a adoção de medidas que objetivem a avaliação permanente das tendências de crescimento urbano e ocupação do território, com a participação dos órgãos públicos das áreas de planejamento, meio ambiente, monitoramento e fiscalização no Distrito Federal;

IX Programa de Desburocratização Fundiária, que aperfeiçoe os procedimentos dos órgãos do Distrito Federal envolvidos na disponibilização e implantação de áreas;

Além desses programas e ações, esse plano inova em sua estrutura ao invocar o instituto da Função Social da Propriedade, disposto no artigo 182 da CF 1988. Além disso, os planos diretores locais deverão estabelecer as áreas onde serão exigidos do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado e a promoção de seu adequado aproveitamento. Para monitorar e controlar permanentemente esses imóveis não edificados ou subutilizados nas zonas urbanas, o plano previu a criação do Sistema de Informação Territorial e Urbana, o SITURB.



Outro instrumento jurídico destacado no plano é o da Outorga Onerosa do Direito de construir e da alteração de uso. Apesar de esse instituto ter sido introduzido no ordenamento jurídico por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), o PDOT/1997 já o previa como um dos instrumentos disponíveis para implementar a concretização da política de desenvolvimento urbano, concatenado com o preceito estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal, onde a propriedade deverá cumprir uma função social.

Mais um avanço a ser destacado no PDOT/1997 é a criação do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN, com a intenção de reunir um conjunto dos órgãos e sua forma de interação no processo de planejamento e gestão das cidades e do espaço do Distrito Federal. Trata-se de uma solução importante para a implementação das ações de ordenamento territorial de forma integrada e articulada, caso de fato se efetivasse a coordenação das ações. O inciso VI do artigo 54 apresenta uma das ações específicas do SISPLAN, que seria exatamente – "VI promover a ação contínua e integrada do Governo do Distrito Federal para a fiscalização e o acompanhamento da ocupação territorial".

O PDOT 1997 teve sua vigência até 2009, quando foi revogado com a aprovação da Lei Complementar n.º 803, de 25 de abril de 2009, que revisa o Plano Diretor de Ordenamento Territorial e faz as adequações aos instrumentos constantes da Lei federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, incorporando as políticas e diretrizes ambientais e setoriais implantadas no Distrito Federal. Em 2012, foi editada a Lei Complementar n.º 854/2012, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

É importante observar a extensão temporal em que vigorou um instrumento de planejamento dissociado do marco legal federal, o que pode ter acentuado o problema da informalidade no caso de Brasília. Considerando que a informalidade na ocupação do espaço urbano para moradia já acompanha a formação do aglomerado urbano de Brasília desde sua origem e os enfrentamentos à questão sempre foram "acessórios", não atacando as causas estruturais da disseminação dessa prática de morar.

Entre os objetivos gerais do plano destacam-se aqueles relacionados aos aspectos da integração dos assentamentos informais e da regularização fundiária urbana. Assim, os incisos XV e XVI destacam como objetivos do plano: XV – valorização da ordem urbanística como função pública, promovendo a integração dos assentamentos informais passíveis de



regularização à cidade legal; XVI – valorização da ordem fundiária como função pública, promovendo-se a regularização fundiária das terras urbanas e rurais, públicas e privadas, e integrando-as à cidade legal. E, ao integrá-las, tais áreas estão aptas a integrarem, também, o mercado de terras e, quando legalizadas, a tendência é que se manifeste uma intensa valorização que se articula com diversas outras iniciativas do Poder Público.

Como uma das diretrizes setoriais para a Cidade está a que tange à habitação. É a política de habitação que deve orientar as "ações do Poder Público e da iniciativa privada a fim de facilitar o acesso da população a melhores condições habitacionais, que se concretizam tanto na unidade habitacional, quanto no fornecimento da infraestrutura física e social adequada" (art.47).

É contraditório pensar que, se a diretriz setorial da política de habitação é facilitar e propor formas de acesso à moradia digna (art.49), o parcelamento em áreas irregulares seja uma dessas alternativas. Pois, quando os governos desenvolvem assentamentos em áreas que carecem de regularização fundiária agravam o problema e ao mesmo tempo a solução, prevista no inciso IX do mesmo artigo: promover a regularização fundiária dos assentamentos habitacionais não registrados em cartório, criados pelo Governo do Distrito Federal. Desta forma, os casos da Cidade Estrutural e de outras áreas em Brasília são emblemáticos. Isso denota um paradoxo interno ao próprio arcabouço institucional que trata o tema.

O governo reconhece a informalidade como alternativa à moradia digna ao mesmo tempo em que assume como diretriz viabilizar o aumento de áreas destinadas a programas e projetos habitacionais, preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, observadas a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental do espaço, evitando-se a criação de novos núcleos urbanos dissociados da trama urbana existente (art. 49, inciso V). As intervenções na Cidade estão materializadas em estratégias de ordenamento territorial, sendo a regularização fundiária uma dessas estratégias. A **Figura 22** aponta as áreas prioritárias para regularização fundiária, de acordo com o plano. Mas no caso de Brasília essa alternativa consegue apenas se mostrar como paliativo, pois ao longo das últimas décadas não se conseguiu efetivamente evitar o surgimento desses núcleos urbanos que vieram a se integrar informalmente à trama urbana da cidade.

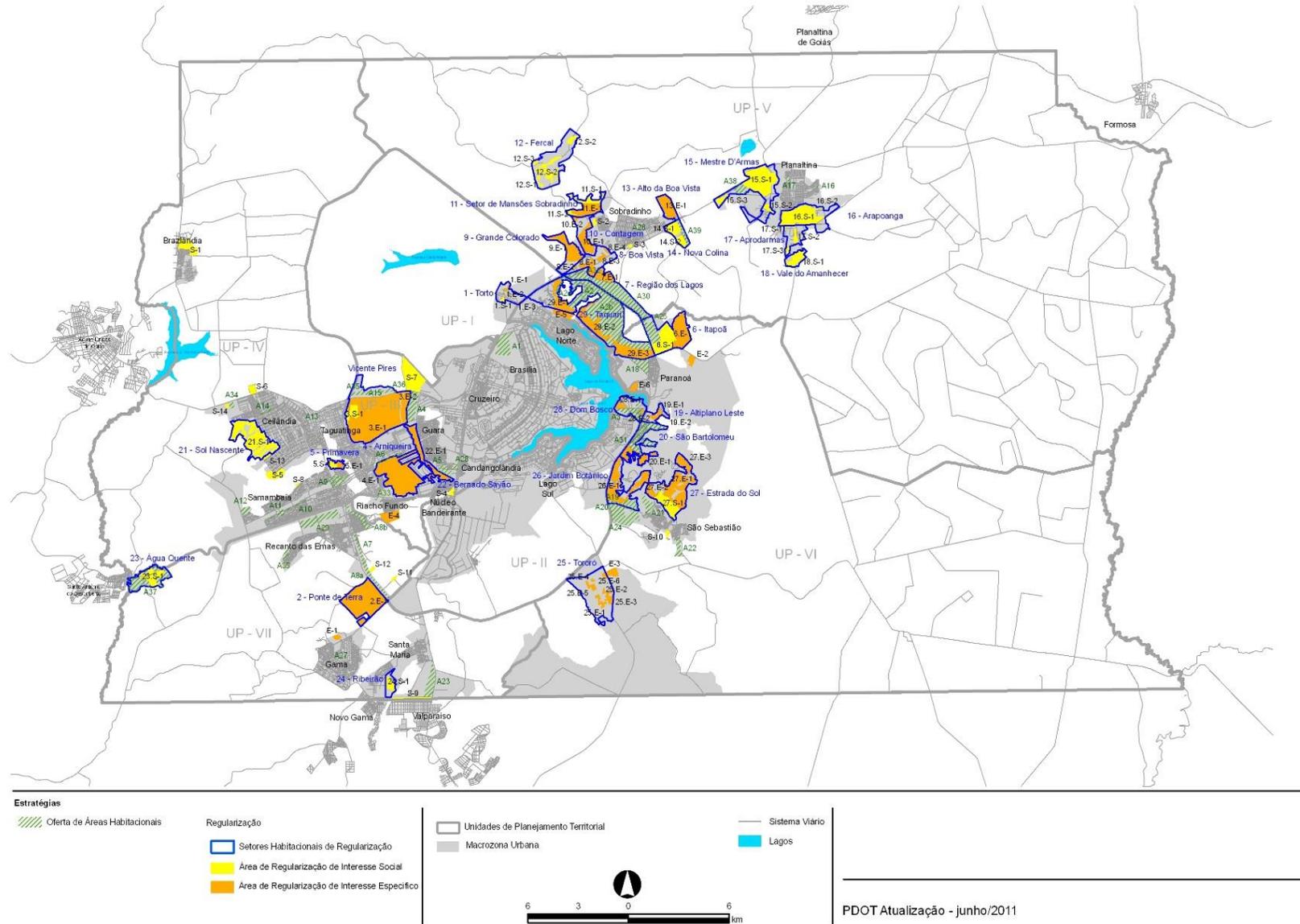


Figura 22 – PDOT 2009 Áreas prioritárias para regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais – PDOT.



No PDOT 2009, em seu art. 117, Parágrafo único: A regularização fundiária compreende as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais promovidas por razões de interesse social ou de interesse específico. E, de acordo, com a Lei federal nº 11.977/2009, a regularização visa à adequação de assentamentos informais consolidados, por meio de ações prioritárias nas Áreas de Regularização de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É a partir desse PDOT, em seu artigo 18, que ficam estabelecidas as categorias de assentamentos, para as quais deverá ser elaborado projeto de regularização fundiária nos termos do art. 51 da Lei federal nº 11.977, de 2009: I – Áreas de Regularização: correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos irregulares com características urbanas, definidos nos termos do art. 47, VI, da Lei federal nº 11.977, de 2009, a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado no processo de regularização; II – Setores Habitacionais de Regularização: correspondem à agregação de Áreas de Regularização e áreas não parceladas, com o objetivo de auxiliar a promoção do ordenamento territorial e o processo de regularização a partir da definição de diretrizes mais abrangentes e parâmetros urbanísticos, de estruturação viária e de endereçamento; III – Parcelamento Urbano Isolado: aquele com características urbanas implantado originalmente em zona rural, classificado como Zona de Urbanização Específica, nos termos do art. 3º da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

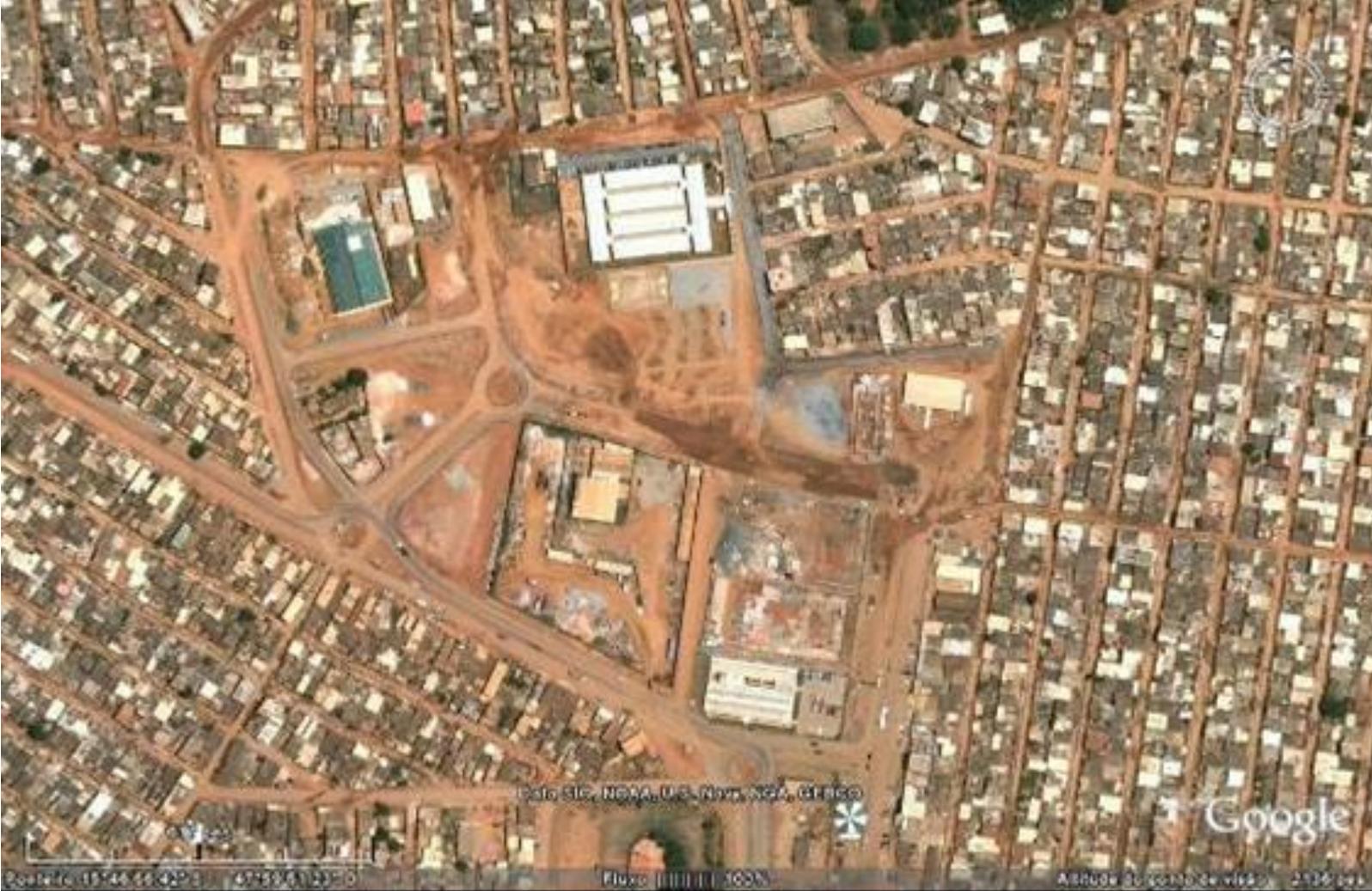
Para que a regularização ocorra de fato, segundo a legislação, é necessário o registro jurídico do título do imóvel, e não somente a regularização urbanística e ambiental (art.124). Contudo, o aspecto contraditório do plano proposto é o Poder Público promover a valorização da informalidade com a implantação de infraestrutura e equipamentos públicos comunitários, pois conforme o artigo 124, Parágrafo único: A ausência do registro cartorial da regularização dos assentamentos informais com características urbanas não impedirá a realização de obras de implantação de infraestrutura e de equipamentos públicos comunitários.

Por fim, no capítulo 3, a seguir, a informalidade como alternativa a moradia se manifesta na Cidade Estrutural em Brasília. E a regularização fundiária urbana ainda não se realiza de forma plena.



# **CAPÍTULO 3**

## **A INFORMALIDADE COMO ALTERNATIVA À MORADIA NA CIDADE ESTRUTURAL: POR QUE ELA É, MAS NÃO DEVE SER?**



Setor Central da Cidade Estrutural sem urbanização

Fonte: imagem Google Earth, 2001

*“O que ainda se vê, no Brasil, é que o direito a propriedade é entendido como sendo aquele individual, sem considerar o acesso universal, justo, igual e democrático dos recursos da cidade, o que gera uma contradição, pois a cidade deve ser reconhecidamente o espaço por excelência da prática da cidadania e da democracia, e o que se nota é um padrão especulativo e acumulativo de crescimento das cidades.” (FERNANDES, 2002, p. 12–13)*



Esse capítulo da tese tem por objetivo apresentar a informalidade ocorrida na Cidade Estrutural e analisar o processo de regularização fundiária urbana ocorrido nela para compreender se há alcance de benefícios para a população ou, ao contrário, o que ocorre é a valorização e expansão de terras urbanas para a especulação imobiliária.

Entende-se que as políticas urbanas formuladas desempenham um papel relevante para a mitigação dos problemas relacionados à moradia nas cidades. Contudo, via de regra, o que se tem observado é a dissociação de tais políticas com a realidade, especialmente com o processo de urbanização em curso no país, pois ao tentarem resolver problemas relacionados à garantia da moradia nas cidades acabam por criar ou agravar outras situações que são contraditórias, dado os objetivos propostos por tais políticas.

Dessa maneira, o capítulo está dividido em duas partes: a primeira, que abordará a formação da Cidade Estrutural, a evolução da informalidade na ocupação do espaço urbano no entre os anos de 2004 a 2016 e o processo de regularização fundiária urbana em execução na Cidade Estrutural, a partir da visão de representantes do Conselho Comunitário e do Governo do Distrito Federal. A segunda parte abordará a estrutura socioeconômica da Cidade Estrutural com o cenário social que se estabelece revelando os contrastes na ocupação do espaço da cidade e, por fim, retratar o processo de valorização imobiliária que ocorre na cidade, evidenciando a contradição na execução das políticas públicas pois na tentativa de promover o acesso à cidade, o que ocorre é a constante valorização urbana, tornando a cidade disponível aos interesses do mercado.

### **3.1 A formação da Cidade Estrutural: a evolução da informalidade na ocupação da Cidade entre 2000 e 2016**

O que hoje se conhece como Cidade Estrutural já foi chamado de Vila Estrutural, Invasão da Estrutural, entre outras denominações. Trata-se de uma área de 186,65 hectares (ha) localizada a cerca de 7km do Plano Piloto de Brasília, na Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) – RA XXV. Teve origem em uma ocupação de catadores de lixo próximo ao aterro sanitário do Distrito Federal (conhecido como lixão), existente há décadas naquela localidade.

A ocupação da Estrutural teve como fator de atração das pessoas a falta de oferta de moradias no mercado em virtude da alta dos preços dos aluguéis em outras regiões



administrativas de Brasília, sobretudo no Plano Piloto, justificando a ocupação da Estrutural por sua proximidade com o centro da cidade. Além de ser uma possibilidade de local para viver sem ter de pagar por ele. E, também, a insuficiência de políticas habitacionais para população de baixa renda (tal realidade acompanha Brasília desde a sua origem). Morar na Estrutural representa vantagem pelo fácil e rápido acesso às demais cidades do Distrito Federal e ao Plano Piloto, tornando assim o acesso à oferta de empregos da região facilitada. O fato de a localização ter sido fundamental para a fixação das pessoas representa uma contradição, pois na lógica de mercado as áreas mais centrais são separadas para o acúmulo de melhores vantagens, e não para fixação de população de baixa renda. Contudo, a existência do aterro sanitário faz com que essa lógica não se realizasse.

Um fator a se considerar na ocupação da cidade é que as pessoas foram atraídas para o lixão em busca de meios de sobrevivência e, nesta busca, foram alinhando seus barracos para moradia, formando assim um assentamento autoconstruído por iniciativa própria, e resistindo em lutar pelo direito à cidade e à moradia. E, como todo assentamento instalado com base na informalidade, a Cidade Estrutural é marcada por precariedade urbanística e por anos de ineficiência no atendimento e prestação de serviços públicos pelo Estado.

A situação fundiária da Cidade Estrutural, segundo a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP<sup>15</sup>, “aponta que a cidade está localizada no imóvel denominado Bananal, desmembrado do município de Planaltina (GO), e incorporado ao Distrito Federal, em terras desapropriadas. A cidade encontra-se inserida na Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central, criada em decreto de 10 de janeiro de 2002. A área onde se encontra a Estrutural não apresenta pendências de ordem fundiária, pois é área de domínio público, fator que contribui de forma decisiva para o processo de regularização fundiária e, portanto, promove uma primeira ordem de interesse e valorização da Cidade.

A Cidade tem como limites físicos a EPCL (Estrada Parque Ceilândia, ou Estrutural, ou DF-095) e os setores de Transportes Rodoviários de Cargas e de Inflamáveis, ao sul; o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA), a leste; o Parque Nacional de Brasília e o aterro sanitário – “Lixão do Jôquei Clube”, ao norte; e o córrego Cabeceira do

---

<sup>15</sup> Informação extraída na íntegra da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Memorial Descritivo – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) – RA XXV – VILA ESTRUTURAL.



Valo, a oeste. O principal acesso à Cidade é feito por meio da EPCL. Ela está organizada territorialmente em setores Leste, Oeste, Norte, Especial, Cidade do Automóvel, Setor de Comércio e Serviços e Pró-DF.

O assentamento da Cidade Estrutural está inserido na Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA/Estrutural – RA XXV, na Zona Urbana de Uso Controlado II e na Zona Rural de Uso Controlado V, segundo a Lei Complementar distrital n.º 803, de 25 de abril de 2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT). Para essas Zonas o PDOT define algumas diretrizes, e no caso da Estrutural se destacam os incisos I e III, por reunirem as condições explicitadas nos mesmos.

“**Art. 71.** A Zona Urbana de Uso Controlado II deverá compatibilizar o uso urbano com a conservação dos recursos naturais, por meio da recuperação ambiental e da proteção dos recursos hídricos, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – permitir o uso predominantemente habitacional de baixa e média densidade demográfica, com comércio, prestação de serviços, atividades institucionais e equipamentos públicos e comunitários inerentes à ocupação urbana, respeitadas as restrições de uso determinadas para o Setor Militar Complementar e o Setor de Múltiplas Atividades Norte;

III – regularizar o uso e a ocupação do solo dos assentamentos informais inseridos nessa zona, considerando-se a questão urbanística, ambiental, de salubridade ambiental, edificação e fundiária.” (PDOT, 2009)

O Mapa de Uso do Solo da Região Administrativa XXV – SCIA–Estrutural (**Figura 23**) apresenta a cidade por tipos de uso: misto e moradia, moradia, comércio e equipamentos públicos. Quando a escala do mapa aumenta, e os detalhes se revelam, as contradições na ocupação da cidade aparecem na mistura de formas urbanas presentes aos longo das ruas sem padrão urbanístico definido, conforme será apresentado na sequência.

Na entrada principal da Estrutural, onde se localiza o Setor Central da cidade, há um conjunto de equipamentos públicos concentrados espacialmente de forma a facilitar o acesso aos serviços públicos à comunidade (**Figura 24**). A área ainda não está totalmente consolidada, mas já é possível notar a presença de: **1)** Centro de Saúde n.º 4; **2)** Centro Educacional 1; **3)** Paróquia Nossa Senhora do Encontro com Deus; **4)** *Campus* Provisório do IFB Estrutural; **5)** Administração Regional; **6)** Agência do Trabalhador; **7)** Restaurante Comunitário.

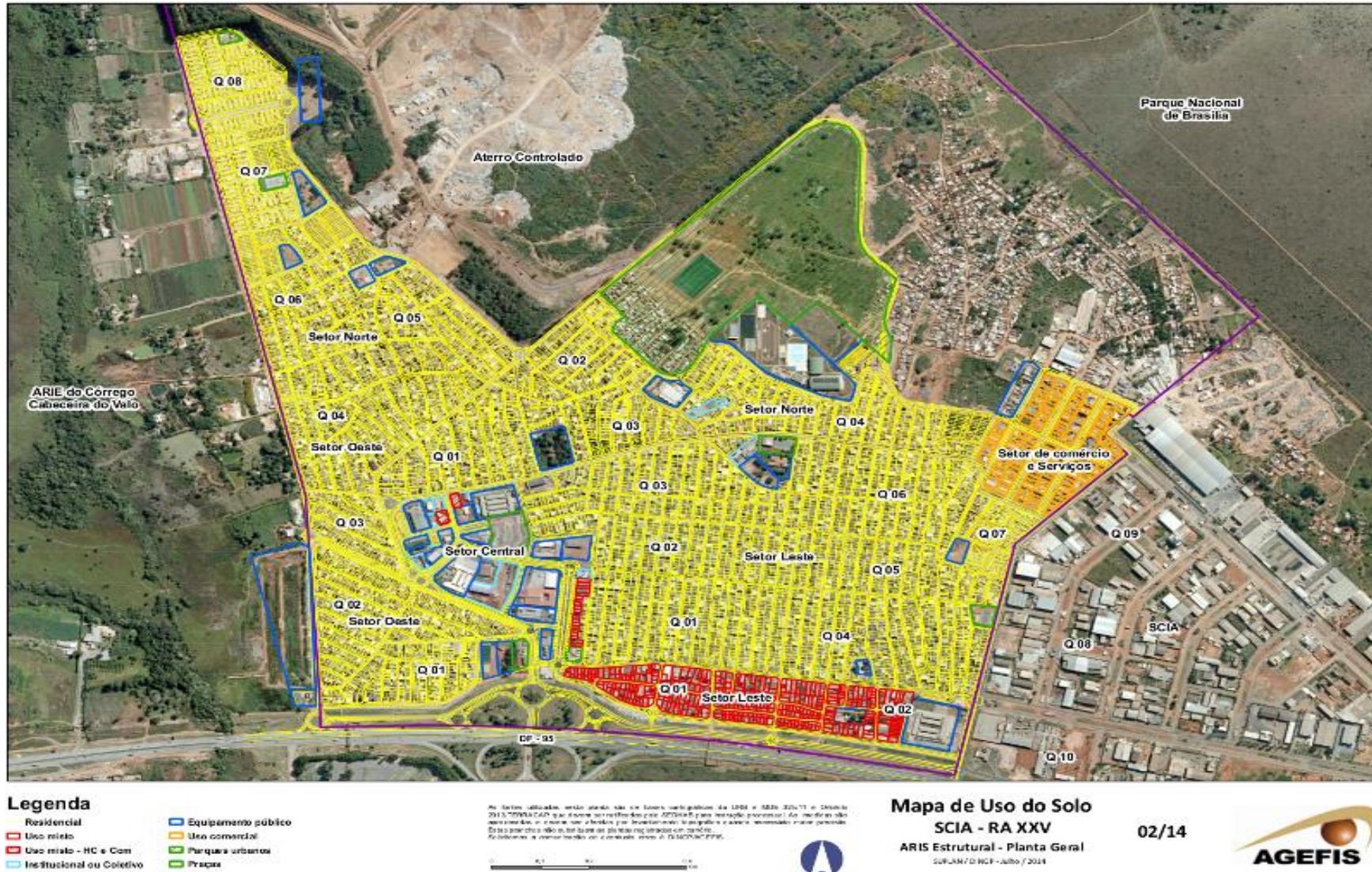


Figura 23 – Mapa de Uso do Solo da Região Administrativa XXV – SCIA–Estrutural



**Figura 24 – Setor Central da Cidade Estrutural com equipamentos públicos. (Fonte da imagem: Google Earth)**

Outro aspecto a destacar na leitura do espaço físico da Cidade Estrutural é a sua precariedade urbanística e a sua morfologia urbana<sup>16</sup>. Ao existir como fato concreto, físico, material, a Cidade apresenta formas urbanas que a permitem traçar comparações com outras cidades. Neste particular, a Cidade Estrutural continua a apresentar características de bairros periféricos consolidados em grandes cidades, mais conhecidas como favelas, a exemplo de Paraisópolis, em São Paulo. Ao percorrer as ruas da Cidade, na pesquisa de campo, ficou claro que as ruas e os lotes não apresentam um padrão morfológico mínimo que dê unidade espacial à Cidade (**Figura 25**). Há uma discrepância entre os tipos de materiais construtivos e os tamanhos dos terrenos. As ruas apresentam largura reduzida, dificultando o acesso de veículos. As casas não têm recuo e as calçadas praticamente não existem, o que representa uma precariedade urbanística.

<sup>16</sup> Entende-se por morfologia urbana o estudo da forma do meio urbano nas suas partes físicas exteriores, ou elementos morfológicos.



**Figura 25 – Rua da Estrutural com aspectos da morfologia urbana da cidade /Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira**

Com esse padrão de forma urbana apresentado na Cidade Estrutural verifica-se a contradição ao planejamento pensado para o Plano Piloto de Brasília, ou seja, na área central há um excessivo regramento quanto ao urbanismo e, nas áreas periféricas, as cidades se formam acompanhando a dinâmica populacional marcada pelo vertiginoso crescimento e, conseqüentemente, pelo espraiamento de uma mancha urbana sem nenhum disciplinamento urbanístico. Assim, enquanto o Plano Piloto de Brasília teve todo um processo de delimitação de sua morfologia, nem todas as demais cidades de Brasília acompanharam essa forma de organizar o espaço. Com isso, as cidades surgidas da informalidade da ocupação do espaço em Brasília não fogem à comparação de qualquer bairro espontâneo de cidades médias e metrópoles brasileiras.

A rapidez do processo de informalidade na Cidade Estrutural é algo a ser considerado. Nos anos de 2002 a 2016, conforme a sequência de imagens disponíveis para consulta no software *Google Maps*, é perceptível como o Poder Público atua de forma lenta para cumprir



com o planejamento e atenuar a informalidade na ocupação do espaço urbano. O que reforça o processo mencionado no parágrafo anterior.

Em 2002, a área ocupada pela Cidade Estrutural restringia-se aos setores delimitados nos Planos Diretores. Ainda de forma insuficiente, não havia a completa pavimentação das ruas e os serviços públicos eram bastante insuficientes e precários. Iniciava-se a fixação do setor destinado a empresas de automóveis, conhecido como Cidade do Automóvel (**Figura 26**).



**Figura 26 – Extrato da imagem da Estrutural 2002 – destaque para a Cidade do Automóvel.**  
Fonte da imagem: Google Earth

Aliás, a destinação de uso da área da Estrutural era para fixação de indústrias e serviços. Não era previsto para aquela área o uso residencial. Mas, de qualquer forma, já havia o início da consolidação da área urbana da Cidade Estrutural, ela foi crescendo pelas bordas e o seu centro ainda não estava urbanizado (**Figura 27**), ou seja, isso reforça o entendimento de que a necessidade por moradia é premente, sobremaneira para as populações mais empobrecidas.



**Figura 27 – Extrato da imagem da Estrutural 2002 – destaque para o Setor Central. Fonte da imagem: Google Earth**

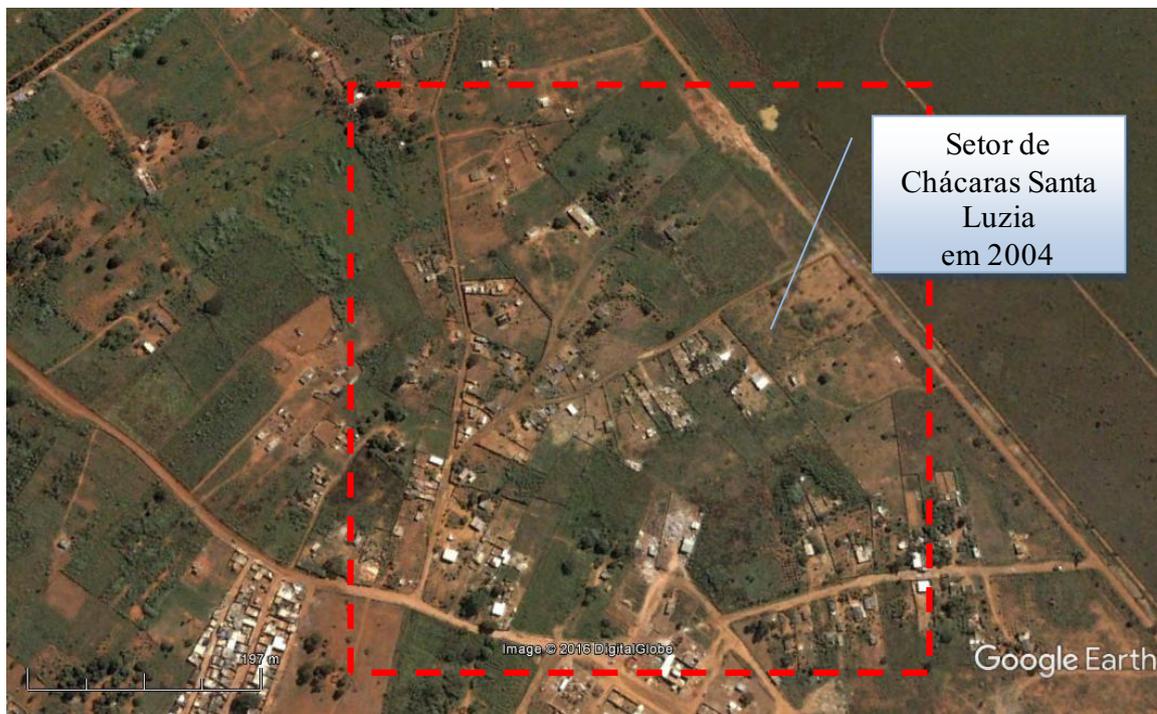
Em 2004 (**Figura 28**), a Cidade do Automóvel continua a tomar forma e se expandir. Aos poucos vai se consolidando a instalação das empresas de automóveis e oficinas que foram removidas do Plano Piloto.



**Figura 28 – Extrato da imagem da Estrutural 2004 – Expansão da Cidade do Automóvel. Fonte da imagem: Google Earth**



Já há, em 2004, o início do espraiamento da cidade em direção ao Setor de Chácaras Santa Luzia (**Figura 29**). O Setor Central, neste mesmo ano, (**Figura 30**) começa a dar sinais da instalação de equipamentos públicos, mas a urbanização da cidade proposta no projeto urbanístico ainda se configurava incipiente.



**Figura 29 – Extrato da imagem da Estrutural 2004 – destaque para as ocupações no Setor de Chácaras Santa Luzia. Fonte da imagem: Google Earth**



**Figura 30 – Extrato de imagem da Estrutural 2004 – destaque para o Setor Central e o início da instalação de equipamentos públicos. Fonte da imagem: Google Earth**



Em 2008 (**Figura 31**), o processo de ocupação do Setor de Chácaras Santa Luzia já se mostra intenso e em ritmo acelerado, contrariando as condicionantes impostas para a regularização fundiária da cidade. O que eram em 2004 algumas ocupações, rapidamente se transformou colocando em risco a proposta de regularização da cidade. O descontrole característico da ocupação vai ganhando dimensões maiores. A consolidação da área urbana da Cidade continua em "passos lentos", e os equipamentos públicos projetados para o Setor Central, ainda em 2008, não haviam se concretizado.



**Figura 31 – Extrato da imagem da Estrutural 2008 – destaque para as ocupações no Setor de Chácaras Santa Luzia. Fonte da imagem: Google Earth**

Com a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida, pelo Governo Federal, em 2012, há a construção de um conjunto habitacional (**Figuras 32 e 33**) para assentamento de famílias removidas de outras áreas da Estrutural. Ocorre que essas moradias foram construídas, também, em local impróprio do ponto de vista urbanístico e com presença de insalubridade, pois estão próximas das lagoas de chorume do lixão. A Quadra 16 foi entregue aos moradores da Cidade Estrutural em uma área que é aparentemente tão imprópria quanto as outras áreas condicionantes da regularização fundiária, como a Chácara Santa Luzia.



**Figura 32 – Extrato da imagem da Estrutural 2012 – destaque para o conjunto habitacional instalado próximo ao lixão. Fonte da imagem: Google Earth**



**Figura 33 - Detalhe das casas construídas pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Fonte da imagem: CODHAB**



Somente após 10 anos de seu início, o Setor Central (**Figura 34**), em 2012, torna-se urbanizado com a instalação dos equipamentos públicos previstos no projeto de urbanismo da Cidade. Um fato a destacar é que, em 2012, a Cidade Estrutural tem seu registro em cartório efetivado, propiciando o início do processo de regularização fundiária urbana das moradias e dos lotes comerciais, com a concessão da titulação aos moradores.

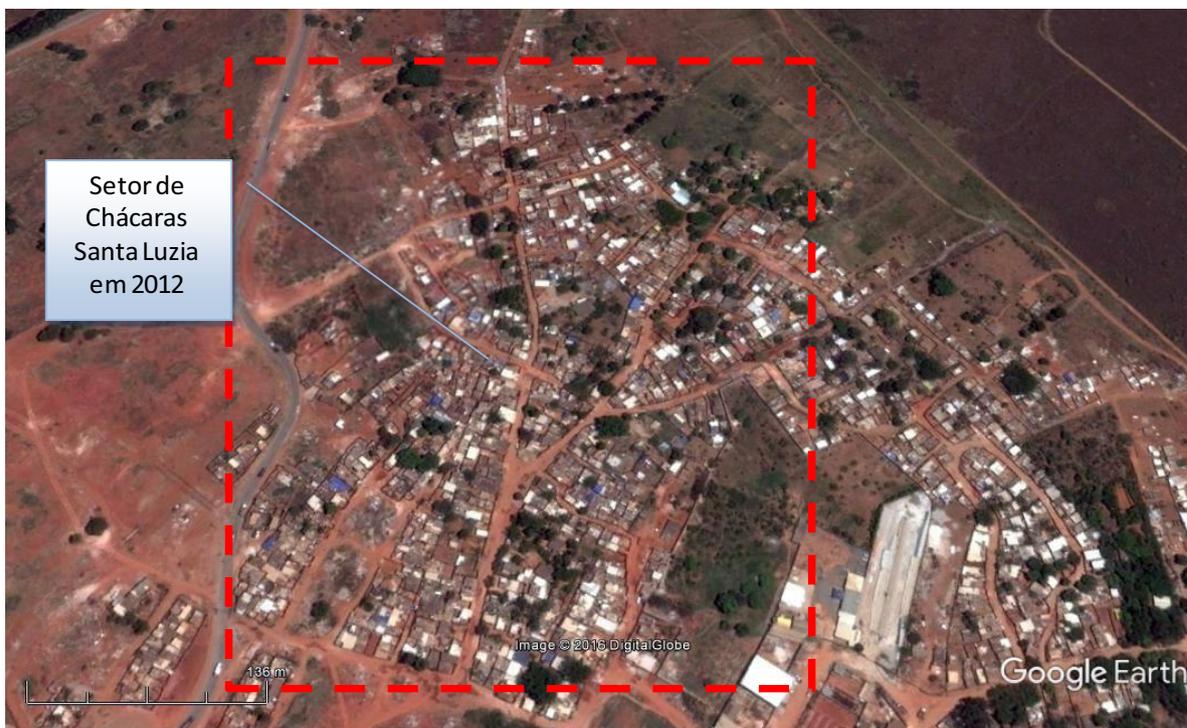


**Figura 34 – Extrato de imagem da Estrutural 2012 – Setor Central da Cidade. Fonte da Imagem: Google Earth**

O memorial descritivo do projeto da Estrutural apresenta o Setor Central como uma área sem uso definido, mas que foi reprojeta para receber alguns dos equipamentos públicos necessários para o atendimento das diversas demandas sociais da população local. A ideia desse setor é oferecer espaços de comércio, prestação de serviços e habitações coletivas, além de espaços públicos para a realização de feiras e outras atividades de cunho comunitário, ou seja, a proposta é a de que o Setor Central se caracterize como uma "área de grande vitalidade urbana, onde a população local além de encontrar uma oferta diversificada de bens, serviços e moradia também poderá desempenhar várias atividades coletivas nos espaços abertos de uso público" (GDF, 2007), como, por exemplo, em Samambaia e outras Regiões Administrativas do DF que já se consolidaram.

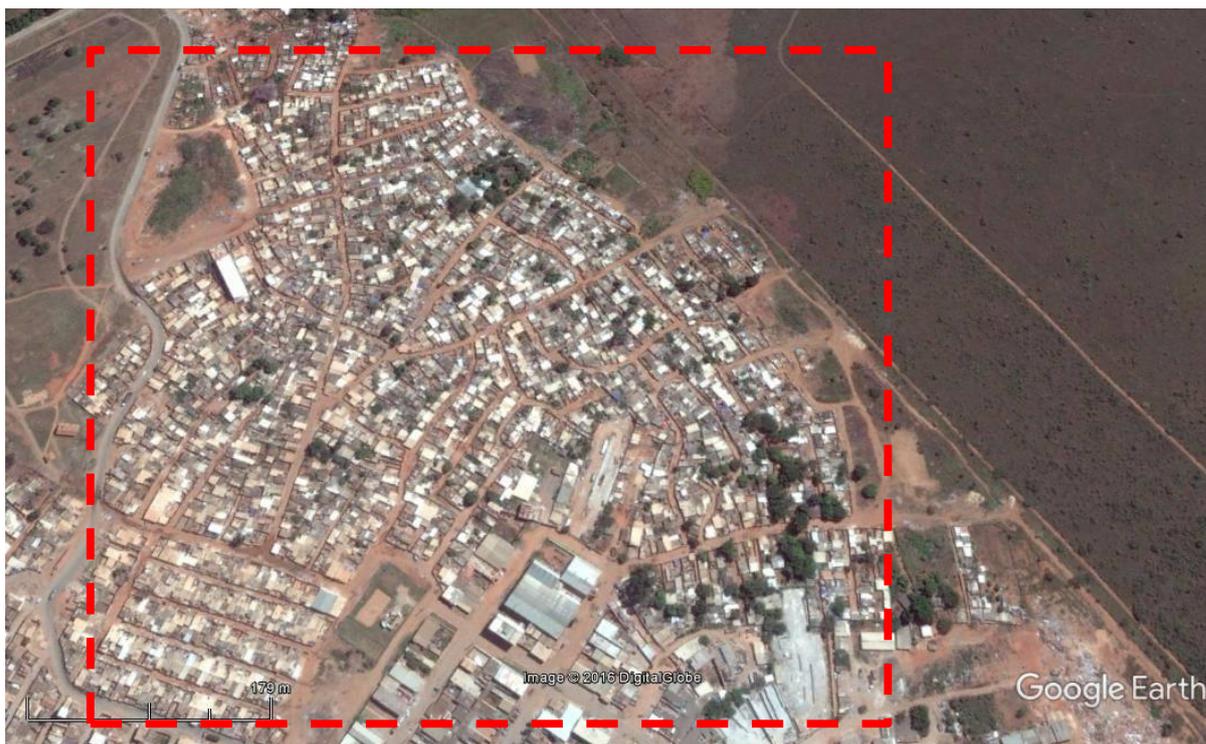


O adensamento do Setor de Chácaras Santa Luzia, na configuração espacial de 2012, já era bastante expressivo (**Figura 35**). Houve a tentativa de remoção dos barracos com ações da Secretaria de Ordem Pública do GDF, mas o ritmo de operações não é suficiente para acompanhar o ritmo de crescimento da ocupação.



**Figura 35 – Extrato de imagem da Estrutural 2012 – destaque para as ocupações do Setor de Chácaras Santa Luzia. Fonte da Imagem: Google Earth**

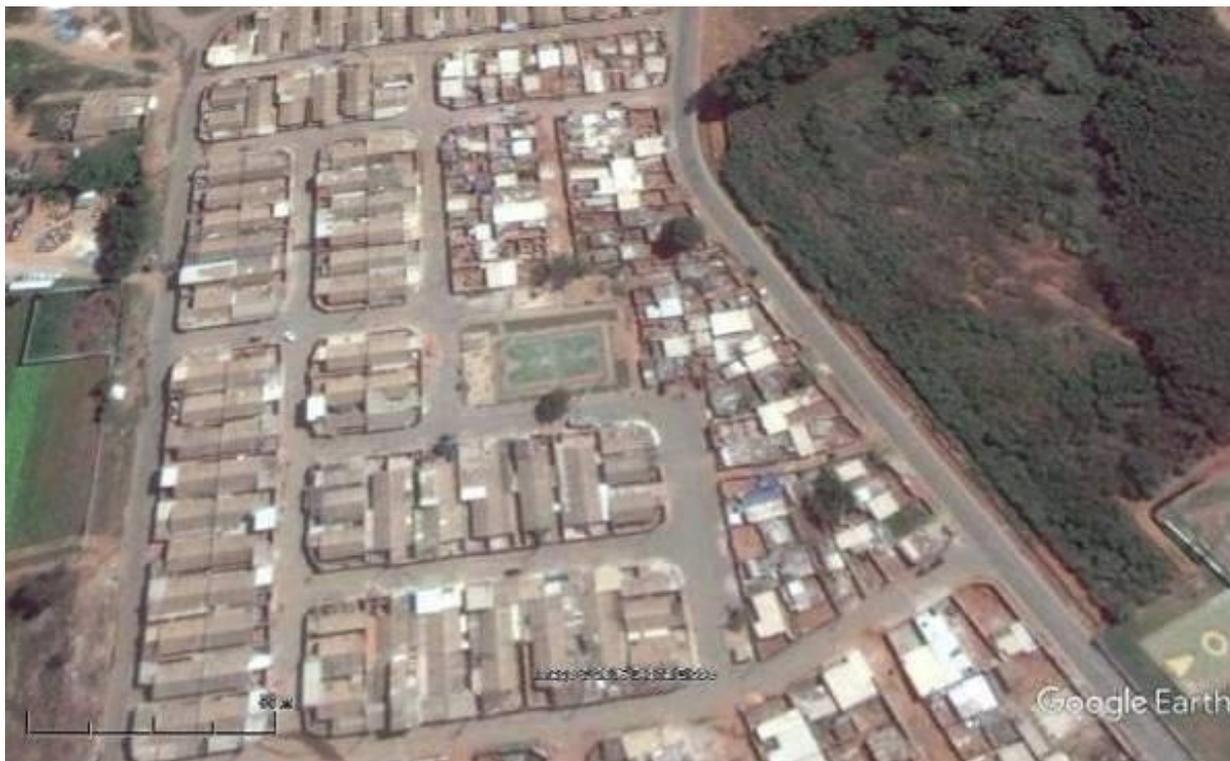
A configuração do espaço urbano atual, em 2016, apresenta o processo de descontrole que tomou forma na Cidade Estrutural, marcadamente com o crescimento insustentável da ocupação na Chácara Santa Luzia (**Figura 36**), já no limite com o Parque Nacional de Brasília. Este cenário, então, é a prova de que a ação estatal não consegue acompanhar a dinâmica da realidade.



**Figura 36 – Extrato de imagem da Estrutural 2016 – destaque para as ocupações do Setor de Chácaras Santa Luzia. Fonte da Imagem: Google Earth**

A não desativação do aterro sanitário no período determinado (agosto de 2014) e o descumprimento da legislação federal, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, por uma série de questões: como a coleta seletiva incipiente, a licitação do novo aterro sanitário contestada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e as incertezas sobre o futuro dos catadores com o lixão desativado continuam como entraves a serem superados para a consolidação do processo de regularização urbanística da cidade.

Em 2016, ao lado do conjunto habitacional do Minha Casa, Minha Vida, há a ocupação com ruas e moradias, acentuando o processo de espraiamento da cidade pelas bordas, pois nas áreas centrais já há um processo irreversível de consolidação. A imagem aponta para padrões urbanísticos diferentes, com lotes ocupados por várias edificações e o conjunto habitacional planejado com habitação individual (**Figura 37**).



**Figura 37 – Extrato de imagem da Estrutural 2016 – destaque para o conjunto habitacional e as ruas das demais ocupações. Fonte da imagem: Google Earth**

Apesar do recorte temporal da pesquisa ser dos anos compreendidos entre 2000 e 2016, quando efetivamente começaram a ser concretizadas as ações para a regularização fundiária urbana da cidade, é importante trazer um resgate espacial e temporal dos fatos que marcaram a ocupação da cidade desde as primeiras ocupações no fim da década de 1960, divididos em três momentos: 1º momento, de 1960 a 1980; 2º momento, de 1980 a 2000; e 3º momento, de 2000 a 2016.

**1º momento: 1960 a 1980.** Os registros históricos apontam o fim da década de 1960 e início da década de 1970 como o princípio da instalação da ocupação das moradias precárias na Estrutural, realizada por catadores de lixo que sobreviviam dos resíduos depositados no aterro controlado do Serviço de Limpeza Urbana (SLU).

Com o passar dos anos, e por meio de diversos interesses, essa ocupação se consolidou com uma forte migração populacional e o aumento do número de catadores. É desse período o estabelecimento da área do Parque Nacional de Brasília (PNB), por meio do Decreto n.º 41/196. A ocupação pouco cresceu entre as décadas de 1970 e 1980. Com isso, não houve comprometimento, nesse primeiro momento, do entorno do Parque Nacional de Brasília.

Contudo, no fim da década de 1980, já com a facilidade de acesso à Estrutural possibilitada pela instalação da Estrada Parque Ceilândia, conhecida como Via Estrutural, as



ocupações foram, então, concretizando-se. As famílias de catadores e de pequenos chacareiros se confundiam na área, sendo estes últimos estabelecidos ao longo do córrego Cabeceira do Valo, onde trabalhavam e desenvolviam atividades de plantio de subsistência.

Como mencionado, Brasília ainda se consolidava como cidade e o Plano Piloto se expandia E, contrariando o planejamento estatal, mas ao mesmo tempo adaptando a cidade à realidade imposta, outras cidades em Brasília foram ganhando forma, como foi o caso do Guarará, Gama, de Sobradinho, que guardavam características de informalidade, mas se consolidaram e fazem, hoje, parte do mercado imobiliário formal da cidade.

Assim como essas cidades criadas na informalidade transformaram-se em objeto de desejo do mercado imobiliário formal, dado as suas condições logísticas e infraestruturais, a Cidade Estrutural poderá passar a essa condição caso haja uma requalificação urbana, com a desativação do aterro sanitário e a conclusão do processo de regularização fundiária. Embora sua ocupação fosse incipiente nas décadas de 1960, 1970 e 1980, ela não deveria ter sido estimulada pelos diversos interesses (ativismos sociais, eleitoreiros), sobretudo da forma precária como foi.

É importante registrar que o lixão é o maior aterro da América Latina e ainda não apontava sinais de sua existência na década de 1960. O avanço do lixão e da Estrutural não tem o mesmo tempo e velocidade. As imagens aerofotogramétricas<sup>17</sup>, de três períodos distintos, comprovam essa realidade. Em 1965 não havia sinais de lixão, de Cidade Estrutural, de via Estrutural, e muito menos de Jockey Club (**Figura 38**).

---

<sup>17</sup> Imagens extraídas do artigo "O lixão de Brasília", da Revista Retratos do Brasil, 2015, apontam essa dinâmica de ocupação do espaço urbano. Disponível em: <http://www.slu.df.gov.br/images/PDF/lixao.pdf>, Acesso em novembro, 2016



**Figura 38 – Imagem da área do lixão e Estrutural em 1965**

**O 2º momento: 1980 à 2000.** Trata-se do período de maior crise e conflitos registrados na história da ocupação. Foi o momento de inúmeras batalhas para remoção, por um lado, e resistência em fixação, por outro lado. O acesso à Cidade Estrutural ficou bastante facilitado no fim da década de 1970, como mencionado, com a abertura da Estrada Parque Ceilândia. O lixão começa a ficar evidente e aumenta o número de pessoas que passam a tirar o seu sustento da atividade de catar lixo (**Figura 39**<sup>18</sup>).

---

<sup>18</sup> Imagem extraída do artigo "O lixão de Brasília", da Revista *Retratos do Brasil*, 2015, apontando essa dinâmica de ocupação do espaço urbano. Disponível em: <<http://www.sl.u.br/images/PDF/lixao.pdf>>. Acesso: nov. 2016.



**Figura 39 – Imagem da área do lixão e Estrutural em 1986**

O principal momento da ocupação do assentamento foi o início da década de 1990, quando foi realizado o cadastramento de 393 famílias residindo na área, onde 149 tinham na atividade de catar lixo sua principal forma de renda. Em 1994, o número de famílias duplica e chega a cerca de 700 famílias. (GDF/Banco Mundial, 2008)

O Governo do Distrito Federal desencadeou, sem sucesso, inúmeras ações visando à desocupação da área, ambientalmente frágil. A ocupação que não deveria se fixar se consolida e se expande inclusive na área destinada como condicionante ao processo de regularização que é o Setor de Chácaras Santa Luzia. Tal fato demonstra que, além de o tempo empregado pelos governos para executar as políticas públicas ser estendido, possibilitando, via de regra, facilidades para ocupação de terras desabitadas sem a devida demarcação e cercamento, há ainda os problemas de ordem legal, considerando que a legislação é ambígua em alguns casos.



Em 1989, foi criado o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA, em frente à Vila Estrutural. Nesta época, já havia um movimento para tentativas de remoção da invasão, todas sem sucesso. No início dos anos 1990, o conjunto de barracos adjacentes ao lixão foi se ampliando e transformando na “Invasão da Estrutural”. No início, pouco menos de 100 domicílios encontravam-se fincados no local. A conhecida invasão ampliou-se e mais tarde foi transformada em Vila Estrutural, pertencente à Região Administrativa do Guará.

Os intertiscios entre governos foram propícios para acentuar a desordem na ocupação do espaço urbano na Estrutural. No fim de 1994, com a eleição e posse de Cristovam Buarque no GDF, a área da Cidade sofreu um intenso processo de ocupação sem controle. A população que não dispunha de moradia, liderada por deputados distritais, ocupou com barracos de madeirite a antiga invasão. O novo governo envidou esforços para remover os invasores, mas o número de barracos só aumentava. E, assim, houve a tentativa por parte desse governo, em vão, de criar a administração militar do local (GDF/Banco Mundial, 2008).

No mandato de Cristovam Buarque a situação na Cidade Estrutural tomou contornos e dimensões desproporcionais. Os diversos interesses contrários ao seu governo promoveram ações de incentivo à ocupação a qualquer custo. E, para conter tal processo, o governo desencadeou uma operação de remoção da Estrutural no período de julho de 1997 a setembro de 1998. Esta ação foi batizada de Operação Tornado e coordenada pela Polícia Militar do Distrito Federal (**Figura 40**). O principal objetivo da operação era defender a propriedade do GDF e preservar o meio ambiente. Para esvaziar a ocupação, várias medidas impopulares foram empregadas (na visão dos ocupantes, da mídia, dos políticos), como a derrubada de barracos e a proibição de entrada de alimentos para abastecimento aos supermercados. Essa operação teve repercussão nacional, pois, em agosto de 1998, um policial militar foi morto enquanto fazia ronda pelos barracos de madeirite. Segundo os ocupantes, houve uma forte reação de revide da PM que culminou com o assassinato de duas pessoas que ocupavam a área, além de lesões em outras tantas.

Apesar da operação de desmobilização da Estrutural a ocupação não parava de crescer. A área ocupada estava destinada a outro fim, que não o habitacional. Por isso, conter sua ocupação era meta do governo Cristovam, e foram várias as tentativas de fazê-lo. Ao que parece, segundo os relatos pesquisados, os interesses eleitoreiros e de forças contrárias ao governo estavam acima de qualquer luta por direito à moradia.



**Figura 40 – Operação Tornado – Polícia Militar do Distrito Federal<sup>19</sup>**

Infere-se, portanto, que havia, sim, uma população que necessitava de moradia, mas que acabou sendo vítima duas vezes: primeiro da falta de moradia e segundo por tornar-se linha de frente dos confrontos promovidos pelas lideranças comunitárias e políticos que estavam usando a situação para fazer oposição ao governo de Cristovam Buarque (**Figura 41**).

**3º momento: 2000 a 2016.** O descontrole do uso do solo urbano e o crescimento acelerado tomaram forma e viraram a regra na Cidade Estrutural. O que não poderia ser, foi transformado em Cidade. A construção de comércio irregulares aumentou aceleradamente com a ausência de fiscalização estatal, afora a doação de lotes sem critérios e fruto de interesses políticos e eleitorais constatados em diversos veículos jornalísticos (Correio

---

<sup>19</sup> Imagem extraída do sítio eletrônico: <http://www.notibras.com/site/estrutural-20-anos-depois-poe-cristovam-e-pm-no-banco-dos-reus/>



Braziliense, Jornal de Brasília, UnB Agência, entre outros) e em depoimentos dos moradores detalhados à frente.



**Figura 41 – Moradores em protesto na Estrutural – Operação Tornado<sup>20</sup>**

Os moradores, então, mobilizaram-se e reivindicaram a regularização da região. E, em 1º de fevereiro de 2002, foi publicado pela Câmara Legislativa o Projeto de Lei Complementar n.º 530/2002<sup>21</sup>, que declarou pela primeira vez a Cidade Estrutural como Zona Habitacional de Interesse Social e Público (ZHISP). Tal Projeto de Lei não apresenta os detalhes de como deve ser a regularização, e não chega à essência do problema que deve ser solucionado, apresentando-se, assim, de forma superficial.

---

<sup>20</sup> Imagem extraída do sítio eletrônico <<http://www.notibras.com/site/estrutural-20-anos-depois-poe-cristovam-e-pm-no-banco-dos-reus/>>.

<sup>21</sup> Acesso à íntegra do texto disponível no sítio eletrônico <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id\\_norma\\_consolidado=52357](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=52357)>. Acesso: dez. 2015.



Afora isso, como foi um projeto de autoria do Legislativo, foi julgada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN)<sup>22</sup> pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), ou seja, os diversos interesses envolvidos ficam claros, evidenciados e sobrepõem os reais interesses pela moradia e pelo direito à cidade. No que pese o trâmite jurídico não ter sido observado, pois o Projeto de Lei deveria ter iniciativa do Poder Executivo, o que se percebe é que a motivação preponderante para o julgamento de inconstitucionalidade é a preservação ambiental. Esse discurso (sim, pode-se chamar de discurso) de preservação ambiental é contraditório no que tange à ocupação do espaço urbano da Estrutural, visto que um aterro sanitário e atividades produtivas de cunho industrial provocam impactos ambientais altíssimos e igualmente danosos ao meio ambiente. Assim, os interesses colocados em prova são aqueles clássicos de uma sociedade marcadamente desigual e que acentua e agrava a segregação social e espacial onde o que se deveria colocar em ordem primeira é a defesa da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia, que são preceitos constitucionais que ainda requerem maior esforço.

Finalmente, em 2004, por meio da Lei n.º 3.315<sup>23</sup>, fica criado o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA, que foi transformado em Região Administrativa XXV, e a Vila Estrutural como sua sede urbana. Embora determinada como uma nova RA, a Cidade ainda permanecia na informalidade, uma vez que não possuía o registro definitivo em cartório de registro de imóveis. Com a criação da RA inicia-se, portanto, o processo de registro e regularização da cidade, o qual será apresentado mais adiante.

### **3.2 O processo de regularização fundiária na Cidade Estrutural**

A regularização fundiária urbana faz parte de um conjunto de instrumentos de políticas públicas urbanas que regulamentaram os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que asseguram o direito à moradia como direito social. No caso da Estrutural, trata-

---

<sup>22</sup> Ver Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em: <  
<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2743683/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-20040020049688-df>>. Acesso: nov. 2016.

<sup>23</sup> Acesso à íntegra do texto disponível no sítio eletrônico, acesso em dezembro, 2015  
[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id\\_norma\\_consolidado=51257](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=51257)



se de regularização fundiária urbana de interesse social, pois essa foi alçada à condição de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

O olhar sobre a regularização fundiária urbana na escala local, no caso da Cidade Estrutural, possibilitou compreender as expectativas e as necessidades da população, do Governo e dos demais interesses envolvidos nesse processo. Além disso, foi possível realizar o exercício de entender se, de fato, a população envolvida foi beneficiada com acesso aos bens, serviços e infraestruturas urbanas ou, ao contrário, se o que ocorreu foi um agravamento na especulação e um processo de valorização imobiliária.

Em Brasília, a Lei n.º 4.996, de 2012<sup>24</sup>, dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal e dá outras providências. Em seu artigo 3º, autoriza a regularização por meio de doação de lotes a ocupantes de parcelamento informais consolidados previstos na estratégia de regularização fundiária de interesse social do PDOT. Para tal, precisam cumprir os requisitos: I – ter renda familiar de até cinco salários mínimos; II – não ter sido beneficiado em programas habitacionais do Distrito Federal; III – comprovar que residiu no Distrito Federal nos últimos cinco anos, mesmo que não seja no endereço a ser regularizado; IV – não ser e nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal; e o V – não ocupar área com restrição urbanística e ambiental nos termos da legislação vigente.

A regularização fundiária urbana pode ser de dois tipos: 1) a **de interesse social**, quando os assentamentos irregulares são ocupados, predominantemente por população de baixa renda e atendem aos requisitos de que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011); que sejam imóveis situados em ZEIS; ou em áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (BRASIL, 2009). E **de interesse específico**, que é aquela em que não é caracterizada o interesse social. Para cada um desses tipos existe um conjunto de procedimentos a serem vencidos até a entrega da titulação.

---

<sup>24</sup> Acesso à íntegra do texto disponível no sítio eletrônico <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id\\_norma\\_consolidado=73061](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=73061)>. Acesso: dez. 2015.



Segundo a SEGETH, "para ser considerada uma ARIS é necessário que a área seja passível de regularização conforme as legislações do DF". Em sendo compatível, a Codhab é a responsável pela elaboração dos projetos urbanísticos. Esse é o primeiro passo para a legalização da ocupação.

Para a aprovação de projetos de ARIS, é necessário que esse seja submetido à aprovação da Coordenação de Urbanismo da Central de Aprovação de Projetos, da SEGETH e, após a aprovação, o projeto é analisado pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano (Conplan), e somente aí segue para decreto governamental, que permitirá o registro no cartório de imóveis. E, para a aprovação de projetos de ARINE, na Segeth, a Coordenação de Urbanismo da Central de Aprovação de Projetos é o setor responsável pela aprovação dos projetos de regularização feitos e apresentados pelos proprietários da terra, seja um particular, seja o próprio governo. No caso de ARINE, é ao proprietário que compete à promoção da regularização<sup>25</sup>.

A necessidade de integrar a Estrutural ao processo de planejamento territorial de Brasília justifica a iniciativa de promover a regularização fundiária urbana da cidade, uma vez que a informalidade foi admitida e, por vezes, estimulada por diversos interesses. A aplicação do instrumento de regularização fundiária urbana, preservando a fixação da população no local ocupado, vem ao encontro da premissa de promoção do menor impacto possível à população já tão fragilizada e vulnerável.

A regularização fundiária é um processo multidisciplinar que envolve diferentes órgãos da administração pública, formado por várias etapas/estágios. Neste sentido, cada um desses órgãos atua em etapas de forma a percorrer um longo caminho até o registro da cidade e o início da concessão de documentos de posse à comunidade.

No caso específico da Estrutural, a proprietária da área é a Agência de Desenvolvimento do DF (TERRACAP). E, como se trata de Zona Especial de Interesse Social, ou no caso de Brasília, Área de Regularização de Interesse Social (ARIS), o órgão responsável em instruir o processo de regularização fundiária urbana foi a Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB). Depois de vencidas as etapas, o processo final foi encaminhado ao Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos

---

<sup>25</sup> Informação extraída do sítio eletrônico <<http://www.segeth.df.gov.br/habitacao/politica-habitacional.html>>.



Habitacionais (GRUPAR) que avalizou o projeto, e o mesmo foi levado a termo, para que o registro da área fosse realizado em Cartório de ofício.

As ações desenvolvidas pela Terracap colaboram no processo de informalidade na ocupação do espaço urbano, uma vez que essa companhia possui um estoque de terras em todo o Distrito Federal, e sua atuação é comercial e no sentido de gerar recursos para a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas. Isso se comprova com os anúncios de imóveis colocados a venda pela Companhia, onde afirma que Brasília é “O lugar perfeito para quem quer investir ou morar” (Figura 42).

**Terracap**  
Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

Edital de Imóveis 11/2013

## BRASÍLIA É A CAPITAL DAS GRANDES OPORTUNIDADES.

Com um mercado imobiliário que movimenta bilhões de reais por ano, Brasília possui um IDH e uma renda per capita que estão entre os maiores do Brasil. O lugar perfeito para quem quer investir ou morar. Confira neste edital terrenos incríveis no Setor Noroeste, o mais novo bairro nobre da cidade.

PARTICIPE DA LICITAÇÃO

Caução até **02/12** | Licitação **03/12**

Se preferir, baixe o edital no site:  
[www.terracap.df.gov.br](http://www.terracap.df.gov.br)

Figura 42 - Anúncio de edital da Terracap



Além disso, a Companhia é a responsável pela regularização fundiária de interesse específico. Apesar de sua missão ser a de "assegurar a gestão das terras públicas e a oferta de empreendimentos imobiliários sustentáveis, promovendo o desenvolvimento econômico-social e a qualidade de vida da população do DF e entorno" (CODEPLAN), o que se vê é que o tempo para a ação da companhia é muito descolado da dinâmica espacial da cidade, e com um aparente processo de segregação socioespacial ao liberar áreas para assentamentos para população de baixa renda cada vez mais distante do centro, e reservar espaços em áreas mais valorizadas da cidade para uma classe social mais abastada. No entender da pesquisa, isso gera uma contradição, pois uma empresa que tem por missão promover a qualidade de vida da população acaba por acentuar a informalidade quando mantém seus estoques de terra em estado especulativo, lançando-as no mercado em momentos mais favoráveis a seus negócios do que para atendimento da população que necessita de espaços para moradia.

Por fim, o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos Habitacionais (Grupar) é uma instância colegiada que reúne técnicos de todos os órgãos ligados à regularização fundiária que centraliza decisões, análises de projetos e emissões de licenças. É o GRUPAR responsável por examinar a situação fundiária do parcelamento com relação à zona no qual está inserido, nos termos do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

### **3.2.1 As etapas do processo de regularização fundiária urbana na Cidade Estrutural**

Para entender o processo de regularização fundiária urbana foi necessário percorrer as etapas colocadas na legislação. Contudo, mais do que a titulação final, a legislação recente ressalta a questão do direito à cidade. É possível inferir que ainda há um longo caminho a para se alcançar, de fato, esse direito.

Segundo a Terracap, as etapas para o desenvolvimento do processo de regularização fundiária até chegar ao registro cartorial e à alienação dos lotes por meio da comercialização ou repasse dos lotes ao órgão competente do GDF podem ser visualizadas na **Figura 43**. A Agência destaca que, “apesar de estarem identificadas como etapas do processo de regularização, é importante frisar que elas deverão ser entendidas como eventos de um processo, que podem ser realizadas concomitantemente por agentes distintos e não etapas



estanques. Dependendo de como a área é classificada, (ARIS ou ARINE) e do contexto da regularização, algumas dessas etapas são suprimidas ou, ainda, sobrepostas”<sup>26</sup>.



**Figura 43 – Etapas do processo de regularização fundiária urbana em Brasília – Terracap.**

<sup>26</sup> Ver informação em <http://www.terracap.df.gov.br/regularizacao-fundiaria-novo-2/etapas-da-regularizacao>



No Caso da Estrutural, como se trata de uma ARIS, a primeira etapa a ser vencida foi a análise de cadeia dominial para a identificação de pendências fundiárias. Como se tratam de áreas desapropriadas, os registros apontaram escrituras públicas a partir de 1955. Esse levantamento foi realizado pela Terracap, proprietária da área, que não encontrou pendências fundiárias, pois toda área que engloba a Cidade Estrutural possui escrituras públicas registradas em cartório de ofício (**Figura 44**)<sup>27</sup> e, em 2011, foi finalmente registrada em nome da Terracap.



**Figura 44 – Linha do tempo da escrituração da área da Estrutural**

Vencida a etapa de pesquisa da cadeia dominial da área, para continuar as ações do processo de regularização fundiária urbana, o GDF contratou, por meio da Terracap, o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) como parte da necessidade de cumprimento das exigências da legislação ambiental, especialmente a Resolução CONAMA n.º 001/86 e a Lei n.º 1.869, de 21/01/1998, que exigem a realização de estudos ambientais para projetos de parcelamentos de solo localizados em zona urbana, e afim de concessão do licenciamento do parcelamento.

O objetivo principal do EIA foi apreciar a viabilidade ambiental de fixação ou não da Vila Estrutural, em face do problema das ocupações irregulares do solo e a dificuldade de implementação de políticas habitacionais no DF, que são desafios de dimensões consideráveis

<sup>27</sup> Informação extraída na íntegra Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Memorial Descritivo – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) – RA XXV – VILA ESTRUTURAL.



e complexas, dada às pressões sobre seus atributos naturais e às restrições de ordem legal, urbanística e ambiental.

A Vila Estrutural foi declarada Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), pela Lei Complementar n° 715/2006<sup>28</sup> regulamentada pelo Decreto n° 27.097/2007, que estabeleceu, para as unidades passíveis de regularização, parâmetros urbanísticos especiais – conforme admitido pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal n° 10.257/2001. Assim, foram definidos e quantificados os equipamentos e serviços públicos necessários ao atendimento da população da cidade, como, por exemplo, escolas, posto de saúde, posto policial, CRAS, entre outros. Com a promulgação da Lei Complementar, foi realizado o Projeto que objetiva a regularização urbanística, fundiária e ambiental da Vila Estrutural, assentamento caracterizado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

O projeto urbanístico do parcelamento urbano contempla as restrições físico-ambientais e as medidas mitigadoras recomendadas pelo EIA/RIMA que integram a licença ambiental, devendo, em consequência, ser removidas as edificações erigidas em áreas consideradas de risco ambiental, como é o caso do Setor de Chácaras Santa Luzia.

Os principais objetivos do projeto urbanístico (excerto retirado do Memorial Descritivo – MDE025/11), elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, podem ser resumidos da seguinte maneira:

- Regularizar as ocupações existentes na Vila Estrutural segundo padrões físico-espaciais específicos, assegurando a posse das moradias aos seus ocupantes;
- Estruturar e organizar os espaços da Vila Estrutural, de modo a garantir as condições mínimas adequadas de circulação, acessibilidade e salubridade;
- Garantir o acesso da comunidade da Vila Estrutural aos serviços urbanos, provendo os equipamentos públicos necessários para atendimento das demandas dos seus grupos etários, segundo uma distribuição espacial racional e equilibrada;
- Promover a integração da Vila Estrutural à estrutura urbana existente, estabelecendo as interligações necessárias das suas áreas com as áreas adjacentes preservando, no que couber, a estrutura urbana existente;

---

<sup>28</sup> Acesso à íntegra do texto disponível no sítio eletrônico <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id\\_norma\\_consolidado=52540](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=52540)>. Acesso: dez. 2015.



- Garantir a fixação das ocupações nos locais em que se encontram, com um mínimo de relocações;
- Remanejar os ocupantes de áreas insalubres que ofereçam riscos para os seus moradores;
- Prover áreas para o estabelecimento de atividades comerciais no intuito de melhorar o acesso a bens de consumo, serviços e a criação de oportunidades de trabalho; e
- Reduzir os impactos ambientais provenientes da ocupação de áreas impróprias, ambientalmente sensíveis.

Após as etapas de levantamento de cadeia dominial, estudos ambientais e urbanísticos, o projeto de parcelamento para a concretização da regularização fundiária urbana da Cidade Estrutural foi submetido para a aprovação do Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais – GRUPAR<sup>29</sup>, órgão do GDF.

Apesar de o GRUPAR constatar por meio de visita *in loco* as deficiências de infraestrutura já implantadas na ARIS Vila Estrutural, e registrarem em relatório de vistoria n.º 005/012–GRUPAR (**Anexo 1**), como vias internas ainda não asfaltadas; falta de calçadas em vias internas e presença de muito lixo; a ausência de drenagem pluvial nas vias internas causando acúmulo de água no parcelamento, residências geminadas entregues à população da Vila Estrutural, sem calçamento e sem muro, só para citar algumas, esse órgão elaborou parecer técnico afirmando que a proprietária da área, a Terracap, cumpriu com os procedimentos necessários à realização do parcelamento e apresentou as certidões de dominialidade da terra.

Com o parecer técnico do GRUPAR foi aprovado o projeto de parcelamento da Cidade Estrutural, por meio do Decreto n.º 33.781, de 11 de julho de 2012 (**Figura 45**), que "aprova o Projeto de Parcelamento Urbano do Solo denominado “Vila Estrutural”, localizado na Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA – RA XXV". Um decreto esvaziado de conteúdo, pois poderia ter apresentado os detalhes do projeto de parcelamento no que diz respeito aos objetivos, condicionantes. Com a aprovação

---

<sup>29</sup> GRUPAR - O grupo reúne técnicos de todos os órgãos ligados à regularização e centraliza decisões, análises de projetos e emissões de licenças.



do parcelamento o Projeto de Urbanismo URB 25/2011 foi registrado em cartório em dezembro de 2012.

Além de outras providências, a Lei Complementar nº 715/2006 determina, em seu artigo 7º, que “o Poder Executivo deverá promover o remanejamento dos ocupantes situados nas áreas de risco ambiental, nas áreas que serão afetadas pela realização de obras de infraestrutura, ou naquelas onde o projeto urbanístico exigir adequação”. Aqui, mais uma vez, refere-se ao Setor de Chácaras Santa Luzia, que já se encontra completamente adensado e a resistência para sua remoção é alta, e alvo de várias ações governamentais.

**DECRETO Nº 33.781, DE 11 DE JULHO DE 2012.**

Aprova o Projeto de Parcelamento Urbano do Solo denominado “Vila Estrutural”, localizado na Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA – RA XXV.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o que consta no Processo Administrativo nº 0390-000.583/2007 e no Parecer nº 004/2011, do Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos Habitacionais – GRUPAR, DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Projeto de Parcelamento Urbano do Solo denominado “VILA ESTRUTURAL”, inserido na Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) - RAXXV, consubstanciado no Projeto de Urbanismo de Parcelamento URB-RP 025/11 e no Memorial Descritivo – MDE-RP 025/11.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 11 de julho de 2012.  
124º da República e 53º de Brasília  
**AGNELO QUEIROZ**

**Figura 45 – Decreto de aprovação do Projeto de Parcelamento Urbano do Solo da Cidade Estrutural**

Com a caracterização da ocupação urbana da Cidade Estrutural, seu sistema viário e de circulação e das diretrizes de uso e ocupação da área, configuram-se os limites físicos, legais e ambientais que condicionaram a elaboração do Plano de Ocupação para a urbanização



da Vila Estrutural. Assim, para a viabilização desse plano no que tange a regularização fundiária, seria necessário observar esses condicionantes, como o Parque Nacional de Brasília; o aterro de lixo controlado do Jóquei; o aterro controlado de lixo remanescente; o limite para drenagem pluvial, dado pela cota 1.110m (mil e cento e dez metros); o polduto da Petrobras; a classificação como ZEIS; e a configuração espacial da Vila com suas condições de ocupação.

Neste sentido, a partir das condicionantes mencionadas, a referida lei complementar determina que seja estabelecida uma “faixa de tamponamento de 300 metros entre a poligonal da Cidade Estrutural e os limites do Parque Nacional de Brasília, protegida por “cerca”, na qual não são permitidas edificações particulares. O cercamento verificado encontra-se somente em volta do lixão, sendo que não há qualquer tipo de barreira que impeça reocupações nessas áreas. O que se constata nessa área, atualmente, é que não houve o cercamento e a ocupação continua a ocorrer de forma descontrolada.

Outra medida recomendada foi a desativação do aterro sanitário, que deveria ter acontecido em 2014 e até o momento não se concluiu. Tanto a remoção da Santa Luzia quanto a desativação do lixão não são impeditivos para a titulação dos demais lotes, mas continuam a figurar como irregularidades e ilegalidades a serem sanadas pelo Poder Público.

Há que se destacar que a não remoção da Santa Luzia e a não desativação do aterro sanitário não são impeditivos para o processo total de regularização fundiária da Cidade, apesar de constarem como condicionantes, o que acaba por criar uma zona de conforto para quem tem a obrigação de fazer, propiciando, assim, um ambiente de manobra dos moradores, pois boa parte deles dependem das atividades do lixo para sua sobrevivência. E, até o momento, não foi totalmente equacionada a situação desses moradores empregados. Em algum momento da história, a “fatura” chegará para o Estado e, com certeza, ela chegará para a sociedade e para alguns governantes.

Em pesquisa de campo realizada em 2016 ao Setor de Chácaras Santa Luzia, o que se presenciou foi a existência de inúmeros imóveis em condições precárias e nenhuma cerca erguida para conter a ocupação. O Poder Público precisa adotar medidas de cercamento da área para coibir novas ocupações, uma vez que a mesma está designada para a instalação de órgãos públicos. Sem o cercamento e a proteção física, fatalmente a área fica propensa a novas ocupações (**Figura 46**). A construção de barracos de madeira é constante neste setor. A necessidade de manutenção dessa faixa de tamponamento deve-se ao fato de que no Parque



Nacional de Brasília, que é uma Área de Preservação Permanente, logo de uso restrito, há a preservação de ecossistemas típicos do Cerrado que garantem o abastecimento de água para cerca de 30% da população do Distrito Federal. O risco ambiental da ocupação daquela área estende-se a outras unidades de conservação, entre elas a Floresta Nacional de Brasília e a Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central.



**Figura 46 – Imagem do Setor de Chácaras Santa Luzia com área reservada para órgãos públicos sem cercamento. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira**

Evidentemente que a aprovação do projeto de parcelamento da Cidade apresenta algumas contradições quando da não observância e resolução definitiva das condicionantes, ou seja, o que é colocado como pré-condição para acontecer não é solucionado, e por vezes as iniciativas de atendimento às condicionantes se dão de forma parcial e pouco efetiva.

O estabelecimento de uma faixa de tamponamento de 300m (trezentos metros) de largura entre a Cidade Estrutural e o Parque Nacional de Brasília, em toda a extensão de sua divisa, como meio de garantir a preservação de sua biodiversidade, não foi cumprida. Muito pelo contrário. O que se presenciou com a pesquisa de campo foi um intenso processo de ocupação, sobretudo no Setor de Chácaras Santa Luzia.



Recentemente, a Agência de Fiscalização (AGEFIS) propôs um monitoramento por meio de um mapa (**Figura 47**) que tem por função principal informar as áreas<sup>30</sup> de prioridade no combate à grilagem no Distrito Federal. O esforço é reconhecido e válido, desde que associado com medidas efetivas de inibição de novas ocupações, e não somente a atualização periódica de novas áreas que surgirem de forma irregular, como propõe a iniciativa. No monitoramento realizado, nas áreas destacadas em vermelho, serão demolidas novas obras sem alvará de construção, sendo que essas edificações são aquelas ocorridas a partir de julho de 2014, ou seja, as edificações existentes encontram-se exatamente inseridas na condicionante que não foi cumprida, qual seja, a de fixação da faixa de tamponamento de 300 metros, além de outras destinadas para a instalação de equipamentos públicos. O contorno em amarelo é a delimitação da poligonal de regularização da área da Estrutural.



**Figura 47 – Imagem da área de monitoramento para combate a grilagem no Distrito Federal, com aproximação na Cidade Estrutural. Fonte da Imagem: AGEFIS, 2015.**

<sup>30</sup> Essas áreas foram definidas pelos órgãos que compõem a Governança do Território do Distrito Federal, levando em consideração os locais onde já existem indícios de grilagem ou parcelamento irregular do solo, bem como áreas destinadas para parcelamentos habitacionais, parques, infraestrutura urbana, núcleos rurais de produção agropecuária, entre outros, que precisam ser protegidas, garantindo a qualidade de vida de toda a população do Distrito Federal (Agefis).



A adoção de medidas de redução dos impactos de contaminação do solo, odores e tráfego de caminhões (**Figura 48**)<sup>31</sup> (interferências viárias, criação de barreiras vegetais, controle efetivo das áreas ocupadas) no interior da Vila Estrutural é outra condicionante que ainda não foi cumprida em sua totalidade, pelo menos até a desativação do Lixão.



**Figura 48 – Fila de caminhões na entrada do Lixão da Estrutural (Foto: Rafaela Céó/G1)**

As tentativas de avanço do processo de regularização fundiária da cidade sem ao menos vencer ou equacionar de forma parcial as etapas condicionantes, são, no mínimo, algo que não faz sentido, pois acaba por não concorrer ao alcance dos objetivos propostos no próprio projeto, especialmente aquele que visa a remanejar os ocupantes de áreas insalubres que ofereçam riscos para os seus moradores. Apesar de terem ocorrido reassentamentos, não se observam ações para impedir novas ocupações, que necessitariam de novos esforços de realocações. Com isso, o que se pode inferir é a existência de um círculo vicioso, onde se remove a população alojada em áreas impróprias e, em seguida, outras tantas ocupações são realizadas. Apesar dos esforços dos atuais governos em monitorar e controlar o avanço de novas ocupações, por meio de monitoramento por imagens de satélites (AGEFIS), essas parecem não ter fim.

---

<sup>31</sup> Imagem extraída de <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2012/04/catadores-de-lixo-bloqueiam-entrada-de-aterro-sanitario-no-distrito-federal.html>>.



Outra contradição observada na área da Estrutural, com a pesquisa de campo, diz respeito ao objetivo de reduzir os impactos ambientais provenientes da ocupação de áreas impróprias, ambientalmente sensíveis. As atividades desenvolvidas no SCIA (indústrias, concessionárias de automóveis, entre outras) também apresentam potencial impacto ambiental e forte pressão ao Parque Nacional. Quando se olha para o SCIA vê-se que sua área limita totalmente com o Parque Nacional de Brasília. Ora, se há uma área de tamponamento para a instalação de moradias, não seria também necessária uma área para a instalação de atividades produtivas? Sim. O IBAMA, em razão da proximidade do SCIA com o Parque Nacional de Brasília emitiu parecer favorável para a ocupação da área, mas impondo condicionantes a serem cumpridas pela TERRACAP. Só para citar algumas exigências: a) deveria ser observada rigorosamente uma faixa de proteção de 300 (trezentos) metros em torno do Parque Nacional de Brasília – PNB; e b) também fica proibida a implantação de via de tráfego paralela ao limites de cercamento da área de conservação ambiental. Em imagem recente da área não são observadas essas exigências cumpridas (**Figura 49**).



**Figura 49 – Limite do SCIA com o Parque Nacional de Brasília, 2016**

Outro aspecto, que não é de fácil equação, é o padrão urbanístico da cidade, ou melhor, a ausência de um padrão morfológico, fator que não impede a legalização da área, mas que dificilmente será de fácil regularização urbanística. A cidade apresenta uma



configuração espacial de alta densidade com tipologia residencial unifamiliar predominantemente. Há um sem número de lotes de tamanhos variados com predomínio daqueles com área pequena. Além disso, o sistema viário é completamente irregular com ruas de dimensões reduzidas. Como mencionado, esses aspectos não prejudicam o processo de legalização da cidade, nem a urbanização da vila com os serviços que são necessários, como luz elétrica, água, esgotamento sanitário e a instalação de equipamentos públicos, mas acabam por exigir muito mais esforço e recurso público para a sua efetiva consolidação. Afora o fato de que a ausência de uma normalização que não impõe gabaritação favorece a verticalização, uma vez que o tamanho reduzido dos terrenos e a ampliação das famílias favorecem moradias com mais pavimentos, o que pode ser comprovado na pesquisa de campo quando foram percorridas algumas ruas da Cidade (**Figura 50**). Além disso, a Cidade encontra-se muito próxima das áreas centrais do arranjo metropolitano onde estão os serviços e maior quantidade de emprego. A acessibilidade é um fator muito importante em uma Região Metropolitana onde o serviço de transporte é precário, como é o caso de Brasília. O aumento das moradias para mais de um pavimento vai se conformando como configuração espacial em áreas com presença de informalidade.



**Figura 50 – Configuração espacial de uma rua da Cidade Estrutural, com presença de moradias com mais de um pavimento. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira**

A situação atual do processo de regularização da Cidade Estrutural aponta exatamente para o não cumprimento das condicionantes. A cidade possui licença de instalação, mas parte



das exigências ainda não foi cumprida. Ainda é necessária a remoção do Setor de Chácaras Santa Luzia; dos Conjuntos 6A, 7A, 8A, e 9A; e do Setor de Oficinas, segundo o projeto urbanístico da Cidade. Ademais, há áreas que precisam ser removidas para receberem infraestrutura e implantação de equipamentos, como becos e Áreas Especiais.

O processo de regularização fundiária da cidade encontra-se em fase de compatibilização para a emissão das escrituras. Já foram convocados cerca de 3.500 moradores, conforme a SEDHAB. A partir da análise documental e atendidos os critérios dispostos na Lei n.º 3.877/2006<sup>32</sup>, são divulgadas as habilitações para as providências de titulação. Apesar da convocação dos moradores para a titulação, ainda há pendências que não foram sanadas, como por exemplo, o cumprimento da Licença de Instalação, a complementação da infraestrutura na cidade e a finalização do processo de escrituração.

### **3.2.1.1 O Projeto Integrado da Cidade Estrutural (PIVE)**

A regularização fundiária na Cidade Estrutural teve suas bases apoiadas no Programa Brasília Sustentável, que foi resultado de um acordo de empréstimo entre o Governo do Distrito Federal (GDF) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e teve por objetivo “assegurar a qualidade dos recursos hídricos do DF e Região Metropolitana de Brasília, promovendo a melhoria das condições de vida da população e a gestão sustentável do território” (GDF, 2008, p.8).

No escopo do Programa acima citado é que surge o Projeto Integrado da Vila Estrutural – PIVE, que trata da principal intervenção do componente Inclusão Social e Redução da Pobreza do Programa Brasília Sustentável, com o objetivo de promover a regularização fundiária da Cidade com ampla participação da comunidade, englobando aspectos urbanísticos, ambientais, socioeconômicos e jurídico-legais, para melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, a qual sobrevive em ambiente insalubre, próxima ao lixão e sem urbanização adequada, e favorecendo a sua inclusão social, a melhoria da qualidade das habitações, o saneamento ambiental, a gestão territorial e de recursos hídricos e o fortalecimento institucional dos gestores locais, somadas às ações voltadas para a

---

<sup>32</sup> Acesso à íntegra do texto disponível no sítio eletrônico, acesso em dezembro, 2015, [http://www.tc.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id\\_file=d106b5fd-4f52-3264-b329-34b4812e75f0](http://www.tc.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_file=d106b5fd-4f52-3264-b329-34b4812e75f0)



inclusão social da sua população mediante a inserção no mercado de trabalho e o exercício pleno da cidadania (GDF, op.cit, p.10).

O PIVE contemplou ações que geraram a necessidade de relocar/reassentar famílias de determinadas áreas em função de restrições, condicionantes e recomendações urbanísticas e ambientais. A maior parte das famílias afetadas possui baixo poder aquisitivo e baixo nível de escolaridade e todas estão inseridas num quadro de exclusão sócio-espacial. As melhorias implementadas pela urbanização e regularização, por si só, proporcionar-lhes-ão aumento significativo da qualidade de vida e da autoestima<sup>33</sup>. Foi elaborado, portanto, no âmbito do PIVE, um plano de realocação e reassentamento de parte da população para cumprir as exigências constantes das condicionantes urbanísticas e ambientais que orientam o projeto de parcelamento da Estrutural.

Em janeiro de 2008, por meio da Portaria n.º 90 da SEDUMA, de 27 de dezembro de 2007, publicada no D.O.D.F de 10 de janeiro de 2008, e em cumprimento ao que determina a Lei n.º 715/2006, foi publicada no DODF a listagem do ajuste da Verificação de Ocupação de Imóvel – VOI, quando foram compatibilizados os dados referentes a endereços e identificação pessoal dos moradores constantes da VOI 2004<sup>34</sup> com os cadastros da CEB, CAESB, SEF e banco de dados dos programas sociais da Vila Estrutural. Procurando reduzir o impacto causado pela intervenção urbana na vida das famílias, os ocupantes afetados pela relocação foram transferidos para outra área dentro da poligonal e na medida do possível com a manutenção das relações de vizinhança, como determinado no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar. Durante todo o processo, previu-se que a população envolvida, fosse mantida informada e estimulada a participar ativamente de todas as ações previstas.

Contudo, esse projeto foi contestado pelo Fórum de Monitoramento do Programa Brasília Sustentável<sup>35</sup> (**Anexo 2**) na Cidade Estrutural, que apresentou pontos que consideram

---

<sup>33</sup> Excerto extraído das páginas 53 a 55 do documento Governo do Distrito Federal – GDF/ Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA Programa Brasília Sustentável – Contrato 7326–BR GDF / Banco Mundial – Plano físico e social de relocação e reassentamento das famílias beneficiárias do Projeto Integrado Vila Estrutural. Brasília, maio de 2008.

<sup>34</sup> Como suporte à elaboração do projeto urbanístico da cidade e à habilitação dos moradores, em 27 de maio de 2005, foi publicada a Portaria n.º 32, que homologou a Verificação de Ocupação de Imóvel – VOI, realizada na Vila Estrutural pela extinta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH e operacionalizada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF no período entre dezembro de 2004 e fevereiro de 2005, como levantamento cadastral das habitações unifamiliares.

<sup>35</sup> Excerto extraído do *Documento Dossiê Estrutural*, inserido na íntegra nos anexos da pesquisa.



como infrações à legislação ambiental, e, sobretudo, pontos que representam contradições à proposta do Projeto.

O primeiro ponto contestado do PIVE diz respeito à **participação social**, ou à falta de participação, uma vez que o caráter do programa é de “comprometimento com a sociedade civil organizada, mediante o estímulo à participação de empreendedores na definição e execução de ações de promoção social em áreas urbanas precárias” (PIVE, p.9). Neste sentido, o Fórum **não** reconhece que o processo de concepção, elaboração e implementação do Programa na Cidade Estrutural tenha levado em conta a participação efetiva da população, sendo que as poucas reuniões realizadas no início do projeto não tinham como objetivo a construção participativa e conjunta do plano, mas sim sua mera apresentação.

A falta de participação social na concepção do projeto implicou uma série de problemas como: 1) construção de escola em área inapropriada, sujeita a riscos de explosão e abalos na estrutura por estar em local onde funcionou um aterro, colocando, assim, em risco as crianças e desperdiçando o dinheiro público; 2) Inadequação da avenida central da cidade, conhecida como Avenida Luis Estevão, que não comporta grande parte do trânsito de veículos da cidade, por terem sido construídas em dimensões desproporcionais às necessidades locais; 3) As obras de saneamento básico como malha de esgotos e asfaltamento das ruas da cidade já apresentam problemas, sobretudo relacionados à qualidade do material utilizado, visivelmente testemunhados pelos moradores da cidade com o estouramento de canos e buracos e irregularidades no asfalto. Isso leva a questionar sobre a durabilidade dos materiais utilizados e a lisura do próprio programa dado o contingente de recursos gastos, gerando motivos de desconfiança quanto às políticas públicas do Governo do Distrito Federal na cidade; 4) Outro ponto destacado pelo Fórum diz respeito à construção de 1290 casas destinadas a abrigar as famílias que serão realocadas como consequência do projeto urbanístico. Um dos blocos de casas que estão sendo construídas se localiza a poucos metros do lixão da Estrutural, de onde escorre diariamente o “chorume” do lixo, além do mau cheiro, gases e toda sorte de pragas que vivem no local, deixando os futuros moradores dessas casas sujeitos a todo tipo de doenças e outros perigos à vida, como explosões e incêndios provocados pelos gases próprios do lixão. Dessa forma, a construção descumpre totalmente ao objetivo do PIVE de “garantir a melhoria das condições de moradia, atendendo os critérios de habitabilidade.

E, por fim, dos pontos contestados, talvez o mais importante e contraditório seja o processo de desativação do Lixão da Estrutural e construção do novo aterro. O Programa



Integrado Vila Estrutural destaca como um dos principais benefícios socioambientais esperados com a implementação do Programa os seguintes itens:

[...] o término das atividades do Aterro Controlado do Jóquei Clube (Lixão da Estrutural) trará benefícios diretos à população residente da Vila Estrutural, mediante a recuperação de uma área degradada, a remediação das fontes de contaminação das águas superficiais e subterrâneas e a diminuição dos vetores de transmissão de doenças infectocontagiosas e de veiculação hídrica, bem como a preservação da biodiversidade e qualidade das águas do Parque Nacional de Brasília, que terá cessado um dos principais conflitos de uso existentes em seu entorno”; e ainda, “a construção do Aterro Sanitário atenderá a uma antiga reivindicação da sociedade civil e ao Ministério Público Federal, que vem pressionando os governantes a implantar um aterro sanitário para destinação adequada dos resíduos, inexistente no DF desde sua criação” (PIVE, p.9).

O Fórum, portanto, denuncia que desde a assinatura do Contrato de Empréstimo e o início das obras na cidade, o Lixão do Jóquei continua funcionando normalmente sem que tenha sido feita qualquer intervenção decisiva no sentido de seu fechamento e, ainda menos, sobre a recuperação da área, descumprindo, portanto, a cláusula 2.23 do licenciamento ambiental nº. 008/2007 que diz: “A empreendedora deverá encaminhar relatórios semestrais detalhados sobre o cumprimento do cronograma de desativação, saneamento, e recuperação do aterro da Estrutural, o qual deverá ser elaborado pela empresa executora do contrato”, e, uma vez que esta é uma cláusula condicionante do projeto, considera-se que a continuidade das obras na Cidade ocorre em desconsideração do objetivo principal de recuperação ambiental do Parque Nacional de Brasília<sup>36</sup>.

Assim, o PIVE, principal programa desenvolvido para atuar na questão da inclusão social, da redução da pobreza e da regularização fundiária na Cidade Estrutural parece não ter se efetivado de forma a atender aos anseios da comunidade, conforme o Dossiê do Fórum de Monitoramento do Programa Brasília Sustentável, mencionado no **Anexo 2**.

### **3.2.1.2 A posse/propriedade ou a moradia? O que está em jogo no processo de regularização fundiária urbana?**

O Estatuto da Cidade prevê em seu artigo 4º, inciso V, alínea g, o instituto jurídico da concessão de direito real de uso, que poderá ser contratada coletivamente nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social. A opção adotada pelo GDF para a

---

<sup>36</sup> Excerto extraído do *Documento Dossiê Estrutural*, inserido na íntegra nos anexos da pesquisa.



transferência dos lotes aos moradores, de acordo com a Lei Complementar n.º 715/06, foi a assinatura de contratos de concessão de direito real de uso pelos ocupantes da área, conforme exposto a seguir:

Art. 6º Fica criado na ZEIS Vila Estrutural um Programa Habitacional de Interesse Social a ser gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH do Distrito Federal, conforme disposto na regulamentação desta Lei Complementar.

§ 2º Após a aprovação e registro do parcelamento, os lotes serão objeto de contratos de concessão de direito real de uso, a serem celebrados com dispensa de licitação, nos termos da alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei n.º 8.666/93, com a redação da Lei n.º 8.883/94.

§ 4º Poderão celebrar contratos de concessão de direito real de uso com o Distrito Federal os atuais ocupantes, identificados pelo levantamento cadastral realizado pela SEDUH e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, no período de dezembro de 2004 a janeiro de 2005, conforme Portaria n.º 32, de 27 de maio de 2005, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

§ 5º Aquelas pessoas que ingressarem na área de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei Complementar, após o cadastramento referido no parágrafo anterior, não terão direito de celebrar contrato de **concessão de direito real de uso** no Projeto Habitacional aqui mencionado, não sendo permitida a sua permanência na área do Projeto. (**grifo nosso**).

A concessão de direito real de uso, segundo Meirelles (2001), “é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social”.

A concessão de uso<sup>37</sup> é garantida para aquele que possuir como sua área pública urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

---

<sup>37</sup> A concessão de uso deixa de ser uma faculdade do Poder Público para efeito de promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda. A garantia do direito das comunidades que possuem coletivamente uma área que vem sendo utilizada para fins de moradia se efetivou com a vigência da Constituição. Essa norma constitucional, de forma idêntica ao usucapião urbano, caracteriza a concessão de uso como direito subjetivo, que deve ser declarado mediante provocação dos interessados pelo Poder Judiciário. (SAULE JÚNIOR; ROLNIK).



A Lei Federal n.º 11.481/2007<sup>38</sup> permitiu a dispensa de licitação para a assinatura de contratos de concessão de direito real de uso, para bens imóveis residenciais ou de uso comercial (estes com área de até 250 m<sup>2</sup>), desde que inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, hipótese em que se enquadra a Cidade Estrutural. Ressalta-se que tais contratos só poderão ser firmados após o registro do parcelamento no Ofício de imóveis competentes, pela Terracap, no momento em que os lotes serão legalmente individualizados.

Em 2010, quando da assinatura do acordo de empréstimo entre o Banco Mundial e o Governo do Distrito Federal, no que ficou denominado de Brasília Sustentável, a Coordenadora do Projeto, por parte da então Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma) afirmou que não seria dada concessão de uso, mas sim titulação aos moradores, ou seja,

“não vamos dar concessão de uso, mas a titulação, fato inédito no DF. As pessoas serão donas dos lotes e poderão fazer o que quiserem”, explica Maria do Carmo Bezerra, coordenadora do projeto Brasília Sustentável, responsável pelo processo de regularização da Estrutural. “E para nós, o grande desafio será dar autonomia a elas e evitar a especulação imobiliária que poderá se instalar após a regularização.” (Estrutural Viva, 2010)<sup>39</sup>

No entanto, parecer técnico do Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos Habitacionais (GRUPAR), definiu que o instrumento de regularização fundiária a ser utilizado será o Termo de Concessão de Uso para os beneficiários que possuam os requisitos da lei distrital n.º 3.877/2006, que regula a Política Habitacional do Distrito Federal e ocupem unidades imobiliárias com uso predominante habitacional.

Para muitos esse tipo de titulação reforça a insegurança da posse da propriedade. Contudo, por parte do Estado a obrigação de fazer encontra-se atendida, pois a moradia está sendo provida à população. Independentemente do instrumento adotado, a visão patrimonial é muito arraigada na cultura brasileira. É óbvio que as pessoas querem ter o direito de possuir um patrimônio. Na visão dos moradores da Estrutural a escolha por esse tipo de instrumento não é satisfatória. Afirma um dos representantes do Conselho Comunitário, entrevistado na pesquisa, que o Governo com isso “deu casinha e já deu um termo, um documento como se

---

<sup>38</sup> Acesso à íntegra do texto disponível no sítio eletrônico <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11481.htm)>. Acesso: dez. 2015.

<sup>39</sup> <http://estruturalviva.blogspot.com.br/2010/09/as-dificuldades-da-cidade-estrutural.html>, acesso em julho/2016



fosse uma escritura. (...) Na verdade, [o termo] é só uma concessão de uso”. Dessa maneira, “O governo, de 2011 a 2014, continuou a entregar os mesmos documentos, e a pessoa tinha que pagar uma taxa de mil e poucos reais no cartório para receber esse documento.” No entanto, quando o documento adquirido era apresentado para efeito de financiamento/investimento, constatava-se a sua não validade para fins de crédito imobiliário para melhorias no imóvel, pois não era escritura. Segundo o entrevistado, este tipo de documento gera nas pessoas uma ilusão. A mídia local acaba repassando a informação de que o governo está entregando escrituras, “mas, na verdade, eu não conheço nenhuma pessoa da Estrutural que conseguiu algum financiamento em cima de uma escritura daqui”. Neste contexto, a regularização fundiária precisa, como bem afirma Gonçalves (2009), se

[...] concentrar menos sobre uma lógica mercadológica de fluidificação das transações imobiliárias e de alargamento da base fundiária fiscal do município do que sobre a redução da insegurança que afeta as relações fundiárias, como, aliás, já destacou a campanha pela segurança da posse, promovida pela UN-Habitat, desde 1997. (GONÇALVES, 2009).

A informalidade sempre foi uma justificativa para as expulsões arbitrárias, e também para a ausência de serviços públicos adequados nesses espaços. É fato que a insegurança fundiária também limitou o investimento dos moradores em suas casas e em seus bairros, mas como afirmam os moradores, o instrumento escolhido para ser aplicado na Estrutural também não vem garantindo a possibilidade de hipoteca das casas para tomada de empréstimos. Assim, o que se depreende dessa escolha por um instrumento legal ou outro, no entender da população, é que ela espera obter a garantia de poder colocar sua casa no mercado com a posse da escritura pública. Isso leva a concluir que as pessoas querem, muito além do direito de habitar ou do valor de uso de suas moradias, mas também o direito de propriedade e de valor de troca.

### **3.2.2 O posicionamento sobre o processo de regularização fundiária urbana na Cidade Estrutural: Servidor Público do GDF e Representantes do Conselho Comunitário**

Os atores que têm legitimidade para promover o processo de regularização fundiária urbana pela lei são: a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, a população moradora dos assentamentos informais (de maneira individual ou em grupo); as cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais, organizações da sociedade



civil de interesse público; e as entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária.

É fato que alguns desses atores como os governos, participam na promoção da informalidade no espaço urbano. Desta feita, o que está em jogo são as relações conflituosas e contraditórias promovidas pelos diversos interesses envolvidos. Assim, o que se tem constatado nas últimas décadas é que os processos de regularização não foram intensificados e não aconteceram de forma célere, mas o adensamento da informalidade aconteceu e acontece de forma rápida. Assim, o Poder Público precisa agir de forma preventiva a coibir a informalidade na ocupação do espaço. Isso poderia ser feito com a adoção de políticas habitacionais que proporcionem à população o acesso à moradia, e, sobretudo, o acesso à cidade. Contudo, o que se observa é a ineficiência do Estado em agir de forma preventiva, o que o faz transformar o instrumento da exceção, que deveria ser a regularização fundiária urbana, em regra.

Neste sentido, para entender o posicionamento dos agentes públicos na compreensão do processo de regularização fundiária na Cidade, foi realizada entrevista com servidor público da Secretaria de Habitação e Gestão do Território, doravante denominada entrevistado, para preservação do anonimato. E, também, foi realizada entrevista com representantes do Conselho Comunitário da Cidade Estrutural.

#### **a) O posicionamento do servidor público no processo da informalidade na ocupação do espaço urbano para moradia e a regularização fundiária urbana da Cidade Estrutural**

Os desafios apresentados à questão da informalidade na ocupação do espaço urbano de Brasília como um todo, e da Cidade Estrutural, em particular, foi o fio condutor da entrevista. Para manter o anonimato das respostas, o interlocutor será nomeado como Servidor. O texto foi elaborado de forma a dar fluidez na leitura, e as respostas foram unificadas e serão apresentadas entre aspas quando expressarem as ideias do Servidor.

Um dos principais desafios em trabalhar com esse problema é a falta de dados confiáveis e críveis sobre a realidade. **Os dados existentes, atualmente, são meras aproximações**, segundo o servidor público, “porque o governo não tem uma metodologia própria para mensurar a dimensão da informalidade no território”. Para ele, “não basta puxar os dados do IBGE, (...) porque o IBGE pega partes do território que são legais e outras informais”.



Diante desse aspecto, o Poder Público precisa enfrentar a deficiência na mensuração da informalidade de forma sistemática, com a produção de dados e indicadores com critérios metodológicos claros. Os dados a serem repassados, ainda que aproximados, estariam mais próximos da realidade, especialmente, porque poderiam usar um indicador para regularização fundiária.

Dimensionar a informalidade no espaço urbano é um grande desafio e limite imposto à ação do Poder Público em mitigar a informalidade. Uma primeira aproximação da mensuração desse universo, mesmo sendo um dos obstáculos, foi possível com um levantamento diagnóstico sobre a situação da informalidade e dos problemas de regularização, realizado em 2006 pelo Governo do Distrito Federal. Até o começo de 2015, contudo os dados aproximados, conforme a SEGETH, revelam 392 parcelamentos irregulares em uma população aproximada de 440.637 habitantes. Quanto aos lotes residenciais, existem 127.832 lotes, e um número de parcelamentos em 167 áreas de interesse específico, quer dizer de média e alta renda. Diante desses dados, o **número da informalidade continua crescendo** (grifo nosso). Isso leva a pensar que, o que seria uma exceção passou a ser uma regra. Na visão do servidor *"essa é uma regra que não é só de Brasília. É uma característica de cidades brasileiras, porque o que a gente vê, praticamente, em todas as cidades brasileiras, está sendo a informalidade em todas as classes de renda. Quer dizer, não é um problema específico de interesse social, mas sim uma característica de cidades brasileiras em fazer cidades"*.

Sobre a Cidade Estrutural, como o governo está atuando para solucionar a questão, uma vez que o processo é dinâmico e às vezes é nítida a sensação de que a ação estatal não consegue acompanhar o ritmo do processo, o que acaba gerando obstáculos. Por que o governo não consegue acompanhar essa dinâmica?

O servidor ponderou que, “primeiro é necessário entender as causas para solucionar as consequências. Se isso não está claro, vai parecer mesmo que se está enxugando gelo. Isto é exemplificado com o caso da informalidade lá na própria Estrutural e Santa Luzia. Vimos isso acontecer no momento em que começou o processo de regularização da Estrutural. A Santa Luzia é uma área que fica entre a parcelada Estrutural e o Parque Nacional, ali é uma área definida pelo projeto urbanístico como ARIE (Área de Relevante Interesse Ecológico)”, ou seja, trata-se de uma área com grande restrição de ocupação, com uma ocupação dentro de outra ocupação, informalidade dentro de informalidade. Além disso, há ali o Parque Nacional



de Brasília, que é uma área condicionante do Projeto Urbanístico, com restrição ambiental e a necessidade de faixa de tamponamento minimamente de 300m. Essa faixa engloba justamente essa ARIE Estrutural.

Ao não se observar e conter a ocupação da ARIE, o servidor afirma que hoje “existem, ainda, cerca de 1.500 habitações, o que representa um negócio em que o governo terá de resolver, pois envolve 6 mil pessoas”. Neste sentido, o número de Áreas de Proteção Permanentes (APPs) ocupadas por população de baixa renda é uma questão presente no Brasil afora. Não, por acaso, que a população de mais baixa renda ocupa APPs, e isso o mercado imobiliário descarta, o que é um problema em todos os processos de regularização. A área que sobra para a comunidade de baixa renda ocupar é uma área normalmente inserida no espaço urbano sem infraestrutura.

Desta maneira, se não houver uma agenda muito integrada da questão ambiental e da questão urbanística, a regularização fundiária nunca vai ser plena e sempre parecerá a situação de “enxugamento de gelo”, ou seja, a ocupação da Cidade Estrutural foi promovida, também, pelos desajustes nas agendas de políticas públicas.

Para o Servidor as políticas públicas urbanas e territoriais são segmentadas, o que dificulta a gestão urbana no momento de integrar as dimensões (jurídica, urbanística, ambiental e social) da regularização. Isto ocorre porque essas dimensões ainda estão muito fragmentadas dentro da gestão urbana. Ao se desenvolver uma dimensão nem sempre a outra estará pronta para ser implantada. Isso dificulta, e muito, o conceito de regularização de forma plena.

O projeto de regularização fundiária urbana, implementado em Brasília, ocorre de forma desarticulada desde a publicação da Lei nº 11.977. Pensar a regularização de forma articulada, no entanto, é algo que não ocorre no mesmo *time*, em virtude das dificuldades existentes no processo. Então, por exemplo, muitas vezes se tem a urbanização completa, mas a titulação ainda ocorrendo.

Um exemplo desse descompasso é que quando a cidade começa a ser urbanizada ocorre uma valorização, o que é fato já percebido na Cidade Estrutural. Já há um padrão construtivo de imóveis bastante diferenciado dos originais. E aqui está uma questão que retroalimenta a informalidade: a expulsão dos moradores de baixa renda ao serem cooptados pelo mercado e colocarem suas moradias a venda para outra classe social. O Poder Público promove a valorização com a urbanização e todos os subsídios que são colocados na cidade,



no caso da Cidade Estrutural, uma área de interesse social. Com isso, acaba repassando gratuitamente a infraestrutura para classes sociais que de alguma forma já estão atendidas e não são tão vulneráveis quanto as de baixa renda. Neste sentido, o que se vê é que essa população mais vulnerável acaba sendo deslocada para mais longe ainda para resolver seu problema de habitação. Isso constitui um ciclo vicioso que é retroalimentado pelos mecanismos do mercado imobiliário e pela visão de curto prazo de alguns moradores que se desfazem de seus lotes em busca de retribuições pecuniárias. O que vem a corroborar uma das questões da pesquisa, qual seja: a regularização promove a valorização imobiliária.

Diante desse quadro, emerge a questão dos entraves impostos à ação do governo em mitigar a informalidade. O servidor afirma: “como é que o governo consegue barrar isso. Daí o seu João pode vender a casa e daqui 5 anos o seu João está na lista de novo em outra área?”. O servidor pondera que um dos entraves existente é exatamente a falta de controle do parcelamento do solo, ou seja, mais uma vez há a falta de integração da urbanização com o controle e fiscalização do solo que não são processos que correm em paralelo ou com a mesma rapidez. No Distrito Federal, um fato que se impõe, segundo o entrevistado, com a “própria sobrevivência daquela comunidade é a implantação de infraestrutura básica. Primeiro o governo coloca estrutura básica, pois não é admissível ter uma comunidade sem água, luz, simplesmente, porque é uma questão de sobrevivência. Após isso, ele (o governo) vai titulando e, este processo, pode demorar anos”. Neste sentido, a informalidade vai se constituindo formalmente pelo próprio Poder Público, pois o morador continua em situação de vulnerabilidade ao não ter segurança jurídica da moradia.

Para o Servidor entrevistado é preciso haver definições dos instrumentos jurídicos (...) para não ficar “enxugando gelo” como, por exemplo, a definição da proibição do desmembramento (na Rocinha e mesmo aqui no Distrito Federal é possível ver empreendedores comprando vários lotes para juntar grandes empreendimentos, juntar parcelas, juntar lotes e fazer grandes empreendimentos).

Não bastasse isso, na visão do entrevistado, também é acumulado um conjunto de subsídios: registro, terra, infraestrutura que o Poder Público coloca impostos com taxas sociais, pacote de levantamentos, diagnósticos, projetos feitos pelo governo, registro da área e das parcelas, titulação, taxas de desconto (ITBI, IPTU, concessionárias), gravame de habite-se, outorgas onerosas, aplicação de instrumento de estatuto. Isso tudo é um pacote de facilidades e subsídios que quando repassado para o mercado imobiliário não se vê retorno



para o Poder Público, pois todos esses subsídios acabam sendo incorporados na valorização dos imóveis.

Desta feita, o que se tem percebido é que o mercado se apropria do pacote de facilidades e subsídios oferecido pelo Poder Público. Assim, qual seria o mecanismo que o Poder Público poderia utilizar para, de alguma forma, não permitir que a pessoa que recebeu o imóvel o coloque no mercado?

Na visão do servidor entrevistado, o mecanismo seria o controle. Para ele, de maneira alguma o governo deveria colocar em cima do indivíduo a questão proibitória de receber o documento e não pode repassar para o mercado, há penalidade, há custo. Mas sim, sobre a área. “Deixa o seu João, ele tem direito de vender a hora que quiser”. Mas, quando se colocam as questões sobre a área e estabelece-se o controle social e institucional dos espaços por meio de um conselho gestor da ARIS, é possível que o mecanismo da articulação e controle se torne efetivo. Porque qual é a idéia da ARIS, “é o entendimento de você ter população de faixa mais pobre inserida no território, morando dentro da cidade e não fora dela. E, para isso, o processo todo de ARIS é para desvalorizar a terra e assim conseguir manter o caráter popular àquela área”, pontua o servidor.

Para entender um pouco a atuação do Poder Público, no caso o Poder Executivo, é necessário conhecer a estrutura administrativa. Institucionalmente parece haver obstáculos para a mitigação do processo da informalidade na ocupação do espaço urbano. O Servidor afirma que, hoje, a Secretaria de Gestão do Território e Habitação (SEGETH) tem toda a competência do processo de regularização fundiária. No processo de regularização, o promotor não é necessariamente o governo. O promotor pode ser o governo, o proprietário das terras (que pode ser o governo ou não), os agentes sociais, as comunidades envolvidas legalmente constituídas.

Em Brasília, quando o promotor do processo de regularização fundiária é o Poder Público, no caso do interesse social, quem executa o processo é a Companhia de Habitação (CODHAB). Já, no caso do interesse específico, quando o Poder Público é o promotor, isto fica a cargo da TERRACAP. Quando não é o Estado quem promove a regularização fundiária, segue-se, então, um rito, onde o promotor entra com a documentação na Segeth. O governo centralizou na CAPs (Central de Aprovação de Projetos) todo o processo de licenciamento urbanístico que ele faz integrado com o licenciamento ambiental. “Então, a própria Secretaria conduz esse processo de licenciamento ambiental, para que ocorra de uma



forma integral, através da coordenação de urbanismo”. O servidor explica que as partes de titulação e do registro são realizadas pela Terracap, porque é a empresa que tem mais *know how* em relação à questão de registro cartorial, isto porque, tem toda uma diretoria de registro cartorial. E, para a parte de titulação das áreas de domínio público de interesse social, é realizada pela CODHAB e, quando de interesse específico, é tarefa da Terracap cumprir.

Foi necessário retomar a questão do porquê de a regularização fundiária ter se tornado a regra para o acesso à moradia em Brasília, sobretudo na Estrutural. Segundo o servidor, tornou-se a regra, porque as “causas” que trabalham com a informalidade urbana parecem que não estão muito claras ainda. “Não se conseguiu solucionar as consequências relacionadas com uma estrutura de gestão célere, menos fragmentação, mais articulação dessas dimensões da regularização fundiária, dimensão jurídica, dimensão urbanística, dimensão ambiental e social, pois cada uma dessas dimensões abre um leque de ações”. Para isso, não há uma fórmula mágica. Para cada tipo de ocupação há a exigência de documentações específicas.

Outro ponto, também, a ser aprofundado, segundo o servidor, é o monitoramento e a fiscalização. Esses dois aspectos também exigem processos próprios. A forma de monitoramento e fiscalização precisa ser muito atuante. Contudo, também, enfrenta vários obstáculos, como por exemplo, “as ações de remoção de população que, via de regra, tem sido conduzidas de forma truculenta e hostil, precisam ser realizadas com todo cuidado. Não se podem violar os direitos”. Para o servidor, “não é uma questão muito fácil, mas fazer tá difícil”. Segundo ele, ainda, as pessoas chegam à Cidade Estrutural e simplesmente dizem: “Pega aquela pessoa e muda pra cá”. Só que as pessoas não são móveis. Qualquer ação de remoção e remanejamento requer planejamento e justificativa, pois não se pode remanejar apenas. Há que se ter uma ação acertada e estruturada, pontua o servidor.

E, quanto à regularização da Estrutural, já está acontecendo? Segundo o servidor é possível afirmar que alguns moradores estão recebendo títulos na Estrutural. “Eles estão recebendo título de escritura de propriedade agora, até o momento, a gente contou ali (...) mil e poucos títulos, quer dizer a agilidade da titulação não está sendo tão paralela como foi a regularização de registro da área”, afirma o servidor.

Outro aspecto abordado como obstáculo à regularização, sem dúvida alguma, é a questão social. “Acabado o processo do projeto urbanístico, o trabalho social não perdura e isso é um problema de monitoramento e fiscalização. Portanto, se o conselho local estivesse funcionando, ocorreria um controle social mais efetivo. Este controle social, agora, se dá pela



Codeplan, que acaba não sendo suficiente para abranger todas as áreas, no detalhe”, pontua o servidor.

As demandas pela regularização fundiária urbana são efetuadas de forma individual ou de forma coletiva na Cidade Estrutural. O Servidor explica que “as demandas vêm de todo jeito, de todo e qualquer lugar”. Por exemplo, “tem aquela D. Maria que vem aqui, fala que não tem água ou que não tem asfalto na porta dela, ou vem para reclamar de alguma questão. E tem também as associações na Estrutural, inclusive, que não é uma única associação”. Com isso há várias disputas, pois “há várias associações e uma das dificuldades, nessa área da assistência social, é conseguir o entendimento social através delas”.

Neste sentido, o servidor explicou que há problemas na Cidade Estrutural relacionados à resistência das pessoas quanto ao remanejamento, como ocorrido com as famílias que moravam na quadra 12 e que precisavam ser retiradas, por que estavam dentro do polígono do lixo (estavam do lado da lagoa de chorume). A solução, para isso, foi a construção de casas na quadra 16. Contudo, para que a população pudesse ser assentada nessa quadra, foi necessário perfurar vários poços, a fim de verificar a existência de lixo ou outro problema e, também, foram construídas barreiras para água do chorume, visto que o lixão seria desativado. Então, essa era a possibilidade encontrada para remanejamento de muitas pessoas, mas não foram, isto é, permaneceram na quadra 12, resistindo.

O servidor apresentou outra questão, a da invasão de área pública. Trata-se de “uma coisa que não tem fim!”. “O governo cercava as praças e, no dia seguinte, tinha barracos. Então, isso é um problema do Distrito Federal. Um problema, também, do trabalho social, pois como sensibilizar a comunidade para que os espaços públicos não sejam invadidos. Isso é um problema não só de baixa renda. A gente vê o Lago inteiro sendo invadido. Se, por um lado, tem a falta de gestão do Poder Público, por outro lado tem a cultura de invasão, invade por quê?”.

Outro aspecto lembrado pelo servidor é o da padronização dos equipamentos públicos pensados para as cidades. “Os equipamentos públicos são um ponto que precisa ser muito estudado e avaliado, porque os órgãos públicos vêm com uma tipologia pronta. Isso para regularização fundiária é muito ruim. Por exemplo, uma (...) escola que se coloca nos padrões de um novo parcelamento é diferente da escola que você vai conseguir colocar”. Além disso, completa a entrevistada, “num espaço consolidado, então, não é uma questão de fácil



articulação no processo de regularização, pois é necessário encontrar uma forma adequada para a implantação da infraestrutura que atenda a população”.

Fato é que há muitos problemas a serem, ainda, solucionados na Cidade Estrutural. Contudo, os avanços precisam ser destacados. Para o servidor “(...) Muito foi feito na Estrutural”. Ele conheceu a área da Cidade Estrutural na década de 1990, e, recentemente quando a revisitou, levou um susto. “Por mais que tivesse problema, a Estrutural mudou completamente. Hoje, é uma área que tem água, luz, iluminação pública, equipamentos, escola, posto de saúde. Era uma área totalmente degradada, miserável, e isso não é pouco”, pontua. Para ele, “a gente costuma perceber os problemas, mas não os avanços. Eu acho que, de 1990 para hoje, a gente conseguiu muita coisa. Tem muitos desafios, (...) Santa Luzia é um deles. A gente vai ter que solucionar.”, analisou.

O Setor de Chácaras Santa Luzia é um entrave à regularização de toda a Cidade Estrutural, uma vez que é uma das condicionantes do projeto urbanístico? Sim, uma ocupação do jeito que tá lá, você não pode ter próximo ao Parque Nacional, mas isso nada impede a titulação da parte regular. É uma forma irregular em um assentamento que já é regular”.

Quanto à parte que está mais bem consolidada, o processo de regularização continua? De acordo com o servidor entrevistado, ele está em pleno andamento na CODHAB. “Agora, outra questão de registro é assim: CODHAB pede que o habilitado vá e entregue os seus documentos; nem todo mundo entrega, entendeu? Então, a CODHAB não tem como mandar para o cartório para sair o título. Esse é outro ponto também. A CODHAB tem limites nesse processo”. Para o servidor, “o promotor final do processo de regularização fundiária é o beneficiário. Se ele não entrega a documentação necessária, ele quebra essa cadeia. Assim, é necessária uma campanha de sensibilização para que essas pessoas entreguem os documentos e, assim, esse processo se agilize”.

Por fim, o servidor fez uma avaliação sobre a atuação dos governos na questão da regularização fundiária, do ponto de vista da política em todo esse processo. O servidor disse que (...) “às vezes eu acho que, nesse negócio, a gente dá dois passos para a frente e dez para trás, mas eu acho que faz parte da vida. É preciso ter uma equação onde seja possível envolver o controle do Poder Público, a participação social e a articulação das políticas”. Para o servidor trata-se de uma equação bastante difícil, mas que tem avançado. Por exemplo, “eu tive a oportunidade de participar da elaboração da Lei n.º 11.977. Naquele momento, eu também acho que a Lei ia ser muito pouco para todo mundo. Hoje, eu vejo que não. Ela é um



marco que vai mudando procedimentos, ações e conceitos. Não se está mais falando em regularização, só no quesito urbanização, e nem somente se fala em regularização, só de título”, pontua o servidor. Caminha-se, portanto, para a construção de cidade como direito. Contudo, “ainda não andou na velocidade que se esperava e se gostaria, mas estou aqui há 30 anos e andou muito: a Estrutural há 20 anos nem aparecia no mapa dos planos, é como se não existisse e não existisse morador lá, Seu Joãozinho não existia para o DF. Hoje mudou (...), a Estrutural tem água, luz, escola, está totalmente inserida no território”. Ainda são necessárias várias ações para se ter uma cidade equilibrada ambiental e urbanisticamente, como mais mobilidade, acessibilidade, qualidade. Além disso, é preciso qualificar a regularização fundiária e torná-la plena, com titulação e urbanização, o que é um grande desafio. Além disso, para o servidor, é necessário ter boas áreas com qualidade de desenho, que sejam arborizadas e com equilíbrio ambiental. Isso ainda não aconteceu na Estrutural, mas não dá para ser tão pessimista, pois não se espera velocidade no processo, mas sim qualidade. “Acho que estamos no caminho e, que, se não se desvirtuar, eu acho que a gente chega”.

Outro ponto é o estigma que a Cidade Estrutural carrega por ser uma área com forte característica de Favela, em sua gênese, e ainda ter o lixão como parte de sua dinâmica. O servidor pontua “que à medida que vai se especificando o território, isso vai sendo superado. Então, assim, como qualificar esse território? Recuperar os espaços públicos de importância da Estrutural. Como é que eu posso dá melhor mobilidade, ambientação, um desenho mais qualificado de imobiliário urbano, enfim tipologia mais adequada”. Por fim, a sensibilização da população é um ponto que precisa ser enfrentado e é fundamental para cooperar no processo de adequação urbanística da cidade. Questão de difícil alcance e que necessita de ação firme e decidida do Poder Público para fazer.

#### **b) A visão da comunidade no processo da informalidade na ocupação do espaço para moradia e a regularização fundiária urbana da Cidade Estrutural**

Para entender como a comunidade compreende o processo de regularização fundiária na Cidade Estrutural, foram realizadas entrevistas com dois representantes das lideranças do Conselho Comunitário da Cidade, instância legítima para promover a interlocução entre o Poder Público e a comunidade.

Para manter o anonimato das respostas, os interlocutores não serão nomeados. As respostas foram unificadas e serão apresentadas entre aspas quando expressarem as ideias dos



entrevistados. As perguntas versaram sobre a vivência dos representantes no processo de informalidade na ocupação da Cidade Estrutural e a regularização fundiária urbana na Cidade.

O ponto de partida da entrevista foi conhecer o trabalho desenvolvido junto aos moradores. Os representantes afirmam que o trabalho na Estrutural é “ajudar a população tanto na parte de segurança, na parte fundiária e na parte de saúde”. Isso acontece por meio do “Conselho (...) formado para cobrar atitudes do governo”. E (...) “defender o direito de cada um dos moradores (...)”. Neste sentido, o papel do líder comunitário é ter informação para passar de forma melhor qualificada possível para o cidadão, “para o cidadão não fazer papel de besta”.

Para representar a comunidade, além do Conselho Comunitário (que assume a forma de diretoria colegiada com 11 dirigentes) que é eleito pela própria comunidade, também são convidadas pelo Conselho pessoas que têm opinião formada e assim fica mais fácil representar os 6 setores e organizar a demanda. Com a participação popular (os formadores de opinião) e a diretoria do Conselho Comunitário, os problemas da cidade são debatidos e protocolados junto ao Governo, para que as providências necessárias sejam adotadas.

Neste sentido, há um movimento administrado de forma coletiva por meio de um Conselho (...) que “leva as demandas da população para os órgãos competentes para serem resolvidos”. O conselho solidário é uma forma de unir a comunidade”. “No Conselho, não tem esse negócio de um fulano é melhor que outro. O que importa são as demandas coletivas: a comunidade se reúne e tira suas demandas”, afirmam os entrevistados.

O Conselho tem Estatuto e, portanto, mandato legal. Há eleição, conforme orienta a Lei Orgânica do Distrito Federal, que “pede para serem criados os conselhos comunitários e nós nos reunimos em líderes e chamamos para eleição. Fizemos a eleição, votação, e criamos tudo registrado em cartório, tudo certinho”, pontuam os entrevistados. E a posse foi realizada com a presença de várias autoridades, inclusive pessoas ligadas a deputados e o representante do próprio vice-governador. Essa comunidade já está na Estrutural há 15 anos. O Conselho das entidades foi formado em 2003. E, em 2015, o Conselho de todas as entidades da Estrutural que, na época, era uma faixa de 50 entidades, foi transformado de acordo com uma brecha na Lei, no Conselho Comunitário.

O trabalho realizado pelo Conselho é tanto de mobilização quanto de encaminhamento de demandas para o governo. Ele é o representante da comunidade. O objetivo do Conselho e demais entidades envolvidas é lutar pela mesma coisa: “pela melhoria da cidade, pelo respeito



das pessoas aqui, a valorização também do que existe aqui na cidade. A gente quer que a cidade seja reconhecida e que, realmente, o governo dê valor à cidade e olhe com carinho”, afirmam os entrevistados.

Neste sentido, como se deu o processo de ocupação da cidade Estrutural? E como é viver de forma a não ter o título da propriedade? Os entrevistados afirmam já existir, naquela época – dezembro de 1995 –, o movimento de pessoas na Estrutural: “existia a transferência da Estrutural de cima, como dizia o governo para a Estrutural de baixo”. Isto é, a área da Estrutural de cima foi desocupada para instalar a Cidade do Automóvel e o Pró-DF. Naquele momento, foi realizado um acordo entre a associação que representava os moradores e o governo para transferir as pessoas da parte de cima para a parte de baixo da Estrutural. A remoção da parte de cima para a parte de baixo começou, aproximadamente, em dezembro de 1996, e foi concluída em maio. “A parte de baixo é onde a gente se encontra hoje, né. Que é a Estrutural em si e que se transformou em núcleo urbano”.

Quanto à Chácara Santa Luzia, “foi uma área que ficou fora da Poligonal da Estrutural, e fora do Pró-DF e da Cidade do Automóvel”, porque circunda o Parque Nacional. E, como estava fora da poligonal, havia alguns chacareiros. Muitos deles o governo transferiu para o Recanto das Emas, abrangendo tanto os da Cabeceira do Valo quanto os da Santa Luzia. Com isso, esta área ficou ociosa. “Alguns chacareiros relutaram para não ser transferidos. Depois disso, o governo não tomou conta da área, e ela foi sendo ocupada por pessoas que chegavam de fora, pelos filhos da Santa Luzia, pelos filhos dos moradores da Estrutural que foram crescendo, se casando e precisando de um local para alojar. Entendeu o inchaço que se deu?” Faltou atitude do governo, que começou a remoção da Chácara Santa Luzia, mas não terminou o processo de transferência e daí ela cresce a cada dia que passa, pontuam os entrevistados.”

Com o governo de José Roberto Arruda, foram liberadas as obras de saneamento, em acordo com o IBAMA e o Ministério Público. Foram colocados bloquetes e não asfalto, “por conta da grande combustão de gás que ainda existe no solo daquela região da Estrutural”, diz o entrevistado. A cidade foi se consolidando, a ocupação foi crescendo e as benfeitorias foram aparecendo. A partir daí, muita gente de fora do Distrito Federal chegou à Estrutural. Com isso, a cidade foi se formando e crescendo, bem como aumentaram os problemas sociais e ambientais. Segundo os entrevistados, estas “são questões que vão levar anos e anos para serem resolvidas, e talvez não se resolvam”, principalmente, a questão ambiental.



Sobre o processo de regularização fundiária da Cidade Estrutural os entrevistados afirmam que vem se arrastando de 2007 a 2011. O governo atual (de Rodrigo Rollemberg) já é o terceiro que se envolve com esta questão. Entre 2008, 2009 e 2010, o governo começou a regularização, urbanizando a cidade, trazendo escola, posto de saúde, posto policial e construindo várias casas populares para transferir as pessoas que moravam na Chácara Santa Luzia.

Na opinião dos entrevistados, o processo de regularização fundiária na Estrutural é só ilusão. “Documento que só vale no órgão público não vale a pena; se vai a um banco e pede para ‘botar’ sua casa no penhor para pegar um dinheiro para construir, financiar em 60 meses, 80 meses, tantos meses for preciso, o banco não aceita. (...) Por isso, hoje eu estou aqui e não tenho documento. Além disso, o governo disse que essa área aqui é avenida comercial e quem estiver nas margens dessa avenida deverá sair, mas o governo não tem, ainda, uma posição para esse comércio.”

Em 2005, iniciou-se a primeira etapa de regularização da Estrutural, ainda, no governo Joaquim Roriz, isto é, no fim de seu governo. Como ele ficou afastado por motivo de doença, assumiu a governadora Maria de Lourdes Abadia, que assinou um termo com o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – de empréstimo significativo à época, iniciando, assim, a regularização na Estrutural, relatam os entrevistados.

Com isso, foi dado início ao projeto urbanístico e a comunidade pode debater a abertura de ruas, indicar até onde a cidade poderia crescer e definir a poligonal. Assim, foram levantadas questões técnicas que foram discutidas e apresentadas à comunidade, que teve sua participação garantida por meio de audiências públicas. No entanto, as audiências públicas não foram realizadas na cidade e por este motivo, até hoje, “a gente questiona a regularização da Estrutural”.

A cidade está registrada em cartório. A partir disso, indaga-se se há um limite definido no registro e se a questão fundiária está resolvida. E o entrevistado confirma que houve avanço, em particular, no ano de 2013. De acordo com ele, “cada governo fazia uma etapa e, hoje, não vejo nenhuma movimentação. Só sei que daqui para a frente, a gente quer ver avanço, mas não houve. Não estão coibindo o avanço da Estrutural: “aquela área mesmo, que é parque e está ligado à Santa Luzia, está tendo prédios”. A partir do momento, que o governo não coibiu, não tem preocupação. “Para mim, é preocupante”. “Não vejo a Estrutural regularizada nos próximos, 20 anos”, afirma um dos entrevistados. Isto porque sempre haverá



um entrave. Embora Brasília toda tenha tal entrave, segundo o entrevistado, para ele, o caso Estrutural é diferenciado. Para regularizar, do ponto de vista dele, o lixão precisaria ter sido fechado. E, agora, que foi fechado, “vamos discutir a regularização da Estrutural, só que com um pedaço ali outro aqui já que foi invadido”.

No entender dos entrevistados, para se realizar o registro da cidade, isto é, para realizar a regularização fundiária é preciso um desenho com áreas específicas, lote por lote, equipamentos públicos. Em algum momento, o documento de registro da cidade foi feito e registrado em cartório. O líder comunitário entrevistado acompanhou esse processo como representante de uma das prefeituras da Cidade. A época, já existia a administração da Estrutural. De acordo com ele, o desenho da Estrutural foi elaborado em cima de uma foto aérea: “então quaisquer duas telhas que tinha lá em cima a pessoal pega foto e estruturava um lote. Tinha uma casa mais uma varanda, onde tinha o tanque de lavar roupa, do lado outro lote, então a Estrutural foi feita desse jeito”. Há vários exemplos absurdos referentes à distribuição das áreas: “eu te levo em 20 becos da cidade, becos de 1 metro e meio de largura que tem 15 moradores. Levo num lote que só tem 1 metro para entrar até o lote dela e lá está preso cercada com lotes ao redor. Levo em ruas que não fizeram abertura de rua, então é muito triste isso. Levo em lotes que pessoas moravam e que tem que ser dividido o lote dela. Levo nessa rua daqui da frente, isso aqui sempre foi uma rua. Quando a pessoa nessa entrada foi construir, os moradores se uniram aqui e foram até uma gerência que tinha na época, e pediram para a gerência pedir para o morador não construir, deixar a rua, na época foi respeitado e na foto aérea não foi, foi criado o lote. Foi criado o lote, então as pessoas que fizeram esse lote, esse mapa da Estrutural elas não conhecem de nada da Estrutural.”

As pessoas que fizeram o mapa da Estrutural alegaram ter realizado de 15/16 reuniões, mas nunca colocaram o mapa para os moradores verem e saberem o que estava acontecendo em seus lotes. Hoje, fala-se muito em mobilidade urbana (toda rua e todo beco têm de ser abertos e não fechados), mas o projeto da Estrutural não tratou essa questão com seriedade, registra com certa indignação um dos entrevistados.

Sobre o termo de concessão de uso, ele tem prazo de validade até 2017, e ainda não há uma sinalização concreta de desativação do aterro. “O Governo do Distrito Federal deveria realmente consolidar a poligonal da Estrutural, mas nada está sendo feito, inclusive, nos termos que as pessoas têm. (...) Este termo não se trata de uma escritura lavrada em cartório, é somente um termo de concessão de uso. Tem muita gente que entende isso, sabe muito bem



que não tem nada, que não tem posse do lote”. Neste sentido, a nova regularização não tem escrituração e, com isso, não tem cidade. A cidade, por seu tamanho, tem uma parte escriturada e outra ainda irregular. Um dos entrevistados advoga que deve haver um debate profundo sobre o fato de se regularizar ou não regularizar, e qual tipo de regularização mais viável. Enquanto isso, a Estrutural, ainda hoje, não pode ser considerada como cidade consolidada. Para isso ocorrer, dependerá muito da participação da comunidade, do entendimento do próprio Poder Público. O entrevistado diz não ver o Poder Público preocupado em regularizar a Estrutural.

O entrevistado afirma que tanto o Conselho Comunitário quanto os moradores são capazes de discutir os problemas da cidade, pois eles a conhecem a cerca de 20 anos. No entanto, segundo ele, a Secretaria da Habitação está travando, não toma partido em disputas entre o Conselho Comunitário e a Administração. Enquanto isso ocorrer (...) “nós não vamos ter regularização correta na Estrutural”.

Uma questão pontuada é se a população encaminha as demandas por regularização à CODHAB de forma individual ou coletiva. E como é que o Conselho Comunitário atua. Segundo os entrevistados, toda a comunidade é reunida para identificar e deliberar sobre as prioridades. Por exemplo: a reabertura do Colégio que fechou por falta de água; o fechamento imediato do lixão; a revisão do projeto urbanístico da Estrutural; a reorganização do parque urbanístico. Todas as providências foram tomadas. As demandas coletivas foram para assembleia, que definiu prioridades. E, na sequência, as mesmas foram protocoladas e, aguardam o Ministério Público, o qual já entrou com as ações civis públicas. (...). Aqui na Santa Luzia, “nós íamos levar o pessoal da Santa Luzia, a Estrutural toda. Às vezes, o Estado ia até a Estrutural para ver quem é e quem não é, quem fica e que não fica, isto por que a área lá é particular e está sub judice. Mas, mesmo assim, “entramos para o enfrentamento [e] conseguimos ir para lá com quase 2 mil pessoas”. Houve processo e mais processo (...) “o Governo entendeu que tinha que dar uma contrapartida para a comunidade”, qual seja: “escritura para acalmar”. “Se não fosse assim, estaria até hoje aplicando terror. Apesar de não haver aprovação de 100% da comunidade, as pessoas começaram a pegar o papel do cartório”. Antes disso, era invasão mesmo, com água, luz, porque faltava o papel [escritura].

Os entrevistados responderam que “uma coisa é a cidade, movimento pela cidade e outra coisa [é] movimento individual das pessoas pela escritura ou termo de uso”. Ele explicou que tem autonomia para falar pela cidade e seu morador. Porém, questiona em quem



irão acreditar: “nele ou no administrador?”. E responde que as pessoas devem acreditar no administrador, pois têm prefeituras de quadra. Relatou ainda que as pessoas levam a demanda para a prefeitura e uma vez por mês reúnem-se com o Conselho Comunitário, o qual pontua as demandas encaminhadas para o órgão competente: “É assim que funciona”, afirmam os entrevistados.

Nesse sentido, quais foram os meios utilizados para levar as demandas por regularização fundiária urbana dos moradores aos órgãos de Governo. Segundo um dos entrevistados, “a política no Brasil é uma política de mentira”. A pessoa responsável, no governo passado, em resolver as questões da Estrutural ficou 4 anos e “nunca passou nessa rua aqui.” “Esse governo até hoje, esse atual, só falando em conta, em conta, dívida, dívida. Fiquei sabendo há 15 dias que, a partir dessa semana, ele vai trabalhar. Só que tivemos que esperar 400 dias para ele começar a trabalhar?”

A regularização da Estrutural é um passo para a retirada do lixão.(...) Depois de idas e vindas, “no Governo do Agnelo, o Magela interessado nisso e soltou mais escritura, só que eles soltam o termo de concessão assim, por exemplo: tenho um lote aqui, vizinho tem outro, outro vizinho tem, esse do meio, às vezes, pode ter sido contemplado, mas tem o mesmo documento do da esquerda, mesmo documento do da direita ou até menos, às vezes, mas ele foi contemplado com o termo de concessão, mesmo documento”. O entrevistado afirma que conferiram as certidões das pessoas e constataram que elas eram de Brasília. São filhos de Brasília. Segundo ele, “acho que as escrituras devem sair, [pois] começa ganhar mais força o movimento pelas escrituras.” A comunidade parou de falar nelas, mas para isso foi preciso falar a verdade (...). “Nós estivemos com o presidente da OAB, na época, antes desse Ibanês, (...) entramos com ação pedindo que governo mostre qual o objetivo real do Estado: só iludir? só enganar?”

Então, para os entrevistados é perceptível a resistência para a execução da regularização fundiária na cidade. Há confronto entre as pessoas que moram nessa área mais consolidada e as que moram na Santa Luzia, porque “perceberam e já sabem que se lá continuar do jeito que está, nunca vai para a frente”. E o impacto disso sobre a comunidade é o aumento da criminalidade, “visto que a maioria é de lá (na 12 e na Santa Luzia). Esse tipo de coisa o pessoal identifica e fala. O governo tem que resolver aquilo lá. Não tem como não organizar. As pessoas não tiverem nem um pinga de entendimento. Tem que ter uma rua, se



tivesse (...) dava para gente começar a ter um pingão de defesa. Como é que você vai defender se a situação de uma cidade com a rua de 2 metros”.

Por fim, os entrevistados avaliam a ação do Poder Público em atender as demandas por regularização fundiária urbana na Cidade Estrutural, afirmando que governo algum apostou que a Estrutural fosse se transformar no que se transformou, “O fato é que o governo não apostou que aqui (Estrutural) fosse uma área que daqui a alguns anos (20/30 anos) tivesse o que tem hoje”. Achar que o que se tem na Estrutural é qualidade de vida, é uma “enganação”, sentencia o entrevistado. “É realidade, a maioria do pessoal entende, não tem mesmo, não tem nada! Você pede tudo, mas não tem nada”.

Após analisar as duas visões: a do servidor público e a dos representantes dos moradores, o que se percebe é que a população tem uma visão de curto prazo, de atendimento da demanda específica da casa, do lote. Ainda não há a consciência de um movimento de luta pela moradia e o direito à cidade. Por outro lado, o Poder Público também não age de forma preventiva ao propor uma política habitacional eficiente e eficaz. Continua não fazendo sentido o instrumento de regularização fundiária ter se tornado a grande política habitacional nos últimos 20 anos. Embora, seja necessário aplicá-lo e, trazer a população para a formalidade, ele não pode ser a única alternativa. Há muito que ser feito, ainda, para que de fato se alcance os propósitos e diretrizes da Política Urbana no Brasil.

### **3.3 A estrutura socioeconômica da Cidade Estrutural**

Atualmente, ainda é possível observar na Cidade Estrutural problemas socioeconômicos marcados pela precariedade dos serviços básicos de saneamento, saúde e educação que fragilizam a qualidade de vida da população residente no local. Observa-se na cidade a carência de escolas e hospitais que obriga os moradores a se deslocarem diariamente para outras regiões administrativas para terem acesso a tais serviços.

Além disso, a população sofre com recorrentes episódios policiais de toda ordem e não possui batalhão de Corpo de Bombeiros para atuar nos constantes incêndios que ocorrem na cidade. Na sequência, serão analisados os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), para os anos de 2004 e 2015, realizada pela Codeplan, referentes à Cidade Estrutural.



A Cidade Estrutural tem uma população de 39.015 habitantes, segundo a PDAD 2015, com a taxa média geométrica de 5,44%, superior à do Brasil, e em 2004 era de 14.497. A densidade demográfica na cidade não é alta, e percebe-se um padrão de horizontalidade na morfologia da cidade, mas que já acena com um adensamento por meio da verticalização de vários domicílios, conforme visualizado em pesquisa de campo à cidade (**Figura 51**).



**Figura 51 – Domicílios em uma rua da Estrutural com mais de um pavimento. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira**

Essa tendência à construção de moradias com mais de um pavimento se manifesta pela proximidade das bacias de empregos e de oferta de serviços e pela disponibilidade de transportes, além do que o valor da terra diminui quando “compartilhado”. Assim, esse padrão de moradias na informalidade é um traço também da Cidade Estrutural, pois proporciona abrigar mais de uma família por lote, o que foi presenciado na pesquisa de campo. Mantida essa tendência, em curto espaço de tempo Brasília será alçada à cidade com maior número de moradores em áreas informais com população de baixa renda. Atualmente, de acordo com os dados do Censo Demográfico 2010, o Condomínio Sol Nascente, em Ceilândia, já é apontado como a segunda maior favela do Brasil.



A maioria da população é do sexo feminino e predominantemente jovem. A faixa etária com menos de 24 anos alcança o índice de 52%, em 2015, e em 2004 o valor era de 60,5%, o que demonstra um processo de envelhecimento da população ou a chegada de novos moradores com mais idade. Da população jovem em 2015, cerca de 32% são crianças até 10 anos. Na faixa dos 25 aos 39 anos, encontram-se 22,37% da população. Essa situação demográfica, formada significativamente por jovens, poderia não chamar a atenção, se não fosse a condição educacional e profissional dessa faixa etária e da população em geral (PDAD 2015). Salienta-se que a maioria da população reside na cidade há mais de dez anos (25.246), indicando a consolidação das relações sociais e espaciais.

A composição dos residentes na Estrutural aponta o período entre 1991 e 2000 como aquele em que foi intensa a migração para a cidade. No ano de 2004, foi apurado que 42,7% da população era natural do Distrito Federal, e que os demais 57% oriundos de outras regiões do país com a seguinte configuração: 4,2% Região Norte; 37,3% Região Nordeste; 7,0% Região Sudeste; 0,4% Região Sul. E, nos dados apurados em 2015 já há uma diminuição no percentual de imigrantes, mas ainda é expressivo o quantitativo de imigrantes (52,45%), e deste total, 70,09% são naturais do Nordeste; 14,32%, do Centro-Oeste (menos DF), 10,52%, do Sudeste; 4,97% vieram do Norte e 0,10%, do Sul. Em relação à origem por estados, Bahia é o mais representativo, 22,97%, seguido por Piauí, 18,01% e Maranhão, 16,26%, segundo a PDAD 2015.

Dados da PDAD 2015 informam que cerca de 65% da população não estuda, e em relação ao nível de escolaridade, existe ainda 2,55% de população analfabeta e 44,44% possuem apenas o ensino fundamental “incompleto”. A maioria dos estudantes frequenta escolas públicas, cujos problemas com a infraestrutura oferecida aos alunos e professores têm sido motivo de constante reclamação da população, tema corriqueiro na mídia.

Na Estrutural há uma escola de Ensino Fundamental que atende crianças de 0 a 6 anos. A Escola Classe 01 foi aberta no início do ano de 2004, e atenderia crianças entre a Educação Infantil e a 1ª série do Ensino Fundamental. Contudo, em 2012 essa escola foi interditada, pois apresentou vazamento de gás, o que inviabilizou seu funcionamento<sup>40</sup>. As demais séries são atendidas em outras regiões administrativas do DF. Portanto, a estrutura de oportunidades escolar oferecida aos jovens e crianças da Estrutural não cria um capital social com

---

<sup>40</sup> Ver matéria em <http://apoliticaeopoder.com.br/escola-interditada-ha-4-anos-na-estrutural-prejudica-estudantes/>, acesso em jan/2017.



capacidade de proporcionar a essa população as condições de enfrentamento de um mercado de trabalho competitivo, tecnológico e corporativo que, aliás, é muito restrito, pois a economia de Brasília gravita em torno do serviço público. Estudos comprovam que as regiões em que há trabalhadores com menor qualificação possuem “renda *per capita* muito mais baixa” (Rands, 2013, p.1). E, neste caso, com os dados, verifica-se que na Estrutural a renda per capita média mensal, ainda, é muito baixa, apesar do incremento de 2004 para 2015, em valor absoluto R\$115,00 para R\$521,80, respectivamente, segundo a PDAD 2004 e 2015.

O atendimento do serviço de saúde na Cidade ainda não consegue ser totalmente efetivo. Atualmente, há um Posto de Saúde (**Figura 52**) de atendimento ambulatorial, localizado na Área Central, próximo à Quadra 3, cujas instalações são insuficientes para atender à demanda existente, fato abordado pelos representantes dos moradores entrevistados na cidade.



**Figura 52 - Imagem do Posto de Saúde da Cidade Estrutural<sup>41</sup>**

<sup>41</sup> Imagem extraída do Sítio eletrônico <http://blogs.maiscomunidade.com/blogdocallado/tag/estrutural/>, acesso em jan/2017.



Existe um conjunto de fatores que motivaram a migração dos residentes da cidade Estrutural para Brasília, entre eles se destacam: acompanhar parentes, 54,82% e procurar trabalho, 34,47%. Outro aspecto a destacar é a migração interna constatada na região, ou seja, 45,91% dos habitantes vieram de outras Regiões Administrativas de Brasília. Destes, 32,92% são originários da Região Administrativa Ceilândia; 15,46%, da Samambaia e 10,46% procedem de Taguatinga. O que reforça a questão da moradia livre do aluguel, ou seja, as pessoas saíram das outras localidades, porque já não conseguiam arcar com os custos de aluguel e queriam ter seu lote formal, mesmo que não detivessem a propriedade.

Segundo Ferreira *et al* (2008, p.13) “A baixa escolaridade, a baixa renda, a falta de acesso à cidadania delineiam o quadro de fragilidade dessa população e de falta de autonomia para mudar a realidade do lugar. Os moradores, submetidos a essas condições, permanecem vulneráveis “porque não têm aí a possibilidade de desenvolver seu potencial e seus ativos se mantêm imobilizados.” (Ferreira *et al* op.cit, p.13).

Essa vulnerabilidade, por conseguinte, pode ser expressa com a baixa participação social, mensurada pelos dados da PDAD, na Cidade Estrutural. O arranjo institucional de participação da comunidade ainda é frágil. Embora os representantes dos moradores entrevistados na pesquisa tenham ressaltado a importância do Conselho Comunitário e das Prefeituras de quadras, os dados apresentados na PDAD 2015 revelam que somente 2,00% dos moradores participam de cooperativas e apenas 1,60%, em sindicatos ou associações. Esse indicador é importante, pois mostra a participação política e a mobilização pelas demandas que são essenciais para a construção de um processo de mudança em prol dos grupos que compõe a vida em sociedade.

A baixa participação da população evidenciada nos dados expõe um retrato que manifesta uma fragmentação na luta pelos direitos, ou seja, quando um objetivo é alcançado, no caso a posse da moradia, a população almeja que os demais benefícios cheguem atrelados a ela. Contudo, os benefícios da cidade não veem. Deste modo, a mobilização da população precisa ser constante e vigilante, uma vez que o Poder Público costuma dar retorno, na maioria das vezes, por meio de movimentos de pressão. E, via de regra, as políticas públicas são elaboradas por uma determinada classe social que tem poder de reação e organização para cobrar a execução de tais políticas secundarizando as demandas dos que não lutam.

Na Cidade Estrutural, existe a atuação de segmentos, especialmente os de cunho religioso, como a Igreja Católica, as Igrejas Evangélicas Pentecostais e as denominações



espíritas, que atuam com atendimento social à comunidade de forma muito mais assistencialista e muito menos progressista. Esses segmentos poderiam ser agentes transformadores da realidade, caso se organizassem para empoderar a população a respeito de seus direitos, e sobretudo de seus deveres enquanto cidadãos e cidadãs. Contudo, paira a dúvida se o que esses segmentos desejam não é, senão, a manutenção do *status quo* que garante a eles espaço de atuação na comunidade.

Quanto às características dos domicílios, o número estimado na Cidade soma 9.963, em 2015, e em 2004 eram 3.347, um aumento de quase 3 vezes, além de aumento na média de moradores por unidade habitacional para 3,92 pessoas. Importante dado de melhoria das condições da habitação é o expressivo aumento no número de construções permanentes, 86,60% e somente 6% de construções improvisadas, que pode ser explicado pelo incremento na renda domiciliar dos moradores promovido pelos anos de maior oferta de empregos e a distribuição de benefícios sociais, como o Bolsa Família, por exemplo. Também é significativo o aumento no número de casas em relação ao número de barracos que tiveram diminuição: o número de casas teve aumento de 1.386 para 9.205, entre 2004 e 2015, enquanto que o número de barracos diminuiu de 1.844 para 618 entre 2004 e 2015 respectivamente, conforme **Tabela 1**.

**Tabela 1 – Distribuição dos domicílios, por tipo, segundo a PDAD 2004 e 2015 – SCIA/Estrutural (DF)**

<b>Indicador</b>	<b>2004</b>	<b>2015</b>
Casa	1.386	9.205
Barraco	1.844	618
Outros	117	140
<b>Total</b>	<b>3.347</b>	<b>9.963</b>

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Codeplan – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios SCIA/Estrutural – PDAD 2004 e 2015, Codeplan.

Em relação à infraestrutura domiciliar, as redes de distribuição de água de rede geral, de esgotamento sanitário e iluminação no total de domicílios, segundo os dados da PDAD 2015, atingem índices satisfatórios 93%, 89% e 91% respectivamente em relação aos dados brasileiros. Em 2004 esses valores atingiam 93,3%, 92%, 93,6%, respectivamente (**Tabela 2**). É bem expressiva a melhora nos indicadores apresentados, especialmente o relacionado ao esgotamento sanitário. Porém, observa-se localmente que esses serviços são irregulares (falta água e energia, por exemplo), além da precariedade do asfaltamento das ruas e da rede pluvial



que geram grande desconforto à população, principalmente no período chuvoso. Ainda que não sejam os melhores indicadores para expressar melhorias nas condições nas Cidades, são os que estão disponíveis na escala intraurbana.

**Tabela 2 – Distribuição dos domicílios, serviços de rede geral de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, segundo a PDAD 2004 e 2015 – SCIA/Estrutural (DF)**

<b>Indicador</b>	<b>2004</b>	<b>2015</b>
Rede Geral de Água	93,3%	93%
Esgotamento Sanitário	9,2%	89%
Iluminação Pública	93,6%	91%

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Codeplan – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios SCIA/Estrutural – PDAD 2004 e 2015, Codeplan.

Embora os dados apresentem a melhoria nas condições de habitação, o que se observou, por meio da pesquisa de campo, é que a forma urbana da cidade, ainda, se assemelha à de favelas (**Figura 53**), com arruamento inadequado, habitações de alvenaria com tijolo exposto, barracos de madeiras, ruas sem asfaltamento, muito lixo espalhado pelas ruas, fiação elétrica disforme, entre outros.



**Figura 53 – Setor Norte – arruamento inadequado com moradias de alvenaria contrastando com moradias de madeirite. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira**



O padrão construtivo das moradias em determinadas ruas pode ser encontrado, sem dificuldade, em outras Regiões Administrativas regularizadas, ou seja, no mercado formal. Por outro lado, há na mesma rua moradias completamente inadequadas e que se assemelham às favelas. Existe, portanto, distintas tipologias de moradias na Cidade Estrutural (**Figura 54**). Além do mais, a Cidade encontra-se em intenso processo de consolidação, vide as moradias em construção em, praticamente, todas as ruas visitadas em trabalho de campo. Isso é um indicativo de que as pessoas não esperam a legalização dos lotes para fazer melhorias nos domicílios.



**Figura 54 – Rua da Estrutural que apresenta padrões construtivos diferentes: Casa de alvenaria em constraste com barraco de madeira. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira.**



No Setor de Chácaras Santa Luzia praticamente todos os domicílios são de barracos de madeirite, mas já é possível constatar a construção de imóveis de alvenaria (**Figura 55**).



**Figura 55 – Barracos de madeirite instalados e moradias de alvenaria no Setor de Chácaras Santa Luzia. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira**

Isso reforça a resistência de uma população empobrecida em se mudar do local ao arriscar suas economias em construções de alvenaria mesmo sabendo que estão em área determinada à remoção, de um lado. E, de outro lado, a ineficiência do Poder Público em agir de forma célere para conter a ocupação.

Quanto à condição da ocupação dos domicílios, 85,40% são próprios, sendo que 83,40% são próprios em invasão. Os alugados representam 11% e os cedidos são 3,60%. Apesar da iniciativa de regularização fundiária por parte do governo, em 2015, a PDAD apontou o indicador como domicílio próprio em invasão com o valor de 8.308 domicílios, ou seja, 80% dos domicílios particulares permanentes na Cidade são irregulares e ilegais,



conforme mostrado na **Tabela 3**. Em 2004, embora o número de domicílios fosse menor, o percentual dos domicílios considerados próprios foi da ordem de 51%, e estavam em área de invasão.

**Tabela 3 – Distribuição dos domicílios, por condição de ocupação, segundo a PDAD 2004 e 2015 – SCIA/Estrutural (DF)**

<b>Indicador</b>	<b>2004</b>	<b>2015</b>
Próprio quitado	11	80
Próprio terreno não legalizado	139	80
Próprio em invasão	1.716	8.308
Alugado	139	120
Alugado em invasão		956
Cedido	245	20
Cedido em invasão		339
Outros	1.097	60
<b>Total</b>	<b>3.347</b>	<b>9.963</b>

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Codeplan – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios SCIA/Estrutural – PDAD 2004 e 2015, Codeplan.

Ainda em relação à regularização fundiária na Cidade Estrutural, em 2015, dos domicílios ocupados por posse dos imóveis, foram apurados que 11,94% declararam possuir concessão de uso e 1,63%, contrato de compra e venda e escritura definitiva. Destaca-se que 84,80% dos domicílios pesquisados possuem outro tipo de documentação referente à posse dos imóveis (**Tabela 4**). Na PDAD de 2004, por questões metodológicas da pesquisa, não foi levantada a situação sobre os domicílios ocupados por posse de documentação, por isso o dado não consta da tabela, não sendo possível apurar a evolução. Desta maneira, somente os dados de 2015 são apresentados e representam, ainda, a demora no movimento de titulação aos moradores.

**Tabela 4 – Domicílios ocupados por posse de documentação do imóvel segundo a PDAD 2015 – SCIA/Estrutural (DF)**

<b>Indicador</b>	<b>2015</b>
Não tem imóvel	0
Escritura definitiva	139
Concessão de Uso	1.016
Contrato de financiamento particular	0
Contrato de financiamento governamental	0
Contrato de Compra e Venda	139
Outros	7.213
<b>Total</b>	<b>9.963</b>

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Codeplan – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios SCIA/Estrutural – PDAD 2004 e 2015, Codeplan.



De acordo com os dados, ainda é alto o número de moradores que não possuem um instrumento legal como o título de posse dos imóveis. Tal fato acentua a insegurança da população, pois ainda permanece vulnerável à sombra de uma remoção, como é o caso das famílias que já foram removidas, desde 2008, e outras que deverão ser removidas do Setor de Chácaras Santa Luzia e da Quadra 12, uma vez que essas áreas não foram consideradas próprias para habitação urbana.

Como mencionado anteriormente, no modo de produção capitalista a moradia e a terra urbana são mercadorias, e como tal, são bens que podem ser vendidos e comprados, adquirindo, portanto, valor de uso e valor de troca. E a valorização imobiliária se acentua a partir da implantação das infraestruturas urbanas e dos investimentos públicos alocados na Cidade. Na sequência, a pesquisa de campo revela a tendência de valorização que vem ocorrendo na Cidade Estrutural.

### **3.4 A valorização imobiliária na Cidade Estrutural**

É fato que o Poder Público acaba por promover a valorização dos espaços no mercado quando da implantação de infraestrutura urbana e pelo estoque de terras que é realizado para manutenção das condições de negociação desses espaços no mercado. E isso vem ocorrendo em todas as áreas das cidades, mesmo naquelas em que a população é empobrecida.

Por valorização imobiliária no mercado, mesmo em espaços com informalidade, entende-se, para esta pesquisa, como sendo o processo de agregação de valor à terra urbana e imóveis, decorrente não somente da localização, mas também da infraestrutura urbana implantada e da intenção dos indivíduos em disponibilizarem sua mercadoria (imóvel/lote/terra) aos interessados e, portanto, colocá-las em transação comercial em troca de auferir renda. A valorização imobiliária no mercado ocorre, também, quando da distribuição dos investimentos públicos em infraestrutura, equipamentos e serviços, e pode ser definida pelos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo; e pelo desenvolvimento econômico e investimentos privados. Como bem pontua Rodrigues (2007) "a implantação de infraestrutura, via de regra, aumenta o preço da terra, 'valoriza' o lugar, expulsa os trabalhadores para áreas mais distantes e precárias, principalmente os que estão fora da legalidade jurídica" (RODRIGUES, 2007, p.78).



Neste sentido, e como já mencionado, o mercado imobiliário apropria-se de forma privada da valorização decorrente das ações públicas não revertendo à coletividade tal valorização. Assim, o proprietário do imóvel ao dispor sua “mercadoria – imóvel” auferir renda daquilo que não produziu. Com isso, esse padrão de apropriação da valorização imobiliária acaba por aprofundar a exclusão e desigualdade socioterritorial.

No limite, Brasília é um caso de cidade que já nasce com os preços da terra muito altos e se acentuam até os dias atuais. É uma cidade extremamente contraditória e segregada que tem no estoque de terras seu principal ativo e com isso perpetua uma intensa valorização e especulação do solo, tanto urbano quanto rural.

O caso da Estrutural não foge a esse padrão de valorização imobiliária, que já pode ser considerado intenso, por vários fatores, entre eles pela sua localização em posição estratégica próxima ao Plano Piloto e demais cidades que concentram empregos.

Na Cidade Estrutural, independentemente do processo de regularização fundiária, quanto mais melhoria é realizada na Cidade mais valorizada ela se torna. Essa percepção está presente no consciente coletivo dos moradores da cidade. A grande questão é: **a população está numa luta para ter moradia de fato ou está atrás de direito de propriedade e de auferir algum ganho e/ou lucro com a terra?** (grifo nosso). A pesquisa de campo verificou que uma casa que está à beira da rodovia chega a custar R\$ 550.000,00. Além disso, relativamente a áreas formais, o aluguel na Cidade Estrutural tem valor elevado.

Em pesquisa de campo realizada na Cidade, nos anos de 2015 e 2016, não foi raro encontrar anúncios de moradias à venda ou disponíveis para aluguel de todo tipo de padrão construtivo (**Figuras 56 e 57**). Isso corrobora a afirmação, mencionada anteriormente, onde antes mesmo da conclusão da urbanização da cidade, os imóveis já adquiriram um valor significativo quando comparado com imóveis localizados em outras Regiões Administrativas já consolidadas e regularizadas.



Figura 57 – Casa a venda na Cidade Estrutural. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira



Figura 56 – Casa a venda na Cidade Estrutural. / Foto da autora – 2016 © Suzana D.R. de Oliveira

Além disso, o resultado dos questionários (**Apêndice 4**) aplicados, em 15 domicílios, na Cidade, apontam para a questão da valorização imobiliária antes mesmo do processo de regularização fundiária ter se iniciado. Os moradores relataram que seus imóveis se valorizaram antes mesmo da entrega dos títulos. Um dos itens do questionário versou sobre as benfeitorias realizadas na moradia, e se elas dependiam da escritura do imóvel ou se já estariam em execução. Ao que todos os moradores responderam que já haviam efetuado benfeitorias em suas moradias, como a construção de alvenaria, até mesmo de mais de um pavimento. Nenhum dos moradores relatou esperar pelo documento para melhorar suas casas.



Sobre o valor do imóvel, houve certa resistência, por parte dos moradores, em afirmar o valor que acreditam valer suas casas. Alguns chegaram a dizer que venderiam por cerca de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), mesmo ainda sem ter a escrituração do imóvel, reforçando o mencionado anteriormente sobre a questão de auferir algum lucro com a terra, mesmo que isso os deixe sem local para morar. Aqui a valorização imobiliária fica explícita, uma vez que os moradores não dispensaram valor algum pelos lotes onde moram. Contudo, outros moradores foram enfáticos em afirmar que não venderiam seus imóveis.

Ao analisar a situação dos preços dos imóveis, não se pode deixar de considerar que esses se dão, também, pela apropriação dos equipamentos públicos urbanos, vias de acesso, serviços e infraestrutura urbana disponível, e, sobretudo, das economias externas, conforme aponta Ribeiro (1982, p.37). Para este autor, o valor é determinado pela articulação dos objetos imobiliários e que, portanto, o [...] que é vendido não são apenas quatro muros, mas também um tíquete de participação no consumo dos objetos imobiliários.

Quando se buscou informação sobre o valor dos preços de imóveis a pesquisa foi realizada em sítios na internet, em 2014 e 2016, e foram constatados anúncios de venda de casas e lotes com o valor médio aproximado do m<sup>2</sup> de R\$1.195,48. No **Quadro 1** apresenta-se somente um exemplo, pois a média foi realizada com valores de mais imóveis à venda, além dos apresentados no quadro.

**Quadro 1 - Anúncios de imóveis à venda na Cidade Estrutural**

Anúncio	Área	Preço (R\$)	Site
Casa na estrutural-DF vendo casa na estrutural-df ótima localização 7 cômodos garagem grande 5m de frente 17m de fundo	85m <sup>2</sup>	Total: 100.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 1.176,47	<a href="http://df.bomnegocio.com/grande-brasil/brasil/brasil/imoveis/casa-na-estrutural-df-32061387">http://df.bomnegocio.com/grande-brasil/brasil/brasil/imoveis/casa-na-estrutural-df-32061387</a> , acesso em 14 de abril de 2014, às 18h05
Casa na estrutural-DF aceitamos carro na venda 6m de frente e 7m de fundo 1 quarto sala cozinha	42m <sup>2</sup>	Total: 50.000 Valor m <sup>2</sup> R\$: 1.190,47	<a href="http://df.bomnegocio.com/grande-brasil/brasil/brasil/imoveis/casa-na-estrutural-df-32058125">http://df.bomnegocio.com/grande-brasil/brasil/brasil/imoveis/casa-na-estrutural-df-32058125</a> , acesso em 14 de abril de 2014, às 18h10
QUADRA 2 CONJUNTO 7 casa com: -02 quartos; -sala; -cozinha; - banheiro social; -área de serviço; - garagem para 02 carros coberta.	90m <sup>2</sup>	Total: 130.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 1.444,00	<a href="http://www.vivareal.com.br/imovel/casa-2-quartos-setor-leste-vila-estrutural-com-garagem-90m2-venda-RS130000-id-42044110/">http://www.vivareal.com.br/imovel/casa-2-quartos-setor-leste-vila-estrutural-com-garagem-90m2-venda-RS130000-id-42044110/</a> , acesso em 14 de abril de 2014, às 18h43
QUADRA 2 CONJUNTO 3 Linda Casa (sobrado) Na Cidade Estrutural 96m <sup>2</sup> , 4Qts sendo 2suítes uma delas com hidromassagem, sala de estar, avaliada pela caixa por 320 Mil TODA ESCRITURADA!!	96m <sup>2</sup>	Total: 260.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 2.708,33	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-4-quartos-quadra-2-conjunto-3-1466416">http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-4-quartos-quadra-2-conjunto-3-1466416</a> , acesso em 22 ago 2016



Anúncio	Área	Preço (R\$)	Site
QUADRA 1 CONJUNTO 8 SETOR OESTE EXCELENTE CASA EM LOCALIZAÇÃO COMERCIAL NA CIDADE ESTRUTURAL Da Casa: - 2 quartos; - Sala; - Cozinha; - WC Social; - Ampla área de serviço; - Estrutura para prédio. Da Localização: - Localizado no melhor ponto comercial da cidade; - Na marginal da Via Estrutural.	80m <sup>2</sup>	R\$:300.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 3.750,00	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-2-quartos-quadra-1-conjunto-8-1512071">http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-2-quartos-quadra-1-conjunto-8-1512071</a> , acesso em 22 ago 2016
QUADRA 1 CONJUNTO 1 SETOR OESTE Casa dos fundos - com 3Qts , sala cozinha, banheiro uma suíte, área de serviço más corredor Casa de Frente - 2Qts ,sala de star, cozinha americana, garagem Pronta para morar Casa quase de esquina Obs: sem fundação	180m <sup>2</sup>	R\$:280.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 1.555,56	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imprimir-anuncio/venda-casa-vila-estrutural-df-4-quartos-quadra-1-conjunto-1-1469415">http://www.wimoveis.com.br/imprimir-anuncio/venda-casa-vila-estrutural-df-4-quartos-quadra-1-conjunto-1-1469415</a> , acesso em 22 ago 2016
QUADRA 4 AGENDE UMA VISITA Casa à Venda na Estrutural Quartos: 5 Suítes: 4 Garagens:3	300m <sup>2</sup>	Total: 390.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 1.300,00	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-4-quartos-quadra-4-1515241">http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-4-quartos-quadra-4-1515241</a> , acesso em 22 ago 2016
QUADRA 1 SETOR LESTE Casa boa com sala, 03 quartos, 01 wc social, cozinha com bancada em granito, área de serviço 01 vaga de garagem, portão eletrônico, nascente, lote 99,27m <sup>2</sup> , aproximadamente 90m <sup>2</sup> de área construída, toda na laje.	99,27m <sup>2</sup>	Total: 190.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 2.111,11	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-3-quartos-quadra-1-1502677">http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-3-quartos-quadra-1-1502677</a> , acesso em 22 ago 2016
QUADRA 3 CONJUNTO 1 2 quartos, 1 suíte, 1 garagem, com jardim.	130m <sup>2</sup>	Total: 190.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 1.461,54	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-2-quartos-quadra-3-conjunto-1-1418064">http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-2-quartos-quadra-3-conjunto-1-1418064</a> , acesso em 22 ago 2016
CONJUNTO 4 SETOR CENTRAL 2 quartos, 1 suíte, 2 garagens	95m <sup>2</sup>	Total: 180.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 1.894,74	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-2-quartos-conjunto-4-1493952">http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-2-quartos-conjunto-4-1493952</a> , acesso em 22 ago 2016
QUADRA 6 SETOR OESTE 3 quartos	90m <sup>2</sup>	Total: 180.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 2.000,00	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-3-quartos-quadra-6-1511095">http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-3-quartos-quadra-6-1511095</a> , acesso em 22 ago 2016
QUADRA 2 CONJUNTO 7 SETOR LESTE 2quartos, 1 garagem, 1 DCE	120m <sup>2</sup>	Total: 149.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 2.980,00	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-2-quartos-quadra-2-conjunto-7-1491208">http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-2-quartos-quadra-2-conjunto-7-1491208</a> , acesso em 22 ago 2016
QUADRA 3 CONJUNTO 13 SETOR LESTE 1 quarto	40 m <sup>2</sup>	Total: 150.000,00 Valor m <sup>2</sup> R\$: 3.750,00	<a href="http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-1-quarto-quadra-3-conjunto-13-1514498">http://www.wimoveis.com.br/imovel/venda-casa-vila-estrutural-df-1-quarto-quadra-3-conjunto-13-1514498</a> , acesso em 22 ago 2016

Elaboração Própria (2014 e 2016).

É possível supor que as melhorias no padrão construtivo das residências (casas de alvenaria, com mais de um pavimento, com material de construção de melhor qualidade) tenham contribuído para o aumento dos preços diferenciados dos imóveis, provocando uma onda de especulação imobiliária. Os anúncios expostos retratam como os imóveis na Cidade Estrutural já estão integrados ao mercado imobiliário, ainda que na informalidade, e como as pessoas que detêm a posse do imóvel desejam auferir algum tipo de ganho.



Segundo Ferreira *et.al.* (2008, p.5) “As desigualdades, inerentes ao processo de formação das cidades como parte da produção injusta do espaço urbano tenderiam a se manter e se reproduzir, dentro do sistema capitalista”, pois as políticas reproduzem círculos viciosos da produção das desigualdades e exclusões. Fato preocupante, pois a população local, que vive ali há mais de dez anos, tem baixo nível de escolaridade e de rendimento. Sabe-se que, ao se instalar o processo especulativo sobre determinada área, ocorre a expulsão dos moradores mais pobres para locais menos valorizados. E isso, por exemplo, retroalimenta o círculo vicioso da informalidade na ocupação do espaço urbano para moradia.

Na Cidade Estrutural, os preços dos imóveis são relativamente altos, para o representante do Conselho Comunitário, “eu arrisco dizer que é um dos mais caros do Brasil, se puxar pela renda per capita da Estrutural pelo valor do aluguel, praticamente é a mais cara do Brasil. Aqui, então, tem muita especulação. Nós mesmos lutamos, na época, mas estamos assim no limite, entendeu? Politicamente, aqui nós fazemos o debate da realidade. Com a chegada de mais gente diferente, com outras cabeças, a cidade vai mudando”. Para o entrevistado a questão é: “Piauí, Bahia põem R\$ 100 mil no bolso, R\$ 300 mil acha que ficou rico e foi embora, muita gente mesmo, acredito 70%”. Com isso, “tem muita gente na Estrutural (...) que é forasteiro. Pessoal novo que não sabe a história”. Além disso, há no imaginário coletivo a ideia que se tem todos os serviços necessários na Cidade Estrutural. No entanto, quando se quer ir a um mercado grande, tem de sair da Estrutural, até porque “nesses mercados aqui, o preço é um absurdo!”.

As análises dos dados sociais e da valorização dos imóveis na Cidade Estrutural indicam tanto o processo de melhoria das condições de vida da população local quanto o incremento no valor dos imóveis provocando uma onda de especulação imobiliária. Quem está comprando os imóveis não são, necessariamente, os moradores da cidade, uma vez que ao não terem ainda o registro dos imóveis (sua escritura), estes não têm acesso ao crédito formal e também não teriam renda suficiente para enfrentar o aumento dos preços.

Para Harvey (2011), sempre existem o capital e a força de trabalho excedentárias “lado a lado, sem que haja aparentemente maneira de os juntar de novo no meio de um imenso sofrimento humano e de necessidades por satisfazer”. O mito da “urbanização desordenada”, desfaz-se com a leitura da ordem do capital, da ordem da especulação, ou seja, a corrida para comprar imóveis por “preços baixos” na expectativa de alta com a regularização, é a regra que fundamenta a especulação para gerar lucros, e isso ocorre também



com imóveis ilegais e/ou irregulares, e não apenas no mercado formal. Por isso, fica a impressão de que os objetivos nem sempre são alcançados. Esse desajuste contraditório entre o social (a ordem econômica) e o espacial (que gera as diferenciações) continua a questionar se as políticas são capazes de promover o acesso aos benefícios resultantes das políticas efetuadas para baixa renda, de acesso aos bens urbanos. Desta forma, é possível argumentar que a regularização fundiária, por si só, não é capaz de barrar o processo de valorização e expansão de terras urbanas e, sobretudo, da especulação imobiliária, pelo contrário, a regularização fundiária reforça. Deste modo, é possível citar Harvey (2011) ao se referir a contradição entre o capital e o trabalho. Assim, a contradição entre a produção pública e privada da produção do espaço: “Haverá algo mais irracional?”.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A informalidade na ocupação do espaço urbano para moradia, além dos problemas fundiários que lhe são característicos, traz incompatibilidades urbanas e sociais de toda ordem. A face mais marcante da informalidade apresenta-se nas franjas da Cidade e nas periferias urbanas. Trata-se de áreas com fragilidade ambiental, apresentando toda sorte de vulnerabilidade espacial em locais não interessantes em determinado momento, seja pelas limitações legais, e de infraestrutura, ou pelas questões de localização e vizinhança que as afasta do mercado imobiliário. Assim, enquanto a informalidade for tratada como tema secundário nas agendas públicas, os programas e ações serão sempre pensados e aplicados de forma dissociada da dinâmica das cidades.

O fato de as ocupações urbanas ainda se enquadrarem na informalidade exige soluções articuladas com a finalidade de oferecer alternativas seguras para superar o problema. Embora sejam elaboradas ações por meio de edição de leis, decretos e portarias, a perspectiva de solução é complexa, uma vez que envolve interesses diversos como os do governo, do capital imobiliário, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, e inclusive dos moradores da cidade legal e da cidade “ilegal” (OLIVEIRA e PENNA, 2014).

O processo da informalidade na ocupação do espaço urbano em Brasília foi rápido, intenso e com formas diferenciadas, permitindo a atuação de diferentes interesses (mercado imobiliário, o governo e os próprios moradores de diferentes estratos sociais) na sua produção e reprodução. Desde a sua gênese a cidade já produziu informalidade, uma vez que não foi pensada uma solução para a fixação da população que veio trabalhar nos canteiros de obras. Essa população não retornou a seus lugares de origem e lutou para ser fixada na nova capital. Com isso, o próprio Poder Público encontrou como alternativa a instalação de acampamentos, em vez de já propor uma política habitacional de povoamento da nova cidade.

Os motivos e limites impostos à ação dos governos em mitigar a informalidade na ocupação do espaço urbano podem ser manifestos nas contradições entre o regramento legal e a realidade que são acentuadas, uma vez que o Estado, ao possuir a maior parte das terras do Distrito Federal, coloca-as no mercado imobiliário promovendo, assim, um processo especulativo das terras de sua posse, muitas vezes negando o acesso a cidade para quem mais precisa dela.



As cidades brasileiras, e Brasília em especial, precisam enfrentar a informalidade e a heterogeneidade de seus espaços urbanos. Isso deveria ocorrer pelo uso e aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão que possam de fato concorrer para sanar os graves desafios impostos pela segregação socioespacial, onde há o acesso desigual entre as diferentes classes sociais à cidade, com um diferenciado consumo e utilização dos meios ou bens de consumo coletivo.

Neste sentido, o planejamento proposto pelo Poder Executivo com a elaboração do Plano Diretor de Ordenamento do Território – PDOT de 2009, em Brasília, trata de forma tímida a diretriz da regularização e a adoção de medidas de fiscalização, prevenção, combate e repressão à implantação de novos parcelamentos irregulares do solo (art. 122, inciso X). Entende-se que afiscalização e o controle da informalidade na ocupação do solo urbano deveriam ser diretrizes principais, e a regularização fundiária urbana não deveria ser utilizada como instrumento de política habitacional, como tem sido a prática, fazendo com que a exceção torne-se a regra, ou seja, há questões estruturais que antecedem a regularização fundiária urbana que passam pelas políticas de acesso a terra e a moradia dignas.

Apesar do aparato institucional e legal, o que se verifica é que nem sempre os instrumentos legais criados contemplam de forma satisfatória e célere as especificidades, dinâmicas e histórias de vida da população que se submete à informalidade como alternativa à moradia nas cidades. Isso é um traço das políticas públicas no país, onde o descompasso entre o problema e a solução fica evidente quando a gestão dos instrumentos é ineficiente. E esse descompasso torna a efetividade das políticas um desafio a ser superado com ações que partam de decisões realmente efetivas para a resolução do problema.

A alternativa da informalidade na ocupação do espaço urbano para moradia se realiza desde as classes de mais baixa renda como alternativa ao mercado de acesso à moradia, e até as classes sociais de maior poder aquisitivo como forma de especulação imobiliária. Na Cidade Estrutural há uma parcela da população que de fato necessita de moradia, mas há também já uma grande leva de moradores auferindo renda da valorização do espaço da cidade.

A política de regularização fundiária urbana promove à população beneficiada o acesso aos bens, aos serviços e às infraestruturas urbanas, contudo, também acentua e acirra a especulação e valorização imobiliária. O próprio mercado produz novas formas de exclusão que proporcionam o aumento do círculo da informalidade ao expulsar a população mais



empobrecida cada vez mais para áreas periféricas. Em Brasília não foi diferente quando da não ocupação total de seu Plano Piloto e a formação de núcleos urbanos distantes do centro.

Para Betânia Alfonsin (2016)<sup>42</sup>, “a regularização fundiária foi a grande política habitacional construída no período da redemocratização do país”. Trata-se, assim, de uma afirmação que reforça a informalidade como a alternativa à moradia na Cidade, no entendimento dessa pesquisa, especialmente em Brasília, quando o que se existe socialmente é a “cultura do invade que regulariza”, alimentando um ciclo que vai constituindo o tecido urbano que mescla formalidade e informalidade. Não é possível concordar que o instrumento da regularização fundiária tenha sido a solução para tratar a informalidade no espaço urbano. A política pública de regularização fundiária urbana tem sido utilizada como instrumento paliativo para a questão mais profunda que é solucionar o “déficit de cidades” que existe no Brasil. Não se pode transformar um instrumento de exceção em solução para a política habitacional. Isso é reforçar a tese da informalidade como alternativa à moradia.

Entende-se que a regularização fundiária urbana é muito mais trabalhosa e onerosa do que a prevenção da informalidade na ocupação do espaço urbano, mas em face da ação proativa não ser uma cultura do Poder Público, predomina a reatividade. O processo de regularização de áreas urbanas encontra uma dificuldade importante que é a ação do capital imobiliário na cidade, que possui grande influência na produção da informalidade. E a questão que se apresenta é se a regularização fundiária, de fato, é um instrumento que pode promover o acesso à cidade ou se acentua a valorização urbana e promove a especulação imobiliária.

A regularização fundiária urbana apresenta-se, neste contexto, como instrumento de política pública, de forma contraditória, pois na medida em que foi concebida, também para proteger a população mais carente garantindo o direito de morar, na verdade promove muito mais a valorização imobiliária do que o acesso à cidade. Isso significa, portanto, que a informalidade na ocupação de áreas urbanas passou a ser a regra, e as políticas públicas executadas, como a de regularização fundiária urbana, talvez somente um paliativo para colocar regramento na ocupação do espaço urbano.

As tentativas de remoção na Cidade Estrutural orquestradas pelos Governos evidenciaram a fragilidade institucional de planejamento das políticas habitacionais em

---

<sup>42</sup>Afirmção feita no II Seminário Urbanização de Favelas, realizado na UERJ, em 24 de novembro de 2016.



Brasília. Não havia uma estratégia eficaz para realocar a população desalojada, o que por si só já geraria um novo processo de ocupação em outras áreas, fato que ocorreu com a ocupação do Setor de Chácaras Santa Luzia, que é a manifestação da exclusão dentro dos já excluídos, promovendo uma hierarquia social em uma área onde, em tese, todos os moradores seriam marcados pela pobreza.

Além disso, a escassez de fiscalização por anos, revelando a passividade com o processo em curso, adicionada ao “déficit de cidade” proporcionou o adensamento populacional (de acordo com os dados apresentados da PDAD) e a “explosão” demográfica presenciadas na Cidade Estrutural, viabilizando também, a valorização dos imóveis, conforme os anúncios de ofertas. Isso representa a contradição entre a obrigação de fazer e o que tem sido feito pelo Estado.

Ao tempo que a regularização fundiária e as políticas sociais executadas (PIVE, bolsa família etc.) têm como objetivo promover a integração social da população local ocorre, porém, que ela é implementada num tempo muito mais estendido, pois não há um ajuste espaço-tempo entre as ações sociais e espaciais.

A informalidade sempre foi uma justificativa para as expulsões arbitrárias e também para a ausência de serviços públicos adequados nesses espaços. É fato que a insegurança fundiária também limitou o investimento dos moradores em suas casas e em seus bairros, mas como afirmam os moradores, o instrumento escolhido para ser aplicado na Cidade Estrutural também não vem garantindo a possibilidade de hipoteca das casas para tomada de “acesso ao crédito no sistema bancário habitacional”. O que se depreende dessa escolha por um instrumento legal ou outro, no entender da população, é que ela espera obter a garantia de colocar sua casa no mercado com a posse da escritura pública. Isso leva a concluir que as pessoas almejam, muito além do direito de morar ou do valor de uso de suas moradias, o direito de propriedade e de valor de troca.

Garantir a posse dos imóveis faz parte das medidas jurídicas para promover a fixação das pessoas em um local adequado. No entanto, a titulação ainda tem sido encarada como moeda de troca em vários momentos, especialmente nos períodos políticos e de campanhas eleitorais. Os programas governamentais são muito mais vistos como medidas protetivas às instituições do que como respostas às demandas da população. Um fato que se pode afirmar é que a mobilização da população tem sido muito mais no sentido de garantir a propriedade e o



título do seu lote do que a luta por cidade. Isso se realiza na Cidade Estrutural quando os dados comprovam uma baixa participação social.

Infere-se haver uma metamorfose de expulsão dos moradores na Cidade Estrutural, quando segundo os dados a maioria da população, mora a menos de 5 (cinco) anos na Cidade Estrutural, o que pode ser fruto de novas ocupações ou de pessoas que já moraram e já venderam as residências, quer dizer, já pode ser uma leva de segundos, terceiros, quartos moradores, representando que o morador inicial já não resida mais na área. Além disso, a tipologia de moradias existente atualmente demonstra que há sim esse processo de “expulsão” dos moradores originais para moradores com poder aquisitivo melhor que proporciona melhorias nas residências. Isso reforça a tendência da pressão imobiliária que se tornará cada vez maior ao se colocar uma nova classe social, que pressionará fortemente para mudança do padrão espacial da cidade, especialmente com a desativação do lixão. Se não há mobilização pela garantia de uma cidade justa, equânime, com infraestrutura adequada, com prestação de serviços à população, a luta seria pelo quê? Somente por uma parcela de terra para tornar patrimônio? Como afirma Rolnik, o que evidenciamos na atualidade é um “déficit de cidades”.

O que se percebe com a pesquisa de campo realizada é que o mercado se apropria da valorização decorrente das ações públicas, da implantação de infraestruturas urbanas, e dos equipamentos públicos urbanos, não revertendo à coletividade tal valorização. O proprietário do imóvel, ao dispor sua “moradia mercadoria” no mercado, auferir renda daquilo que não produziu. Com isso, esse padrão de apropriação da valorização espacial acaba por aprofundar a exclusão e desigualdade socioterritorial marcadamente expressa em Brasília, sobretudo na Cidade Estrutural.

No limite, Brasília é um caso de cidade que já nasce com os preços da terra muito altos e se acentuam até os dias atuais. É uma cidade extremamente contraditória e segregada que tem no estoque de terras seu principal ativo e com isso perpetua uma intensa valorização e especulação do solo, tanto urbano quanto rural. O caso da Cidade Estrutural não foge a esse padrão de valorização imobiliária, que já pode ser considerado intenso, por vários fatores, mas dentre eles pela sua localização em posição estratégica próxima ao Plano Piloto e demais cidades que concentram empregos.

Com a pesquisa de campo realizada na Cidade Estrutural, independentemente do processo de titulação e regularização urbanística, quanto mais melhoria é realizada na cidade



mais valorizada ela se torna. Essa percepção está presente no consciente coletivo dos moradores da cidade, que afirmam que antes mesmo da conclusão da urbanização da cidade os imóveis já adquiriram um valor significativo quando comparado com imóveis localizados em outras Regiões Administrativas já consolidadas e regularizadas.

A se confirmar a tendência de adensamento na ocupação dos espaços urbanos na Cidade Estrutural, especialmente com a construção de mais de um pavimento nas moradias, a Cidade continuará a enfrentar a informalidade, exemplo disso é a ocupação do Setor de Chácaras Santa Luzia. Um desenvolvimento completamente insustentável sobrecarregando o meio ambiente e comprometendo, de fato, a sobrevivência dessa população em longo prazo.

A falta de ação ou o *modus operandi* adotado para coibir a informalidade proporcionou a ocupação de áreas públicas e privadas por milhares de pessoas, por todo o país. No caso da Cidade Estrutural, em Brasília, a atuação omissa ou equivocada do Poder Público, por meio de suas diversas instituições, tolerou a ocupação próxima ao lixão, e na borda do Parque Nacional de Brasília, que é uma área ambientalmente frágil e destinada à proteção ambiental, acirrando os conflitos sociais e ambientais existentes. Além disso, a escassez de fiscalização por anos, revelando a passividade com o processo em curso, adicionada ao “déficit de cidade” proporcionou o adensamento populacional e a "explosão" demográfica presenciadas na Cidade Estrutural, fazendo com que ocorresse também uma valorização dos imóveis. Isso representa a contradição entre a obrigação de fazer e o que tem sido feito pelo Estado, pois a informalidade como alternativa à moradia na cidade é, mas não deve ser.

Por fim, a partir da pesquisa realizada é possível recomendar: 1) a realização de um cadastramento, atualizado, sobre a informalidade nas áreas urbanas; 2) um intensivo monitoramento e fiscalização das áreas urbanas ocupadas em processo de regularização e das que podem vir a serem ocupadas; 3) o acesso a política habitacional e melhor distribuição da oferta para atender a demanda por moradia dos segmentos de renda mais baixos; 4) a diminuição do estoque de terras especulativo, e maior oferta de imóveis para todos os segmentos de renda; 5) uma maior efetividade na aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para garantir a função social da propriedade; 6) celeridade nas ações judicializadas para o enfrentamento das questões relativas à regularização fundiária. Entende-se que a morosidade do Poder Judiciário em dirimir os conflitos de terra, uma vez que, segundo Holston (1991) há uma "tradição desestabilizadora: o sistema jurídico brasileiro não objetiva



nem resolver os conflitos de terra de maneira justa, nem decidir sobre seus méritos legais através de procedimentos judiciais" (HOLSTON, 1991, p.695); 7) Celeridade administrativa por parte do Poder Público em regularizar os espaços ocupados e em coibir a formação de novas áreas informais; e 8) por fim, a mais clássica e urgente recomendação, que é a articulação de políticas fundiárias com as políticas públicas urbana, habitacional, social, ambiental e fiscal, pois isoladamente essas políticas não têm proporcionado o direito à moradia e à cidade.



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A cidade com-fusa a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, volume 9 , nº. 2, novembro 2007.

ABRAMO, P. A Cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras: FAPERJ, 2003.

ABREU, Maurício de A. A Aquisição do Território no Brasil Colonial, in **Explorações Geográficas** (CASTRO et alli, orgs.). Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997.

ALFONSIN, B. Instrumentos e experiências de regularização fundiária em áreas urbanas ocupadas. In: **Anais dos Encontros da Anpur. Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: desafios ao planejamento**. Recife-PE. V.7, 1997. p.1571–1585.

\_\_\_\_\_. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – século XX**. Porto Alegre (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), UFRGS, Porto Alegre, 2000.

ALVES, A. M. **Regularização fundiária ou manutenção das Áreas de Preservação Permanente: a experiência do Programa Habitar Brasil BID**. 2007. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura) Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

ALVES, J. **Ocupação urbana e impactos ambientais: Vicente Pires – o reverso da ocupação irregular em Brasília D.F**. Dissertação (Mestrado), UniEvangélica, Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente. Anápolis-GO, 2011.

AMABILE, A. E. de N; CASTRO, C.L.F; GONTIJO, C.R.B. (organizadores). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: Ed.UEMG, 2012.

AMBROSIO, R. P.. **Acesso à terra e informalidade: Vila Progresso e o aluguel de chão**. São Paulo, 2013. 110 p. Dissertação (Mestrado). MARTINS, Maria Lucia Refinetti Rodrigues (Orient.).

ANDRADE, M. E. L. **Regularização Fundiária de favelas: o caso HBB**. 157 p. 297 mm. (UnB – PPG/FAU, Mestre. Planejamento Urbano, 2008). Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

ANJOS, R. S. A. **Brasília – 50 Anos de Dinâmica Territorial Urbana**. Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território, v.3, n.1 (2012), p. 1:24 ISSN: 2177-4366.

ANJOS, R.S.A. dos. **Expansão urbana no Distrito Federal e Entorno Imediato (1964-1990): monitoramento por meio de dados de sensoriamento remoto**. 1991. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília, 1991.



ANJOS, R.S.A. dos. **Modelagem dos processos formadores da dinâmica espacial urbana no Distrito Federal**. 1995. Tese (Doutorado em Informações Espaciais) Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

BARBOSA, Y. M. e SOARES, G. M. de J. da S. **A regularização fundiária de parcelamentos ilegais em Goiânia**. Fragmentos de Cultura, Goiânia, v. 22, n. 3, p. 261–268, jul./set. 2012.

BARBOSA, A. J. P. **A aplicação do princípio da função social da propriedade às políticas públicas de regularização fundiária nas cidades Brasileiras a partir da Constituição Federal de 1988: o caso da Vila Estrutural – Brasília D.F. 2009**. 155 fls. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2009.

BARROS, T. W. de S. **Regularização fundiária nas cidades planejadas de Brasília e Goiânia 1993/1998**. Brasília, 2004. 192 f Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2004.

BARROSO, Michelle Rodrigues. **O loteamento Jardim Nova Esperança desafios na Regularização Fundiária em Goiânia/GO**. 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, GOIÂNIA, 2014.

BENTE, Richard Hugh **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade Legal nos Municípios do Vale do Paraíba**. 2010. Tese (Doutorado-Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010.

BIENENSTEIN, R. **Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária**. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, 2001.

BRITO, J.D. de **Do Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília**. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Brasília-DF, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para a Avaliação de Programas – Brasília**, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015. Versão 2 (Março 2015). 93 p.

BRASIL. Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o **PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm), acesso em 08/07/15.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília: DF, 11 jul.



2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 08/07/15.

BRASIL. Lei n.º 6766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília: DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm), acesso em 21/03/14.

BRASIL. Ministério das Cidades **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. 40p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários Brasília/** São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades Primeira impressão: janeiro de 2009

BRASIL. Lei n.5.861 de 12 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a Constituição da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** . Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm)

BRITO, J.D. de. **De Plano Piloto à Metrópole: a mancha urbana de Brasília**. Brasília: FAU-UnB, 2009. Tese de Doutorado.

CAMPOS, J.R.B. **Brasília: política fundiária e ocupação territorial – um pouco de passado, presente e futuro**. PETTERLE, R. (organizador). Revista **ÁGORA** volume 1. Associação dos Servidores do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – ASSIP. Brasília, 1997.

CARLOS, A. F. A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

\_\_\_\_\_. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2007.

CARLOS, A. F. A. Da organização à produção do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani A., SOUZA, Marcelo José L.; SPOSITO, Maria da Encarnação B. (organizadores). **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2012. (1ª edição; 1ª reimpressão).

CARRILLO SALOMÓN, Y. M.. **Desafios para elaboração de projetos urbanísticos de regularização fundiária: etapas e fontes de informação**. 2013. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2013

CARVALHO, E. M. B. de **Avanços e impasses das políticas públicas de regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos no Município de São Paulo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, 2014.

CARVALHO JUNIOR, W. M.s de. **Os impactos ambientais decorrentes da ocupação urbana: o caso da Colônia Agrícola Vicente Pires - Brasília/DF** .2007. xiv, 121 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Departamento de Geografia, 2007



CASTRO, C. O. de. **A habitabilidade urbana como referencial para a gestão de ocupações irregulares**, 2007. 185 f. : il. ; 30 cm . Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

CENEVIA, L. L. V. **Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo**. São Paulo, FAU-USP. Dissertação de Mestrado, 1994.

CHAUVET, Luiz Eduardo. **Regularização Fundiária Plena e Direito Social à Moradia no Espaço Urbano**. 2011. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2011. 149

CLICHEVSKY, N. **Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe**. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. CEPAL – Séries Manuales, 2006. Disponível em [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5615/S0600005\\_es.pdf;jsessionid=3241B68AE29C50236DC5B02B3368818A?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5615/S0600005_es.pdf;jsessionid=3241B68AE29C50236DC5B02B3368818A?sequence=1), Acesso jan/2015.

COCCO, G. Devir mundo da favela e devir favela do mundo. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**, Rio+20 e a Cidade, 2012. Disponível em [www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1164](http://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1164), Acesso abr/2016.

CORREIA, R.L. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, Série Princípios, 2ª. Edição, 1993.

COSTA NETO. J. B. **A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo: Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário**. 2006. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

D'AMBROSIO, D. **O direito fundamental à moradia digna**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

DANTAS, R. S. **Avaliação de impacto de reconhecimento de direito de propriedade de facto: o Programa de Regularização Fundiária do Distrito Federal**. 2013. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2013

DIÓGENES, C. S. da R. **Avanços e limites da regularização fundiária na Vila Brandina**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) Instituto de Geociências, UNICAMP, Campinas, 2012

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. Tradução Nélio Schneider – 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERNANDES, E.. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro: UFRJ, ano XV, nº 1 , p. 9–38, jan./jul. 2001.

FERNANDES, E. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA 02138-3400 EUA, 2011.

FERNANDES, E. Parte I: A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. **In: Regularização da terra e da moradia. O que é e como implementar**. Instituto Pólis. São Paulo, 2002.



FERNANDES, E. Políticas de regularização fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. In: **XV Congresso Internacional de Direito Registral, Espanha**, p. 597–616, 2007.

FERREIRA, I. C. B.. O processo de Urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: BICCA, P.; PAVIANI, A.. **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. São Paulo, SP: Projeto Editores Associados, Brasília, DF: CNPq, 1985. p. 43-56..

FERREIRA, I.C.B e STEINBERGER, M. O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais. In: **Cadernos metrópoles 14**, p. 67–83, 2º semestre, 2005.

FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

FERREIRA, J.S.W O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/ São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades Primeira impressão. Janeiro de 2009.

FERREIRA, I C B; VASCONCELOS, A M N; PENNA, N A **Violência urbana: a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades**. Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu. MG, 2008.

FIGUEIREDO, Luiz Augusto Haddad. **Tutela coletiva nos parcelamentos urbanos: a regularização de loteamentos ilegais**. 2013. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

FJP – Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013

FONSECA, Gabriel Bazzeggio da. **A regularização fundiária municipal e sua efetividade**. 2013. 311 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

FREITAS, C. M. **Regularização da ocupação urbana em Uberlândia: Loteamento São Francisco/Joana D´ARC – uma contribuição**. Dissertação de Mestrado, 2004. Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia.

FREITAS, C. F. S. **Proteção ambiental e direito à cidade no processo de expansão urbana do Distrito Federal: até que ponto existe um conflito?** UnB, 2009. Tese de Doutorado.

FRIEDMAN, F. **Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor e Garamond, 1999.

FUNES, Silvia Maria Morales. **Regularização fundiária na cidade de Piracicaba-SP: Ações e conflitos**. 2005. 250 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. In: **ESTUDOS AVANÇADOS 23 (66)**, 2009.



GOTTDIENER, M. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2. Ed. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

GOUVÊA, L. A. de C. **Brasília: a capital da segregação e do controle social - uma avaliação da ação governamental na área da habitação**. São Paulo: Annablume, 1995.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). **Plano Estrutural de Ocupação Territorial do Distrito Federal – PEOT (vol.I e II)**. Brasília: Convênio Seplan/PR–GD, 1977.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal – POT**. Mimeo. Brasília, 1982.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal – POUSO**. Mimeo. Brasília: Convênio SVO/DAV/Terracap, 1986.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. Mimeo. Brasília: ArPDF/CODEPLAN/DePHA – GDF, 1991.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT**. Relatório Técnico Anexo e Lei Complementar n.º 353/92. Mimeo. Brasília: Secretaria de Obras e Serviços Públicos–SOSP, 1992.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT**. Relatório Técnico Anexo e Lei Complementar n.º 17/1997. Mimeo. Brasília: 1997.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT**. Relatório Técnico Anexo e Lei Complementar n.º 803/2009. Mimeo. Brasília: 2009.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social**. Estratégias de Ação – Etapa 3 – Versão Preliminar. Mimeo. Brasília: Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano, 2012.

\_\_\_\_\_. CODEPLAN. **Sugestões para a erradicação de habitações sub-humanas do Distrito Federal (invasão do IAPI– Vila Tenório)**. 1º Seminário de Serviços Sociais do DF, ag/set/1980.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Governo. **Ocupações irregulares no DF**. Estudo. Setembro, 1981, mimeo.

\_\_\_\_\_. **Estudo das invasões de baixa renda no Distrito Federal**. Relatório 2 – O processo de formação de invasões de baixa renda no Distrito Federal. Brasília, outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal** – Documento Técnico, Brasília, s/d.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF) e BANCO MUNDIAL. **Plano físico e social de relocação e reassentamento das famílias beneficiárias do Projeto Integrado Vila Estrutural**. Programa Brasília Sustentável. Contrato 7326–BR. Mimeo. Brasília, 2008.



GROSTEIN, M.D. **A cidade clandestina: os ritos e os mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no Município de São Paulo 1900/1987.** Tese de doutorado. São Paulo, FAUUSP, 1987.

GROSTEIN, M. D. **Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis".** São Paulo: Perspectiva, vol.15, n.1, jan-mar 2001.

GROSTEIN, M.D. **A cidade clandestina: os ritos e os mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no Município de São Paulo 1900/1987.** Tese de doutorado. São Paulo, FAUUSP, 1987.

GROSTEIN, M. D. Análise dos processos de ocupação irregular do solo e dos processos de expansão e crescimento das cidades. In: MOTTA, Diana M. (Org). **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa.** IPEA, NFURB, BRASÍLIA: IPEA, Brasília: IPEA/INFURB, p. 35, 2002.

GOUVÊA, L. A. de C. **Brasília: a capital da segregação e do controle social – uma avaliação da ação governamental na área da habitação.** Brasília: UnB, Dissertação, Brasília, 1988.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo.** Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011. 224p.

\_\_\_\_\_. **Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade.** Novos Cadernos NAEA. v. 12, n. 2, p. 269–274, 2009.

\_\_\_\_\_. **A justiça social e a cidade.** 1ª Edição Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1980 (tradução Armando Corrêa da Silva).

HOLANDA, F.R. B. de; KOHLSDORF, G., KOHLSDORF, M. E. 2003. **Brasília: da Carta de Atenas à cidade de muros.** Trabalho apresentado no V Seminário Nacional DCOMOMO. São Carlos, SP, 2003.

HOLSTON, J. "The misrule of law: land an usurpation in Brazil". **Comparative Studies in Society and History.** 33(4) p.695–725, 1991

IPEA. As políticas para a regularização fundiária urbana no brasil. In: **Dinâmica Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. v. 2 (912 p.): gráfs. Mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Infraestrutura Econômica, Social e Urbana; Livro 6)

JARAMILLO, S. "Reflexiones de la 'informalidad' fundiária como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina", en **Territorios**, No. 18–19, pp. 11–53, 2008. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626002>, acesso jan/2016

LEFEBVRE, H. **Espacio y Política.** Barcelona: Península, 1976.



\_\_\_\_\_. **The production of space.** Oxford: Blackwell Publishing, 1991.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001. 141 p. (3ª reimpressão:2011). (tradução de Rubens E. Frias).

LIMA, R. C. **Pequena História territorial do Brasil.** Porto Alegre, Liv. Sulina, 1954.

MACIEL, F. M. **A regularização fundiária de imóveis urbanos através da legitimação da posse com a utilização de parcerias com o setor privado para fins de acesso à moradia.** 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, 2012.

MACKENZIE, M.L. **A cidade informal em Brasília: 50 anos de expansão da irregularidade urbanística na capital moderna** – 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

MALAGUTTI, C.J. **Loteamento clandestinos no Distrito Federal legalização ou exclusão?** Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo.** In: GONÇALVES, M. F. (org.). **O novo Brasil urbano.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1996, p. 261–289.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: ARANTES, O; VAINER, C; e MARICATO, E, **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 5ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MARICATO, E. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** In: CASTRIOTA, L.B. (org.). **Urbanização Brasileira – Redescobertas.** Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003, p. 78–96.

MARICATO, E. **Globalização e política urbana na periferia do capitalismo.** VeraCidade (Salvador. Impresso), v.8, p.89–105, 2009.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **A terra é um nó, na sociedade brasileira... também nas cidades.** Cultura Vozes, Petrópolis – Ed. Vozes, v.93, n.6, p.7–22, 1999.

\_\_\_\_\_. **Habitação e cidade.** São Paulo: Atual, 1997.

MASCARENHAS, M. Pulice. **Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável.** 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, 2012.

MATOS, P. F. de; PESSOA, V. L.S **As tramas do agronegócio nas “terras” do Sudeste Goiano: o caminho metodológico da pesquisa.** In: MARAFON, G. J. **Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico–conceituais e aplicadas.** Rio de Janeiro, Ed. UERJ, 2013, p.117 a 134.

MARTINS, J. de S. **O cativo da terra!** São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas, 1978.



MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485/490

MENON, L. **Os conflitos da urbanização e a sustentabilidade da bacia do Paranoá**. Dissertação (Mestrado). Brasília-DF; Universidade Católica de Brasília, Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão Ambiental, 2006.

NARDOQUE, S. **Renda da terra e produção do espaço urbano em Jales – SP**. 2007. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas/Universidade Estadual Paulista, 2007.

MINNICELLI, J. L. P. G. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente: conflitos das gestões urbanísticas e ambiental**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2008.

MUKAI, S. T. **Sustainable regularization of the illegal occupation of the urban land and its instruments**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

MUNETON ORREGO, J. F. **Vila Estrutural: uma abordagem sobre ocupação e a produção do espaço**. 2013. xv, 136 f., 1 lâms. dobradas Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2013.

NARDOQUE, S. **Renda da terra e produção do espaço urbano em Jales – SP**. 2007. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas/Universidade Estadual Paulista, 2007.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, S.D.R e PENNA, N.A. A produção do espaço urbano no "território usado" pela população de baixa renda: as favelas em Brasília. In: **Actas do PNUM 2013**, Coimbra, 2013. P.641.

OLIVEIRA, S. D. R. de. **A importância da sistematização de dados de favelas para o planejamento municipal(a)**. Brasília Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Brasília-DF, 2003.

OLIVEIRA, T. **A erradicação da Vila IAPI: marcas do processo de formação do espaço urbano de Brasília**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Brasília-DF, 2007.

PAVIANI, A. **Brasília no contexto local e regional: urbanização e crise**. Revista Território - Rio de Janeiro - Ano VII - no 11, 12 e 13 - set./out., 2003. Disponível em [http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/11\\_12\\_13\\_5\\_brasilia.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/11_12_13_5_brasilia.pdf). Acesso em jun,2014.



PENNA, N. A. **Brasília: do espaço concebido ao espaço produzido – a dinâmica de uma metrópole planejada**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2000.

PETUBA, R. **Na Luta por Moradia: experiência, memória e cultura dos ocupantes de terra, bairro D. Almir (1990–1999)**. Uberlândia, UFU, 2001. (mimeo).

RALID, R. C. B. G. **Politiques de logement et modes de gestion Urbaine face a l’habitat precare: Regards croisés sur Brasilia et Paris**. Thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Ecole Doctorale de Géographie de Paris, Université Paris- Sorbonne, 2013.

REYDON, B. P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: **E–premissas revista de estudos estratégicos**. ISSN 1981 – 1438 n.º 2 janeiro/junho 2007.

RIBEIRO, L. C. de Q. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L. A. M. (Org). **Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra**, Debates urbanos 1. Rio de Janeiro: Zahar Editores S.A, 1982.

RIBEIRO, F. V. **A luta pelo espaço: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo**. 2012. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas São Paulo, 2012.

ROCHA, C. S. da. **Regularização fundiária em Porto Alegre: um estudo da distribuição espacial**. 2007. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências, Campinas-SP, 2007.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 2001. (Repensando a geografia).

\_\_\_\_\_. O Espaço Urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: **Planejamento Urbano no Brasil – Conceito, diálogos e práticas**. Editora Argos – 2008 p.110 a 126.

\_\_\_\_\_. Desigualdades Socioespaciais – A Luta pelo Direito á Cidade. In: **CIDADES**, v. 4, n. 6, 2007, p. 73–88.

RODRIGUES, C. D. V. **Direitos humanos e direito social à moradia: a regularização fundiária urbano-ambiental do 'Condomínio Porto Rico', na cidade de Santa Maria - Distrito Federal**. 2014. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, 2014.

ROLNIK, R. Exclusão Territorial e Violência. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, 1999.

\_\_\_\_\_. **A cidade e lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3 ed. São Paulo: Studio Nobel FAPESP, 2003.



ROMEIRO, P. S. **Special zones of social interest: materialization of a new paradigm in the treatment of informal settlements occupied by low-income people.** 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANTOS, A. **Função social da propriedade urbana: regularização fundiária.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

SANTOS, M. **Manual de Geografia Urbana.** 3.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço.** São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia nova.** 4<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Hucitec, 1996

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. **Espaço e Método.** São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **O espaço dividido.** São Paulo: Hucitec, 1979.

\_\_\_\_\_. **A Cidade nos Países Subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1965, pp. 54 e 55.

SANTOS, M. Brasília, a nova capital brasileira. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo.** Programa de Pós-graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo EESC-USP. 2010. (Texto publicado na revista Caravelle, CNRS, Toulouse, n° 3, 1964, pp.369-85). Disponível em [http://www.iau.usp.br/revista\\_risco/Risco11-pdf/03\\_ref2\\_risco11.pdf](http://www.iau.usp.br/revista_risco/Risco11-pdf/03_ref2_risco11.pdf)>. Acesso em 21 Jan 2015.

SANTOS, M. & SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, S.S. Uma cidade à venda? Capital imobiliário, poder público e produção do espaço em Florianópolis a partir da década de 1980. In: **Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE).** Ano XIV, n.º 26, dezembro de 2012. Salvador – BA.

SANTOS Júnior, O. A. dos. **A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade.** Publicado em União Nacional por Moradia Popular, <http://www.unmp.org.br/>, acesso em jan/2016.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (orgs). **Políticas públicas.** Coletânea. – Brasília: ENAP, 2006.

SAULE JUNIOR, N. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In SAULE JÚNIOR, N. **Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Max Limonad, 1999.



SEABRA, O. C. L. Metropolização: a reprodução do urbano na crise da sociedade do trabalho. In: **Cidades: revista científica/grupo de estudos urbanos**, Presidente Prudente, vol. 6, n.10, p. 415 – 433, 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Ernesto. **História de Brasília**. Brasília: Coordenada, 1971.

SILVA, M. F. da. **Políticas públicas de regularização fundiária: os entraves à aplicação na favela do Canal das Tachas**. 2014. xi, 96 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2014.

SILVA, R. P. da. **Urbanização de favelas e o direito à cidade: referências de análise pela experiência da Vila DNOCS, no Distrito Federal**. 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2014.

SILVEIRA, D. P. Gestão Territorial do Distrito Federal: Trajetórias e Tendências. In: PAVIANI, Aldo (ord). **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1998.

SPINAZZOLA, P. C. S. **Impactos da regularização fundiária no espaço urbano**. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SOARES, G. M. de J. da S. **Ocupação Irregular: os entraves ao processo de regularização fundiária em Goiânia - O Residencial JK**. 2013. 92 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia-GO, 2013.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: A reafirmação do espaço na teoria social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, A. G..Legalidade e Exclusão Urbanística nas grandes cidades: um estudo de caso de Salvador– BA In: FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 409 – 456.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20–45.

SOUZA, L. **Regularização fundiária urbana: uma visão de política jurídica**. Dissertação (mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2011.

SOUZA, M. J. L. **Urbanização e Desenvolvimento no Brasil Atual**. São Paulo: Editora Ática, 1996.

TEBUS, A. N. **Instrumentos de Gestão e Participação: análise do projeto integrado Vila Estrutural**. Monografia (Bacharelado), Universidade de Brasília, Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Brasília-DF, 2011.



**VARGAS, H. L. Ocupação irregular de APP urbana: um estudo da percepção social acerca do conflito de interesses que se estabelece na Lagoa do Prato Raso, em Feira de Santana, BA. 2008. 210 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2008.**



# APÊNDICES



## **APÊNDICE 1: Questões para líderes comunitários da cidade estrutural**

1. Qual é o seu trabalho na Estrutural junto aos moradores? Você os representa de alguma forma?
2. Você administra algum movimento coletivo ou seu trabalho é pessoal, particular? Em sendo, coletivo, quantos moradores são representados por você?
3. Como funciona a o movimento que você representa/administra, e que tipo de apoio presta aos moradores.
4. Como se deu o processo de ocupação da cidade Estrutural e como é viver na informalidade?
5. Saberria me informar como está o processo de regularização fundiária urbana na Região Administrativa? Está em que estágio?
6. Existe algum mandato legal/atribuição do movimento para atuar junto ao governo/administração regional no processo de regularização fundiária urbana, ou é mais uma atuação política e de mobilização?
7. Todos os moradores possuem demandas em relação à regularização/legalização fundiária urbana? As demandas por regularização foram efetuadas de forma individualizada ou coletiva?
8. Quais foram os meios utilizados para levar as demandas por regularização fundiária urbana dos moradores aos órgãos de governo?
9. Houve ou há algum mecanismo para acelerar a regularização fundiária urbana das ocupações?
10. Há a percepção da existência de alguma resistência para a implementação da regularização fundiária na cidade?
11. Como avalia a ação do governo em atender as demandas por regularização fundiária urbana na Cidade Estrutural?



## **APÊNDICE 2: Questões para entrevista com instituições do Governo do Distrito Federal**

1. Sobre o processo de ocupação irregular/ilegal no Distrito Federal, há registro administrativo de quantos domicílios encontram-se nesta situação?
2. Quais têm sido os limites impostos à ação dos governos em mitigar a informalidade no espaço urbano?
3. Por que a regularização fundiária urbana se tornou a regra?
4. Sobre a Estrutural, saberia informar como se deu o processo de ocupação da RA? E sua evolução? Há registro formal deste processo?
5. Poderia falar sobre as irregularidades de ordem urbanística e as ilegalidades na Região Administrativa? Quais os tipos mais frequentes de ilegalidade/irregularidade encontradas na RA?
6. Sobre o processo de regularização na Região Administrativa? Ela já ocorreu?
7. Quais as dificuldades encontradas pelo Governo em organizar a demanda de regularização fundiária urbana?
8. Como se dá a participação da população junto ao Governo em relação aos assuntos relacionados ao processo de regularização?
9. As demandas de regularização foram efetuadas de forma individualizada ou coletiva?
10. Já há um dado oficial da quantidade de domicílios regularizados legalmente?
11. Como agente público, como avalia a ação do governo em atender as demandas por regularização fundiária urbana na Cidade Estrutural?



### APÊNDICE 3: Matérias publicadas em diversos veículos de comunicação (a sua maioria sítios eletrônicos acessados na internet)

ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE
2004	Fevereiro	Uma análise de “conjuntura urbana” de Brasília em 2004 <i>Frederico Flósculo Pinheiro Barreto</i>	“Estrutural, uma favela próxima da capital, Brasília, abriga 20.000 pessoas. Um estudo da ONU mostra que as ocupações irregulares de solo urbano, no mundo inteiro, tornaram-se um negócio, freqüentemente levado a cabo com a participação ativa, eventualment Foto e texto New York Times 18/01/2004.	vitruvius
2006	Setembro	Invasão ou ocupação? Ensaio sobre a função social da propriedade	Ensaio sobre como pensar termos utilizados pelo senso comum e que precisam ser analisados com maior profundidade.	<a href="http://jus.com.br/artigos/8882">http://jus.com.br/artigos/8882</a>
2007		Cresce número de condomínios irregulares em Brasília	Era para ser uma cidade planejada, com construções limitadas em uma área tombada como patrimônio cultural. Deveria, mas não é o que se vê em Brasília. Os condomínios irregulares se multiplicam. É a especulação imobiliária que cresce sob os olhos do poder público. A capital federal cresce desordenadamente. A justificativa do governo do Distrito Federal é que as pessoas precisam morar em algum lugar. Já são mais de 500 condomínios irregulares.	<a href="http://www.condominios.com.br/sitecond/SiteCond/Noticias/g1070708.htm">www.condominios.com.br/sitecond/SiteCond/Noticias/g1070708.htm</a> , acesso em nov/2012
2007	junho	OAB DF produz carta de Brasília sobre questão fundiária	A Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal, realizou nesta sexta-feira, 1º de junho, o I Fórum de Debates de 2007. O tema Regularização Fundiária e a Questão Social no DF foi amplamente debatido por advogados, professores, promotores, representantes do Governo do Distrito Federal (GDF) e da sociedade civil. Ao final do evento, a OAB/DF produziu a Carta de Brasília Sobre a Questão Fundiária.	<b>Sítio da OAB</b> <a href="http://www.oabdf.org.br/noticias/oabdf-produz-carta-de-brasilia-sobre-a-questao-fundiaria/#.V4KzivkrLIU">http://www.oabdf.org.br/noticias/oabdf-produz-carta-de-brasilia-sobre-a-questao-fundiaria/#.V4KzivkrLIU</a> , acesso em nov/2012
2009	julho	Governo inicia diagnóstico de construções na orla do Lago Paranoá	As construções da orla do Lago Paranoá serão alvo de um diagnóstico minucioso. O levantamento iniciado este mês envolve três órgãos do governo e deve ser concluído até o fim do ano. A meta é ter um retrato fiel de todas as invasões do espaço público e da Área de Proteção Permanente (APP) — faixa com 30 metros de largura ao redor do lago (veja O que diz a lei).	<b>Correio Braziliense</b> <a href="http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2009/07/08/interna_cidad_esdf,124704/index.shtml">www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2009/07/08/interna_cidad_esdf,124704/index.shtml</a> , acesso em julho,2013
2010	novembro	Adasa sugere prorrogar Programa Brasília Sustentável	Por sugestão da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF (Adasa), o Governo do Distrito Federal deve encaminhar nos próximos dias ao Banco Mundial (Bird) carta com proposta de prorrogação do Programa Brasília Sustentável para o final de 2011.	<b>Jornal de Brasília</b> <a href="http://www.jornaldebrasilia.com.br/cidades/adasa-sugere-prorrogar-programa-brasilia-sustentavel/">http://www.jornaldebrasilia.com.br/cidades/adasa-sugere-prorrogar-programa-brasilia-sustentavel/</a> , acesso em abril 2015



ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE
2011	fevereiro	Regularização de condomínios em áreas públicas está paralisada desde 2007	Depois de décadas de batalhas judiciais, há quatro anos, o Governo do Distrito Federal começou a regularizar os condomínios construídos em terras públicas. Com autorização do Supremo Tribunal Federal, que liberou a venda direta aos ocupantes, a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap)	<b>Correio Braziliense</b> <a href="http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/02/15/interna_cidadesdf,237800/regulacao-de-condominios-em-areas-publicas-esta-paralisada-desde-2007.shtml">http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/02/15/interna_cidadesdf,237800/regulacao-de-condominios-em-areas-publicas-esta-paralisada-desde-2007.shtml</a> , acesso em março/2015
2011	junho	Ocupação Irregular do Solo no DF	Manifestação de entidades brasileiras sobre irregularidades no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT	<b>Blog Cidade Ecológica em Brasília.</b> <a href="https://cidadeoecologicobrasiense.wordpress.com/category/brasil-ecologica/">https://cidadeoecologicobrasiense.wordpress.com/category/brasil-ecologica/</a> , acesso setembro/2015
2011	agosto	Quase um terço das moradias do Distrito Federal está na ilegalidade.	Quase um terço das moradias do Distrito Federal está na ilegalidade, segundo o próprio Executivo. Sem as escrituras das residências em mãos, os moradores têm dificuldades de acesso a obras de infraestrutura básica, como asfalto, água e luz. Nessas áreas ocupadas irregularmente também fica mais distante a oferta de serviços do governo, como escolas e hospitais.	<b>Correio Braziliense</b> <a href="http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/08/19/interna_cidadesdf,266173/quase-um-terco-das-moradias-do-distrito-federal-esta-na-ilegalidade.shtml">http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/08/19/interna_cidadesdf,266173/quase-um-terco-das-moradias-do-distrito-federal-esta-na-ilegalidade.shtml</a> , acesso em janeiro/2013
2011	agosto	Das 316 casas da Vila Estrutural, 200 já podem receber novos moradores	Casas construídas pelo Programa Integrado da Vila Estrutural (Pive), no Setor Oeste da região, foram invadidas no último mês. Os invasores exigem uma residência própria e reclamavam que as casas do Pive estavam se deteriorando, sem cuidados do governo e sem moradores. O GDF recorreu à Justiça e as famílias tiveram um prazo para deixar as moradias irregularmente ocupadas (última sexta-feira, 29/7). Todos os invasores saíram das casas e foram cadastrados nos programas de habitação do GDF.	<b>Correio Braziliense</b> <a href="http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/08/03/interna_cidadesdf,263765/das-316-casas-da-vila-estrutural-200-ja-podem-receber-novos-moradores.shtml">http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/08/03/interna_cidadesdf,263765/das-316-casas-da-vila-estrutural-200-ja-podem-receber-novos-moradores.shtml</a> , acesso em junho/2015
2011	agosto	Requalificação Urbana – Favelas e Ocupações Irregulares	O projetar da cidade para além das minorias.	Referências: Palestra do Arq. Marcos Boldarini na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Anhembi Morumbi, ministrada no dia 12 de Agosto de 2011  Acesso novembro/2013
2011	outubro	Assinado protocolo de Regularização Fundiária e Urbanística no DF. Protocolo prevê medidas para resolver um dos maiores problemas do uso do solo na capital	O Tribunal de Justiça do DF assinou, na tarde desta terça-feira 25, protocolo de intenções com importantes atores locais para a construção de alternativas que permitam acelerar o processo de regularização fundiária e urbanística no DF. O documento foi assinado durante a 2ª fase do Seminário com o mesmo tema, que teve início em agosto.	<b>UNB Agência</b> <a href="http://www.unb.br/noticias/print_email/imprimir.php?u=http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=5844">www.unb.br/noticias/print_email/imprimir.php?u=http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=5844</a> , acesso em julho/2013





ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE:
2012	abril	Operação remove construções irregulares no Lago Norte e em Planaltina	Um quiosque de 100m <sup>2</sup> , um estabelecimento abandonado e cinco edificações irregulares construídos irregularmente em áreas públicas às margens da DF 005, Km 03, no Lago Norte, foram removidos pelo Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo nesta quinta-feira (26/4).	<b>Correio Braziliense OnLine</b>
2012	maio	Mapeamento Fundiário do DF volta ao debate na Câmara Legislativa	Atualizar e consolidar o debate sobre o desafio que será para o Distrito Federal a regularização fundiária e apresentar propostas concretas de solução para o problema, que envolve hoje mais de 500 mil pessoas na Capital, é o objetivo do fórum Condomínios: Mapeamento Fundiário de DF	<b>Portal Câmara Legislativa</b> <a href="http://www.cl.df.gov.br/ultimas-noticias/-/asset_publisher/IT0h/content/mapeamento-fundiario-do-df-volta-ao-debate-na-camara-legislativa">http://www.cl.df.gov.br/ultimas-noticias/-/asset_publisher/IT0h/content/mapeamento-fundiario-do-df-volta-ao-debate-na-camara-legislativa</a> , acesso em março/2014
2012	junho	Saída pacífica de invasores	Na terça-feira (12/6) os agentes identificaram uma invasão com cerca de 40 barracas e aproximadamente 60 pessoas em uma área da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF (Adasa). Eles eram integrantes do Movimento Brasileiro dos Sem-Teto (MBST).	<b>Correio Braziliense OnLine</b>
2012	julho	Publicado decreto de regularização definitiva da Cidade Estrutural	No Diário Oficial do Distrito Federal desta quinta-feira (12), foi publicado o Decreto nº 33.781, que regulariza definitivamente a Estrutural.	<b>Portal em Pauta</b> Acesso em abril/2015
2012	julho	Estrutural dentro da legalidade	Após décadas de espera, a Estrutural está definitivamente regularizada. A medida foi publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de ontem, por meio do Decreto 33.781.	Jornal de Brasília <a href="http://www.jornaldebrasilia.com.br/cidades/estrutura1-dentro-da-legalidade/">http://www.jornaldebrasilia.com.br/cidades/estrutura1-dentro-da-legalidade/</a> , acesso em julho/2016
2012	agosto	Levantamento aponta que 19% da população brasiliense vive em ocupação irregular	De acordo com o presidente da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), Júlio Miragaya, aproximadamente 19% da população do DF vive em ocupação irregular.	<b>Clicbrasil.com.br – o portal de notícias de Brasília</b> <a href="http://www.clicbrasil.com.br/site/impressao.php?id_noticia=419858&amp;acao=OK">www.clicbrasil.com.br/site/impressao.php?id_noticia=419858&amp;acao=OK</a> , acesso em novembro/2012
2012	agosto	Estrutural, enfim, regularizada	Ex-distrito do Guará, cidade terá terrenos registrados em cartório e moradores terão posse definitiva. A “Vila Estrutural”, enfim, teve seu parcelamento aprovado, após 21 anos da construção dos primeiros barracos. O Decreto nº 33.781, que legaliza definitivamente a hoje Cidade Estrutural, foi publicado na edição desta quinta-feira (12) do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) e segue agora para pedido de registros em cartório.	<b>Blog A política e o poder – por germano guedes</b> <a href="http://apoliticaopoder.com.br/estrutural-enfim-regularizada/">http://apoliticaopoder.com.br/estrutural-enfim-regularizada/</a>
2012	setembro	Sem infraestrutura e com impostos	Existe uma grande reclamação por parte dos moradores de áreas não regularizadas: a falta de infraestrutura básica. Não existe sistema de esgoto, de tratamento de água, falta energia elétrica e asfalto.	UnB Clipping - Jornal de Brasília <a href="http://unb.br/noticias/unbagencia/cpmod.php?id=92465">http://unb.br/noticias/unbagencia/cpmod.php?id=92465</a> , acesso em novembro/2012



ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE:
2012	agosto	Grande parte das terras do Distrito Federal é irregular	Aproximadamente um terço da população do Distrito Federal vive em área irregular, o equivalente a mais ou menos 850 mil pessoas. De acordo com a Companhia Imobiliária do DF (Terracap), a maior parte do quadrilátero da capital federal é formada por terras de sua posse (70%), e o restante é dividido entre privados e União.	<b>Portal Vermelho</b> <a href="http://www.vermelho.org.br/df/noticia.php?id_secao=64&amp;id_noticia=191838">www.vermelho.org.br/df/noticia.php?id_secao=64&amp;id_noticia=191838</a> , acesso em novembro/2012
2012	setembro	Lucro na ilegalidade	Prédios com apartamentos são erguidos onde as construções estão proibidas irregularidade fundiária das terras do Distrito Federal está dando lucro para alguns proprietários da área comercial.	Jornal de Brasília
2012	setembro	OCUPAÇÃO IRREGULAR – Prédios surgem por todo lado	Em cidades sem regularização fundiária há várias obras em andamento Protegidos pela insegurança jurídica, empreendimentos imobiliários ganham cada vez mais espaço em cidades administrativas onde a regularização fundiária ainda não foi implementada. É o caso de Vicente Pires.	Jornal de Brasília
2012	outubro	Novas leis para ordenar	Expectativa é de que áreas consolidadas sejam regularizadas e combate às invasões endureça crescimento. Como se não houvesse lei para coibir as ocupações irregulares, os parcelamentos em terras públicas cresceram expressivamente no DF nos últimos anos, abrigando hoje um terço da população brasileira..	Clipping UNB <a href="http://unb.br/noticias/unb/agencia/cpmod.php?id=92540">http://unb.br/noticias/unb/agencia/cpmod.php?id=92540</a>
2013	janeiro	Confira lista com primeiros habilitados na regularização da Estrutural	Sedhab e Codhab divulgam relação com 830 nomes; ao total serão 3,5 mil convocados.	
2013	Janeiro	GDF legaliza 830 moradias na Cidade Estrutural	A lista com os primeiros 830 moradores da Cidade Estrutural, região administrativa do DF, que terão a situação de suas moradias regularizada foi divulgada nesta quinta-feira (17).	<a href="http://noticias.r7.com/distrito-federal/noticias/gdf-legaliza-830-moradias-na-cidade-estrutural-20130118.html">http://noticias.r7.com/distrito-federal/noticias/gdf-legaliza-830-moradias-na-cidade-estrutural-20130118.html</a>
2013	Janeiro	GDF anuncia 830 moradias regularizadas na Estrutural. Moradores fazem parte dos 3.574 convocados por programa. Eles habitam quadras do Setor Leste e do Setor Especial.	O governo do Distrito Federal divulgou o nome dos primeiros 830 moradores da Estrutural que terão as casas regularizadas. Eles fazem parte dos 3.574 convocados pelo Programa de Regularização Fundiária. A lista foi divulgada na edição desta quinta-feira (17) do Diário Oficial..	<a href="http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/01/gdf-anuncia-830-possos-que-terao-moradias-regularizadas-na-estrutural.html">http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/01/gdf-anuncia-830-possos-que-terao-moradias-regularizadas-na-estrutural.html</a>



ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE:
2013	Janeiro	GDF legaliza 830 moradias na Cidade Estrutural Distrito Federal	A lista com os primeiros 830 moradores da Cidade Estrutural, região administrativa do DF, que terão a situação de suas moradias regularizada foi divulgada nesta quinta feira (17). Eles fazem parte dos 3.574 convocados pelo Programa de Regularização Fundiária, que vai legalizar toda a região administrativa e retirar famílias das áreas de risco. Os nomes dos habilitados foram publicados no <i>Diário Oficial do Distrito Federal</i> .	<a href="http://noticias.r7.com/distrito-federal/noticias/gdf-legaliza-830-moradias-na-cidade-estrutural-20130118.html">http://noticias.r7.com/distrito-federal/noticias/gdf-legaliza-830-moradias-na-cidade-estrutural-20130118.html</a>
2013	Fevereiro	GDF bate recorde no combate a invasões	O Governo do Distrito Federal mostrou-se mais uma vez empenhando em combater as ocupações irregulares. Relatório estatístico produzido pela Secretaria da Ordem Pública e Social (Seops), coordenadora do Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo, mostra que de janeiro a dezembro de 2012 6.443 edificações erguidas sem autorização foram erradicadas em todo o DF, média de 17 por dia.	<a href="http://www.seops.df.gov.br/noticias/item/2214-gdf-bate-recorde-no-combate-a-invasoes.html">www.seops.df.gov.br/noticias/item/2214-gdf-bate-recorde-no-combate-a-invasoes.html</a>
2013	Fevereiro	GDF bate recorde no combate a invasões	O Governo do Distrito Federal mostrou-se mais uma vez empenhando em combater as ocupações irregulares	2013
2013	fevereiro	Combate a invasões cresce 59%, com maioria das operações em Ceilândia	Secretaria de Ordem Pública (Seops) divulgou nesta sexta-feira (1/2) um balanço das operações de retiradas de invasões no Distrito Federal.	<b>Correio Braziliense OnLine</b> <a href="http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/02/01/interna_cidadesdf,347362/combate-a-invasoes-cresce-59-com-maioria-das-operacoes-em-ceilandia.shtml">http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/02/01/interna_cidadesdf,347362/combate-a-invasoes-cresce-59-com-maioria-das-operacoes-em-ceilandia.shtml</a> , acesso em julho/2016
2013	Março	GDF divulga regras de lei de regularização fundiária de interesse social	O Governo do Distrito Federal dá mais um passo rumo à legalidade fundiária de todo o DF. O Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) desta quinta-feira (14/3) trouxe uma boa notícia para aqueles que aguardam a tão sonhada regularização do imóvel. Foi publicado o Decreto nº 34.210, de 13 de março de 2013, regulamentando a Lei nº 4.996/2012 que trata sobre a regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal.	<a href="http://www.sedhab.df.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/item/2757-regulariza%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-gdf-regulamenta-lei-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-de-interesse-social.html">http://www.sedhab.df.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/item/2757-regulariza%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-gdf-regulamenta-lei-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-de-interesse-social.html</a>
2013	maio	Distrito Federal está a um passo de ter a maior favela da américa latina.	O crescimento desordenado faz do Condomínio Sol Nascente, em Ceilândia, o lar de 61 mil pessoas, segundo dados oficiais. Mas hoje podem ultrapassar 100 mil, o que deixaria a região como a mais populosa comunidade carente da América.	<a href="http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/05/08/interna_cidadesdf,364811/distrito-federal-esta-a-um-passo-de-ter-a-maior-favela-da-america-latina.shtml">http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/05/08/interna_cidadesdf,364811/distrito-federal-esta-a-um-passo-de-ter-a-maior-favela-da-america-latina.shtml</a>



ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE:
2013	Maior	Distrito Federal está a um passo de ter a maior favela da América Latina.	O crescimento desordenado faz do Condomínio Sol Nascente, em Ceilândia, o lar de 61 mil pessoas, segundo dados oficiais. Mas hoje podem ultrapassar 100 mil, o que deixaria a região como a mais populosa comunidade carente da América.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/05/08/interna_cidadesdf,364811/distrito-federal-esta-a-um-passo-de-ter-a-maior-favela-da-america...">www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/05/08/interna_cidadesdf,364811/distrito-federal-esta-a-um-passo-de-ter-a-maior-favela-da-america...</a>
2013	julho	18 obras irregulares e 51 gambiarras de energia removidas durante fiscalização	O Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo do Distrito Federal erradicou 18 edificações irregulares e 51 ligações clandestinas de energia durante operações para a retirada de obras irregulares em áreas públicas de Vicente Pires e do Recanto das Emas, nesta quarta-feira (31).	<b>Portal da SEOPS</b> <a href="http://www.seops.df.gov.br/noticias/item/2386-18-obras-irregulares-e-51-gambiarras-de-energia-removidas-durante-fiscalizacao.html">www.seops.df.gov.br/noticias/item/2386-18-obras-irregulares-e-51-gambiarras-de-energia-removidas-durante-fiscalizacao.html</a> , acesso em agosto/2013
2013	julho	Operações removem cinco edificações irregulares	Operações do Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo do Distrito Federal removeram nesta segunda-feira cinco edificações erguidas em áreas públicas de Samambaia e de Planaltina. “O objetivo era retirar as construções erguidas sem autorização em lotes onde serão construídos equipamentos públicos ou áreas de proteção ambiental”, explicou o secretário da Ordem Pública e Social, José Grijalma Farias.	<b>Blog do Callado</b> <a href="http://blogs.maiscomunidade.com/blogdocallado/2013/07/23/operacoes-removem-cinco-edificacoes-irregulares/">http://blogs.maiscomunidade.com/blogdocallado/2013/07/23/operacoes-removem-cinco-edificacoes-irregulares/</a> , acesso em agosto/2013
2013	Julho	Invasões de terras públicas no DF caem 35% no primeiro semestre de 2013. O balanço foi divulgado pelo Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo; pelo menos 68 pessoas foram presas desde o início por invasão de área pública	O número de ocupações irregulares em área pública no DF caiu 35% no primeiro semestre de 2013 em comparação ao mesmo período do ano passado. O balanço foi divulgado nesta segunda-feira (15/7) pelo Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo. De acordo com os números, pelo menos 68 pessoas foram presas desde o início por invasão de área pública.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/07/15/interna_cidadesdf,377130/invasoes-de-terras-publicas-no-df-caem-35-no-primeiro-semester-de-2013.shtml">http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/07/15/interna_cidadesdf,377130/invasoes-de-terras-publicas-no-df-caem-35-no-primeiro-semester-de-2013.shtml</a>
2013	Julho	Ocupação irregular cresce no quintal do vice presidente da República. Moradores do local asseguram que os lotes por ali são bem valorizados	Ruelas de terra batida, muitas delas sem saída. Casebres de madeirite rodeados de cerca viva dividem espaço com mansões monitoradas por circuito interno de TV e piscinas. A disparidade entre a vizinhança não para por aí. A menos de 500 metros está o Palácio do Jaburu, a residência oficial do vice-presidente da República, Michel Temer (PMDB). Além disso, dois quilômetros e meio separam o núcleo habitacional do Palácio da Alvorada, onde vive a presidente Dilma Rousseff.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/07/14/interna_cidadesdf,376919/ocupacao-irregular-cresce-no-quintal-do-vice-presidente-da-repu...">www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/07/14/interna_cidadesdf,376919/ocupacao-irregular-cresce-no-quintal-do-vice-presidente-da-repu...</a>
2013	Julho	Operações removem nove construções irregulares	Parte das obras ilegais estava erguida em área de encosta, o que poderia representar risco aos futuros ocupantes O Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo do Distrito Federal removeu nove construções irregulares erguidas em áreas públicas do Paranoá e de Ceilândia, nesta quinta-feira (18).	<a href="http://www.seops.df.gov.br/noticias/item/2372-operacoes-removem-nove-construcoes-irregulares.htm">www.seops.df.gov.br/noticias/item/2372-operacoes-removem-nove-construcoes-irregulares.htm</a>



ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE:
2013	Agosto	Agora é esperar para ter lucro	Regularização da invasão da Estrutural e dos condomínios provoca aumento do preço dos lotes e alimenta indústria da especulação imobiliária, que expulsa população mais pobre para a periferia. Valorização é bem recebida pelos moradores.	<a href="http://www.condominios.com.br/sitecond/noticias/noticias/cb161201b.htm">http://www.condominios.com.br/sitecond/noticias/noticias/cb161201b.htm</a>
2013	Setembro	Cristiano Araújo – Regularização fundiária para todos.	Dados da Secretaria de Habitação do Distrito Federal revelam que 18 regiões do DF ainda enfrentam problemas com a falta de regularização de terras. "A legalização dos terrenos de todas essas regiões significa mais que a entrega de escritura e da posse definitiva aos ocupantes dessas áreas. Significa a possibilidade de se fazer justiça à população, com a implantação de melhorias, como escolas, batalhões de polícia, delegacias, hospitais e praças", afirma o deputado Cristiano Araújo (PTB), presidente da Comissão de Assuntos Fundiários (CAF) da Câmara Legislativa.	<a href="http://www.cl.df.gov.br/inicio?p_p_auth=7WQ5ECaw&amp;p_p_id=15&amp;p_p_lifecycle=0&amp;p_p_state=maximized&amp;p_p_mode=view&amp;_15_struts_action=%2Fjournal...">http://www.cl.df.gov.br/inicio?p_p_auth=7WQ5ECaw&amp;p_p_id=15&amp;p_p_lifecycle=0&amp;p_p_state=maximized&amp;p_p_mode=view&amp;_15_struts_action=%2Fjournal...</a>
2014	Fevereiro	Mais um passo rumo à regularização	E a primeira conquista é uma antiga reivindicação dos moradores, serão instalados abrigos de ônibus por toda a cidade. O serviço será feito por etapas, na primeira serão instalados quinze abrigos em diversos pontos da cidade, e nas próximas etapas além de abrigos serão instaladas também baias para os ônibus.	<a href="http://admvicentepires.spaceblog.com.br/2/">http://admvicentepires.spaceblog.com.br/2/</a>
2014	Fevereiro	Condomínios de luxo estão entre as ocupações irregulares no DF	Apesar de serem ocupadas predominantemente por pessoas de renda média e baixa, algumas áreas irregulares do DF abrigam condomínios de luxo. De acordo com o arquiteto e professor da FAU-UnB (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília) Frederico Flósculo, o caso mais emblemático é o condomínio Village Alvorada, que fica a aproximadamente 500 metros do Palácio da Alvorada.	<a href="http://noticias.r7.com/distritofederal/condominiosdeluxoestaoentreasocupacoesirregularesnodd02022014">http://noticias.r7.com/distritofederal/condominiosdeluxoestaoentreasocupacoesirregularesnodd02022014</a>
2014	Fevereiro	Loteamentos irregulares no DF e a função social da propriedade.	No DF, terras que não eram utilizadas passam a ser usadas por famílias que não tinham lugar para morar. Por outro lado, grande parte dos loteamentos irregulares são da classe média-alta. Como resolver o impasse entre os loteamentos irregulares e a função social da propriedade?	<a href="https://jus.com.br/artigos/26638/loteamentos-irregulares-no-df-e-a-funcao-social-da-propriedade">https://jus.com.br/artigos/26638/loteamentos-irregulares-no-df-e-a-funcao-social-da-propriedade</a>
2014	Fevereiro	Operação remove 45 construções irregulares em três locais do DF – Cidades DF.	A Secretaria da Ordem Pública e Social (Seops) e a Agência de Fiscalização (Agefis) retirou 45 construções irregulares na Estrutural, Taguatinga e Sobradinho.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/02/20/interna_cidadesdf,413966/operacao-remove-45-construcoes-irregulares-em-tres-locais-do-df.shtml">http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/02/20/interna_cidadesdf,413966/operacao-remove-45-construcoes-irregulares-em-tres-locais-do-df.shtml</a>



ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE:
2014	Março	6 km de cerca removidos em ações contra ocupações irregulares.	O Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo erradicou hoje (18) aproximadamente seis quilômetros de cercas que haviam sido erguidas em áreas do Paranoá e do Park Way. Os cercamentos eram usados para demarcar terras públicas ilegalmente. Além deles, a fiscalização do Governo do Distrito Federal removeu, ainda, quatro edificações ilegais.	<a href="http://www.scops.df.gov.br/noticias/item/2553-6-km-de-cerca-removidos-em-a%C3%A7%C3%B5es-contra-ocupa%C3%A7%C3%B5es-irregulares.html?t">http://www.scops.df.gov.br/noticias/item/2553-6-km-de-cerca-removidos-em-a%C3%A7%C3%B5es-contra-ocupa%C3%A7%C3%B5es-irregulares.html?t</a>
2014		IMPORTANTE – Um problema Estrutural – Correio Braziliense Especial.	Os olhos da catadora de lixo piscam para evitar as moscas e se umedecem – impossível saber se é riso ou choro. Nos próximos meses, ao completar 65 anos, “quando certinho eu não sei, mas tá perto”, Dona Sueli Ventura Esteves quer estar longe do lixão do Estrutural, o maior da América Latina, a 15 quilômetros de Brasília. São 8,7 mil toneladas diárias, produzidas por todas as cidades do Distrito Federal.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/especiais/estrutural/">http://www.correiobraziliense.com.br/especiais/estrutural/</a>
2015	Janeiro	Regularização Fundiária DF	Áreas de interesse social como Pôr do Sol, Sol Nascente, entre outras, serão regularizadas de forma gratuita. Os moradores de condomínios terão a opção de adquirir a escritura de forma parcelada.	Jornal da Comunidade <a href="http://comunidade.maiscomunidade.com/conteudo/2015-01-17/imoveis/7883/REGULARIZACAO-FUNDIARIA-NO-DF.pnhtml">http://comunidade.maiscomunidade.com/conteudo/2015-01-17/imoveis/7883/REGULARIZACAO-FUNDIARIA-NO-DF.pnhtml</a>
2015	Abril	Ocupações irregulares crescem na Floresta Nacional e são alvo de operações	Casas, comércios improvisados e até igrejas ocupam espaços dentro da unidade de conservação. GDF afirma que ações de derrubadas serão executadas na Colônia Agrícola 26 de setembro nos próximos dias.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/04/16/interna_cidadesdf,479604/ocupacoes-irregulares-crescem-na-floresta-nacional-e-sao-alvo-de-operacoes.shtml">http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/04/16/interna_cidadesdf,479604/ocupacoes-irregulares-crescem-na-floresta-nacional-e-sao-alvo-de-operacoes.shtml</a>
2015	Maiο	Ricos são os que mais ocupam área irregular em Brasília	Estudo da Câmara Legislativa revela que a maior parte das ocupações ilegais de terra no Distrito Federal se concentra na área mais nobre da capital, onde a renda familiar é mais alta.	<a href="http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/em-brasilia-ricos-sao-os-que-mais-ocupam-area-irregular/">http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/em-brasilia-ricos-sao-os-que-mais-ocupam-area-irregular/</a>
2015	Junho	Grilagem e ocupação irregular ameaçam água para consumo no DF	O caos urbano na capital federal afeta a paisagem, o trânsito, a qualidade de vida dos brasilienses. Além disso, pode causar danos às próximas gerações. A ocupação desordenada do solo e a proliferação de obras sem a autorização do Poder Público, por exemplo, colocam em risco o meio ambiente e comprometem até mesmo o abastecimento de água, como mostra a quinta reportagem da série do planejamento ao caos urbano. Em parques, em unidades de conservação e em áreas de proteção ambiental, são comuns casos de grilagem e invasões, muitas vezes ao lado de córregos e nascentes.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/">http://www.correiobraziliense.com.br/</a>



ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE:
2015	Julho	Regularização cada vez mais longe	Conselho Comunitário da cidade Estrutural solicita acompanhamento quanto a situação vivida por moradores do Setor de Chácaras Santa Luzia. Ministério Público investiga ações da Administração Regional e DEMA abre inquérito por dano ambiental, parcelamento irregular do solo e invasão de terras públicas.	<a href="http://satelitenoticias.blogspot.com.br/2015/07/regularizacao-cada-vez-mais-longe.html">http://satelitenoticias.blogspot.com.br/2015/07/regularizacao-cada-vez-mais-longe.html</a>
2015	Setembro	Jogo de Cena: Eles sabem quem são os tubarões da grilagem de terras do DF.	Após se reunir nesta terça-feira (7) com o procurador-geral de justiça do DF, Leonardo Bessa, o governador Rodrigo Rollemberg anunciou que a Polícia Civil vai usar o serviço de inteligência de grileiros e de parceladores irregulares para que, juntamente com o Ministério Público e com o Judiciário, essas pessoas sejam levadas a cadeia afirmou Rollemberg.	<a href="http://radar2016.ibsweb.com.br/testejoomlspuro/bkk/index.php/distrito-federal/299-so-jogo-de-cena-eles-sabem-que-sao-os-tubaroes-da-grilagem-de-terras-do-df-resta-saber-se-tem-coragem-de-bota-los-na-cadeia">http://radar2016.ibsweb.com.br/testejoomlspuro/bkk/index.php/distrito-federal/299-so-jogo-de-cena-eles-sabem-que-sao-os-tubaroes-da-grilagem-de-terras-do-df-resta-saber-se-tem-coragem-de-bota-los-na-cadeia</a>
2015	Novembro	Grilagens e invasões desfiguram o DF em 60 anos, Brasília expandiu 15 vezes	Em menos de 60 anos, Brasília transformou-se mais que qualquer outra cidade brasileira. De pó vermelho e cerrado, a jovem capital tornou-se uma das mais importantes metrópoles do país, com taxas de urbanização acima da média nacional. Os seus contornos vão, aos poucos, contando a história.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/11/22/interna_cidadesdf,507551/record_e-entre-cidades-brasileiras-em-60-anos-brasilia-expandiu-15-ve.shtml">http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/11/22/interna_cidadesdf,507551/record_e-entre-cidades-brasileiras-em-60-anos-brasilia-expandiu-15-ve.shtml</a>
2015	Dezembro	GDF impede nova invasão na Estrutural	A operação ocorreu após denúncia anônima sobre construção de aproximadamente barracos de madeira e lona, na quadra 1 do Setor Industrial da Estrutural.	<a href="http://www.jornaldebrasil.com.br/noticias/cidades/525520/gdfimpedenovainvasoanaestrutural/">http://www.jornaldebrasil.com.br/noticias/cidades/525520/gdfimpedenovainvasoanaestrutural/</a>
2016	Janeiro	Entrevista exclusiva – Rollemberg promete guerra às invasões	A regularização do solo permanecerá como uma das tônicas do governo de Rodrigo Rollemberg. Segundo o governador, em entrevista exclusiva ao Jornal de Brasília, as ações de combate à ocupação desordenada do solo seguirão em frente em 2016, a despeito das pressões políticas e econômicas deflagradas contra a Agefis.	<a href="http://www.jornaldebrasil.com.br/politica-e-poder/entrevista-exclusiva-rollemberg-promete-guerra-as-invasoes/">http://www.jornaldebrasil.com.br/politica-e-poder/entrevista-exclusiva-rollemberg-promete-guerra-as-invasoes/</a>
2016	Fevereiro	Em um ano, 131 grileiros detidos	O combate à ocupação ilegal do solo resultou na prisão de 131 grileiros no Distrito Federal, entre Janeiro de 2015 a Janeiro 2016.	<a href="http://www.jornaldebrasil.com.br/politica-e-poder/em-um-ano-131-grileiros-detidos">www.jornaldebrasil.com.br/politica-e-poder/em-um-ano-131-grileiros-detidos</a>
2016	Fevereiro	2016 promete ser igual 2015, pior que 2014 ,2013,2012 etc.... o abandono continua veja !!  Regularização cada vez mais longe	Conselho Comunitário da cidade Estrutural solicita acompanhamento quanto a situação vivida por moradores do Setor de Chácaras Santa Luzia. Ministério Público investiga ações da Administração Regional e DEMA abre inquérito por dano ambiental, parcelamento irregular do solo e invasão de terras públicas.	<a href="http://paulodaestrutural.blogspot.com.br/2016/02/2016prometeserigual2015poriorque.html">http://paulodaestrutural.blogspot.com.br/2016/02/2016prometeserigual2015poriorque.html</a>
2016	Março	Prejuízos com gatos em áreas irregulares chegam a quase R\$ 34 milhões	Ocupação irregular do solo movimentou mais do que a venda de terrenos por grileiros. Em lugares aonde o poder público não chega, as ligações clandestinas implicam custos para empresas estatais do DF e afetam os moradores de setores legalizados.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/03/21/interna_cidadesdf,523142/prejuizos-com-gatos-em-areas-irregulares-chegam-a-quase-r-34-milhoes.shtml">http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/03/21/interna_cidadesdf,523142/prejuizos-com-gatos-em-areas-irregulares-chegam-a-quase-r-34-milhoes.shtml</a>



ANO	MES	MANCHETE	RESUMO	FONTE:
2016	Abril	Ocupações irregulares dificultam desenvolvimento urbano no DF	O Distrito Federal cresce a uma taxa de 2,3% a 2,5 % ao ano, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em números absolutos, trata-se de um incremento entre 60 mil e 70 mil pessoas no território, número que corresponde à população de Vicente Pires.	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/04/24/interna_cidadesdf,528837/ocupacoes-irregulares-dificultam-desenvolvimento-urbano-no-df.shtml">http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/04/24/interna_cidadesdf,528837/ocupacoes-irregulares-dificultam-desenvolvimento-urbano-no-df.shtml</a>
2016	Julho	O líder Paulão contribui com a bandeira de regularização de Estrutural.	O líder Paulo Santos (Paulão), desde a época em que chegou na Estrutural foi lutar em defesa dos humildes e, com isso, a comunidade acolheu de braços abertos por muito contribuir com a cidade.	<a href="http://rodrigoabreupdt.blogspot.com.br/2015/08/oliderpaulaocontribuicombandeira.html">http://rodrigoabreupdt.blogspot.com.br/2015/08/oliderpaulaocontribuicombandeira.html</a> 1
2016	Julho	Polícia prende 28 pessoas por parcelamento irregular de solo em Vicente Pires.	Após receber uma denúncia anônima há uma semana a Polícia Civil do DF prendeu 28 pessoas por parcelamento irregular de solo e dano ambiental, em Vicente Pires. O grupo ocupava 18 hectares de terra, com 70 barracos de lona e madeira. A operação, denominada 26 de setembro, foi realizada na manhã desta quinta (7) em conjunto com a Polícia Militar, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP) e Subsecretaria de Ordem Pública e Social (SOPS).	<a href="http://www.jornaldebrasilia.com.br/cidades/policia-prende-28-pessoas-por-parcelamento-irregular-de-solo-em-vice-pires/">http://www.jornaldebrasilia.com.br/cidades/policia-prende-28-pessoas-por-parcelamento-irregular-de-solo-em-vice-pires/</a>



## APÊNDICE 4: Questionário de pesquisa amostral da população e do processo de regularização fundiária urbana da cidade Estrutural

**Observação:** este questionário tem caráter estritamente confidencial. As informações prestadas permanecerão no anonimato salvo se o entrevistado concordar do contrário, formalmente por escrito.

1 – Qual o nome do/da Responsável pelo domicílio:

[ \_\_\_\_\_ ]

2 – Qual a idade do/da responsável pelo domicílio: [ \_\_\_\_\_ ]

3 – Qual o sexo do/da responsável pelo domicílio: [ ] Masculino [ ] Feminino

4 – Profissão:

[ \_\_\_\_\_ ]

5 – Está Empregado: [ ] Sim [ ] Não

6 – Quantas pessoas moram no domicílio? [ \_\_\_\_\_ ]

7 – Quantas famílias? [ \_\_\_\_\_ ]

8 – Qual a idade e o sexo dos residentes?

9 – Qual a renda familiar?

- [ ] Menos de 1 salário mínimo:  
 [ ] 1 salário mínimo  
 [ ] 2 salário mínimo  
 [ ] 3 salário mínimo  
 [ ] 4 salário mínimo  
 [ ] 5 salário mínimo  
 [ ] Entre 6 e 10 Salários Mínimos  
 [ ] Acima de 10 Salários Mínimos

10 – Qual o tipo de construção da moradia?

- [ ] Placas de cimento  
 [ ] Madeira (madeirite, reaproveitada, aparelhada).  
 [ ] Alvenaria  
 [ ] Mista  
 [ ] Outros

11 – Há quantos anos a família mora na Cidade Estrutural?

- [ ] menos de 1 ano  
 [ ] 1 a 5 anos  
 [ ] 5 a 10 anos  
 [ ] 10 a 20 anos  
 [ ] mais de 20 anos

12 – Onde morava a família antes de se mudar para Cidade Estrutural?

[ \_\_\_\_\_ ]

- [ ] Área Rural [ ] Área Urbana

a) Qual o motivo para ter saído da antiga moradia?

- [ ] Trabalho  
 [ ] Moradia  
 [ ] Acesso a serviço de Saúde  
 [ ] Acesso à serviços educacionais  
 [ ] Localização  
 [ ] outros: [ \_\_\_\_\_ ]

b) Tem a intenção de permanecer residindo aqui? [ ] sim [ ] não

c) Por que veio para a Estrutural e não para outra cidade? [ ] Falta de opção [ ] Família já morava aqui.

13 – Qual a condição da moradia?

- [ ] Própria com título de propriedade (escritura)  
 [ ] Própria sem título de propriedade  
 [ ] Alugada Qual o valor do aluguel? R\$:  
 [ ] Cedida.  
 [ ] Ocupada

14 – A família está inscrita no programa de regularização fundiária?

- [ ] sim  
 [ ] não

15 – Saberá dizer como está o processo de regularização fundiária na cidade?

- [ ] iniciado  
 [ ] não iniciado  
 [ ] não sabe

16 – Já recebeu a escritura do imóvel?

- [ ] sim  
 [ ] não



17 – O que você acha mais importante (numa escala de 0 a 10)

- Receber o título e ter a terra legalizada?
- Ter condições de moradia adequadas
- Ter acesso aos serviços da cidade (saúde, educação, saneamento básico, segurança, lazer).
- Ter infraestrutura adequada na cidade (pavimentação, galeria de água pluvial, esgotos, energia elétrica)

18 – Já fez alguma benfeitoria na moradia?

- sim.
- Quais? \_\_\_\_\_
- não
- depende da escritura do imóvel

19 – Você percebeu uma valorização dos imóveis na Cidade Estrutural **ANTES** da regularização fundiária urbana?

- sim
- não

20 - Tem ideia do valor do seu imóvel **ANTES** da regularização fundiária?

- sim Quanto? \_\_\_\_\_
- não

21 – Você percebeu uma valorização dos imóveis na Cidade Estrutural **DEPOIS** da regularização fundiária urbana?

- sim
- não

22 – Saberá o valor do imóvel **DEPOIS** da regularização fundiária urbana?

- sim Quanto? \_\_\_\_\_
- não

23 – Já recebeu oferta para vender seu imóvel?

- sim. E qual valor? \_\_\_\_\_
- não

24 – Percebeu melhorias na cidade depois da escritura do imóvel?

- sim
- não

25 – Que tipo de melhoria na infraestrutura?

- Pavimentação asfáltica
- Drenagem pluvial
- Equipamentos públicos (escolas, posto de saúde)
- Iluminação pública
- Acesso a transporte público
- Vias de acesso
- Outras: \_\_\_\_\_

26 – O que você acha sobre a ação do governo em relação ao processo de regularização fundiária urbana?

27 – Foi rápido ou demorado o recebimento da escritura do imóvel? Quanto anos está esperando pela documentação do imóvel?



# ANEXOS



## ANEXO 1: Relatório de Vistoria nº 005/2012 - GRUPAR - Parcelamento: Vila Estrutural Região Administrativa SCIA - RA XXV



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DE REGULARIZAÇÃO DE CONDOMÍNIOS  
Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e  
Projetos Habitacionais - GRUPAR



---

**Relatório de Vistoria nº 005/2012 - GRUPAR**  
**Parcelamento:** Vila Estrutural Região Administrativa SCIA - RA XXV  
**Processo:** 390.000.583/2007 e 391.000.553/2009  
**Interessado:** TERRACAP  
**Assunto:** Vistoria de Infraestrutura da ARIS Vila Estrutural

---

No dia 28 de agosto de 2012, no período matutino, foi realizada vistoria de infraestrutura no parcelamento de solo denominado **Vila Estrutural** com os representantes das concessionárias de obras, tais como, CAESB, CEB, Secretaria de Obras e NOVACAP, com o objetivo de verificação das obras implantadas na ARIS de modo a subsidiar o Termo de Verificação de Obras (TVO). O Foco da vistoria foi verificar as infraestruturas já implantadas na ARIS Vila Estrutural com olhar na poligonal do processo de regularização que se encontra no GRUPAR, sendo terras desapropriadas, tendo sido incorporado ao patrimônio da TERRACAP, que são referentes à URB-RP nº025/2011, de acordo com a figura 1:

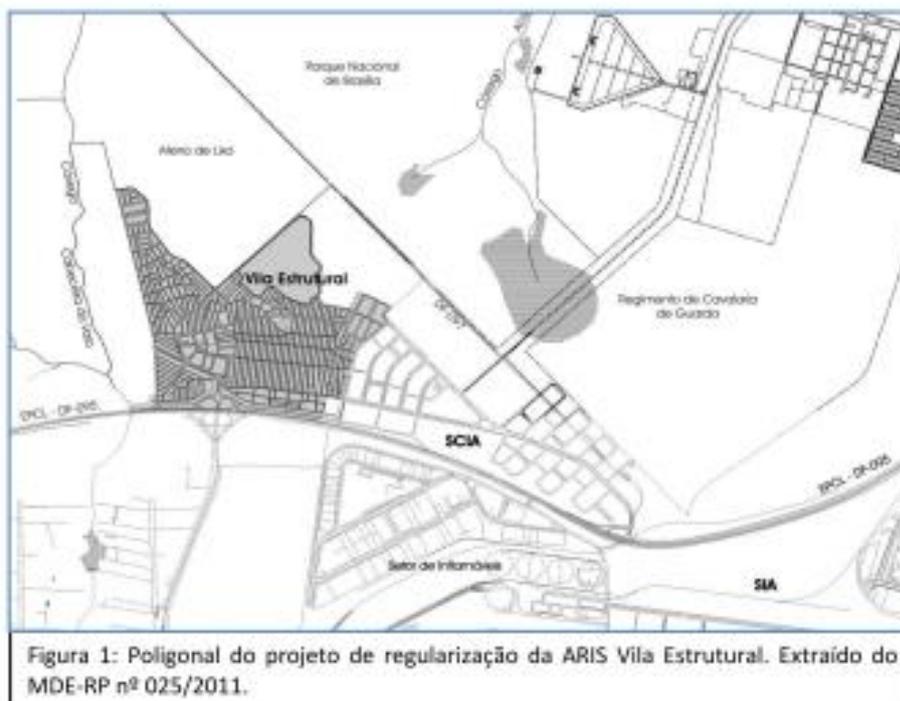


Figura 1: Poligonal do projeto de regularização da ARIS Vila Estrutural. Extraído do MDE-RP nº 025/2011.



Durante a vistoria *in loco* ao parcelamento de solo denominado Vila Estrutural, constatamos a existência das seguintes redes de infraestrutura instaladas e serviços públicos prestados (relatório fotográfico):



Figura 2: Via viária pavimentada com asfalto em grande parte do parcelamento, rede de distribuição de energia elétrica operada pela CEB, sinalização, calçadas e meios-fios.



Figura 3: Via interna pavimentada com blocos intertravados de concreto, iluminação pública, meio fio e sem calçadas. Observa-se muita sujeira e terra nas vias internas do parcelamento,



Figura 4: Rede de Drenagem Pluvial: A - Boca-de-lobo simples; B - boca-de-lobo combinada; C - Grelha metálica e poço de visita.



Figura 5: Poço de Visita da drenagem pluvial em via pavimentada por asfalto.



Figura 6: Rede de Esgotamento Sanitário operada pela CAESB.

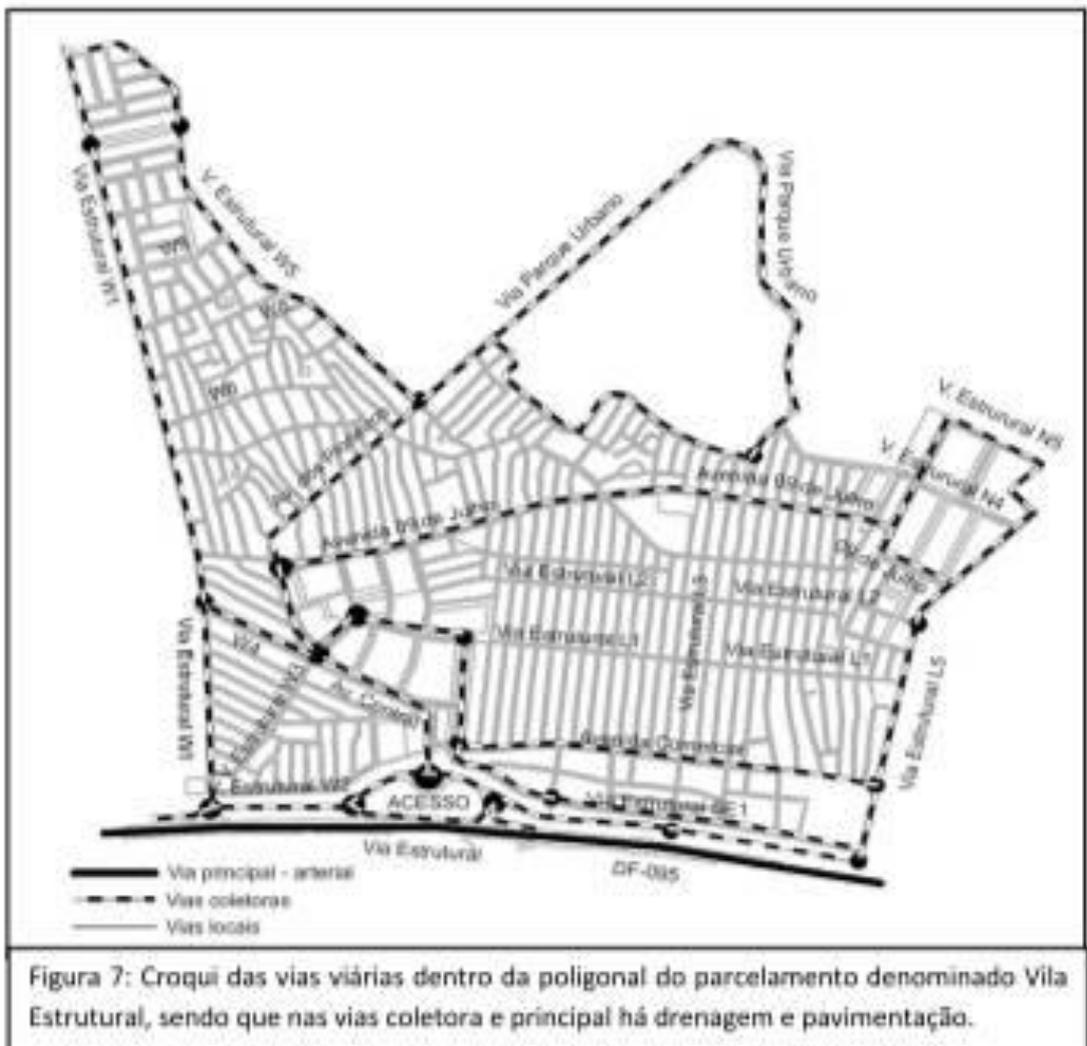


Figura 7: Croqui das vias viárias dentro da poligonal do parcelamento denominado Vila Estrutural, sendo que nas vias coletora e principal há drenagem e pavimentação.



Figura 8: Dissipador da bacia de detenção do parcelamento Vila Estrutural.



Figura 9: Bacia de detenção das águas pluviais da Vila Estrutural.



Figura 10: Caixa de visita da rede de abastecimento de água operada pela CAESB.



Figura 11: Relógio da rede de água – CAESB e relógio de energia elétrica – CEB no muro de uma residência.



Figura 12: Via interna não asfaltada na Vila Estrutural.



Figura 13: Sistema de Limpeza urbana presente na Vila Estrutural.



Figura 14: Comércio local da Vila Estrutural em via coletora.



Figura 15: Transformador de rede de distribuição de energia elétrica operada pela CEB.



Figura 16: Espaço Livre de Uso Público (ELUP) – Equipamento de ginástica da terceira idade, parque infantil e equipamento de musculação.



Figura 17: Espaço Livre de Uso Público (ELUP) – Quadra de esporte, bicicletário e praça central.



Figura 18: Centro de Saúde da Vila Estrutural.



Figura 19: Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal na Vila Estrutural.



Figura 20: Centro de Ensino Fundamental da Vila Estrutural.



Figura 21: Restaurante Comunitário da Vila Estrutural.



Figura 22: Posto Policial da Polícia Militar do DF na Vila Estrutural.



Figura 23: Posto Policial da Polícia Civil do DF na Vila Estrutural.



Figura 24: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS na Vila Estrutural.



Figura 25: Centro Olímpico na Vila Estrutural.



Figura 26: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS na Vila Estrutural.



Figura 27: Na Vila Estrutural há falta de calçadas em vias internas e presença de muito lixo.

As figuras 27 a 31 mostram os problemas com lixo nas ruas, a ausência de drenagem pluvial e a falta de calçadas em frente às residências.



Figura 28: Presença de muito lixo e entulho de construção em várias vias da Vila Estrutural.



Figura 29: A ausência de drenagem pluvial nas vias internas tem causado acúmulo de água no parcelamento.



Figura 30: Residências geminadas entregues à população da Vila Estrutural, sem calçamento e sem muro.



Figura 31: Residências de 2 e 3 pavimentos em área comercial sem respeitar a distância mínima da rede de distribuição e sem padrões de segurança.

Sendo assim, constatamos as seguintes infraestruturas:

- A rede de captação de águas pluviais apresenta boca-de-lobo simples, boca-de-lobo combinada, grelha metálica, poços de visita, caixas de passagem e bacia de retenção;
- A rede de drenagem pluvial está implantada apenas nas vias coletoras, faltando assim, as vias internas do parcelamento;
- O abastecimento de água é realizado por meio de rede de distribuição de água da CAESB;
- Há rede de distribuição de energia elétrica pela CEB e iluminação pública;
- Há pavimentação asfáltica nas vias coletoras do parcelamento, nas vias internas a pavimentação é por blocos intertravados de concreto e há algumas vias internas sem pavimentação, apenas em chão batido;
- Possui sistema interno de coleta de resíduos sólidos, os quais são acondicionados em recipientes próprios, colocados nas calçadas e algumas lixeiras, e posteriormente, são coletados pelo Serviço de Limpeza Pública (SLU) do GDF. No entanto, encontramos muito lixo doméstico e



resíduos de construção nas vias internas do parcelamento e poucas lixeiras públicas;

- O esgotamento sanitário é realizado pelo sistema de esgoto da CAESB (Estação de Tratamento de Esgoto Sul). Não encontramos presença de esgoto *in natura* nas vias viárias.
- Não visualizamos erosões no parcelamento, nem nas extremidades da poligonal do parcelamento.
- Verifica-se ainda, que o parcelamento encontra-se com muitos resíduos sólidos e restos de construção em muitas vias internas, bem como, dentro da bacia de retenção há presença de muito lixo e até de carcaça de carro.

A figura 32 retrata sobre a realidade do Aterro do Jóquei, vulgarmente conhecido como Lixão da Estrutural.



Figura 32: A situação do Aterro Sanitário do DF – LIXÃO da Estrutural, com a presença dos catadores, cachorros, urubus, pombos e ducto de gás em chama.

A realidade do lixão da Estrutural é dura, impactante e diária, fomos informados que há 1820 catadores credenciados que estão trabalhando na separação do lixo dentro do aterro do Jóquei e esses trabalhadores não estão tendo o básico das condições de trabalho, tais como, banheiro, local de alimentação e água potável. Todos os dias estão expostos as situações de risco, agentes nocivos, caminhões e gases sendo liberados dos ductos. O trabalho realizado é extremamente importante para a população e o meio ambiente, mas torna-se necessário dar imediatamente condições de trabalho a esses trabalhadores e assim aumentar a qualidade de trabalho e de segurança dos mesmos.



Diante do exposto, concluímos que a poligonal do parcelamento de solo da Vila Estrutural, encontra-se com pavimentação por malha asfáltica e blocos intertravados de concreto, meio-fio, calçadas, sinalizações, distribuição de energia elétrica, rede de abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário. A drenagem não está concluída, visto que faltam as vias internas do parcelamento, bem como, a pavimentação de algumas vias internas.

E ainda, faltam muitas lixeiras públicas em diferentes vias, calçadas, há pouca arborização na cidade e há a necessidade de desenvolver um projeto de educação ambiental no parcelamento.

O Aterro do Jôquei – Lixão da Estrutural é uma realidade no local, sendo necessárias melhores condições de trabalho aos catadores, visto que, os mesmos não têm acesso à água potável, banheiros químicos e nem tão pouco, local para alimentação. Também é importante uma melhor sinalização na via de acesso ao aterro, porque há muito trânsito de caminhão e pessoas.

Há vários Espaços Livres de Uso Público, como praças, parques infantis, quadras poliesportivas e academia de exercício para idosos e jovens. Também, há presença dos equipamentos públicos comunitários, tais como, postos policiais, escolas, creches, centro de saúde, TRE, restaurante comunitário, CREAS, CRAS e conselho tutelar no parcelamento Vila Estrutural.

Este é o relatório s.m.j.

Brasília, 30 de agosto de 2012.

ANTÔNIO LUIS HARADA

Representante da CAESB

LUIZ ALBERTO MILLER SOBRINHO

Representante da CEB/GRUPAR

RICARDO TONELLI MUNHOZ

Representante da NOVACAP

CAROLINA A. RAMIRO S. S. BAPTISTA

Representante da SEC. De OBRAS/GRUPAR



## **ANEXO 2: Dossiê das principais denúncias do fórum de monitoramento do programa Brasília sustentável na cidade estrutural, Brasília-df.**

O Fórum de Monitoramento do Programa Brasília Sustentável na Cidade Estrutural vem encaminhar a Vossa Senhoria o Dossiê resumido das principais denúncias e reivindicações dos moradores dessa cidade sobre as ações do Programa Brasília Sustentável de iniciativa do Governo do Distrito Federal em parceria com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.

A região administrativa do Distrito Federal hoje conhecida como Cidade Estrutural surgiu na cidade de Brasília em meados da década de 70 em localização privilegiada, próxima ao Plano Piloto da capital federal. Entretanto, localizava-se na mesma área para onde era destinado todo lixo da cidade. A maior parte da sua população era formada por trabalhadores que sobreviviam da exploração do lixo e desde dessa época sofriam com a falta de condições mínimas de assistência dos serviços públicos básicos. Desde então, a Cidade recebeu um grande contingente de pessoas que, devido a falta de uma política que atendesse ao déficit habitacional da cidade, não tinham onde morar, fazendo com que antiga Vila Estrutural crescesse espantosamente em um curto período de tempo.

Durante todos esses anos de sua existência, os moradores tiveram que travar diversas batalhas contra o poder público, tanto no sentido de criar mecanismos de sobrevivência que suprisse a falta de assistência pública, direitos de todo cidadão, quanto no sentido de resistir às investidas violentas do governo na tentativa de desocupar a área. Um dos momentos que podemos citar como um dos mais difíceis que enfrentou a população da cidade foi a chamada “Operação Tornado”, coordenada pela Polícia Militar do DF em 1998, que tinha como estratégia a derrubada de barracos, proibição da entrada de material de construção, gás de cozinha e alimentos para abastecimento de supermercados. Mas, ainda que sofrida e castigada pela falta de amparo e pela condição de exclusão, a população da cidade, sem alternativas oferecidas pelo Estado, permaneceu bravamente construindo os laços que hoje constituem a história e cultura da cidade.

As lutas de resistência dos moradores da Estrutural e a impossibilidade de expulsão de todo o seu contingente populacional fez com que, em 2002, a Câmara Legislativa do DF aprovasse a Lei n. 530, que criou a Vila Estrutural e a Declarou como Zona Habitacional de Interesse Social e Público – ZHISP. E, no dia 23 de fevereiro de 2006, como já não podiam ser mais negadas as necessidades sociais, ambientais e econômicas das famílias que ali



moravam a mais de quarenta anos, o Governo do Distrito Federal assinou um contrato de empréstimo com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – Bird, denominado Programa Brasília Sustentável, no valor de US\$ 115 milhões, sendo US\$ 57,643 milhões a parte do Bird e US\$ 57,643 milhões a contrapartida do GDF.

O Programa Brasília Sustentável, segundo seu Manual Operacional, tem como público-alvo uma população de aproximadamente 1,5 milhões de habitantes divididos em três regiões: as populações de baixa renda da Vila Estrutural, inclusive os catadores de lixo do aterro do Jóquei; as populações de Águas Lindas do Goiás, pertencentes aos extratos sociais com baixos indicadores de desenvolvimento humano; e a população de classe média que vive na Colônia Agrícola Vicente Pires e em torno do lago Paranoá (Manual Operacional do Programa Brasília Sustentável, p. 9).

Além do Manual Operacional do Brasília Sustentável, foi construído um projeto específico para tratar das ações do programadas para a Cidade Estrutural, que tem sido chamado de Projeto Integrado Vila Estrutural – PIVE, e é sobre as ações desse projeto que se encaminham as denúncias do **Fórum de Monitoramento do Programa Brasília Sustentável na Cidade Estrutural** para a tomada de providências pelos órgãos responsáveis para a reparação das infrações que abaixo citaremos:

1. Conforme estabelece o Manual Operacional do Programa Brasília Sustentável, o caráter do programa deve ser de *“comprometimento com a sociedade civil organizada, mediante o estímulo à participação de empreendedores na definição e execução de ações de promoção social em áreas urbanas precárias”* (p.9), além disso, o PIVE tem como principal objetivo a *“regularização fundiária da Vila Estrutural com ampla participação da comunidade”*. Entretanto, este Fórum, representando antigos e novos grupos organizados da cidade, **não** reconhece que o processo de concepção, elaboração e implementação do Programa na Cidade Estrutural tenha levado em conta a participação efetiva da população nesse processo, sendo que as poucas reuniões realizadas no início do projeto não tinham como objetivo a construção participativa e conjunta do plano, mas sim sua mera apresentação. Além disso, no decorrer do processo de execução das obras, as previstas reuniões de acompanhamento e avaliação das ações do programa não aconteceram e, em decorrência disso, o projeto que foi apresentado nessas reuniões iniciais foi alterado diversas vezes sem que a população local fosse chamada para aprovar tais modificações. **Não** nos sentimos



contemplados, portanto, com os poucos esforços feitos no sentido de incluir a população local na construção do projeto de urbanização de nossa própria cidade.

2. A principal consequência da não participação da comunidade local no processo de construção e execução do projeto, tem sido, por exemplo, uma série de problemas relacionados com as obras de infraestrutura já realizadas e que agora passamos a citar:

a. O Projeto previa, em seu mapa inicial, a construção de três escolas de ensino fundamental e nove creches e jardins de infância espalhados na cidade, evitando o tumulto na entrada e saída de alunos e alcançando às comunidades das áreas mais afastadas do centro. Entretanto, as escolas construídas até agora, o Centro de Ensino Fundamental da Estrutural, e a Escola Classe II, foram construídas exatamente ao lado da Escola Classe I da Estrutural, descumprindo o projeto inicial, conforme pode ser comprovado na ata da reunião do PIVE do dia 26 de fevereiro de 2008 (vide anexo), causando transtornos irreversíveis à população local. Além disso, no escopo do projeto, foi realizada a reforma da Escola Classe I da Estrutural, que desde o início tem sido tratada como obra provisória por estar assentada num local onde antes funcionou um aterro, estando, portanto, sujeita a riscos de explosão e abalos na estrutura, colocando em risco nossas crianças e desperdiçando o dinheiro público;

b. A avenida central da cidade, vulgarmente conhecida como Avenida Luis Estevão, que comporta grande parte do trânsito de veículos da cidade, assim, como as principais vias de acesso à Estrutural, foram construídas em dimensões desproporcionais às necessidades locais, provocando a morte por atropelamento de três crianças só no primeiro semestre desse ano. Segundo o item 2.5 da Licença de Instalação n°. 008/2007 (Licença de Instalação para a regularização de parcelamento de solo para fins urbanos da Vila Estrutural), *“com a finalidade de implantar passarelas e ciclovias, deverá ser elaborado um estudo, com planilha de custos, que contemple a análise do fluxo de pedestres e ciclistas ao longo da Via Estrutural, considerando os grandes centros urbanos (Setor de Indústria e Abastecimento, Setor Habitacional Vicente Pires, Taguatinga e Plano Piloto)”* (L.I. n°.008/2007, pp.3), de acordo com o que prevê o texto, que condiciona todas as obras da Estrutural, um estudo deveria ser elaborado a fim de atender às necessidades próprias da cidade que, para os que a conhecem, tem a bicicleta como um de seus principais meios de transporte, sendo muito usado inclusive por crianças. Entretanto, nenhuma das vias construídas pelo projeto acomoda esse grande fluxo de ciclistas e pedestres nem destina local seguro e próprio a essa população, não reservando também um espaço para o estacionamento de carros que geralmente ficam sobre as poucas calçadas obrigando os pedestres a disputar um espaço com os carros e



bicicletas que circulam na rua, colocando em risco de morte, como lamentavelmente já fomos testemunhas, os cidadãos de nossa cidade.

c. Uma das principais obras a serem realizadas pelo projeto é a construção da malha de esgotos e asfaltamento das ruas da cidade (conforme previsto na “Nota sobre os objetivos e os recursos do Programa Brasília Sustentável”, enviada ao Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil – DF), obras essas, que segundo disse o representante da Unidade Gerenciadora do Projeto em reunião do Fórum no dia 15 de abril de 2007, já consumiram cerca de sessenta por cento dos recursos do projeto. Essas obras, entretanto, apesar de acabarem de ser concluídas, já começam a dar problemas, sobretudo pela qualidade do material que foi utilizado, aja vista os diversos casos testemunhados na cidade de estouramento de canos e buracos e irregularidades no asfalto, nos fazendo questionar sobre a durabilidade dos materiais utilizados e a lisura do próprio programa dado o contingente de recursos gastos até agora, gerando motivos de desconfiança quanto às políticas públicas do Governo do Distrito Federal na cidade.

d. Outra componente importante do PIVE é a construção de 1290 casas destinadas a abrigar as famílias que deverão ser realocadas como consequência do projeto urbanístico. Um dos blocos de casas que estão sendo construídas localiza-se a poucos metros de onde hoje funciona o lixão da Estrutural, de onde escorre diariamente o “churume” do lixo, o mau cheiro, gases e toda sorte de pragas que vivem no local, deixando os futuros moradores dessas casas sujeitos a todo tipo de doenças e outros perigos à vida, como explosões e incêndios provocados pelos gases próprios do lixão. Dessa forma, a construção **descumpre** totalmente ao objetivo do PIVE de “*garantir a melhoria das condições de moradia, atendendo os critérios de habitabilidade*”. Segundo a Licença de Instalação nº. 008/2007 do IBAMA no seu item 2.24, “*a empreendedora deverá elaborar estudo técnico analítico da área potencialmente contaminada associada ao aterro da Estrutural, a qual deverá conter propostas mitigadoras ou de desocupação da área, tendo em vista as consequências adversas da existência e avanço da pluma de contaminação sobre presença humana naquele local*”. **Não** consideramos, assim, dado a proximidade inaceitável das casas que estão sendo construídas do lixão, que esta cláusula, que condiciona todo o conjunto de obras do projeto, esteja sendo cumprida, antes disso, a própria executora do projeto que deveria prezar pela desocupação da área, expõe a vida humana a diversos riscos já reconhecidos e proibidos pelo órgão ambiental. A construção deste conjunto de casas **ignora**, portanto, o objetivo 2 do *Project Appraisal Document – PAD*, que diz ser objetivo do projeto: “*melhorar a qualidade*



de vida da população de baixa renda da Vila Estrutura, que atualmente sobrevive em ambiente insalubre, próxima ao lixão e sem urbanização adequada, promovendo a sua inclusão social”. Além disso, **não** consideramos que o tamanho planejado para as casas e nem a distância que têm uma das outras, atendem aos critérios de habitação humana digna ou aos limites que permitem uma relação de vizinhança saudável, **não** cumprindo, portanto, estas unidades habitacionais sua função social.

3. Além das questões acima levantadas sobre as obras que já foram e estão sendo executadas na cidade, nos manifestamos ainda sobre o outro importante componente do projeto que é o processo de desativação do Lixão da Estrutural e construção do novo aterro. O Programa Integrado Vila Estrutural destaca como um dos principais benefícios socioambientais esperados com a implementação do Programa os seguintes itens: “o término das atividades do Aterro Controlado do Jóquei Clube (Lixão da Estrutural) trará benefícios diretos à população residente da Vila Estrutural, mediante a recuperação de uma área degradada, a remediação das fontes de contaminação das águas superficiais e subterrâneas e a diminuição dos vetores de transmissão de doenças infectocontagiosas e de veiculação hídrica, bem como a preservação da biodiversidade e qualidade das águas do Parque Nacional de Brasília, que terá cessado um dos principais conflitos de uso existentes em seu entorno”; e ainda, “a construção do Aterro Sanitário atenderá a uma antiga reivindicação da sociedade civil e ao Ministério Público Federal, que vem pressionando os governantes a implantar um aterro sanitário para destinação adequada dos resíduos, inexistente no DF desde sua criação” (PIVE, pp.9). Além disso, está escrito no Contrato de Empréstimo nº. 7326–BR entre o Bird e a República Federativa do Brasil, de 23 de fevereiro de 2006, em seu anexo 2, parte C, itens 3 e 4, que é objetivo do projeto: “3 – Determinar um curso de ação para o futuro fechamento do aterro de resíduos sólidos do Jóquei Clube, com base nas várias alternativas propostas nos projetos técnicos, e executar trabalhos de construção civil de acordo com os designs aprovados; 4 – Construir um aterro sanitário para resíduos sólidos, de acordo com os designs técnicos desenvolvidos e aprovados neste projeto” (Contrato de Empréstimo nº. 7326–BR). Entretanto, desde a data de assinatura do Contrato de Empréstimo e do início das obras na cidade, o Lixão do Jóquei continua funcionando normalmente sem que tenha sido feita nenhuma intervenção no sentido de seu fechamento e, ainda menos, sobre a recuperação da área, **descumprindo**, portanto, a cláusula 2.23 do licenciamento ambiental nº. 008/2007 que diz: “A empreendedora deverá encaminhar relatórios semestrais detalhados sobre o cumprimento do cronograma de desativação, saneamento, e recuperação do aterro



da Estrutural, o qual deverá ser elaborado pela empresa executora do contrato”, e, uma vez que esta é cláusula condicionante do projeto, consideramos que a continuidade das obras na cidade se dá em desconsideração do objetivo principal de recuperação ambiental do Parque Nacional de Brasília. Em reunião do Fórum de Monitoramento das obras do PIVE no dia 17 de abril de 2009 (vide ata em anexo), o senhor Enivaldo Alves Silva, da Unidade Gerenciadora do Programa Brasília Sustentável – UGP, declarou que os recursos provenientes do Banco Internacional não seriam suficientes para a atividade de encerramento e recuperação do Lixão da Estrutural e construção do novo aterro na cidade de Samambaia, o teria que ser feito com recursos do Governo do Distrito Federal, em **contradição**, portanto, com o previsto no PIVE, que diz: *“A participação do Banco Mundial está distribuída da seguinte maneira: 34,2 milhões de dólares, ou seja, 89,1% dos recursos necessários para a implementação do programa da Vila estrutural; 6,6 milhões de dólares para o fechamento do aterro do Jóquei Clube e abertura do novo aterro sanitário, correspondendo a 100% dos recursos necessários à ação* (grifo nosso); *e 5,4 milhões de dólares para o gerenciamento do programa, também correspondente a 100% dos recursos necessários alocados”*(PIVE, pp.8), sendo este um sinal, se esse for o caso, de mal gerenciamento dos recursos públicos e inadequação do plano orçamentário proposto. Outra questão a respeito das ações planejadas para solucionar o problema do lixão, é a destinação dos trabalhadores que se ocupam da seleção de lixo que, de acordo com o Contrato de Empréstimo 7326–BR, anexo 2, parte B, item 2, participariam da componente de Inclusão Social e Proteção Ambiental, sendo tarefa do programa *“(a) Desenvolver um plano de inclusão social para catadores de lixo do aterro de resíduos sólidos do Jóquei Clube, a fim de permitir que sejam melhoradas suas condições de trabalho e sociais, devendo incluir, inter alia: (i) programas de desenvolvimento profissional e pessoal e (ii) atividades de apoio social; (b) executar o referido plano de inclusão social, realizando as atividades sociais e técnicas previstas nesse plano, e realizando trabalhos de construção civil e fornecendo equipamentos aos catadores de lixo”*(Contrato de Empréstimo, pp.17), todavia, transcorridos aproximadamente três anos do início do programa, segundo relato do grupo de catadores nas reuniões do Fórum, nenhuma dessas ações aconteceram efetivamente, nem atividades de capacitação para inclusão no mercado de trabalho ou mesmo projetos de educação ambiental e sanitária, a única informação que tiveram é que parte deles, por volta de 900 pessoas, serão incluídas no projeto da construção de três centros de triagem, previstos no PIVE. A medida, entretanto, **não** atenderá todo o contingente de trabalhadores do lixo, cerca de 1600 cadastrados, deixando muitos desses trabalhadores sem emprego ou



assistência, causando, portanto, um prejuízo social a muitas famílias de nossa cidade, **não** alcançando o objetivo posto de *“possibilitar que as atuais famílias consigam obter renda suficiente para se manter no local e a especulação imobiliária não provoque a expulsão das famílias que tanto lutaram para permanecer na Vila”*, que bem previa o projeto (PIVE, pp.53).

4. E, por fim, queremos destacar aquela que consideramos ser a infração mais grave aos Direitos Humanos, reconhecidos internacionalmente, cometida pela equipe executora do Programa Brasília Sustentável na Cidade Estrutural, a saber, o processo de realocação/reassentamento das famílias da cidade. O principal documento que especifica as regras e objetivos a serem seguidos nesse processo é o Plano Físico e Social de Realocação e Reassentamento das Famílias Beneficiárias do projeto Integrado Vila Estrutural, de maio de 2008, segundo este documento, *“a realocação das famílias que ocupam lotes considerados inadequados do ponto de vista ambiental e de salubridade ou que deverão ser realocados por razões de adequações urbanísticas fundamentais para a regularização da ocupação, é parte fundamental do PIVE, imprescindível para se garantir melhoria da qualidade de vida à população e a conseqüente regularização da cidade, e objeto deste Projeto”* (PIVE, pp.11). O Plano prevê ainda que esta realocação deve seguir alguns critérios básicos, sobretudo, *“visando garantir a preservação das **relações de vizinhança e permitir que as famílias realocadas/reassentadas reconstruam seus laços afetivos e nunca sejam prejudicadas financeiramente. (...) tem como principal meta garantir a recomposição da qualidade de vida das famílias afetadas pelo empreendimento, tanto no aspecto físico, perda de moradia, como em outros aspectos, como perda de rendimentos financeiros (interrupção de atividades produtivas), perdas da quebra da rede de apoio social, das relações de vizinhança”***(PIVE, pp.14). Além disso, no processo de negociação com as famílias seria fundamental: *“garantir a oferta de diferentes opções de atendimento. É fundamental que a política de Reassentamento Involuntário ofereça opções de atendimento à população afetada. Isto se deve porque as famílias possuem realidades diferentes, que requerem soluções diferentes; Garantir a melhoria ou manutenção das condições de moradia. As moradias a serem ofertadas para o reassentamento deverão atender ao critério de habitabilidade, e devem ser compatíveis com a realidade local, ou seja, que respeite a forma de vida da população afetada (...); Garantir a possibilidade da manutenção da atividade produtiva. As famílias que tiverem suas atividades produtivas interrompidas ou reduzidas durante a implantação do projeto, em função da alteração do “status quo” anterior à obra deverão ser*



*compensadas por essas perdas, para que possam retomar essas atividades no menor tempo possível; Garantia da oferta de serviços sociais, como por exemplo: educação, saúde, transporte público, etc.; Busca permanente da minimização dos impactos sociais e/ou ambientais sobre a população”; e a garantia do Governo do Distrito Federal de que: “Não serão impostas condições de negociações que impeçam as famílias de retomarem suas atividades cotidianas; A população não será pressionada a desocupar seus lotes visando atender ao cronograma da obra, caso venha a ocorrer atrasos no cronograma das obras de construção das casas para reassentamento”(PIVE, pp.15 e 16). Sobre os significados e prazos, o Plano esclarece: “reassentamento significa a oferta de moradia fora da área do projeto para as famílias afetadas pela intervenção governamental”, e mais, “o Plano visa assegurar que todas as famílias estarão morando em suas novas residências quando as obras de urbanização atingirem os locais onde anteriormente residiam, os quais deverão estar desocupados/desobstruídos”.*

Destacados os critérios e objetivos previstos no Plano de Realocação/Reassentamento, passemos agora para a narração de como se deu na prática esse processo. A partir do mês de julho de 2008, as famílias que moravam no setor de chácaras dos córregos Cabeceira do Valo receberam a intimação (vide documento em anexo) do Governo do Distrito Federal para desocuparem a área sob risco de grave acidente ambiental e em decorrência das obras do PIVE, sem alternativas de escolha de permanência ou não, ou de negociação do local para onde seriam destinados, sendo dado um prazo de poucas horas para que a área fosse desocupada. É importante ressaltar que junto com o risco ambiental, até então desconhecido, havia uma aproximação do fim do prazo de desocupação da área, conforme previa o licenciamento ambiental do IBAMA, o que pode não ter sido simples coincidência. Seguindo a intimação, as famílias que possuíam produção agrícola e animal na área, foram transferidas de maneira truculenta, com muitas crianças assistindo a derrubada de suas casas, para uma área na região do Recanto das Emas, chamada Núcleo Rural Monjolo, com uma distância considerável da Cidade Estrutural, onde essas famílias tinham seus laços comunitários de vizinhança, trabalho e produção, provocando danos financeiros, morais e psicológicos,. Chegando lá o que os esperava era uma área sem a infraestrutura mínima para a habitação e, muito menos, para trabalho rural. As famílias foram literalmente deixadas em uma área embaixo de barracos de lona e com banheiros químicos, sem serviços de abastecimento de água e energia elétrica. Além disso, em decorrência da distância do local para a cidade mais próxima, essas famílias ficaram sem acesso a escola, serviços básicos de saúde e transporte e



demais atendimentos de assistência pública. Por tudo isso, tiveram perdas irreparáveis, como a morte de idosos e ausência na escola de muitas crianças que pelo resto do ano letivo não puderam ir à escola. Soma-se a isso, o fato de que todas as famílias foram prejudicadas financeiramente, seja em termos de produção, já que perderam animais e plantações e agora já não tinham condições retomar as atividades agrícolas, seja quanto aos empregos, que com a distância e a falta de condições de acesso, tiveram que abandonar. Conforme pode ser comprovado no Relatório Pericial 81/2009 – DPE/DPD, do Ministério Público da União e no Relatório das Atividades do Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil na Cidade Estrutural (vide documentos em anexo) as condições de insalubridade e desumanas ainda perduram passados quase um ano da remoção das famílias. E, para completar o desastre humano e ambiental de todo este processo, a região para onde foram transferidas as famílias, o Núcleo Rural Monjolo, pertence a uma área de preservação ambiental permanente, uma APP, o que não permite a ocupação humana da área sob o risco de prejuízo de importantes nascentes do Distrito Federal, longe de respeitar o que previu o PIVE quando diz que *“o parcelamento deverá ser implantado observando as normas e condicionamentos ambientais para a correta utilização e manejo sustentável da área”*(PIVE, pp.58), deixando, além disso, novamente sujeitas à transferência as famílias que, passados quase um ano, não sabem até agora seu destino. A situação em que se encontram hoje é de completa incerteza, não só pelas questões ambientais, mas porque a cada dia recebem uma lista diversa das famílias que têm direito a um ressarcimento do governo, ou mesmo são emitidos documentos que destinam uma mesma área a duas famílias diferentes, de forma que não têm garantias alguma de seu futuro, não podendo fazer projetos futuros ou iniciar qualquer tipo de empreendimento. Além de provocar uma série de desentendimentos entre a própria comunidade.

Consideramos, portanto, que todo o processo de implementação do Programa Brasília Sustentável não levou em consideração:

O Artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos que diz:

*“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis.”*

O Artigo 1º da Constituição Federal que diz:

*“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito e tem como fundamentos:*



*I – a cidadania;*

*III – a dignidade da pessoa humana;*

Assim como seu Artigo 5º inciso III que diz:

*“ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante”*

E o Artigo 6º da mesma carta que diz:

*São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, nos termos desta Constituição.”*

Ao Artigo 314 da Lei Orgânica do Distrito Federal, quando diz:

*“A política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes, e compreende o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, ocupação ordenada do território, uso dos bens e distribuição adequada de serviços e equipamentos públicos por parte da população.*

*I – uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território;*

*II – o acesso de todos a condições adequadas de moradia, saneamento básico, transporte, saúde, segurança pública, educação, cultura e lazer.*

E o Artigo 331 da mesma Lei que diz:

*“É vedada a implantação de assentamento populacional sem que sejam observados os pressupostos obrigatórios de infra-estrutura e saneamento básico, bem como o disposto no artigo 289.”*

*“Art.289 – Cabe ao Poder Público, na forma da lei, exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, ao qual se dará publicidade, ficando à disposição do público por no mínimo trinta dias antes da audiência pública obrigatória.”*

Uma vez, infringidas as legislações internacionais, nacionais e locais, por tudo que até aqui foi relatado, o Fórum de Monitoramento do Programa Brasília Sustentável na Cidade Estrutural vem exigir junto aos órgãos locais, nacionais e internacionais:

➤ A investigação e apuração das denúncias aqui apresentadas;



- a responsabilização de todos os executores do Programa, principalmente no âmbito do Governo do Distrito Federal e do Banco Mundial, partes “mutuário” e “banco” do Contrato de Empréstimo, pelo descumprimento das cláusulas do Licenciamento Ambiental, do Contrato de Empréstimo, do próprio Programa Brasília Sustentável e do Programa Integrado Vila Estrutural, pela má administração do recurso público e pela violação dos Direitos Humanos, acontecidas em decorrência do programa, conforme relatamos acima
- o recadastramento das famílias do Núcleo Rural Monjolo;
- a indenização pelos danos causados à comunidade que hoje reside no Núcleo Rural Monjolo e a urgente definição da destinação dessas famílias, respeitando os critérios de habitabilidade, dignidade e cidadania, sem causar prejuízos ainda maiores à vida humana.
- A realização de uma Audiência Pública na Cidade Estrutural como forma de retratação pública pela não inclusão em todo o processo de implementação do Projeto e com o objetivo de levantar as demandas atuais da população diante das obras realizadas;
- O embargo das obras do conjunto de casas que estão sendo construídas ao lado do lixão e sua reconstrução em nova área e no tamanho que atenda às necessidades das famílias que nelas irão residir;
- O reparo das obras que já apresentam sinais de desgaste;
- A desativação do lixão e recuperação ambiental da área;
- A inclusão social de todo o grupo de catadores que hoje trabalham no lixo e não apenas o número de 900 previsto. Para isso, sugerimos, além da inclusão de parte do grupo nos centros de triagem, a qualificação profissional e inclusão no mercado de trabalho para aqueles que não querem mais trabalhar com o lixo e, por fim, a aposentadoria por insalubridade para aqueles que trabalham a mais de vinte anos no lixo.

Brasília, 07 de setembro de 2009.

Fórum de Monitoramento do Programa Brasília Sustentável na Cidade Estrutural.