



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Meio Cheio, Meio Vazio: **uma análise dos vazios urbanos de Brasília**

Luciana Rocha de Moraes
Dissertação de Mestrado
Linha de Pesquisa: Projeto e Planejamento
Brasília, DF.
2018



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

**Meio cheio, meio vazio: uma análise
dos vazios urbanos de Brasília.**

Luciana Rocha de Moraes
Dissertação de Mestrado
Linha de Pesquisa: Projeto e Planejamento
Brasília, DF.
2018

LUCIANA ROCHA DE MORAES

**MEIO CHEIO, MEIO VAZIO: UMA ANÁLISE DOS VAZIOS
URBANOS DE BRASÍLIA**

Dissertação de Mestrado
apresentado ao Programa de Pós-
Graduação da Universidade de Brasília
como parte dos requisitos necessários
para a obtenção do grau de mestre em
Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Benny Schvarsberg

Brasília, DF

2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA FACULDADE DE ARQUITETURA E
URBANISMO PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM
ARQUITETURA E URBANISMO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MEIO CHEIO, MEIO VAZIO: UMA ANÁLISE DOS VAZIOS URBANOS DE
BRASÍLIA

Aluno (a): Luciana Rocha de Moraes

Orientador (a): Benny Schvarsberg

**BANCA EXAMINADORA: PROJETO DE DISSERTAÇÃO DE
MESTRADO**

Membros:

1. Prof. Benny Schvarsberg (Presidente - FAU – UNB)

2. Prof. Rômulo Ribeiro (FAU – UNB)

3. Dr. Sergio Ulisses Silva Jatobá (Codeplan)

4. Prof. Ricardo Farret (FAU – UNB)

Data: 11/06/2018

Dedico este trabalho à sociedade brasileira que permitiu minha instrução profissional e investiu na minha jornada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Maria do Carmo e Moises, pelo amor e apoio incondicional. Aos meus irmãos, Fernanda e Matheus, meus exemplos de determinação e carinho. A todos os meus familiares, especialmente às mulheres de fibra da minha família que me ensinaram a ser forte e, sem sombra de dúvida, sempre torceram pelo meu desenvolvimento e sucesso.

Ao meu querido e amado companheiro de jornada, Pedro Júlio, minha alegria e meu exemplo. Aos meus queridos amigos por fazerem da vida um caminho mais leve e por estarem ao meu lado em todos os momentos.

Ao Professor Benny Schvarsberg, meu orientador, que me guiou pelo labirinto de ideias da pesquisa acadêmica. Aos profissionais que eu tive e tenho a honra de trabalhar e que me mostraram no dia a dia os encantos e os percalços da profissão que tanto amo.

A todos os demais professores e funcionários do Curso de Arquitetura e Urbanismo, por mostrarem, desde minha graduação, a necessidade de desenvolvermos um olhar crítico em relação ao papel que a Arquitetura e o Urbanismo desempenham em nossa sociedade. Aos integrantes da banca e suas contribuições engrandecedoras e à SEGETH – Secretaria de Estado Gestão do território e Habitação que disponibilizou os dados que tornou esta pesquisa possível.

À Universidade de Brasília e à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pela oportunidade ímpar que me foi conferida de fazer parte de tão grandiosa instituição.

RESUMO

Esta pesquisa define-se como um exercício empírico experimental de análise dos vazios¹ urbanos em Brasília² dentro de uma perspectiva de segregação socioespacial. O objetivo é verificar o pressuposto de que os vazios urbanos contribuem para a produção e reprodução da segregação e exclusão socioespacial de Brasília. Para isso, foi feita uma análise acerca das noções de vazios urbanos identificados e das diferentes interpretações contidas no entendimento fragmentado desse conceito. E, a partir desse apanhado, definiu-se o recorte conceitual que serviu de base para a reflexão proposta que consistiu em avaliar o cenário socioespacial de Brasília e, segundo a reflexão teórica dos vazios urbanos e da avaliação do contexto estudado, identificou-se empiricamente os vazios urbanos do recorte espacial definido pelo Distrito Federal. Apoiada nessa avaliação espacial, a pesquisa avaliou as implicações socioespaciais dessa configuração dentro das estratégias de ordenamento territorial, buscando compreender as características específicas, os usos e as situações dos vazios urbanos nos seus contextos particulares. Para, por fim, concluiu-se que os vazios urbanos correspondem à uma parcela relevante do território do Distrito Federal e que esses objetos têm implicações relevantes e ambíguas para o desenvolvimento urbano, ora como elementos de segregação, ora como ferramentas de promoção de equilíbrio socioespacial.

PALAVRAS CHAVE: VAZIOS URBANOS; SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL; BRASÍLIA.

¹ A palavra “vazio”, empregada nesse estudo, não significa, necessariamente, estar desocupado e que estar desocupado não significa estar vazio. Essa classificação depende do contexto urbano, da destinação da área, de como é feito o uso e ocupação do solo e das implicações sociais de sua conformação.

² Denomina-se Brasília a RAI delimitada pelo perímetro tombado inserido no Distrito Federal. Entretanto, este estudo toma como Brasília a dinâmica metropolitana definida pelo conjunto urbano entendido pela CODEPLAN como Área Metropolitana de Brasília AMB (GDF, 2014), não somente a região do Plano Piloto.

ABSTRACT

This research is defined as an experimental empirical exercise of analysis of the urban voids in Brasília³ in a perspective of socio-spatial segregation. The objective is to verify the hypothesis that urban voids contribute to the production and reproduction of the social and spatial segregation in Brasília. We developed a theoretical debate about the notions of urban voids and the different interpretations contained in the fragmented understanding of this concept. Based on this research, a conceptual definition was made to guide the reflection established for this research that consisted in evaluate the socio-spatial scenario of Brasília and , from the theoretical reflection of the urban voids and the evaluation of the studied context, the last phase consisted in an empirical identification of urban voids in Distrito Federal. Based on this spatial evaluation, we have evaluated the socio-spatial implications of this configuration by observation of the territorial planning strategies related to the urbans voids. The study sought to understand the specific characteristics, uses and situations of urban voids in their particular contexts in the city.

KEY WORDS: URBAN VOIDS; SOCIO-SPACIAL SEGREGATION; BRASÍLIA.

³This study considers as Brasília the Metropolitan Area of Brasília AMB, defined by CODEPLAN (GDF, 2014), not only the region of the Pilot Plan.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1: Evolução Urbana..... | 55 |
| Figura 2: Faixas de Densidade Distrito Federal | 71 |
| Figura 3: Lotes regulares e irregulares | 73 |
| Figura 4: Lotes regulares e irregulares | 76 |
| Figura 5: Regiões Administrativa e Unidade de Planejamento Territorial..... | 91 |
| Figura 6: Estratégias PDOT/DF..... | 98 |
| Figura 7: Estratégias PDOT/DF..... | 101 |
| Figura 8: Áreas Excluídas..... | 105 |
| Figura 9: Área de Estudo Classificada..... | 106 |
| Figura 10: Área de estudo dividida..... | 107 |
| Figura 11: Esquema metodologia | 108 |
| Figura 12: Área de estudo vazios glebas | 110 |
| Figura 13: Área de estudo vazios glebas - eixos..... | 111 |
| Figura 14: Área de estudo vazios glebas – Zoneamento PDOT/DF..... | 112 |
| Figura 15: Área de estudo vazios glebas – densidades..... | 113 |
| Figura 16: Área de estudo vazios glebas – Estratégias de Habitação e Regularização PDOT/DF..... | 115 |
| Figura 17: Área de estudo vazios glebas – Estratégias de Revitalização e Dinamização PDOT/DF..... | 116 |
| Figura 18: Levantamento total de lotes (ocupação) do DF..... | 117 |
| Figura 19: Lotes irregulares e lotes de ocupação irregular..... | 118 |
| Figura 20: Lotes regulares ocupados, vagos e subutilizados..... | 119 |
| Figura 21: Área de estudo vazios lotes vagos e subutilizados..... | 120 |
| Figura 22: Área de estudo vazios lotes – zoneamento PDOT/DF..... | 121 |
| Figura 23: Área de estudo vazios lotes – densidades | 123 |
| Figura 24: Área de estudo vazios lotes– tamanhos..... | 124 |
| Figura 25: Área de estudo vazios lotes – Estratégias de Revitalização e Dinamização PDOT/DF..... | 126 |
| Figura 26: Área de estudo vazios lotes– Estratégias de Habitação e Regularização PDOT/DF..... | 127 |
| Figura 27: Espacialização dos Lote e Glebas | 130 |

LISTA DE TABELA

| | |
|---|----|
| Tabela 3: o lugar do vazio no tecido urbano..... | 36 |
| Tabela 1: Municípios com Plano Diretor e Lei Específica de PEUC segundo classes de tamanho de população. | 49 |
| Tabela 2: Regulamentação e aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo nos municípios com população acima de 100.000hab..... | 50 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1: Áreas glebas por zona e relativa a cada zona (Anexo III, tabela 1) | 112 |
| Gráfico 2: Classificação das Densidades das Glebas– PDOT/DF (anexo III, tabela 2) | 114 |
| Gráfico 3: Área dos lotes por Zonas e relativa em cada zona do DF – PDOT/DF (Anexo III, tabela 7) | 121 |
| Gráfico 4: Número de lotes por Zonas do DF – PDOT/DF (Anexo III, tabela 8) | 122 |
| Gráfico 5: Classificação das Densidades dos lotes– PDOT/DF (Anexo III, tabela 9)..... | 123 |
| Gráfico 6: Divisão dos tamanhos dos lotes– PDOT/DF (Anexo III, tabela 10) | 125 |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| CAPÍTULO 1: A AMPLITUDE DOS VAZIOS URBANOS | 18 |
| 1.1 A polivalência do conceito | 20 |
| 1.1.1 Abordagens contemporâneas e a fragmentação do conceito | 21 |
| 1.2 Recorte Conceitual | 36 |
| CAPÍTULO 2: OS VAZIOS URBANOS DO DISTRITO FEDERAL..... | 42 |
| 2.1. Os vazios urbanos na realidade brasileira..... | 43 |
| 2.1.1. A evolução dos vazios e a história urbana brasileira | 43 |
| 2.1.2. Política pública urbana e os vazios urbanos..... | 45 |
| 2.2. A singularidade da formação socioespacial da capital federal ... | 53 |
| 2.3. O recorte socioespacial de Brasília | 56 |
| 2.4. Os vazios urbanos da capital modernista | 62 |
| 2.4.1. Vazios e a ocupação dispersa: exclusão urbana x qualidade ambiental | 67 |
| 2.4.2. Vazios e a questão de ocupação irregular | 72 |
| 2.4.3. Vazios e o déficit habitação | 80 |
| CAPÍTULO 3: ANÁLISE DOS VAZIOS URBANOS NO DISTRITO FEDERAL | 86 |
| 3.1. Os vazios tratados sob a perspectiva de planejamento territorial e urbano no DF | 86 |
| 3.1.1 O PDOT/DF e seus conceitos | 88 |
| 3.1.2 A organização territorial do PDOT/DF e os vazios urbanos | 90 |
| 3.1.3 As Estratégias do PDOT/DF e os vazios urbanos..... | 97 |
| 3.1.4 Os instrumentos do PDOT/DF e os vazios urbanos..... | 101 |
| 3.2. Análise espacial dos vazios urbanos em Brasília..... | 104 |
| 3.2.1 As glebas e os grandes vazios entre os aglomerados urbanos | 109 |
| 3.2.2 Os lotes e os vazios nas áreas urbanizadas | 117 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 134 |
| BIBLIOGRAFIA | 146 |

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil deu-se de maneira rápida e desordenada. A modernização do meio rural e a industrialização expulsaram as pessoas do campo para as cidades e, em quarenta anos, o país inverteu seu lugar de moradia⁴.

Esse movimento meteórico, marcado pelo turbilhão demográfico, deixou profundas marcas no território nacional. A urbanização brasileira aprofundou e evidenciou a segregação socioespacial do país, trazendo com ela consequências que podemos notar nas cidades hoje.

O rápido crescimento do nosso meio urbano teve como modelo a ocupação extensiva do território, marcada pela periferização, pela baixa densidade e a pela baixa eficiência funcional. Essa pressão pela expansão horizontal da cidade é resultado, muitas vezes, da produção especulativa do espaço e tem, como consequência, territórios urbanos dispersos, fragmentados, com extensas áreas vazias que interferem diretamente na dinâmica das nossas cidades (SANTORO; COBRA; BOMDUKI, 2000).

Nesse contexto, o meio urbano é produzido e consumido em um processo social único que tem, muitas vezes, seus caminhos comandados por uma minoria privilegiada. Nessa dinâmica de detenção da produção do espaço, a classe dominante controla o meio urbano por intermédio de três mecanismos principais: econômico, político e ideológico, (VILLAÇA, 2001, p.335). Não é por acaso que vemos hoje centros de grandes cidades abandonados pela população de alta renda e tomados pelas classes populares, em uma dinâmica de “decadência” e “deterioração” (VILLAÇA, 2001, p.277).

Na disputa pela localização urbana, são diversos os atores sociais que contribuem para modificação do espaço. Corrêa (1989) individualiza cinco agentes principais responsáveis pela produção das cidades: os proprietários do meio de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos. Dentre esses agentes, são os grupos socialmente excluídos que sofrem o maior ônus desse processo de ocupação espacial, resultado de uma dinâmica fundiária e habitacional excludente. Afinal, são os mais vulneráveis que acabam sendo empurrados para regiões carentes de serviços públicos, situadas, na maioria das vezes, nas periferias urbanas (MARICATO, 2007).

⁴ De 1940 a 1980 a taxa de urbanização pulou de 26,35% para 68,86% (SANTOS,2009, p 31).

As cidades brasileiras, principalmente as grandes cidades, estão cada vez mais associadas à pobreza. São nesses centros que o abismo social emerge e o espaço urbano torna-se, ao mesmo tempo, palco de conflitos crescentes e “[...] lugar geográfico e político da possibilidade de soluções.” (SANTOS.2009, P.11). Neste cenário, o estudo dos vazios urbanos surge como elemento essencial para o entendimento da conjuntura socioespacial de nossas cidades na medida em que interferem direta e indiretamente na dinâmica fundiária, imobiliária e social.

Esse fenômeno está, muitas vezes, associado à falta de infraestrutura, à supervalorização da terra urbana e ao aumento das distâncias entre casa e moradia. Smoka (2002) chama atenção para o impacto que esses elementos têm no contexto latino-americano. Ao mesmo tempo em que se têm grandes áreas vazias localizadas em regiões centrais urbanizadas, boa parte da população é relegada a regiões distantes desprovidas de serviços, equipamentos e infraestrutura, sujeita a condições precárias de vida.

Dentro dessa situação contraditória, “[...] a existência de *tierras vacantes* refletem para muitos a crueldade de uma lógica econômica em que a existência de recursos não é condição suficiente em si mesma para atender a quem necessita.”⁵ (SMOLKA, 2002, p. 7). Esse fundamento segregacionista tem origem na prerrogativa da apropriação particular de um valor gerado pelo esforço da coletividade.

A condição de exclusão social dos vazios urbanos ganha contornos mais nocivos nas áreas centrais onde se concentram as maiores oportunidades de acesso à urbanidade. Enquanto as pessoas se afastam dos centros para as áreas mais periféricas, áreas centrais permanecem ociosas e o direito à cidade torna-se uma realidade cada vez mais distante para muitos.

É evidente que as regiões subutilizadas em áreas de urbanização não consolidada também contribuem para a perversidade social da cidade, mas são as regiões urbanizadas que adicionam um peso mais expressivo a essa condição. São esses vazios dotados de serviços, comércios, empregos, infraestrutura básica e transporte público que, apresentando um grande potencial inclusivo, acabam por representar verdadeiro catalisador do quadro de segregação da cidade.

⁵ “Así la existencia de tierras vacantes refleja para muchos la crueldad de una lógica económica en que la existencia de recursos no es condición suficiente en sí misma para atender a quienes lo necesitan.” (Tradução livre).

De fato, é incoerente ter, de um lado, terras urbanizadas sem uso e, de outro, gente vivendo em condições precárias, na informalidade. Contudo, nem todo vazio urbano é fruto de uma retenção especulativa. Muitos podem ser os motivos que levaram a terra a ficar ou permanecer vazia (terras de litígio, indefinição jurídica, áreas decadentes, falta de demanda solvente de mercado, etc.). Dessa forma, medidas de caráter punitivo podem revelar-se, muitas vezes, contraproducentes (SMOLKA, 2002).

Nesse sentido, é importante superar a visão simplista e reducionista da questão. Os vazios urbanos têm grande importância no contexto urbano. É justamente o fato de não serem utilizados que os torna espaços de oportunidades nas cidades como reserva estratégica, área para crescimento, para proteção ambiental, para criação de habitação de interesse social, para implantação de equipamento público, etc.

A dificuldade está em direcionar e implementar o aproveitamento desejado desses elementos de forma a promover o uso e a ocupação democrática dos vazios, incentivando uma mistura de diferentes usos, ocupações e segmentos sociais. O lapso entre a intenção e o aproveitamento esbarra em obstáculos que muitas vezes são menos de ordem jurídica e econômica e mais de capacidade gestacional e de interesse político (SMOLKA, 2002, p.10).

A existência dos vazios urbanos reflete o paradoxo da nossa sociedade, constituída pelo descompasso entre o desenvolvimento social e econômico. Nesse contexto, se faz necessária uma política pública que compreenda as particularidades e as restrições de sua realidade e que encare o vazio não como um objeto de negócios, mas como instrumento de planejamento e gestão para a promoção de uma cidade mais equânime.

Em Brasília, esses elementos refletem uma formação histórica de características físicas e sociais peculiares. Filha do movimento moderno, ela teve como premissa o abandono da cidade tradicional dos quarteirões onde os vazios resultavam da ocupação (do cheio). Na cidade moderna, os espaços livres tornam-se elementos fundamentais de formação, a relação com vazio é invertida e o elemento que antes era gerado pelas formas da cidade, agora é gerador dessa forma. (CAVALCANTI, 2016).

Desde a implantação, seu crescimento e sua ocupação territorial foram controlados com o objetivo de preservar o Plano Piloto⁶, imagem da nova capital. Antes mesmo da ocupação do centro, aglomerados urbanos periféricos foram criados para atender à demanda da população mais pobre. Essa ação foi respaldada por uma política de segregação praticada pelo Estado detentor de boa parte das terras da capital que, ao invés de promover uma ocupação territorial mais equilibrada, ampliou seu abismo socioespacial (PAVIANI, 2009).

O que se tem na atualidade é uma conformação territorial peculiar formada por aglomerações isoladas por grandes hiatos. Tal modelo de ocupação espacial fragmentado contribuiu para o “polinucleamento”, a periferização e a alta segregação (PAVIANI, 2009, p.80). Esse movimento centrífugo de ocupação põe em evidência uma prática de organização espacial extremamente excludente. Nesse sentido, os vazios urbanos estampam no território essa condição seletiva de quem tem e de quem não tem direito à cidade.

Fruto das influências dos conceitos e ideias do Movimento Moderno, hoje, a capital federal não se limita ao seu traçado oficial, a cidade se estende além dos eixos perpendiculares demarcados em seu projeto original e reproduz problemas que se repetem na maioria das cidades brasileiras. No entanto, pensá-la como se pensa as demais cidades é um ato de simplificação. Para entender a cidade modernista é necessário investigar a totalidade do seu território e dos elementos de configuração socioespacial que a tornam única.

Este estudo empenha-se em investigar os vazios urbanos em Brasília, mais especificamente no Distrito Federal, e como eles influenciam e são influenciados pelas dinâmicas socioespaciais da cidade. Dessa forma, parte-se do pressuposto que **os vazios urbanos cumprem papel relevante na produção e reprodução da segregação e exclusão socioespacial de Brasília.**

O desafio consiste em identificar, comprovar e evidenciar, empiricamente, as implicações desses elementos na conformação e reprodução da estrutura urbana e social do Distrito Federal. Desse modo, a pesquisa traçou alguns objetivos que guiam e delimitam a investigação, tais como: abordar os diferentes conceitos que envolvem os vazios urbanos, identificar suas tipologias e definir a abordagem específica deste estudo;

⁶Entende-se como Plano-Piloto a área concebida por Lucio Costa, o projeto original, referente as asas sul e norte.

analisar a conjuntura socioespacial de Brasília a partir da reflexão dos vazios urbanos definida; identificar, tipificar e caracterizar os vazios presentes no contexto espacial do Distrito Federal; avaliar como esses elementos são tratados nas políticas públicas urbanas para, por fim, averiguar se esses elementos são contribuintes de fato para uma realidade socioespacial excludente.

Nesse sentido, o problema central da pesquisa resume-se em estudar os vazios urbanos de Brasília relacionando-os às estratégias das políticas públicas do PDOT/DF (GDF, 2012a) definidas para o território em um exercício empírico de observação dos vazios enquanto elemento de segregação socioespacial.

O primeiro obstáculo foi identificar e agrupar alguns dos conceitos contidos no universo dos vazios urbanos para, com base nesse panorama, formular um recorte conceitual que se encaixasse nesta pesquisa. A partir dessa delimitação, o segundo empecilho foi entender como esse conceito relacionava-se com o contexto socioespacial estudado. Por fim, a complexidade consistiu em, a partir do recorte teórico e da análise socioespacial, identificar, de forma empírica, os vazios urbanos no DF e suas implicações sociais, econômicas, ambientais e espaciais.

O desafio foi oferecer uma interpretação sobre as dinâmicas espaciais geradas pelos vazios urbanos em um contexto urbano tão complexo. As questões avaliadas vão desde recortes conceituais tais como imprecisão, subjetividade de análise, peculiaridade do contexto estudado, até problemas práticos tais como dificuldade de obter e produzir dados, a transitoriedade constante da cidade e a obsolescência da informação, a incompatibilidade das informações coletadas.

Dessa forma, a pesquisa adota duas linhas de análise complementares: a linha teórica, base conceitual para reflexão crítica envolvendo revisão bibliográfica, reflexão teórica, conceituação; e a linha empírica, observação do fato real a partir de um referencial conceitual compreendendo levantamentos de dados, classificação, mapeamento.

Subdividiu-se, então, este estudo em três fases: a primeira, uma reflexão teórica; a segunda uma avaliação empírica; e a terceira um exercício empírico analítico.

A primeira etapa da pesquisa (capítulo 1) dedica-se a rastrear a literatura e os diversos conceitos contemporâneos que envolvem o objeto vazio urbano. Este estágio resume-se no esforço em compreender os vários conceitos que englobam os vazios para

poder delimitar aqueles que se aplicam à pesquisa. O enfoque analítico está voltado para as áreas resultantes do processo de esvaziamento, expansão e produção do espaço a partir da lógica do uso do território. Nesta etapa, apresenta-se a demarcação conceitual que vai guiar esta investigação.

Nesse primeiro momento, desenvolve-se o aparato conceitual da pesquisa. Dessa forma, esse estágio é composto por: (i) levantamento e revisão bibliográfica dos vários conceitos e classificações referente à concepção de vazios urbanos; (ii) sistematização teórica e conceitual; e (iii) recorte conceitual do objeto de estudo.

Dentre as diversas abordagens apresentadas, o estudo se apoia nas ideias que vão além da análise física de ocupação e associam a condição de vazio ao uso do espaço (BORDE, 2003, 2004, 2006). Aplica as reflexões e as implicações positivas e negativas desse fenômeno multicasual⁷, relacionando-o com as políticas públicas urbanas adotadas (CLICHEVSKY, 2002, 2007).

A segunda etapa (capítulo 2) tem o objetivo de avaliar o contexto urbano estudado que, nesse caso, limita-se ao Distrito Federal. Nesse momento, a pesquisa busca avaliar o quadro socioespacial associando-o com o entendimento de vazio urbano escolhido. A intenção é entender as problemáticas e peculiaridades desse recorte urbano para poder avaliar como os vazios se distribuem no território e quais seus encadeamentos.

Nessa fase, relacionam-se os conceitos de vazios urbanos à realidade socioespacial estudada. Para esta etapa adotou-se os seguintes procedimentos: (i) levantamento bibliográfico sobre a formação histórica, as particularidades e a configuração socioespacial de Brasília; (ii) coleta e estudo de dados espaciais, sociais e econômicos; (iii) relação desses dados com o debate proposto dos vazios urbanos.

A pesquisa buscou realizar uma reflexão ampla que vai desde discussão acerca da exclusão na formação socioespacial da capital (FERREIRA,1985; PAVIANI,1985; BICCA, 1985; HOLANDA,2010), passando pela da implicação dos vazios na cidade modernista (PANERAI,2006; ARANTES, 1995, BARCELO,1999, BICCA, 2017), até a análise da configuração espacial do Distrito Federal e as implicações sociais dessa

⁷ Para Clichevsky, vários autores, tanto públicos quanto privados, contribuem para a formação de múltiplos cenários urbanos que contribuem para a dinâmica dos e “vazios” urbanos (CLICHEVSKY, 2002).

estrutura ((HOLANDA; MEDEIROS; RIBEIRO, 2008; PAVIANI, 2009, 2011; JATOBÁ, 2010,2017; GONZALES, 2010; BRANDÃO, 2013).

Por fim, na última etapa (capítulo 3), foi feita uma reflexão das políticas públicas urbanas do DF (PDOT/DF: GDF, 2012a) para entender como suas diretrizes relacionam-se com os vazios urbanos identificados. Esta etapa consiste em exercício empírico de identificação dos vazios urbanos no DF a partir das abordagens definidas no capítulo 1 e da análise contextual feita no capítulo 2. Esse exercício busca definir um recorte de estudo que permita confrontar os vazios, as características territoriais e as intenções definidas pelas políticas públicas para entender as implicações sociais resultantes da configuração espacial desses elementos.

Essa terceira fase concentra-se em desenvolver uma análise crítica sobre o recorte espacial dos vazios urbanos elaborado a partir da avaliação comparativa entre esse quadro físico e as intenções do PDOT/DF (GDF, 2012a). Nesse sentido, essa etapa estrutura-se da seguinte forma: (i) avaliação das diretrizes e estratégias das políticas públicas urbanas definidas pelos PDOT/DF; (ii) definição de metodologia para recorte da área analisada; (iii) utilização da metodologia proposta para identificar, classificar e mapear os vazios urbanos investigados com a ajuda de instrumentos de geoprocessamento; (iv) cruzamento do vazios mapeados com as diretrizes e estratégias das políticas públicas urbanas definidas pelo PDOT/DF; e (v) avaliação crítica da dinâmica recíproca entre vazios urbanos e a realidade socioespacial da capital federal.

Por fim, esta última etapa procura utilizar a análise das outras duas fases para elaborar um exercício empírico de identificação e avaliação dos vazios urbanos em Brasília. Apesar das limitações dessa intenção, acredita-se que qualquer esforço que se propõe a pensar sobre esses elementos essenciais da dinâmica urbana, já é de grande contribuição, principalmente quando esse tema é tomado dentro da reflexão da política pública urbana.

CAPÍTULO 1: A AMPLITUDE DOS VAZIOS URBANOS

A noção de vazios urbanos é vasta e possui diferentes interpretações e classificações, Terrain vague, friches urbaines, wastelands, derelictlands, empty buildings, expectante land, tierras vacantes, vacíos urbanos e terrenos baldíos (BORDE, 2006). Esse conceito transforma-se e assume diferentes significados, variando suas abordagens segundo as distintas realidades ou a partir das diferentes concepções da mesma realidade (SMOKA, 2002).

Andréa Borde (2006) mostra a evolução desse conceito e como ele se enquadra dentro das perspectivas de cada momento histórico. Inicialmente, esse elemento é tomado a partir de uma classificação morfológica que trata os vazios urbanos como objetos da forma urbana em uma relação antagônica na qual o espaço vazio é o contrário de espaço cheio, elementos interdependentes e intencionais que estruturam e organizam a cidade.

Mas, na medida em que o contexto urbano foi se tornando cada vez mais complexo, o entendimento dos vazios urbanos sofreu diversas reinterpretações. A partir da segunda metade do século XIX, esse conceito começa a expandir junto com as fronteiras urbanas. Nesse momento, as cidades industriais europeias apresentam um grande crescimento e começam a se estender no território. Esse alargamento urbano produz como resultado o esvaziamento de certas áreas, trazendo novas implicações para o que seriam chamados de vazios urbanos.

Contudo, somente na segunda metade do século XX, com a desindustrialização das cidades europeias, essa questão começa a ser realmente debatida. Observa-se, inicialmente na França e Inglaterra grandes áreas industriais desfuncionalizadas que não conseguem se reinserir na dinâmica urbana e permanecem sem uso.

O aumento dos estoques de terrenos e edificações industriais obsoletas, resultado de um processo social e físico de produção do espaço urbano, traz a luz esse problema. Os primeiros a tratar dessa questão, a partir dos anos oitenta, foram Kevin Lynch (1990) com as *waste land* e Solà-Morales (1995) com as *terrains vagues*.

A partir de então, muitos outros nomes foram dados a esse fenômeno de acordo com os diferentes processos de esvaziamento de cada contexto urbano: *fiches urbaine* (o fenômeno do esvaziamento); *terrains désaffectés* (terras em desuso), *terrains délaissés* (terras abandonadas), *vide urbains* (tipologias de vazios); *brownfields* (vazio resultado

degradação industrial); *derelict land* (vazios abandonados); *blight áreas* (vazios degradados, aporte negativo); *wasteland e vacand land* (vazio abandonado); *lost space* (vazios perdidos para o automóvel) (BORDE, 2006, p. 43).

Nesse contexto contemporâneo, os vazios são associados à crise econômica produtiva e passam a serem vistos como geradores de desequilíbrio e instabilidade. A partir de então, o vazio urbano adquire outros significados que vão além das avaliações da forma urbana, da dualidade cheio e vazio e da questão terra ocupada e não ocupada.

Além do processo de desindustrialização, observa-se, ainda no final do século XX, o crescimento do neoliberalismo. Esse novo modelo econômico e social vai promover uma mudança significativa na produção da cidade. Nesse período, o capital financeiro começa a observar o espaço urbano como oportunidade e passa a intervir na sua construção. Os planos estratégicos e as parcerias público-privadas ganham força e começam a surgir intervenção urbana de grande impacto na dinâmica das cidades.

Os vazios são tomados como possibilidades e tornam-se objetos de grandes requalificações e renovações. Essas atuações controlam e reorientam o desenvolvimento urbano e se mostram, muitas das vezes, “[...] na contramão do estabelecimento de uma cidade mais justa, equânime e socialmente diversificada.” (BORDE, 2006, p 7).

Junto com essa visão dos vazios surgem, em contrapartida, lutas teóricas associadas às carências urbanas e ao combate das práticas autoritárias e excludentes de fazer cidade. A especulação da terra urbana e suas implicações são amplamente debatidas. E, nesse contexto, os vazios urbanos surgem como causa e consequência da segregação e da exclusão socioespacial (RIBEIRO, 1997).

Atualmente, nos estudos mais recentes, a condição de “vazio” vem se associando mais ao uso que à ocupação da terra. Essa abordagem leva em consideração as implicações sociais do espaço urbano e está diretamente ancorada à lógica apresentada por Henri Lefebvre (2001, p 139), na qual o valor de uso da propriedade urbana deve se sobressair ao valor de troca com o objetivo de atender às necessidades sociais e promover uma cidade mais equilibrada. Essa interpretação permite associar esse elemento a diferentes temas que dizem respeito às cidades de hoje.

A concepção de vazios urbanos varia no tempo e no espaço com diferentes interpretações e significados. Atualmente, essa noção é segmentada, correspondendo a

variedade das realidades de uma cidade da “modernização”⁸ de contextos urbanos de constante mutação e extremamente complexo.

Dentro desses significados e ressignificados que os vazios urbanos carregam cabe o questionamento apresentado por Sousa (2010): até que ponto tais conceitos seriam apenas ideias justapostas e até que ponto esse termo é capaz de englobar todos os significados e definições que lhe são atribuídos, abarcando as diferentes realidades empíricas e transitórias das cidades contemporâneas.

Contudo, apesar da elasticidade dessa noção, a intenção dessa investigação não é englobar todos os entendimentos, mas delimitar aqueles que mais se adequam à análise proposta. Dessa forma, para a definição de um recorte conceitual, a pesquisa limitou-se em avaliar os conceitos contemporâneos dos vazios urbanos, percorrendo algumas das suas várias interpretações.

Nesse sentido, esta primeira etapa dedica-se a entender a complexidade da concepção estudada. Para isso foi feito um rastreamento da literatura contemporânea para, por fim, delimitar o recorte e a posição conceitual dessa investigação.

1.1 A polivalência do conceito

Por muito tempo os estudos de arquitetura e urbanismo tomaram os vazios urbanos como contraposição de cheio em uma relação de figura-fundo. Os espaços urbanos livres (praças, parques, jardins, ruas) tudo aquilo que era livre de construção, eram considerados nessa análise. Hoje, os espaços públicos deixam de ser sinônimos de espaços vazios e passam a assumir um significado com várias conotações: lugar de encontro e convivência social (GOMES, 2006); lugar das diferenças e confrontos (CORREA, 1989); lugar de vitalidade urbana JACOBS, 2011; etc.

Porém, nas últimas décadas, com as mudanças dos contextos urbanos, o conceito de vazio urbano desprende-se da noção de espaços públicos abertos e passa por uma revisão conceitual e ganhando significados mais complexos e variados. Isso não significa que a perspectiva morfológica não seja mais empregada para os estudos dos vazios. Ela ainda perdura nas análises urbanas atuais, na avaliação da forma urbana, da expansão e da conformação dos seus elementos.

⁸ Termo cunhado por Asher para traduzir o processo de constante transformação da sociedade moderna. (ASHER, 2010).

Essa noção de vazios enquanto contraponto de área edificada ainda é muito empregada nos dias atuais, principalmente nas análises morfológicas do espaço urbano. Um exemplo dessa perspectiva é o estudo de Pereira (2009) que toma como referência de “vazio útil” espaços abertos e, por meio suas características formais, funcionais e sociais, os classifica como úteis ou não em um contexto urbano.

Atualmente, os estudos dos vazios carregam em seus conceitos abordagens tanto morfológicas, quanto sociais, espaciais e conceituais. São apreciações que extrapolam a questão da forma e consideram questões simbólicas, mercadológicas, de segregação e de identidade. A diferença está na ênfase que é dada em cada avaliação, se é a forma urbana que é encarada como elemento destaque e as implicações sociais como plano de fundo, ou o oposto.

Desse modo, Nuno Portas (2000) destaca a ambiguidade e a amplitude da expressão “vazio urbano”: “[...] a terra pode não estar literalmente vazia, mas encontrar-se simplesmente desvalorizada com potencialidade de reutilização para outros destinos, mais ou menos cheios. ” (PORTAS, 2000, p.1). Nesse labirinto de conceitos fragmentados e dispersos, a pesquisa busca garimpar alguns dos entendimentos principais para tomá-los como referência na delimitação do objeto de análise.

1.1.1 Abordagens contemporâneas e a fragmentação do conceito

A cidade é a expressão material da evolução da sociedade que imprimem no espaço as mudanças estruturais das cidades contemporâneas trazendo à tona novas perspectivas que impulsionam um novo pensamento crítico e uma nova forma de perceber os vazios urbanos. Nesse sentido, pensadores e críticos das cidades começaram a estudar e formular conceitos e implicações teóricas para esse novo, velho fenômeno. Os vazios antes tomados como elemento de antagonismo do cheio que combinados definiam a forma das cidades, agora assume novas estruturas, dinâmicas e interpretações.

Os vazios urbanos são versáteis e enquadram-se em diferentes abordagens. Essa maleabilidade permite que o termo seja ajustado de acordo com o molde temático que lhe é estabelecido e, dessa forma, empregado na reflexão de diferentes questões que envolvem as cidades: segregação socioespacial, dinâmica imobiliária urbana, déficit habitacional, qualidade ambiental, custo de infraestrutura, crescimento disperso e compacto das cidades, memórias e imagens urbanas, etc.

A seguir, a investigação traz dois dos principais conceitos que deram início a uma nova maneira de entender a cidade a partir da observação desses espaços e, a partir dessa reflexão embrionária, apresenta algumas das várias abordagens atuais sobre esse tema.

Os lugares de desperdício

Um dos primeiros a tratar dessa questão foi Kevin Lynch (1990). Sob o ponto de vista da impermanência das coisas dentro da reflexão do conceito de *waste*⁹, ele trabalha o conceito de vazios urbanos associando a palavra à diferentes significados¹⁰ e aplicando seu conceito na análise de diferentes tipos de lugares: demolição; vandalismo; declínio urbano; abandono (pelo desenvolvimento); transporte abandonado; ocupações sucessivas; cidades persistentes; e lugares de usos indesejáveis.

Lynch mostra como, ao longo da história, os assentamentos humanos são constantemente transformados e “desperdiçados”. Edifícios são abandonados e demolidos, grandes áreas das cidades são destruídas e reconstruídas, regiões são desertificadas, vandalizadas e inutilizadas e como resultado desse desperdício de espaço, têm-se terras vagas ou abandonadas. Cidades inteiras que podem declinar ou gradualmente serem enfeitadas. Assentamentos que são deliberadamente dizimados e novas cidades construídas como símbolo de poder e prestígio¹¹.

A partir dessas discontinuidades, ele cria a definição de *wasteland*, terras resultantes da destruição humana. Segundo o autor, a concentração de recursos nas cidades, trouxe ao longo da história guerras e desperdício de espaços. Atualmente, as *wastelands* são resultado da expansão contínua do território e acontecem “[...] na forma de lotes vazios, habitações abandonadas, carros rebocados e favelas exauridas”¹².

No centro ou na periferia das cidades, as *wastelands* são lugares de sobrevivência da vida marginal ou “localização aceitáveis” para a permanência dessas situações de vida. São espaços indesejáveis, excluídos e por isso têm seus pontos

⁹Tradução livre: Lixo; desperdício; gasto; ermo; inútil.

¹⁰ Diminuição de algo sem resultados úteis; perda; abandono; declínio; separação; morte; material gasto e sem valor deixado após algum ato de produção ou consumo (LYNCH, 1990, p 19).

¹¹ Não é necessário ir muito longe na história. Em três anos de conflito o Estado Islâmico do Iraque e do levante já destruiu na Síria e no Iraque sítios arqueológicos e históricos (templos, museus, bibliotecas, mosteiros, cidades históricas) (ALECAR, 2016).

¹² “[...] in the form of vacant lots, boarded housing, junked cars and exhausted slums.” Tradução livre (LYNCH, 1990, p 21).

positivos. São lugares onde é possível se ver livre da pressão do status, poder, propósito definido e controle estrito do positivismo da ordem urbana (LYNCH, 1990).

Nesse sentido, apesar de destacar que esses são lugares desperdiçados, fruto de um processo socioespacial, Lynch reconhece as *wastelands* como lugares de oportunidades e libertação, dando uma conotação positiva à apropriação coletiva desse produto urbano.

O autor defende que além de espaços de liberdade, ou talvez por causa disso, as *wastelands* são, também, lugares de transformação simbólica, lugar de possibilidade, de quebra de antigos padrões. Ele supera a avaliação funcional e racional dos vazios e traz um novo significado e importância a esse fenômeno urbano. Esta pesquisa vê com cautela essa liberdade, acredita que tais áreas não estão totalmente livres do poder e do controle do positivismo da ordem urbana, mesmo que de maneira mais branda.

Significação simbólica

Solà-Morales (2002) foi um dos primeiros a avaliar as mudanças sistêmicas das cidades contemporâneas. A partir de um estudo fotográfico de espaços urbanos do pós-segunda guerra ele foi capaz de estabelecer conceitos e definir elementos que ainda hoje são aplicados nos estudos das cidades.

Ao avaliar a sociedade contemporânea e seu abandono da ideia de estabilidade, Solà-Morales estabelece cinco categorias: fluxos; contenedores; habitação; mutação; e *terrain vagues* para entender a estrutura múltipla, heterogênea, ramificada, superposta e coexistente da realidade urbana.

Nesse sentido, a expressão *terrain vagues* se relaciona diretamente com as questões colocadas por esta pesquisa. Com contornos complexos e sobrepostos, é um conceito que possui uma variedade de possibilidades e conotações na interpretação desse fenômeno tão multifacetado quanto à realidade urbana. Por isso, a escolha da expressão francesa: “*terrain*”, extensão de solo urbano de limites imprecisos, áreas indefinidas, sem delimitação clara, alheia ao compromisso da eficácia produtiva da cidade consolidada; e “*vague*”, vago, sem uso, improdutivo, obsoleto, lugar de revelação, do encontro com o passado com o presente.

Esse conceito vai além da avaliação de elementos físicos que configuram as áreas obsoletas e residuais e abrange a complexidade e multiplicidade da cidade contemporânea. As *terrain vagues* envolvem uma análise com implicações bem mais

amplas, de memórias e de significados, exercendo “[...]fascínio pelo que não está ali.” (DONADON, 2009, p.33). A ausência é percebida pelo abandono e pela obsolescência, mas também pela sua particularidade.

Rui Mendes (2013) destaca a potência evocativa dessa expressão e a sua dupla condição: a estranheza dos espaços que se contrapõem com o “domínio genérico de uma ocupação reconhecível, portanto, apaziguadora e conformadora”; e o sentido de liberdade que esses espaços permitem, “um espaço alternativo de fuga e impunidade para a construção de outras identidades”. Espaço contraditório de ausência e promessa; liberdade e falta de possibilidade; falta de limite e mobilidade.

Solà-Morales associa à cidade a imagem de um lugar de multiplicidade, resultado de uma mutação constante no seu espaço ao longo do tempo. Dentro dessa lógica, a *terrain vague* detém a capacidade de provocar uma autorreflexão a partir dos processos históricos marcados em seu território. São espaços que contêm fragmentos de história e nos coloca defronte às nossas memórias coletivas e individuais na construção da identidade urbana (MELO,2006, p.65). Característica de inércia, de resistência histórica do espaço urbano, de representação do passado na paisagem atual, de herança físico-territoriais e socioterritoriais que Milton Santos (2006) vai chamar de “rugosidade”¹³.

Esses são elementos de ruptura que evidenciam um contraponto entre a ordem da cidade consolidada e a indefinição da *terrain vague*. São espaços que estão fora da lógica produtiva, são lugares estanhos. Essa contra-imagem dá sentido às suas críticas e se mostram como possíveis alternativas (FRACALOSSO, 2012).

Solà-Morales defende que a retomada da *terrain vague* não se deve pautar pela lógica da eficiência racional da arquitetura e do planejamento homogeneizador. Os vazios e seus valores devem ser preservados pela sua singularidade e apenas uma arquitetura de descontinuidade física e de continuidade temporal é capaz de manter suas características sem transformá-los em um modelo uniformizado genérico (FRACALOSSO, 2012.).

Nesse sentido, a *terrain vague* tem um caráter ambíguo e múltiplo, parte de uma noção ampla de vazios urbanos e é capaz de abraçar os vários significados que lhe é

¹³ Santos (2006, p.92) chama de rugosidade é o resultado físico de ações do passado, acumuladas, sobrepostas no espaço construído. São feições moldadas no passado que ainda se imprimem no espaço, impondo limite as ações atuais.

atribuída, destacando-se pela sua “transversalidade linguística, e pela sua ressonância imagética” (MELO, 2006). Afinal, não é por acaso que esse conceito continua a ecoar ainda hoje nas mais variadas reflexões sobre os espaços urbanos.

Por fim, assim como Lynch, a concepção de Solà-Morales vai além da noção de cheios e vazios e assume uma carga simbólica de ausência, mas também de oportunidade e de transformação. São espaços de identidade, liberdade e memória. Desse modo, ele nos apresenta uma perspectiva renovada da cidade a partir de espaços marginais e abre um mundo de possibilidades de análises.

Atualmente os vazios urbanos evoluíram para além das abordagens físicas e simbólicas, assumindo um emprego amplo e fragmentado. Para o desenvolvimento dessa pesquisa, foram selecionados alguns dos vários entendimentos desse conceito hoje tão disperso. A intenção é utilizar essas análises como base para definir o caminho teórico deste estudo.

Concentração e expansão do tecido urbano¹⁴

Magalhães (2005) analisa os vazios urbanos a partir do estudo da forma da cidade, usando como elementos de referência: a expansão; a concentração; e a escala. Em sua pesquisa ele elabora a ideia de “contiguidade” dentro do contexto urbano, ou seja, a adequação de uma inserção ao entorno precedente e contribuição ao fortalecimento dos espaços de interação social. Esse conceito trabalha a transformação não impositiva da conformação da cidade e o contexto na qual essa mutação está inserida.

O estudo avalia a conformação física do tecido urbano, mas vai além da simples equação morfológica e considera a dimensão política da interação (urbanicidade) e da participação (construção compartilhada) da cidade (MAGALHÃES, 2005, p. 67).

Para o autor a forma urbana modifica-se por expansão ou por concentração. A expansão é a ocupação do solo que se dá por meio da conexão morfológica entre os tecidos urbanos.¹⁵ A concentração é o movimento inverso, é a expressão morfológica do

¹⁴ “ O tecido urbano é constituído pela superposição ou imbricação de três conjuntos: as redes de vias, os parcelamentos fundiários e as edificações. ”. Suas relações delimitam a forma urbana, sua imagem semelhança. É o substrato físico onde ocorrem as dinâmicas e as relações sociais (PANERAI, 2014).

¹⁵ Esse processo acontece de três modos: por articulação, justaposição das diferentes morfologias entre os tecidos urbanos; por prolongamento, continuidade do tecido urbano; e por isolamento, autônomo, rejeição do tecido existente ruptura do modelo de ocupação (MAGALHÃES, 2005).

adensamento, é a ocupações dos vazios urbanos no interior da malha urbana, nas inter-regiões (contexto geral) e intra-bairros (contexto específico). (MAGALHÃES, 2005).

Os vazios urbanos são tratados, mais especificamente, nas ocupações intra-bairros. A abordagem desse tema acontece a partir da lógica da terra urbanizada que permanece vazia. Entende que a causa desse elemento vai além da questão da especulação imobiliária e atinge razões doutrinaria, culturais e burocráticas.

O autor trata os vazios urbanos a partir da lógica da ocupação ou não ocupação desse espaço urbano e da dinâmica da concentração do tecido urbano na contiguidade urbana. Nesse sentido, ele apresenta três possibilidades de aproveitamento: ocupação de áreas vazias, acréscimo da edificação e substituição de edificações subaproveitadas.

Na concepção morfológica de contiguidade, os vazios urbanos assumem a ideia de terra vaga ou subutilizada a ser preenchida. O autor considera o vazio como um entrave para o desenvolvimento urbano, pois, segundo ele, dificulta o aproveitamento da cidade além de contribuir para a “[...]degradação do espaço vicinal pela falta de uso social. ” (MAGALHÃES, 2005, p. 134). Dessa maneira, ele defende que seu aproveitamento, quando contíguo ao tecido urbano, otimiza as infraestruturas instaladas, diminui os custos urbanos e reforça a vitalidade urbana (MAGALHÃES, 2005, p. 84).

Essa noção que vai ao encontro do conceito de função social da propriedade, discutido mais a frente, e das questões tratadas pelo Estatuto da Cidade Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 que discute a deseconomia urbana e a ociosidade especulativa desses elementos produtores de injustiça social.

Entretanto apesar de restringir esse fenômeno à lógica de ocupação (ou não ocupação), Magalhães levanta algumas considerações do papel paradoxal dos vazios: promovem uma amenização da ambiência urbana e, ao mesmo tempo, contribuem para a perda da vitalidade urbana; renovam as áreas decadentes, mas expulsam as populações pobres desses locais; e representam áreas subaproveitadas pela inflexibilidade, porém são regulamentadas por uma legislação que não acompanham as necessidades urbanas.

Partidário da defesa do adensamento urbano, esse autor considera os vazios urbanos como unidades urbanas de ocupação a serem preenchidas. Essa compreensão está relacionada à concentração da malha urbana. No entanto, ao tratar da expansão, o autor também avalia, mesmo que de maneira não explícita, a conformação e a

importância paradoxal dos vazios para a dinâmica urbana, tomada e discutida nesta pesquisa.

Este estudo não se propõe a avaliar as questões do crescimento urbano disperso e compacto e não adota a lógica da ocupação dos vazios urbanos como a solução do não funcionamento adequado das dinâmicas urbanas. Mas, se apropria da lógica de contiguidade ao avaliar a inserção dos vazios em seu entorno e a contribuição desses elementos para o fortalecimento dos espaços de interação social.

Os vazios urbanos e as interversões

Assim como Magalhães, Nuno Portas (2000) entende os vazios como espaços a serem preenchidos e nos mostra que os entendimentos atuais de vazios, em sua maioria, restringem-se as áreas consolidadas das cidades. Essas análises “esquecem” os vazios das periferias, localizados em áreas não tão urbanizadas, menos valorizadas, incompletas e fragmentadas, mas tão importante como as áreas centrais da cidade.

Segundo o autor, adensar áreas já consolidadas podem agravar as condições ambientais e não garante a suspensão das dispersões periurbanas. Ele encara os vazios como oportunidades de transformações urbanas e reconhece a importância de requalificar esses espaços, mas, condena a tendência de preenchimento desses vazios exclusivamente nas áreas centrais.

Além da seletividade da ocupação espacial, Nuno Portas critica a rigidez dos planos diretores vigentes e de seus parâmetros o que dificulta o atendimento das necessidades de transformação do território, impossíveis de serem previstas à longo prazo, e impede alterações e negociações nesses vazios urbanos.

A partir desse raciocínio, ele defende como solução uma estrutura menos predeterminada com um planejamento adaptativo e um gerenciamento urbano negocial. Isso permitiria as intervenções necessárias que um sistema de gestão urbana rígido não possibilita, porém, sem retirar as obrigações e responsabilidades dos municípios.

Contudo, esta pesquisa destaca ainda que essa flexibilidade, caso negligenciada, pode render a cidade aos interesses públicos ou particulares que não correspondam às necessidades da maioria da população. Nessa lógica, essa permissividade torna-se válida apenas se existir um processo transparente e participativo da sociedade civil que venha a legitimar esse processo.

Segundo o autor, as intervenções nos vazios procuram, acima de tudo, um “salto do valor fundiário”, seja em operações públicas ou privadas (PORTAS, 2000, p. 2). Dessa forma, Portas defende que os tratamentos dos vazios urbanos centrais tragam, como contrapartida, benfeitorias para as áreas carentes vizinhas com o objetivo de recuperar uma parte das mais-valias para a população que contribuem para a produção da cidade.

Entretanto, este estudo ressalta que independente das intervenções ocorrerem no centro ou na periferia, a revitalização do vazio urbano pode assumir um caráter muito perverso se não for orientado dentro de uma estratégia de reestruturação igualitária do território. A gentrificação¹⁶ consequente de um processo de revitalização das antigas áreas centrais abandonadas é uma das faces cruéis desse processo. Dessa forma, aceita-se a importância da reestruturação dos vazios, mas a contrapartida deve considerar o território como um todo, e não apenas as proximidades dos vazios centrais.

Nuno Portas nos mostra que o problema dos vazios urbanos vai além das regiões centrais e nos convida a pensar no território urbano na sua integridade. Dessa forma, ele realça a importância dos instrumentos urbanísticos na ocupação e revitalização desses espaços e associa o problema dos vazios a uma política pública urbana integrada.

Os espaços urbanos obsoletos

A contribuição de Sousa (2010) para a temática estudada consiste na definição de uma metodologia de classificação e de categorização para identificação e análise dos vazios urbanos a partir do conceito de obsolescência do espaço.

Ao avaliar os diferentes significados associados aos vazios urbanos e às *terrains vagues*¹⁷ de Solá-Morales, a autora destaca um ponto de intersecção nas definições dadas para esse tema: a transitoriedade temporal desses espaços e sua potencialidade de modificar a cidade. Independentemente se o vazio está associado ao uso, à construção, ao seu estado de conservação, ao seu tamanho ou à sua inserção, esses espaços sempre significam oportunidades.

A partir da avaliação e das limitações dos termos (vazios urbanos e *terrains vagues*), Sousa sugere o conceito “espaços urbanos obsoletos”: espaços dentro do

¹⁶ Terminologia incorporada do inglês (*gentrification*) que corresponde ao fenômeno de valorização de uma região da cidade, aumentando seus custos de bens e serviços dificultando a manutenção de seus antigos moradores de baixa renda.

¹⁷ Ela entende vazios urbanos e *terrains vagues* como dois conceitos separados, sendo o segundo mais abrangente que o primeiro (SOUSA, 2010).

território urbano que podem ter ou não construções, mas que se encontram em um processo de obsolescência¹⁸ (SOUSA, 2010, p.73). A autora vincula esse entendimento à noção de transformação espacial da cidade no tempo e avalia a incapacidade do espaço de se adaptar às mudanças ou de atender às novas necessidades. Contudo esta avaliação entende que essa noção se mostra relativa, pois depende do contexto físico e temporal que está inserido e do entendimento cultural do que é ou não é ultrapassado.

Os vazios esvaziados

Andrea Borde (2006) concentra o esforço de sua pesquisa no entendimento do conceito “vazio urbano”. Para isso ela elabora uma extensa investigação a respeito dos vários significados e das várias implicações teóricas da expressão “vazio”; “espaço vazio”; e, por fim “vazios urbanos”.

A partir dessa avaliação, a autora delimita três categorias principais de vazios utilizados para avaliação. O vazio projetual, intencional, consequência de intervenções urbanas; o vazio estrutural, resultado das transformações das funções urbanas; e o vazio conjuntural, decorrentes de conjunturas sociais, econômicas e jurídicas.

Os vazios projetuais são os vazios esvaziados ou os vazios da modernidade, consequência de uma intervenção racional e deliberativa sobre o tecido urbano. Resultam de uma escolha projetual, fruto de uma lógica de produção de uma nova cidade em detrimento da uma velha estrutura urbana.¹⁹ Nesse contexto, os vazios são tidos como espaços marginais e são deliberadamente redefinidos pelo design e pelo planejamento para adequar-se a ordem urbana vigente.

Um dos conceitos que é possível associar aos vazios projetuais é o espaço residual. Pequenas dimensões de espaços indefinidos, lugares reduzidos a restos da produção racionalista das cidades. Vazios intersticiais, esquecidos pelo projeto e planejamento, perceptíveis na escala local pelo habitante da cidade (BORDE, 2006, p 47).

A primeira edição da Trienal de Arquitetura de Lisboa em 2007 ilustra essa abordagem. Nesse evento, que tinha como tema os *Urban Voids*, os vazios foram

¹⁸ A pesquisa classifica esses espaços em: tipologias (desocupado, desafetado e subutilizado); tipos de obsolescência (física/estrutural, funcional, locacional, legal e de imagem); e processos de transformação e permanência (estáveis, resinificados, em ruptura, apagados). Esta investigação, contudo, não adota essa classificação, por não relacionar os vazios urbanos à noção de obsolescência.

¹⁹ Um exemplo icônico dos vazios projetuais é o plano de Haussmann para Paris no século XIX que demoliu, destruiu e desapropriou grandes áreas da cidade para a construção de avenidas e praças.

tomados como espaços de rarefação e ruptura urbana que geram processos de decadência, degradação física e social das cidades. Nesse sentido, arquitetos e designs de quatorze nacionalidades foram convidados a atuar e intervir a fim de requalificar, reconverter, reutilizar esses espaços jamais entendidos como lugares. Mas como nos mostra Meneguello (2009, p. 135) “[...] esses terrenos não estão vagos, sequer são terrenos”. Os vazios urbanos não são o antiurbano, são espaços de memória, de indefinição, ignorados pelas lógicas positivistas de fazer cidades que não aceitam essas fraturas, essas desobediências à ordem imposta.

O outro tipo de vazio elencado por Borde são os vazios estruturais. Estes são espaços resultantes de momentos de intensa transformação estrutural. Nessas situações observa-se o surgimento áreas em situação de vacância que podem ser reutilizadas ou não e virarem vazios urbanos.

Esse movimento de obsolescência acontece devido ao esvaziamento de usos, de atividades e de funções e, ao mesmo tempo, surgimento de novas necessidades que geram áreas desafetadas ou desfuncionalizadas, podendo, ou não, vir a serem reutilizadas no futuro. Essas mutações estão, na maioria das vezes, atreladas à estagnação econômica e à reorientação dos investimentos urbanos. Um exemplo claro dessa tipologia de vazios são os edifícios e lotes abandonados nos centros antigos das grandes cidades brasileiras, geralmente objeto posterior de projetos que tem como objetivo valorizar áreas degradadas.

Por fim, Borde define os vazios conjunturais, elementos que derivam das intervenções e dos investimentos (sociais, jurídicos ou econômicos) que contribuem para a manutenção de tal situação. Um exemplo evidente são os investimentos promovidos nas áreas que valorizam a terra urbana e corroboram para a manutenção dos vazios. São áreas orientadas pela retenção especulativa que se mantém nessa condição na expectativa de sua valorização, daí a importância dos instrumentos urbanísticos²⁰ que tem como prerrogativa o combate a esse fenômeno, discutidos adiante.

Nesse contexto, a autora destaca que apesar da especulação não ser, necessariamente, o fator motivador do surgimento dos vazios, ela é um dos seus principais desdobramentos. Essa relação, tratada por muitos autores, mostra como os vazios urbanos e a dinâmica imobiliária são íntimos. Afinal, o valor da terra urbana é

²⁰ Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; e a Desapropriação com Pagamento em Títulos.

peça fundamental para a manutenção das áreas vazias. O aumento considerável do valor da terra urbana torna rentável manter áreas vazias e manter áreas vazias eleva o valor da terra urbana.

Por fim, Borde conclui que a situação dos vazios urbanos nas grandes cidades é o resultado da soma e articulação dos vazios estrutural, projetual e conjuntural impressos no tecido urbano. A intenção da autora é identificar os vazios e avaliar a relação simbólica, morfológica e funcional dentro da complexa conjuntura urbana.

Dessa forma, Borde delimita com objeto de estudo: “[...]terrenos e edificações desafetados (não utilizados), subutilizados; desocupados (não ocupados); ou desestabilizados[...]” (que perderam função) (BORDE, 2006, p 13) situados em tecido urbano consolidado e infraestruturados que foram ou estão sendo esvaziados: o “vazio esvaziado”. São áreas que segundo as normas possuem potencial para construir, mas que não são utilizadas, ocupadas ou edificadas. Borde associa seu conceito ao entendimento de parâmetro construtivo e de função social da propriedade²¹, ao atrelar sua classificação à normativa urbanística.

A autora destaca ainda a potencialidade do seu objeto de estudo. Segundo ela, o vazio esvaziado é o elemento de transformação e de mutação que coloca a forma urbana em ação. “É essa tensão entre inércia e movimento que faz dos vazios urbanos atraentes objetos de estudo.” (BORDE, 2006, p 14).

Nesse sentido, a articulação com o entorno e a configuração do próprio vazio definem a flexibilidade e a mutabilidade desses elementos. Essa produção e reprodução do vazio podem estar relacionadas à dinâmica interna de reutilização ou à expansão da malha urbana. Dessa forma, os vazios podem resultar de uma dinâmica urbana e social de esvaziamento, mas, também, de um modelo de urbanização descontinuada²².

Os vazios esvaziados de Borde convivem e se misturam aos vários vazios gerados ao longo do tempo na transformação interrupta da cidade que incorpora esses elementos criados por diferentes estruturas produtivas, “[...] vazios projetuais da cidade

²¹ Conceito presente na Constituição Federal (1988) e nas diretrizes do Estatuto da Cidade (2001). A Constituição Federal define: " Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...]§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor."(BRASIL, 1988).

²² André Borde (2006) chama de ocupação descontinuada o modelo de produção de espaço urbano caracterizado pela ocupação em Ilhas urbanas separadas entre si por áreas de baixa densidade.

renovada; vazios conjunturais e vazios de obsolescência funcional, recentemente produzidos; e com vazios em processo de reativação” (BORDE, 2006, p 41).

Assim sendo, os vazios esvaziados não podem ser avaliados como um fragmento, um pedaço do conjunto. São elementos incorporados a uma dinâmica urbana e têm impacto no contexto urbano, da mesma forma que sua formação e transformação dependem do meio em que estão inseridos. São ativos e passivos na alteração do espaço urbano e representam oportunidades no desenvolvimento das cidades, alternativas de progresso ao uso e à função social da cidade.

Contudo, esta pesquisa destaca que a dificuldade consiste em ponderar até que ponto o preenchimento dos vazios urbanizados contribui positivamente para a configuração da vida urbana. A ocupação representa oportunidades para elaboração de novas concepções de cidade e sociabilidade urbanas, ou apenas reproduzem modelos já estabelecidos.

Por fim, essa interpretação permite avaliar a posição dos vazios a partir da compreensão do contexto urbano. Borde nos mostra a importância desses elementos para dinâmica urbana e, apesar de tomar apenas os vazios inseridos em contexto urbanizado, ela nos mostra a multiplicidade desse universo de estudo.

Segregação e a especulação em *tierra vacantes*

Em sua abordagem, Clichevsky (2002) trata das implicações socioeconômicas e socioespaciais das *tierras vacantes*. Sua análise se limita às cidades no contexto latino-americano²³, contexto onde o crescimento disperso e fragmentado combinado com a forte segregação socioespacial do território tornam evidente as implicações dos vazios.

A autora faz uma análise crítica da situação urbana desigual com base no estudo do mercado de terras urbanas e na forma excludente em que os agentes privados e as políticas públicas atuam sobre os territórios. Clichevsky (2002) denuncia a contradição social onde, de um lado, tem-se grande quantidade de áreas urbanizadas habitáveis vazias enquanto, do outro lado, uma parcela expressiva da população ocupa terras em áreas distantes desprovidas de serviços, equipamentos e infraestrutura. Dentro dessa perspectiva, ela define como *tierra vacante*: a terra de propriedade privada ou de propriedade fiscal (pública), desafetada de seus usos anteriores, não utilizada, que se encontra subdivididas em parcelas denominadas “urbanas” segundo a legislação vigente

²³ Rio de Janeiro, Buenos Aires, Lima, Quito e San Salvador (CLICHEVSKY, 2002).

(dentro do perímetro e da aglomeração urbana), que podem ser utilizadas para fins residenciais, comerciais, industriais e serviço (CLICHEVSKY, 2007, p.195).

São regiões que apresentam conotações antagônicas no contexto urbano. A negativa, associada: à segregação socioespacial; à irracionalidade da organização territorial; e às desigualdades sociais nas cidades. E a positiva ligada: à potencialidade de desenvolvimento sustentável e de equilíbrio social; à melhoria da qualidade de vida; e a um melhor funcionamento da dinâmica territorial urbana (CLICHEVSKY, 2002).

Clichevsky mostra que as causas desse processo espacial são complexas e envolvem múltiplos atores sociais. Agentes (legais ou ilegais) que produzem terra urbana e as retém esperando sua valorização; pequenos proprietários que compraram a terra, mas não conseguem ocupar ou a mantêm como reserva; proprietários agrícolas; Estado e outras instituições públicas. Todos contribuem, em certa medida, para a constituição e reprodução das *tierras vacantes*.

A autora destaca também que o significado das *tierras vacantes* assumem diferentes definições a depender dos agentes que atuam sobre essas áreas. O capital incorporador, que enxerga os vazios como possibilidade de ocupação com o objetivo de obter lucro. O Estado, que atua nessas áreas de acordo com a suas políticas públicas. E a população de baixa renda, que veem nessas áreas relegadas a oportunidade de morar.

Considerando a complexidade da relação desses agentes, ela destaca que na conjuntura latino-americana esse fenômeno tem fortes implicações sociais possuindo relação direta com a ocupação territorial. Nesse contexto, os vazios estão ligados à forma da expansão urbana extensiva, consequência, muitas vezes, do processo especulativo de um crescimento urbano “saltado”²⁴.

Destaca-se que esse desenvolvimento fragmentado representa o quadro desigual da apropriação privada dos benefícios socialmente produzidos. Esse modelo encarece os custos das infraestruturas urbanas e aumenta as distâncias e deslocamentos intraurbanos, ao mesmo tempo que valoriza áreas centrais privadas.

Todavia, apesar do seu teor de denúncia, Clichevsky avalia as *tierras vacantes* como possibilidades e defende que “[...] o papel da *tierra vacante* pode modificar-se se

²⁴ Prática de expansão urbana que consiste em deixar áreas vazias entre as áreas centrais e as áreas periféricas para valorização futura (CLICHEVSKY, 2002).

sua gestão for parte das políticas de igualdade urbana, segundo os objetivos políticos dos tomadores de decisão e participação dos distintos setores sociais”²⁵.

Contudo, para a reativação efetiva das *tierras vacantes* é necessário delimitar as diferentes situações de vazios e identificar as potencialidades de sua utilização. Assim, ela divide essas potencialidades de acordo com o setor social no qual os vazios estão inseridos: lugar para viver para os excluídos; áreas verdes e de recreação para os setores médios; acesso às terras para novos usos emergentes para os investidores; possibilidades para elaboração de políticas públicas; reserva social e ambiental para o desenvolvimento sustentável do conjunto urbano.

Dessa forma, a autora não sugere apenas a incorporação dos vazios no contexto urbano, mas vê essa apropriação como oportunidade de reduzir o desequilíbrio socioespacial. Propõe que os vazios sejam associados aos instrumentos de planejamento e gestão com o objetivo de promover uma cidade mais igualitária e acessível.

Mas, para além do objetivo ideológico, uma avaliação prática das diferentes realidades das *tierras vacantes* na América Latina, identificou várias dificuldades e peculiaridades, a começar pela dificuldade de definir um padrão para um conceito tão amplo em realidades tão distintas e pela falta de informações e dados que remetem ao objeto estudado. Dessa forma, Clichevsky (2002) estabelece alguns objetivos comuns para as áreas de análise afim de alinhar esses múltiplos contextos urbanos, dentre eles: identificar os problemas que geram os vazios; definir as potencialidades de sua utilização; determinar os elementos explicativos das diferentes situações existentes; e elaborar proposta de intervenção ou reutilização. Dessa forma, foi possível identificar algumas semelhanças possibilitando algumas conclusões comuns.

Primeiro, nem todos os vazios estão disponíveis no mercado. Em um mesmo contexto urbano, existem diferentes vazios que são ofertados ou não dentro dos seus submercados. Para que a terra esteja disponível no mercado ela depende: da concentração dos agentes; da dinâmica de mercado; da particular retenção entre submercados formais e informais; e demanda efetiva de cada submercado.

Segundo, a intensidade dos vazios urbanos é heterogênea. Isto quer dizer, a quantidade e a proporção dos vazios dependem: da forma do crescimento particular de

²⁵ “El papel de la tierra vacante podría modificarse si su gestión formase parte de las políticas de equidad urbana, según los objetivos políticos de los tomadores de decisiones y la participación de los distintos sectores sociales.” (Tradução livre) (CLICHEVSKY, 2002, p.3).

cada cidade; dos tipos dos proprietários; dos usos e das demandas; das expectativas não concretas de localização de atividades produtivas; e das obras públicas.

E por fim, a maior parte das *tierras vacantes* (e as de maior dimensão) encontram-se nas periferias e nos eixos de expansão urbanos, enquanto os vazios menos expressivos em tamanho e número encontram-se nas áreas intersticiais e nos centros. Destaca-se que a observação da autora é espacial, ela não estabelece uma importância maior ou menor para os vazios do centro ou da periferia.

Ao se aproximar da realidade latinoamericana, Clichevsky (2002) apropria-se muito bem dos problemas e das dificuldades desses contextos urbanos e destaca a importância dessas terras urbanas não utilizadas nos efeitos negativos desse crescimento urbano descontínuo e desigual. A incorporação do solo rural ao perímetro urbano que se expande cada vez mais; a falta de marco jurídico e de articulação entre a política urbana e tributária; a complexidade da estrutura do mercado de terras formal e informal com dinâmicas próprias e magnitudes diferentes; a forte relação com o mercado de terras rurais; a influência da macroeconomia; a mudança da estrutura econômica local e regional; a modificação do sistema de transporte; e o empobrecimento da população, são alguns dos problemas associados à *tierra vacante*.

Nesse sentido, ela busca elaborar possíveis soluções e recomendações para utilização e reutilização das *tierras vacantes* de acordo com as necessidades reais das cidades. Dessa forma, ela julga essencial: delimitar uma política urbana democrática e estratégica que tratem dos vazios; fortalecer instituição de planejamento urbano e da municipalidade na gestão do solo urbano; facilitar e potencializar o funcionamento do mercado; ter concepções públicas e privadas associadas; reduzir a dinâmica de estratificação socioespacial e a segregação; ocupar vazios com infraestrutura, estimulando densificação; elaborar a política tributária junto com a urbana; e considerar condições ambientais garantindo um desenvolvimento urbano sustentável.

Clichevsky nos mostra que, se por um lado, essa configuração fragmentada eleva os custos de infraestrutura, aumenta o tempo e os custos do transporte, dificulta a gestão do território e acentua a segregação social, por outro, representa um grande potencial de transformação socioespacial. Essas áreas podem ser utilizadas para estimular uma melhor qualidade urbana e ambiental e promover novas pautas sociais. Assim, ela sugere uma política urbana metropolitana que promova equidade social e

sustentabilidade por meio de diferentes estratégias de intervenções sobre as *tierras vacantes* (CLICHEVSKY, 2002, p,212).

Clichevsky nos convida a superar a visão negativista do tema e mostra uma perspectiva de potencialidades, de utilização e de modificação das realidades urbanas. Ela nos revela que a situação das *tierras vacantes* vai muito além da questão de especulação imobiliária e expande as possibilidades ao permitir uma avaliação otimista dos vazios urbanos. Nesse sentido, Brasília mostra-se como uma oportunidade peculiar devido à grande quantidade de vazios, muito deles ainda de propriedade pública.

1.2 Recorte Conceitual

Como vimos, além de polissêmico e complexo, a noção de “vazio urbano” é abarca as diferentes problemáticas da nossa complexa realidade urbana. Esse conceito permitem uma aproximação abrangente dos diversos problemas e fenômenos que acometem as cidades contemporâneas e, por isso, são incorporados em estudos das mais variadas temáticas. Dessa forma, se faz essencial definir um recorte que vai balizar o desenvolvimento deste estudo.

A evolução das conjecturas urbanas contemporâneas permitiu uma expansão no entendimento que temos sobre vazios urbanos. Andrea Borde²⁶ nos mostra as várias acepções da expressão “vazios urbano” e os diferentes enfoques e dimensões dados ao tema.

| O VAZIO NO URBANISMO | |
|---|---|
| Oposição ao cheio | spaces between buildings (espaços entre edificações); espaços livres de construção; o “fundo” da “figura”; área de expansão urbana |
| Espaço de sociabilidade | open spaces (espaços abertos); espaço de uso coletivo |
| Consequência de um processo de esvaziamento | vazio urbano |
| Consequência de um processo de urbanização dispersa | vazio emergente |

Tabela 1: o lugar do vazio no tecido urbano.

Fonte: BORDE, 2006, p. 41

De maneira geral, no contexto nacional, o termo empregado é “vazio urbano”. Esse conceito é tradicionalmente entendido como grandes parcelas de terras vazias dentro do contexto urbanizado. Nesse sentido, as expressões terrenos baldios, vazios, ociosos, degradados, obsoletos, abandonados são habitualmente utilizadas para

²⁶Frinche urbaines, vides urbaines, terrain vague, terrain désaffectés (França); derelict lands; brownfields; wastelands, blight areas, expectante lands, vacat lands, urban voids (Inglaterra e EUA); tierras vacantes, vacíos urbanos, terrenos baldíos (Espanha e América Latina); e terrenos vagos, áreas obsoletas, vazios urbanos (Brasil) (BORDE, 2006).

caracterizar os tipos de vazios urbanos (BORDE, 2006, p. 50). Dessa forma, esta pesquisa limita-se ao uso desse termo “vazio urbano” devido à sua utilização recorrente no contexto brasileiro.

A análise da expressão “vazios urbanos” divide-se aqui em dois grupos distintos, mas complementares. Nessa avaliação, cada palavra (“vazio” ou “urbano”) torna-se objeto ou característica desse objeto, substantivo ou adjetivo desse substantivo. Nesse sentido, a definição varia de acordo com a perspectiva de análise, variando entre a função de qualidade e de objeto de estudo.

Ao explorar o significado de cada palavra isolada tem-se para “vazio” as seguintes definições destacadas (MICHAELIS, 2017):

S.m: espaço vazio; oco, vácuo, vão; sentimento indefinível e profundo de inutilidade e insatisfação; alta de saciedade; caráter do que é superficial ou frívolo, futilidade.

Adj: que não contém nada ou só contém ar; diz-se de lugar cujo nível de ocupação está bem abaixo de sua capacidade; diz-se de habitação sem moradores; desabitado, desocupado, vago; que tem falta ou privação de alguma coisa; que é superficial, sem conteúdo; frívolo, fútil, oco, vão; desprovido de significado ou de valor.

Destaca-se ainda que associada à palavra “vazio” tem-se as expressões (BORDE, 2006, p.33): esvaziado (adjetivo), que se esvaziou, que se desocupou, vazio, de que se retirou significação ou importância; esvaziar (verbo), tornar vazios, desocupar, tornar oco, exaurir, esgotar; e esvaziamento (substantivo) ato, processo ou efeito de esvaziar.

Para a palavra “urbano” tem-se os seguintes significados:

Adj: relativo ou pertencente à cidade; próprio de cidade; que tem características de cidade; que é dotado de urbanidade; civilizado, cortês; que ou aquele que vive na cidade; com estilo de vida próprio dos centros urbanos.

O dicionário não define a palavra “urbano” como substantivo, mas esse termo associado ao conceito de espaço cunhado por Milton Santos (2006) permite

interpretações que vão além do léxico. De acordo com o autor, o conceito de espaço supera a noção de suporte físico, constituído por objetos geográficos naturais e artificiais, ao se relacionar com os processos sociais que dão vida a esse elemento.

De acordo com essa teoria, o espaço é uma condição que se produz e reproduz na medida em que a sociedade se apropria da sua natureza. Representa as relações sociais e, por isso, é constituído por várias partes inter-relacionadas, ou frações do espaço, que fazem parte de uma totalidade em movimento, decorrência da própria sociedade que lhe dá vida. Santos (2006) associa a “espaço” a concepção de “território usado” e o diferencia da ideia de território enquanto palco, matéria, forma pura. A utilização do território pelo povo cria espaço. O território usado é objeto e ação, é forma-conteúdo.

O uso dessa materialidade permite identificar como, onde, por quem, e para que ele é usado. A produção do espaço é uma ação política e explicita as organizações sociais com suas diferenças e conflitos. Emerge daí uma categoria com potencial político que permite pensar o território, não apenas como receptáculo, mas na complexidade da materialidade que anima a vida (GOMES; STEINBERGER; BARBOSA, 2013).

Nesse sentido, Steinberger (2006) alia o conceito de “território usado” de Milton Santos à reflexão das políticas que tem o espaço como seu substrato. São políticas públicas espaciais aquelas que incidem diretamente nos processos sociais e nos usos do território, criando e alterando o espaço nas suas frações e na sua totalidade. Dessa forma, ela divide essa análise em cinco categorias: ambiental, territorial, regional, urbana e rural.

Nessa conjuntura, a ideia de urbano encontra-se atrelada à noção de um fragmento analítico desse conceito amplo que é o espaço. O urbano nada mais é que uso social do território da cidade. Desse modo, ao associar o espaço urbano com a noção de vazio, cria-se um novo entendimento no qual o urbano deixa de ser um contexto, uma qualidade, e passa a ser o objeto de estudo. Dessa forma, os vazios podem ser entendidos como frações do espaço urbano, frutos da utilização social da cidade.

Nesse cenário, os vazios urbanos extrapolam o limite semântico de área, lugar, lote, terreno vazio, como objeto morfológico, elemento abstrato, material, e assumem um aspecto mais amplo do contexto social. Dentro dessa perspectiva duas considerações

são levantadas a respeito do termo “vazio urbano”: “vazio” enquanto objeto e “urbano” enquanto qualidade; e “vazio” como qualidade e “urbano” como objeto.

No caso de “vazio” objeto de análise, esse elemento torna-se o centro da análise e está limitado em si. A palavra “urbano” torna-se uma característica do “vazio”, classifica e contextualiza o objeto estudado dando uma identidade e uma localização específica. Não é qualquer vazio, é aquele com características urbanas. Já, na situação do “urbano” objeto de avaliação, esse termo associa-se ao conceito de espaço e carrega em si valores sociais, culturais, históricos da cidade. O “vazio”, nesse caso, assume a função de caracterizar, qualificar e especificar o espaço urbano. A dinâmica urbana ganha o primeiro plano e o “vazio” torna-se um elemento que varia de acordo com o uso dos espaços e, portanto, modifica-se com os diferentes contextos urbanos examinados.

Nesse sentido, por se aproximar mais das questões da cidade como um todo, a pesquisa assume a segunda interpretação como caminho teórico, porém, sem descartar ou desconsiderar a relevância dos demais entendimentos. A compreensão desenvolvida vai além da identificação das áreas vazias contidas na cidade. A intenção é investigar o urbano e definir o que pode ser considerado um vazio urbano. É uma avaliação que parte do amplo para delimitar o específico. O objeto, aqui, não é o vazio, mas o urbano.

Cabe destacar que essa divisão teórica é abstrata e serve para delimitar o recorte conceitual empregado no raciocínio aqui desenvolvido. Na prática, esse fenômeno resulta de uma simbiose entre os aspectos morfológicos e socioespaciais, decorrentes da complexidade urbana e da multiplicidade de concepções dos vazios.

Justamente, em função dessa amplitude temática, o estudo converge a perspectiva analítica para a interpretação da segregação socioespacial da cidade. É evidente que a forma e a configuração urbana também desempenham seu papel nesse pensamento, mas não são suficientes para entender como se dá a complexa dinâmica social no espaço.

Nesse sentido, a pesquisa associa-se à Borde (2006) ao relacionar os vazios urbanos ao conceito de “espaço”, lugar de interação social, descontinuidades, descolamentos, crises, transformações (BORDE, 2006, p.38), vinculados a função social da terra urbana e as implicações sociais dessa conformação física. Já, ao utilizar Clichevsky (2002), a pesquisa entende que nem todos os vazios são vazios

especulativos²⁷. Afinal, muitos são os motivos que levam a terra urbana a permanecer subutilizada. As avaliações desses elementos esbarram em vários obstáculos: vontades e interesses políticos e econômicos, falta de dados e estudos sobre essa questão, falta de capacidade técnica e gerencial do poder público, multiplicidade de situações de vazios, inconsistência do mercado de terras urbanas e a lista se estende (ACOSTA, 2016).

Clichevsky (2002) nos mostra ainda que diante da variedade de situações e implicações sobre os vazios urbanos, é importante superar o negativismo que gira em torno dessa questão e enxergar as potencialidades desses elementos como utilização dessas áreas para habitação de baixa renda, espaços para implementação de infraestrutura e grandes serviços urbanos, áreas de caráter ambiental, etc.

Regiões desocupadas exercem papel fundamental no desempenho urbano e podem ser usados como espaços livres estratégicos para usos futuros, inclusive como instrumentos para reduzir a segregação socioespacial (PAVIANI, 2009). A utilização dos vazios precisa considerar as questões ambientais, estratégicas e as demandas sociais reprimidas. Seus usos devem ser articulados de forma a tornar a cidade mais equitativa.

Dessa forma, o termo vazio urbano se destaca do entendimento de espaços livres²⁸. Áreas destinadas à proteção ambiental, parques, praças, áreas estratégicas para ocupações futuras e para implantação de infraestrutura que não possuem edificação e ocupação, mas tem um uso e exercem uma função definida na cidade, não são classificados como vazios urbanos. Por outro lado, terrenos ocupados com edifícios não utilizados e subutilizados em áreas urbanizadas podem ser rotulados como vazios.

Esta investigação entende os vazios como oportunidades essenciais para a elaboração de políticas públicas urbanas. Políticas que devem ser resultado de uma intervenção articulada, que considere novas formas de gestão e que tenham como princípio o equilíbrio social e o desenvolvimento sustentável (CLICHEVSKY, 2007, p. 212.).

²⁷ Esta pesquisa entende que a prática de especulação é inerente à dinâmica de mercado, mas tem consequências no competitivo, extremamente caro e, portanto, excludente mercado de terras urbanas.

²⁸ Os espaços livres urbanos são um sistema complexo, inter-relacionado e justaposto a outros sistemas. Desempenham as seguintes funções: circulação e drenagem urbanas; atividades de lazer; conforto; preservação; conservação; requalificação ambiental; e convívio social. Eles podem ser entendidos como: espaços livres de ocupação e edificação; espaços públicos; espaços coletivos; espaços de recreação e circulação; espaços abertos; etc. (SCHLEE, 2009, p. 243).

Por fim, para compreender a complexidade que envolve os vazios urbanos a fim de superar suas concepções limitadas, é necessário entender que a classificação do que é ou não é um vazio urbano varia de acordo com os mais diversos contextos.

O recorte analítico escolhido para esta pesquisa define como vazios urbanos **espaços não utilizados ou subutilizados, situados no âmbito urbano, ocupados ou não. São áreas que não beneficiam à coletividade, ou seja, que não exercem plenamente sua função social²⁹ e que contribuem, em diferentes medidas, para uma dinâmica socioterritorial excludente.** São elementos que contrastam com o contexto urbano no qual estão inseridos devido suas características de uso e ocupação, podendo ter ou não ter determinação clara de uso e de limite espacial.

Nesse sentido, esta pesquisa restringe-se a avaliar os vazios urbanos de Brasília dentro de uma perspectiva de exclusão e segregação socioespacial. No entanto, procura superar o estigma negativo que esses elementos carregam e busca entendê-los como ferramentas indispensáveis para a promoção de um desenvolvimento urbano equilibrado que corresponda às necessidades reais da cidade.

Este marco conceitual e problemática teórica servem de base para estabelecer sob quais perspectivas esse objeto é avaliado e quais os parâmetros são adotados para indicar o que é e o que não é tomado como vazio urbano no contexto específico de Brasília. Apesar das limitações e da realidade peculiar da capital federal, acredita-se que seu estudo serve de elemento de reflexão para qualquer realidade urbana na medida em que evidência problemas comuns à realidade urbana brasileira.

²⁹ A questão da função social da propriedade, ou seja, a condição de beneficência coletiva da terra urbana encontra-se dentro de uma discussão complexa e polivalente. Dessa forma, a pesquisa se atem na definição apresentada pelo estatuto da cidade “Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.” (Lei nº 10.257/2001).

CAPÍTULO 2: OS VAZIOS URBANOS DO DISTRITO FEDERAL

De acordo com os conceitos discutidos, o objetivo desse capítulo é avaliar como a questão dos vazios urbanos desenvolve-se no contexto específico e particular de Brasília, utilizando como base a revisão e a delimitação conceitual do objeto de estudo definida no capítulo anterior. Para tal, faz-se uma pequena reflexão de como esse tema é tratado dentro da política urbana nacional para posteriormente elaborar uma reflexão da relação dos vazios na configuração espacial da capital.

O esforço evidente dessa investigação é compreender as várias implicações da configuração dos vazios urbanos na dinâmica socioespacial do DF. Dessa forma, a pesquisa abrange desde elementos que culminaram na configuração territorial da capital, resultado do desenvolvimento dos vários aglomerados urbanos, até as dinâmicas dos vazios que compõe seu espaço.

Antecipa-se que essa investigação não tem como propósito uma análise puramente física dos vazios urbanos da capital federal. A intenção é vincular as características morfológicas dos vazios a uma análise crítica social, direcionando sua análise ao debate de vazios enquanto elemento de segregação socioespacial.

Nesse sentido, esta etapa da investigação compreende em avaliar as características sociais e espaciais da capital, buscando entender primeiramente como funciona a dinâmica metropolitana de Brasília, para depois estabelecer o quadro atual do recorte espacial estudado, o DF. Essa base serve para confrontar, posteriormente, a realidade urbana com a avaliação espacial dos vazios urbanos, permitindo uma avaliação crítica.

Dessa forma esse capítulo divide-se em quatro partes principais: e uma avaliação de como o tema é tratado no contexto das políticas públicas urbanas nacionais; a singularidade da formação socioespacial da capital, uma análise do panorama geral do desenvolvimento fragmentado e excludente do território; o recorte socioespacial de Brasília, uma avaliação das conformações socioespaciais na definição do contexto aqui entendido como Brasília; e o quadro socioeconômico e os vazios urbanos da capital modernista sob diferentes aspectos sociais e espaciais.

2.1. Os vazios urbanos na realidade brasileira

Apesar de relativamente recentes, as pesquisas e análises que contemplam os vazios urbanos são amplas e têm interpretações variadas. A apresentação de alguns desses entendimentos no item anterior mostra a versatilidade e a riqueza desse tema que muito tem a ver com o funcionamento das cidades contemporâneas. Contudo, apesar da magnitude dessa questão, no Brasil, as reflexões sobre esse fenômeno e suas implicações ainda são limitadas quando comparamos as dimensões e o impacto que esses elementos têm nas cidades brasileiras³⁰. Nesse sentido, antes de analisar o contexto de estudo, faz-se uma pausa para avaliar esses elementos dentro da perspectiva nacional.

Ainda que tímidos, esses estudos são importantes para observar a ampla variedade das situações urbanas no país e como cada um dos contextos adota diferentes entendimentos dos vazios urbanos. Como mostra Furtado e Oliveira (2002), cada realidade suscita diferentes questões quando analisadas dentro do contexto urbanos no qual se insere, entre os vazios das grandes parcelas de terra periurbana e os lotes individuais no interior da cidade, verifica-se uma série de situações intermediárias nas cidades brasileiras.

Mas, ao mesmo tempo em que essa pluralidade traz uma rica observação dos vazios, ela dificulta a conceituação de um entendimento único desse fenômeno. É claro que o alinhamento de um tema que permita reflexões tão diversas é um ato reducionista. Entretanto, a simplificação e a uniformização do conceito são necessárias para sincronizar as discussões e avaliações do tema no âmbito nacional.

2.1.1. A evolução dos vazios e a história urbana brasileira

O progresso da reflexão sobre os vazios está ligado ao desenvolvimento urbano brasileiro. Esses elementos passam a ser encarados como uma adversidade no desenvolvimento socioeconômico a partir dos anos sessenta, com o êxodo rural e o

³⁰ Dentre as pesquisas mais recente sobre os vazios urbanos identificou-se: Borde (2006), os vazios urbanos e suas interversões ao longo da Avenida Presidente Vargas no Rio de Janeiro; Santana (2006) e os vazios urbanos no centro histórico de Maceió e a sua reutilização para habitação de interesse social; Dittmar (2006) e a delimitação de estratégias de intervenção em vazios urbanos ociosos ao longo da estrutura ferroviária em Curitiba; Donadon (2009) com a identificação das Terrains Vagues em Campinas, SP; Clemente (2012) e a avaliação dos imóveis e lotes vazios no centro tombado de João Pessoa; Sampaio (2013) com os espaços residuais em Salvador; Nascimento (2014) e os vazios como elemento de estruturação da forma urbana nos casos de Presidente Prudente (SP) e Londrina (PR); Silva (2015) e os vazios como consequência da fragmentação do território e a dinâmica imobiliária no caso de Natal; Cavalcante (2016) e a discussão da morfologia urbana e dos vazios urbanos em Fortaleza; e Arruda (2016) com os vazios urbanos e sua expansão dispersa e desigual em Campo Grande.

crescimento considerável das cidades. A partir desse momento, a população do campo migra para a cidade em busca de oportunidade e começa a se instalar nos espaços relegados. Espaços vazios das periferias, áreas não apropriadas para ocupação urbana, sem infraestrutura, de fragilidade ambiental, são ocupadas por aqueles que não têm condições de morar na cidade regular (CONTI; FARIA; TIMÓTEO, 2014).

A partir dos anos setenta, já com uma ocupação territorial urbana expressiva, os vazios passam a ser incorporados nas discussões sobre os conflitos urbanos brasileiros. Nesse momento, as discussões sociais crescem junto com o agravamento das questões urbanas e os vazios deixam de ser áreas verdes ou livres para serem tratados como adversários do desenvolvimento (TEXEIRA; FURTADO, 2010).

Ao serem tomados como socialmente injustos, incompatíveis com a necessidade da população e economicamente ineficientes para o Estado, os vazios são encarados como um problema e são associados a duas questões principais. Primeira, a especulação imobiliária e o direito de propriedade absolutista, os tributos imobiliários baixos, a falta de normativas que regulem a expansão urbana, etc. Segunda, o paradoxo da escassez e, ao mesmo tempo, da ociosidade das infraestruturas urbanas instaladas. (FURTADO; OLIVEIRA, 2002). Nesse momento, os vazios presentes na malha das cidades brasileiras são analisados a partir da queda de braço entre o rendimento econômico e as necessidades sociais (CONTI; FARIA; TIMÓTEO, 2014).

Hoje, a realidade urbana se apresenta de uma forma bem mais complexa, assim como as relações com os seus vazios. Contudo, como nos mostra a pesquisa de Furtado e Oliveira (2002), de maneira geral, o que predomina no Brasil ainda é a redução da compreensão dos vazios à visão da especulação como grande articulador dessa questão. São poucos os estudos que superam essa interpretação, que ainda molda as políticas públicas urbanas do país.

Borde (2006) pondera essa limitação interpretativa dos vazios ao avaliar os termos empregados nas políticas de intervenção urbana nacionais³¹. Um discurso que adota o termo “áreas degradadas” como sinônimo de “áreas de baixa renda”; o termo “vazio” como sinônimo de “espaços livres de respiração do tecido”; e “subutilizado” para definir o não aproveitamento do potencial construtivo do lote, mostra que, em uma intervenção urbanística, o entendimento do vazio urbano varia com a intenção.

³¹ Borde avaliou o discurso de algumas intervenções urbanas no Rio de Janeiro para analisar como os vazios urbanos eram considerados nessas ações (BORDE, 2006).

2.1.2. Política pública urbana e os vazios urbanos

Apesar de ser um problema antigo, os vazios urbanos começam a assumir um papel de maior destaque nas políticas públicas urbanas nacionais a partir da Constituição Federal de 1988 e só vão ser incorporados em uma política urbana efetiva com a homologação da Lei do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001. Ainda que exista um hiato de tempo de treze anos entre a Constituição e o Estatuto, essas leis representaram um grande avanço nas definições das políticas públicas e na delimitação de um instrumental urbanístico capaz de otimizar a ocupação da cidade restringindo ou induzindo as questões apresentadas pelos vazios urbanos.

Segundo Furtado e Oliveira (2002), essas normas trazem dois princípios essenciais que contribuem para o avanço do entendimento dos fenômenos estudados: a submissão dos direitos de propriedades à função social, subordinação dos direitos de propriedade ao uso efetivo da terra de acordo com a destinação preconizada pelo Plano Diretor; e a redução do interesse econômico do proprietário na retenção de terra com a progressividade do imposto. Dessa forma, existe um reconhecimento legal dos prejuízos urbanos causados por algumas práticas especulativas e da importância em elaborar políticas que atendam às necessidades sociais, não apenas mercadológicas, do uso e da ocupação dos vazios urbanos (CARDOSO, 2012).

Dentre esses dois pontos, esta pesquisa destaca a ideia de função social da cidade e da propriedade urbana. A Constituição Federal de 1988 define que todas as Políticas de Desenvolvimento Urbano têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes. Contudo, essa Lei não define o que e quais são as funções sociais das cidades, deixando um amplo espectro de interpretações que podem se transformar na medida em que a concepção de cidade muda (GARCIAS; BERNARDO, 2008).

Garcias e Bernardi (2008) dividem a função social da cidade em três categorias: as funções sociais urbanísticas, habitação, trabalho, lazer e mobilidade; as funções de cidadania, educação, saúde, segurança e proteção; e as funções de gestão, prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana. Essa concepção está ligada aos direitos fundamentais e à função do poder público em garantir esses direitos de forma a assegurar condições para que todos possam usufruir com igualdade dos bens gerados pela sociedade. Esse entendimento parte do pressuposto que o solo urbano resulta de uma construção social e, portanto,

deve servir a sociedade como um todo, não só a uma pessoa ou grupo. Todos devem ter acesso a moradia, a serviços e a equipamentos urbanos de forma a reduzir desigualdades, promover justiça sociais e melhorar a qualidade de vida urbana.

Contudo, apesar da infinidade e da importância desse conceito, o objetivo dessa pesquisa não é estabelecer as minúcias dessa definição. Nesse sentido, esta investigação limita-se a noção de função social da propriedade urbana e toma como referência o termo apresentado pela Constituição Federal de 1988 Art. 182. § 2 “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Cabe destacar dessa compreensão que é o município e seu plano diretor quem definem os critérios de utilização socialmente justos do solo e das edificações. Nesse sentido, o entendimento abstrato de função social se materializa a partir das interpretações e das implementações dos instrumentos e das definições dos parâmetros de usos e ocupação do solo, estabelecidos pelo, muitas vezes questionado, poder público local. Mas, independentemente da dificuldade de fazer cumprir na prática esse princípio devido a uma questão histórica de convivência do Estado, de domínio dos grandes proprietários de terra e da omissão da sociedade civil (ALFONSIN,2006), esse preceito é fundamental para orientar as políticas públicas urbanas na ordenação de uma cidade mais democrática.

Nesse sentido, Saule Junior (1998) defende que para a propriedade urbana cumprir com a sua função social é necessária uma ponderação entre a intensidade do seu uso e o potencial de desenvolvimento das atividades urbanas. O plano diretor deve adotar critérios de intensidade e de compatibilidade de uso da propriedade que tenha dentre os objetivos³² o uso apropriado dos vazios urbanos.

Atualmente, as normas urbanísticas encaram como vazias as áreas que não atendem em sua plenitude ao potencial construtivo ou não cumprem a função social definida para aquela área por lei. Esse entendimento consolidado pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, toma os vazios como imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados a serem combatidos e contidos dentro do contexto urbano

³² Democratizar o acesso ao solo urbano e à moradia; promover justa distribuição dos ônus e encargos das obras urbanas; recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente de investimento público; gerar recursos para atender a demanda não suprida de serviços públicos; e promover o adequado aproveitamento dos vazios e de áreas subutilizadas e ociosas, combatendo a retenção especulativa de terras (SAULE JR, 1998, p. 54).

(BORDE 2006). Desse modo, ao reconhecer como um problema coletivo a questão dos vazios, o poder público define algumas ferramentas que permitem tratar de maneira direta essa questão.

Essa postura é evidente na definição dos três instrumentos, previstos no artigo 182, parágrafo 4º da Constituição Federal da 1988 e legitimado pelos artigos quinto, sexto, sétimo e oitava da Lei do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, que conceitua e delimita a tríade: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; o IPTU Progressivo no Tempo; e a Desapropriação com Pagamento em Títulos.

Apesar de existirem outros instrumentos que também podem regulamentar ou modificar a ocupação desses vazios³³, esses três instrumentos apresentados têm influência direta na condição dos vazios e pressionam o uso desses elementos quando considerados incipientes e pouco efetivos para o contexto urbano (ACOSTA, 2016).

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) é o instrumento primeiro a ser aplicado caso se identifique o descumprimento da função social da terra urbana. Ele permite ao município impor ao proprietário a obrigação de parcelar ou edificar o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado³⁴. Quando notificado, o proprietário tem até um ano para dar entrada com o projeto e até dois anos, a partir de aprovação do projeto, para começar a construir, permanecendo os prazos em caso de transmissão de imóveis. O Estatuto da Cidade estabelece os parâmetros mínimos, cabe ao município fixar condições, delimitação de área, prazos e etapas de acordo com suas necessidades.

Mas, caso as condições do PEUC não forem cumpridos, o município poderá dar início a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo. Esse instrumento consiste no aumento da alíquota desse imposto pelo prazo de 5 anos até o limite de 15% com o objetivo de estimular o uso adequado da propriedade. Contudo, caso o imóvel não seja parcelado, edificado ou utilizado nesse prazo, o município poderá manter a cobrança máxima até que a obrigação seja atendida.

Por fim, se a aplicação de tais medidas não resultar no aproveitamento do imóvel, o município poderá optar pela desapropriação, indenizando o expropriado com

³³Exemplo: as outorgas da alteração uso e do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; os estudos ambientais e de impacto de vizinhança; as zonas especiais de interesse social; as concessões para fins de moradia e de direito real de uso; etc. (BRASIL, 2001).

³⁴ A definição de tais categorias ou a definição de outras categorias devem ser especificadas no pelo Plano Diretor ou em Lei Específica (BRASIL, 2001).

pagamento em títulos da dívida pública, resgatáveis em até 10 anos. O valor tomado para essa indenização é o valor venal do imóvel definido na planta genérica de valores do município, geralmente menor do que a cifra praticada pelo mercado. Uma vez desapropriado, o município tem até cinco anos para dar uso adequado ao imóvel, assegurando sua função social.

A aplicação efetiva desses instrumentos implica uma série de fatores que devem ser considerados nas suas definições: padrão de ocupação do solo e de crescimento da cidade; densidades; disponibilidade de infraestrutura; déficit habitacional/ demanda por terra para habitação de interesse social; demanda do mercado imobiliário por usos diversos; etc. Cada realidade vai exigir estratégias diferentes que devem ser estabelecidas de maneira clara para evitar arbítrios e excessos (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015).

Destaca-se que esses instrumentos são extremamente relevantes para a minimização das desigualdades sociais e espaciais, mas exigem estratégias condizentes com as realidades locais. Por exemplo, definir que esses instrumentos incidam na totalidade da área urbana ou em zonas de expansão em cidades com vazios em áreas consolidadas sem respeitar as demandas e condições das dinâmicas imobiliárias podem ser contraproducentes e ter o efeito oposto ao desejado.

Mas, embora esses instrumentos representem um avanço no tratamento dos vazios urbanos enquanto políticas públicas urbanas, pode-se afirmar que essas ferramentas têm efeitos pouco expressivos. Os avanços legais e normativos não foram capazes de tratar as diversidades de situações de vazios presentes nas cidades brasileiras. Dessa forma, o que se observa na prática é uma baixa efetividade na inserção e aplicação desses instrumentos e, até mesmo, efeitos inversos ao discurso de inclusão social defendido por essas políticas³⁵ (CONTI; FARIA; TIMÓTEO, 2015).

A pesquisa coordenada pela Rosana Denaldi em parceria com o Ministério da Justiça (BRASIL, 2015) mostra que dos 5.565 municípios no Brasil, 2.658 possuem plano diretor e que dentre esses, apenas 521 municípios regulamentaram o PEUC em lei específica. Desse universo são poucos os municípios acima de 100 mil habitantes (286

³⁵ As leis federais que tratam das ZEIS não delimitaram parâmetros básicos para o estabelecimento dessas zonas, deixando para o poder municipal a função de delimitar suas zonas para moradias de baixa renda. Dessa forma, o que acontece, de maneira geral, é a delimitação dessas áreas nas regiões mais baratas da cidade. Nesse sentido, essas medidas aumentam a segregação socioespacial e a dualidade centro-periferia (CONTI; FARIA; TIMÓTEO, 2015).

municípios) que regulamentaram esse instrumento, e menor ainda é o número dos municípios desse porte que realmente aplicaram ou aplicam o PEUC.

| Classe de tamanho da população | | Quantidade de municípios A | % em relação ao total | Municípios com Plano Diretor B | % B/A | Municípios com Lei Específica de PEUC C | % C/B |
|--------------------------------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-------|--|-------|
| Classe:1 | Até 5.000 habitantes | 1.298 | 23% | 328 | 25% | 61 | 19% |
| Classe:2 | De 5.001 a 10.000 hab. | 1.210 | 22% | 352 | 29% | 61 | 17% |
| Classe:3 | De 10.001 a 20.000 hab. | 1.388 | 25% | 474 | 34% | 107 | 23% |
| Classe:4 | De 20.001 a 50.000 hab. | 1.054 | 19% | 900 | 85% | 128 | 14% |
| Classe:5 | De 50.001 a 100.000 hab. | 327 | 6% | 318 | 97% | 73 | 23% |
| Classe:6 | De 100.001 a 500.000 hab. | 250 | 4% | 248 | 99% | 74 | 30% |
| Classe:7 | Mais de 500.000 hab. | 38 | 1% | 38 | 100% | 17 | 45% |
| TOTAL | | 5.565 | 100% | 2.658 | 48% | 521 | 20% |

Tabela 2: Municípios com Plano Diretor e Lei Específica de PEUC segundo classes de tamanho de população.

Fonte: BRASIL, 2015, com base no IBGE / MUNIC (2012).

Apesar de numericamente pouco expressivos, representando apenas 5% do total de municípios, as cidades com população acima de 100 mil habitantes comportam mais da metade da população do país segundo os dados de IBGE em 2014. E de acordo com os levantamentos, esses instrumentos tem um papel importante nas cidades de maior porte onde a capacidade administrativa e de implementação dos instrumentos é maior.

Ao avaliar os municípios com população acima de 100 mil habitantes, que têm o PEUC e o IPTU progressivo no tempo regulamentados em lei específica, o número de municípios reduz ainda mais, chegando a apenas 25 municípios. Desse montante final, somente 8³⁶ municípios aplicaram ou estão aplicando tais instrumentos.³⁷

| Classificação dos municípios | Municípios pesquisado A | Municípios com Lei Específica de PEUC e/ou IPTU progressivo no tempo B | % B/A | Municípios com aplicação de PEUC e/ou IPTU progressivo no tempo C | % C/B |
|-------------------------------------|----------------------------|---|-------|--|-------|
| Capitais | 27 | 8 | 30% | 4 | 50% |
| Municípios com pop. entre 100.001 e | 76 | 12 | 16% | 2 | 17% |

³⁶ Capitais: Curitiba/PR; Goiânia /GO; Palmas/TO; e São Paulo/SP. Municípios ente 100.000 e 500.000 habitantes: Diadema/SP; e Maringá/PR. Municípios com mais de 500.000 habitantes: Santo André/SP; e São Bernardo do Campo/SP. Esse estudo desconsiderou Diadema (SP) e Curitiba (PR) (BRASIL, 2015).

³⁷ O IPTU progressivo no tempo foi aplicado só por Maringá e São Bernardo do Campo (BRASIL, 2015).

| | | | | | |
|--|------------|-----------|------------|----------|------------|
| 500.000 hab. | | | | | |
| Municípios com pop. maior que 500.000 hab. | 7 | 5 | 71% | 2 | 40% |
| TOTAL | 110 | 25 | 23% | 8 | 32% |

Tabela 3: Regulamentação e aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo nos municípios com população acima de 100.000hab.

Fonte: BRASIL, 2015, com base no IBGE / MUNIC (2012).

Cabe destacar que o terceiro instrumento estabelecido na sequência, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, nunca chegou a ser aplicado por nenhum município brasileiro. E, mesmo atingindo essa etapa, o município que desejasse aplicar tal instrumento estaria impossibilitado devido a proibição de emissão de novos títulos da dívida públicas determinada pelo Senado Federal³⁸ (BRASIL, 2015). Tal medida além de emperrar a aplicação desse instrumento, enfraquece a utilização do PEUC e do IPTU progressivo no tempo.

Por fim, conclui-se que a despeito do papel estratégico e da importância de tais instrumentos para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e da sua inclusão em parte significativa dos planos diretores, são pouquíssimos os exemplos de municípios que efetivamente aplicaram e utilizaram tais instrumentos.

A existência no plano diretor não é garantia da aplicação de tais ferramentas. Muitos são os fatores que levam a baixa adesão e aplicação desses instrumentos. Bazzoli (2011) destaca a forte influência política do mercado imobiliário e o conservadorismo ainda reticente à aplicação direito do direito social da propriedade. O que se observa é que muitos dos entraves à aplicação desses instrumentos esbarram na vontade política e na capacidade administrativa do município para colocar em prática uma política e gestão urbana.

Os desafios para a efetiva utilização de tais ferramentas passam por problemas como: desarticulação institucional; limitada capacidade técnica e administrativa; carência de dados; falta de critérios claros para a aplicação dos instrumentos; dificuldade na compreensão de como aplicar os instrumentos; problemas documentais, políticos, jurídicos; baixa demanda de mercado; etc. O processo de realização desses instrumentos é complexo e exige uma competência gestacional de planejar e monitorar que vai além das possibilidades da maioria das cidades brasileiras (BRASIL, 2015).

³⁸ Segundo a Resolução nº 43 /2001 revalidada pela Resolução nº 29/2009 do Senado Federal: estão vetadas as ofertas de títulos de dívida pública para os estados, municípios e Distrito Federal até 2020 (exceto para refinar títulos destes entes existentes em mercado) (BRASIL, 2015).

Apesar da atuação municipal e da influência das forças políticas locais ser amplamente criticada, a autonomia dos municípios permite que a definição de estratégias de utilização dos instrumentos seja coerente com a sua realidade local (BRASIL, 2015). Mas, para a efetividade dessas políticas, é necessária uma estratégia que oriente o crescimento urbano e que considere a capacidade da infraestrutura, a demanda, as carências e as características ambientais e territoriais do município.

Acosta (2016) destaca a urgência de superar o discurso combativo dos vazios e elaborar políticas cujas soluções não se restrinjam ao simples aproveitamento ou subaproveitamento da terra urbana, mas que procure atender as demandas e necessidades do contexto. As intenções dessas ferramentas devem ir além e não se reduzir à punição ou à arrecadação do estado. É um instrumento extrafiscal³⁹ que tem como objetivo a redistribuição da valorização imobiliária e não a revalorização das áreas degradadas e ociosas como forma de concentração riqueza. (BUENO, 2007, p.18).

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de vincular os instrumentos de pressão dos vazios com outros instrumentos urbanísticos e ambientais⁴⁰ dentro de uma política urbana comum que tenha como propósito garantir o uso do solo socialmente justo, otimizar o funcionamento da cidade, controlar a expansão urbana e sua qualidade ambiental (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015).

Um instrumento que poder dar grande potencialidade aos usos dos vazios urbanos é a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essa ferramenta pode ser associada à política habitacional de uso e ocupação do solo ou de desenvolvimento urbano e tem a função de promover a inclusão da população de baixa renda no direito, não só à moradia, mas à cidade e à terra urbanizada (CONTI; FARIA; TIMÓTEO, 2015). Esse instrumento atua basicamente de duas formas. Na delimitação de áreas ocupadas por assentamentos precários em processo de regularização. Ou, por meio da demarcação de vazios urbanos e imóveis subutilizados em áreas estratégicas da cidade, destinando-os à moradia popular. Nesse caso, os vazios urbanos podem se tornar alvos de ocupações irregulares e ser definidos como ZEIS com o objetivo de regularizá-los,

³⁹ A extrafiscalidade consiste no uso de um instrumento tributário para obtenção de objetivos que não tenha como mote principal a geração de recursos. “Assim, na tributação extrafiscal, afasta-se o princípio da capacidade contributiva, para dar lugar à realização de um princípio de relevante interesse social: a função social da propriedade urbana.” (FONTES; SANTORO; CYMBALISTA, 2007, p. 6).

⁴⁰ Exemplos: Consórcio imobiliário; Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); instituto do abandono; programas de valorização do patrimônio cultural; Projetos urbanísticos e ambientais (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015), transferência do potencial construtivo, direito de preempção, gravação na escritura de valores a preservar, tombamentos, etc. (BUENO, 2007).

ou podem ser delimitados como áreas não utilizadas, subutilizadas, não edificadas, estratégicas para a inclusão social da população mais carente ao contexto urbano.

Além da importância social, esses elementos prestam serviços ambientais fundamentais tais como: recarga de aquíferos, amortecimento de cheias, vegetação que traz conforto climático e sobrevivência dos ecossistemas. No contexto cultural, propriedades ociosas e vazias podem ter grande valor simbólico, histórico e artístico. Nesse sentido, as estratégias de uso e ocupação desses espaços devem englobar as várias questões que dizem respeito ao desenvolvimento urbano (BUENO, 2007).

Dessa forma, além das ZEIS, que segundo Bueno (2007) talvez seja o instrumento mais radical na retomada do Estado sobre as dinâmicas de produção do espaço urbano, outros instrumentos podem entrar nessa conta. Dittmar (2006) destaca ainda dois instrumentos que tem implicação direta nos vazios: as operações urbanas consorciadas e o direito de preempção⁴¹. Dentre esses instrumentos as operações urbanas consorciadas representam as experiências mais significativas no cenário nacional. Todavia, estes instrumentos são aplicados, na maioria das vezes, de forma arbitrária e tendem a responder a interesses específicos do setor imobiliário, perdendo seu caráter urbanístico e social (MARICATO; FERREIRA, 2002).

Entretanto, apesar dos desvios empregados na utilização dessas ferramentas, os instrumentos representam um grande avanço no sentido de redistribuir a riqueza urbana. E, no caso dos vazios urbanos, devem ser empregados com o objetivo de evitar a retenção especulativa de imóveis e terrenos dotados de infraestrutura, evitando apropriações indevidas do solo e promovendo amplo acesso à urbanidade (FONTES; SANTORO; CYMBALISTA, 2007, p.68).

O que se nota hoje, em muitos casos, é a aplicação desses instrumentos urbanos para a promoção da valorização da terra urbana⁴². É dever principal do plano diretor garantir o direito e acesso ordenado à cidade legal, aproveitando e valorizando o esforço

⁴¹ A operações urbanas consorciadas é uma iniciativa público privada que (Seção X, Art. 32, §1º) consiste em um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. O direito de preempção (Seção VIII, Art. 25 a 27) é um instrumento que dá a preferência ao poder público na compra de imóveis de seu interesse para projetos de regularização fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer e para preservação ambiental (BRASIL, 2001).

⁴² Segundo Bueno (2007) o poder público tem papel central na promoção da valorização e desvalorização fundiária quando: define zonas de expansão urbanas; altera o uso de rural para urbano; possibilita novos loteamentos; define formas e parâmetros de ocupação e potenciais construtivos; altera os usos; incentiva a ocupação com determinado uso; define formas de parcelamentos permitidas para cada parte da cidade.

coletivo empregado na sua construção (DITTMAR, 2006). Nesse contexto, os vazios apresentam-se como elemento primordial para uma política de inclusão social que busque o equilíbrio socioespacial urbano. (BUENO, 2007).

2.2. A singularidade da formação socioespacial da capital federal

Analisadas as várias questões que envolve os vazios urbanos em âmbito nacional, esta etapa procura entender como esses elementos se desenvolve dentro do contexto único da capital federal.

De maneira geral, as cidades brasileiras seguem uma lógica de crescimento horizontal. O poder público municipal, responsável pelo planejamento, expande seus perímetros urbanos convertendo áreas rurais em urbanas. A dinâmica do mercado imobiliário e fundiário empurra cada vez mais esses limites, ocupando áreas periféricas em cidades com quantidades expressivas de vazios nas áreas centrais. A consequência direta dessa prática, é um território urbano disperso e fragmentado, com extensas áreas vazias que se distribuem ao longo do tecido da cidade (SANTORO; COBRA; BONDUKI, 2010).

Entretanto, o desenvolvimento da capital federal não segue a regra comum. Apesar de se aproximar em muitos aspectos dos demais centros urbanos, ela segue um caminho ímpar na história da evolução das cidades brasileiras. A configuração de Brasília é fruto de uma conjuntura histórica complexa e particular que levou a um processo intenso de produção do espaço (FERREIRA, 1985). Nesse processo de criação e consolidação da nova capital, o Estado tem um papel fundamental, agindo de maneira imperativa sobre a reordenação e redefinição do território nacional (FARRET, 1985).

Vários foram os motivos apresentados para a criação e a consolidação da estrutura espacial de Brasília. Sua concepção espacial vai muito além da localização física. A cidade é fruto de uma dinâmica social e histórica, é o uso do território de diferentes formas por diferentes agentes. Entender Brasília é entender uma “[...] ação deliberada do Estado sobre o território [...]” (FARRET, 1985, p.19) dentro de um contexto histórico de relações entre poder público e sociedade civil na reordenação nacional.

Nesse sentido, definição de uma nova capital federal no centro do país foi, em primeiro lugar, um ato ideológico e político que sobressai às justificativas econômicas. A cidade nasce de uma aceitação quase unânime, apoiada por um ideal de rompimento

com uma estrutura colonial costeira para a formação de um novo projeto de integração nacional independente. O isolamento da nova capital em relação aos centros urbanos já consolidados evidencia a centralização dos poderes políticos e econômicos, resultado de um abismo histórico entre Estado e sociedade civil (HOLANDA, 2002).

Contudo, a intenção desse debate não é discutir quais os fatores, mais ou menos relevantes, levaram a configuração dessa nova estrutura espacial. O objetivo é entender os diversos elementos que compõe a totalidade do espaço ou do território-usado⁴³ de Brasília. É investigar a complexidade das conjunturas que levaram a configuração particular da nova capital, resultado do desenvolvimento dos vários aglomerados urbanos, em um processo intenso de produção do espaço (FERREIRA, 1985, p 50).

Desde o início, a prática de ocupação territorial acontece de maneira excludente. Ferreira (1985) mostra que o Plano Piloto foi concebido para uma destinação predefinida, local de residência e trabalho da população vinculada às funções burocráticas da capital do país. A maioria da massa migratória que não se encaixava nesse perfil não podia ocupar o centro e era obrigada a se distribuir nas periferias “[...] em um processo de seletividade espacial e de segregação.” (FERREIRA, 1985, p.51).

Já nos primeiros anos de cidade, fez-se clara a distinção entre o “core” (habitada pelas classes média e alta) e a “periferia” (habitada pela classe baixa)⁴⁴. Diferenciação possível graças à urbanização descontínua e fragmentada de aglomerados urbanos isolados por grandes intervalos de territórios desocupados.

A segregação social revela-se na composição espacial da cidade. É na materialização dessa conformação que é possível observar as desigualdades latentes da nossa sociedade. Espaços diferenciados são produzidos para atender a diferentes extratos sociais, criando uma ocupação dispersa e polinucleada (PAVIANI, 1985).

O crescimento de Brasília deu-se de fora para dentro. Antes mesmo da ocupação do centro, foram surgindo aglomerados urbanos externos ao Plano Piloto⁴⁵, destinados a

⁴³Como já apresentado no capítulo anterior, o conceito de espaço utilizado nesse artigo segue a reflexão desenvolvida pela professora Marília Steinberger sobre a teoria de Milton Santos, no qual o espaço é encarado com uma totalidade, uma dinâmica em movimento resultado do uso do território pelo povo que produz o espaço ou território-usado (STEINBERGER, 2006).

⁴⁴Já em 1970, 66% da população urbana do DF localizava-se fora do centro. Essa população era composta expressivamente por setores mais pobres da sociedade (FERREIRA, 1985, p.51). Hoje essa porcentagem é de 90% (IBGE, 2010).

⁴⁵Já em 1958 “[...] Taguatinga foi o passo inicial para o polinucleamento realizado com as transferências de população das favelas e “grandes acampamentos de obras” para a periferia próxima e remota do Plano Piloto de Brasília.” (PAVIANI, 2011, p.3).

absorver a massa migratória⁴⁶ mais pobre. Esse crescimento periférico aconteceu de forma desordenada e dispersa, evidenciando o processo de seletividade espacial que marca a consolidação de Brasília. De um lado a ordem da cidade projetada, de outro a dispersão e a desordem do território.

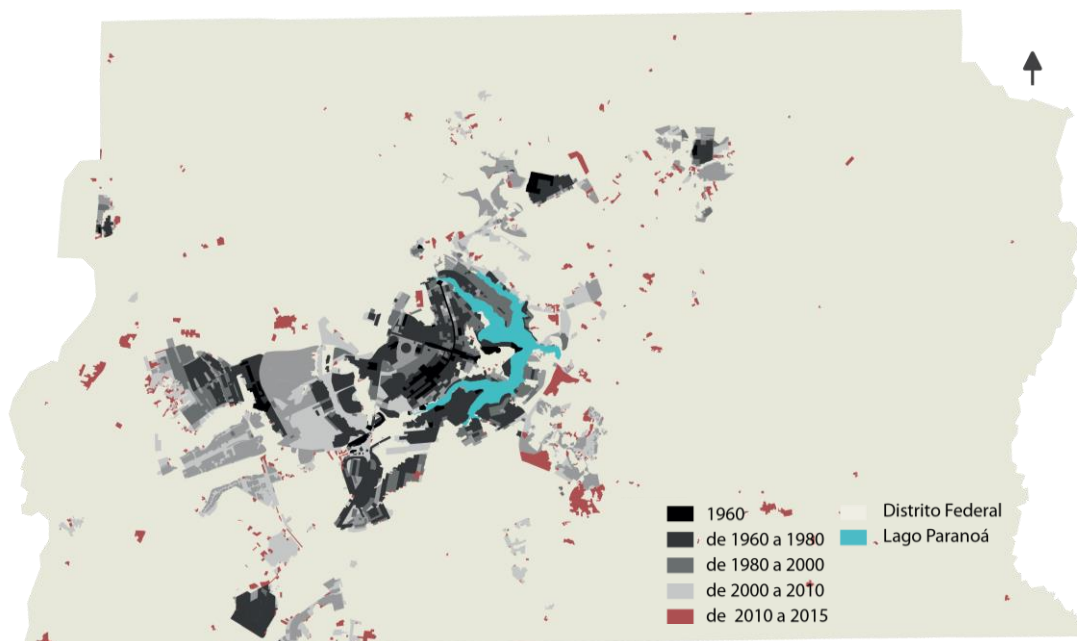


Figura 1: Evolução Urbana

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

Desde o princípio, há uma pressão de alargamento da periferia em função da conservação do centro (Plano Piloto), imagem da nova capital. Bicca (1985) mostra como a apropriação do discurso purista da manutenção da monumentalidade do Plano Piloto foi utilizada para justificar intervenções territoriais segregacionistas, promovidas pelo próprio poder público.

Essa ocupação extensiva e discriminada do espaço foi incorporada pelas políticas públicas de ordenamento e persistem nas práticas de ocupação do território nos dias atuais. A intenção de Lúcio Costa de ir projetando progressivamente as cidades-satélites limítrofes nunca se concretizou e o centro projetado, destinado para abrigar uma média de 500 mil habitantes em 2000 (COSTA,2009), hoje abriga um pouco mais

⁴⁶ De acordo com Paviani, 2011, entre os anos 60 e 70 observa-se um crescimento populacional de 300,5%.

da metade desse valor⁴⁷. Enquanto isso a população do DF ultrapassa os três milhões de habitantes, sem contar a população que transborda para fora de suas fronteiras⁴⁸.

2.3. O recorte socioespacial de Brasília

Ao avaliar o que seria a capital da atualidade - cidade projetada, construída, revisitada, tombada ou a metrópole cotidianamente vivenciada - Medeiros e Campos (2010) apontam que Brasília vai muito além do Plano Piloto⁴⁹, não mais corresponde à cidade projetada, ela é hoje uma complexa dinâmica metropolitana vivenciada e transformada.

A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), formada pelo Distrito Federal mais dezenove (19) municípios de Goiás e três (3) Minas Gerais⁵⁰, foi instituída pela Lei complementar 94, regulamentada pelo Decreto nº 7.469, em fevereiro de 1998 com discurso de facilitar a administração e a gestão da integração dessa região. A RIDE – DF foi, antes de tudo, um ato institucional e político. As relações sociais, econômicas, culturais e espaciais foram deixadas em segundo plano, resultando em uma estrutura de integração frágil e centralidade excessiva na qual a dificuldade administrativa é consequência inevitável (RIBEIRO, HOLANDA, 2015).

Essa distorção do conceito metropolitano pode ser observada em outras regiões metropolitanas pelo país⁵¹, entretanto, no caso da RIDE-DF, sua formação territorial aconteceu de forma distinta dos processos espaciais de conurbação dos tecidos urbanos observados nas demais áreas metropolitanas. Seu desenvolvimento singular, precoce, acelerado e fragmentado evidencia um modelo caro, ambientalmente predatório, socialmente desigual e espacialmente espalhado.

⁴⁷Brasília (Plano Piloto) 198.606 habitantes. Acrescenta-se à área tombada as regiões do entorno imediato desenhadas no plano de Lucio Costa: Lago Norte 23.000 habitantes, Lago Sul 24.406 habitantes, (IBGE, 2011).

⁴⁸ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE (2017), mostra para Distrito Federal uma população que chega a 3.039.444 habitantes e para a Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) uma soma de 4,4 milhões de habitantes.

⁴⁹ Esses autores definem o Plano Piloto como o Centro histórico de Brasília, “[...] para além do caráter arquitetônico ou urbanístico, a cidade vivenciada permite perceber uma outra Brasília [...] cujo o núcleo inicial, na concepção original do planejamento regional, o Plano Piloto, torna-se a área central, ou o “centro histórico” (MEDEIROS; CAMPOS, 2010, p. 142).

⁵⁰Fazem parte da RIDE: Distrito Federal, Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no estado de Goiás (19), e de Unai, Buritis e Cabeceira Grande, no estado de Minas Gerais (3). No dia 22 de maio de 2018 o senado aprovou a inclusão de mais doze municípios à RIDE (dez no Goiás e dois em Minas Gerais) que segue para sanção presidencial.

⁵¹ Com “[...] situações tão díspares como São Paulo com mais de 20 milhões e Araruna na Paraíba com 65 mil habitantes.” (SCHVARSBERG, 2014, p.169).

A desarticulação das políticas setoriais urbanas e regionais (infraestrutura, ambiental, transporte, saúde, educação, segurança) reflete a organização desigual do território. Ao avaliar os projetos de Lei dos Planos Diretores dos municípios da RIDE/DF, fica evidente a desintegração entre as legislações e os modelos territoriais propostos nesses planos. Essa falta de diálogo acentua o abismo entre o DF e os municípios do entorno e fortalece a centralização metropolitana (SCHVARBERG,2010).

Nesse sentido, esse arranjo institucional, de pressupostos mais políticos que socioespaciais, não correspondem à dinâmica real da estrutura urbana metropolitana vinculada à Brasília. Dessa forma, desde 2012 a Codeplan (Companhia de Planejamento do Distrito Federal) vem discutindo a consolidação da região denominada: Área Metropolitana de Brasília⁵² (AMB). E em 2014, essa Companhia publica uma nota técnica na qual delimita, conceitualmente, o Espaço Metropolitano de Brasília ou a Área Metropolitana de Brasília (AMB) (GDF, 2014).

Nesta proposta a CODEPLAN define como AMB: o Distrito Federal (polo metropolitano); e 12 municípios do estado do Goiás. Esses municípios goianos são então intitulados de Periferia Metropolitana de Brasília (PMB)⁵³ e se subdivide em duas classificações: os municípios que apresentam fluxo mais intenso com o DF (são sete: Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Planaltina); e os municípios que apresentam fluxos menos intensos com o DF (são cinco: Formosa, Padre Bernardo, Alexânia, Cocalzinho de Goiás e Cristalina) (GDF, 2014, p.19). Apesar de não existir oficialmente, esta pesquisa entende que AMB possuem uma unicidade, espacial, social, econômica e política que se configura na dinâmica territorial e na percepção dos que vivem a cidade.

Essa delimitação baseou-se em estudos sobre a interação social, econômica e cultural entre os municípios da RIDE e o DF. Dos 21 municípios mais Distrito Federal, apenas 12 apresentaram uma relevante aproximação com o DF, constatação comprovada pela classificação do Observatório das Metrôpoles do baixo Nível de

⁵² Dados levantados pela Codeplan mostram que a AMB se aproxima dos 3.918,074 habitantes, sendo 1.128,313 habitantes da periferia metropolitana e 2.789.76152 habitantes do DF (GDF, 2013b).

⁵³ Ver indicadores demográficos na tabela 1, anexo I.

Integração entre os municípios na conformação da dinâmica metropolitana⁵⁴ (RIBEIRO; HOLANDA, 2015).

Dessa forma, define-se como metrópole funcional a AMB, devido à forte relação entre seus integrantes na composição de uma dinâmica metropolitana de fato. Destaca-se que essas relações não se dão de forma homogênea, elas acontecem em diferentes dinâmicas com diferentes intensidades (SCHVARSBURG, 2014). Contudo, é inegável a integração desse arranjo socioespacial. Nesse sentido, busca-se compreender a relação geral da AMB, definida aqui como Brasília, para, depois, iniciar a análise dos vazios no recorte espacial delimitado, o Distrito Federal.

Na delimitação da Área Metropolitana de Brasília (AMB) a Codeplan considerou os dados levantados pela Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD/2013) para caracterizar a dinâmica metropolitana dos doze municípios da PMB. Nesse sentido, foram avaliados os fluxos demográficos; de mão de obra; de serviços públicos de saúde educação; de consumo e de serviços bancários (GDF, 2014).

a) Fluxos demográficos

Os movimentos migratórios entre a periferia metropolitana (PMB) e o Distrito Federal mostram uma tendência crescente de migração para a periferia da metrópole de Brasília e uma redução do saldo migratório no DF. Dos imigrantes que entraram no estado do Goiás 32,7% se alojaram no entorno do DF, sendo boa parte oriundos do Distrito Federal. Por outro lado, a participação da periferia no saldo migratório para o DF é menos expressiva, representando pouco mais de 7% em 2010 (GDF, 2013a). Esse movimento migratório regional resulta, em parte, do altíssimo custo de vida no DF que expulsa uma parcela da sua população para além das suas fronteiras (GDF, 2014).

Há de se considerar também os movimentos migratórios entre os municípios da periferia da AMB. Esse fenômeno vem se intensificado ao longo dos anos fortalecendo ainda mais o caráter interdependente da relação entre os vários municípios da metrópole. Entre 2005 e 2010, 13.087 pessoas migraram de um município para outro, um número 4,5 vezes maior que o registrado entre 1986 e 1991 (GDF, 2013a).

b) Fluxos de mão-de-obra

⁵⁴ Ao comparar o Nível de Integração da RIDE-DF e de AMB, observou-se que no arranjo institucional definido pela AMB não existe nenhum município com nível muito baixo de integração e apenas 1 (um) município com baixo nível de integração. Diferentemente da RIDE-DF que possui 9 municípios nessas situações, de baixa ou muito baixa integração (RIBEIRO; HOLANDA, 2015, p.51).

A População Economicamente Ativa – PEA- (população urbana acima de 10 anos) da PMB representa um total de 906.252 de pessoas. Desse conjunto, 467.576 mil pessoas (51,59%) possuem trabalho remunerado (53,53% com carteira assinada); 62.729 (6,92%) pessoas estão aposentados; e o restante, 43.609 pessoas, estão desempregados (GDF, 2014). Um pouco mais da metade das pessoas trabalham no município de residência (53,54%), os demais (45,03%,) trabalham no Distrito Federal⁵⁵, centralizadas no Plano Piloto (60,24%); Taguatinga (9,34%); e o Gama (5,57%) (GDF, 2014).

Entre as atividades, destaca-se o setor terciário, responsável por 80% dos postos de trabalho (destaque para o comércio e serviços gerais). O setor secundário é responsável por quase 20% dos postos de trabalho (destaque para a construção civil) E, por último, o setor primário responsável por 2,7 % dos trabalhadores⁵⁶ (GDF, 2014).

c) Fluxos para serviços públicos de saúde e educação

Em relação à saúde o que se observa é uma forte dependência do polo metropolitano. Apesar do o acesso aos serviços públicos de saúde nos municípios ser quase total (94,14%), uma boa parte desses usuários (33,68%) preferem recorrer aos serviços do DF, principalmente no Gama e no Plano Piloto (GDF, 2014).

Quanto a educação verifica-se que, dos 330.128 estudantes da periferia metropolitana, 89,92% estudam no município onde mora e apenas 9,36% estudam no Distrito Federal, principalmente no Plano Piloto, Gama e Taguatinga. O serviço de educação dos municípios do entorno atende à demanda local. Contudo, cabe observar que esses serviços apresentam padrões educacionais inferiores aos disponíveis no DF o que tende a agravar o abismo social entre o polo e a periferia metropolitana (GDF, 2014a).

d) Fluxos para compras de bens e serviços diversos e serviços bancários.

A maioria da população da periferia metropolitana prefere comprar⁵⁷ ou utilizar serviços⁵⁸ em seus próprios municípios, com uma pequena ressalva para os serviços de

⁵⁵ Planaltina, com 69,53%, Águas Lindas de Goiás 61,32%; Santo Antônio do Descoberto 59,38%; Novo Gama 59,34%; Valparaíso 55,57%; Cidade Ocidental 52,90%; Luziânia, 30,75%; Padre Bernardo 29,81% e Cocalzinho de Goiás 24,64%; Formosa 8,65%; Alexânia 5,38% e Cristalina 2,63%. (GDF, 2014).

⁵⁶Esses dados consideram apenas a população urbana, não é computada nessa soma a população rural.

⁵⁷Para as compras esse percentual corresponde a 92,95% na compra de alimentos, 86,39% na compra de roupas e calçados e 88,47% na compra de eletrodomésticos (GDF, 2014).

lazer⁵⁹. Esses números evidenciam um desconforto entre os municípios da periferia metropolitana e o polo metropolitano. Existe uma forte pressão no Distrito Federal para prover serviços e empregos para a população do entorno, mas não há um retorno esperado pelo Estado em forma de arrecadação de tributos, já que a população opta por consumir fora do quadrilátero.

Contudo, essa questão não pode ser vista apenas dentro de uma perspectiva negativa, já que essa situação possibilita uma maior arrecadação e, conseqüentemente, uma maior autonomia dos municípios do entorno. Além disso, esse desequilíbrio resulta de relações bem mais complexas. Boa parte da população do entorno é originária do DF e se viu pressionada a migrar devido ao altíssimo custo de vida da capital. Mas, ao mesmo tempo, em que o DF expulsa uma parte de sua população, ele depende e se beneficia e da mão de obra de baixo custo que essa relação de desigualdade proporciona. Schvarsberg (2017) compara essa interdependência em um paralelo entre o avião (referência alegoria ao do plano piloto) e a carroça (referência cidades goianas do entorno) com base na teoria do desenvolvimento desigual e combinado, situação simultânea e mutua de avanço e atraso no processo de desenvolvimento econômico.

A relação entre o polo e a periferia metropolitana é marcada pela segregação espacial e social. Em 2013, a renda domiciliar média da população do DF correspondia a R\$ 5.015,04 (6,93 Salários Mínimos - SM) e a renda per capita a R\$ 1.489,57 (2,20 SM)⁶⁰ (GDF,2013c). Esses números significam uma renda domiciliar 2,45 vezes maior e uma renda per capita 2,12 vezes maior do que a média dos municípios da periferia metropolitana (com uma renda domiciliar de R\$ 2.043,35 ou R\$ 3,01 Salários Mínimos e uma renda per capita de R\$ 703,61 ou R\$ 1,04 Salário Mínimo) (GDF, 2013b).

Essa disparidade social entre o polo metropolitano e a sua periferia fica evidente ao analisarmos o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) do Distrito Federal⁶¹ e dos demais municípios. Enquanto o DF apresenta o maior IDH entre os 27 estados da federação e o 9º (nono) maior IDHM entre os municípios do país (0,824) equivalente a países desenvolvidos os demais municípios da metrópole apresentam

⁵⁸Em relação aos serviços esse percentual corresponde 92,95% para s serviços pessoais, 92,51% para serviços em gerais e 91,44% para serviços bancários (GDF, 2014).

⁵⁹Em relação aos serviços de cultura e lazer o percentual de pessoas que procuram o DF é um pouco maior (19,59%), fato que evidencia a carência de serviços e equipamentos de cultura e lazer na periferia metropolitana de Brasília (GDF, 2014).

⁶⁰Dados recentes mostram uma queda nos valores relativos de renda no DF (com renda domiciliar média de 6,59 Salários Mínimos, R\$ 5.192,38, e renda per capita de 2,10 SM, R\$ 1.652,97 (GDF,2016).

⁶¹ Ver tabela 2, anexo I, Índice de desenvolvimento Humano Municipal e seus subcomponentes do DF.

índices bem menores que variam entre 0,746 e 0,651 (GDF, 2013b). Entretanto, apesar da disparidade, os valores de IPMH são satisfatórios. Nenhum dos municípios da metrópole apresenta valor de IDHM menor que 0,499 (nível baixo). Oito municípios possuem níveis médios de IDHM (entre 0,499 e 0,699) e quatro possuem níveis altos (acima de 0,699) (GDF, 2013b).

Essa desigualdade concêntrica entre o polo metropolitano e os demais municípios é também demonstrada por outros índices. Gadelha (2015) analisa os valores de PIB per capita, *Gini*⁶², Densidade demográfica e IDHM (entre 2000 e 2010)⁶³ para avaliar a desigualdade de renda e seus determinantes a partir da segmentação econômica dos municípios da metrópole. Ele nos mostra que, apesar de possuir um polo rico, a desigualdade é alarmante, com uma periferia de economia frágil, infraestrutura precária e problemas sociais preocupantes.

O DF é o mais rico dos integrantes da AMB, com o IDHM muito superior ao demais municípios. Mas, ao mesmo tempo é a região que apresenta a maior desigualdade na distribuição de renda com um valor *Gini* que chega a 0,630⁶⁴, em dissonância com o Brasil e a Região Centro Oeste. Ao analisarmos a AMB, essa discrepância fica clara quando se avalia a renda domiciliar e observa-se que os domicílios com rendimento de até 2 salários mínimos (renda baixa) representam, 41,47% do total de domicílios da periferia metropolitana⁶⁵ (RIBEIRO; TENÓRIO, 2015). As desigualdades metropolitanas também podem ser observadas ao se avaliar as infraestruturas urbanas, principalmente água e esgoto⁶⁶, os dados de serviços urbanos e de espaços público⁶⁷.

Acrescenta-se ainda na discussão da segregação socioespacial da AMB a análise que Medeiros e Barros (2015) faz sobre a mobilidade urbana, a começar pela dispersão

⁶²O índice *Gini* mede o grau de desigualdade de renda na distribuição de indivíduos de acordo com a renda domiciliar per capita, variando entre 0 (zero), na qual todos os indivíduos possuem mesma renda domiciliar per capita iguais, e 1 (um), quando apenas um indivíduo concentra toda a renda).

⁶³ Ver tabela 3, anexo I, Dados socioeconômicos de AMB.

⁶⁴ No DF a diferença média dos 20% mais ricos para os 20% mais pobres é de 30,2 vezes, corresponde a diferença de uma renda *per capita* média de R\$ 5.751,61 para R\$ 190,59 (GARDELHA, 2015).

⁶⁵ Os municípios de Padre Bernardo (58,21%), Santo Antônio do Descoberto (50,71%) e Alexânia (50,46%) esse valor é maior do que 50% (RIBEIRO; TENÓRIO, 2015).

⁶⁶ A relação de domicílios servidos por rede de esgoto é de 12,40 % na PMB e 85,71% no DF; e de água pluvial é de 31,30% na PMB e 85,95% no DF (GDF, 2016). Ver tabela 5, anexo I, Domicílios servidos por infraestrutura e serviços públicos urbanos.

⁶⁷ A relação de domicílios é de 15,90 % e 31,42%; jardins/parques é de 9,00 % e 22,02%; ciclovias é de 0,70 % e 22,27%; e espaços culturais é de 1,00 % e 8,28% (GDF, 2016). Ver tabela 5, anexo I, Domicílios servidos por infraestrutura e serviços públicos urbanos.

do território que gera distâncias médias de 69,7km entre a periferia metropolitana e o Plano Piloto; e uma média de 20,2km só dentro do quadrilátero de DF. Essas longas distâncias, tornam a metrópole extremamente dependente do sistema viário.

Mas a questão da mobilidade não está apenas associada à ocupação física, ela está vinculada também à lógica de uso do solo. A densidade centrífuga e a concentração de empregos no centro contribuem para essa realidade tanto quanto a ocupação dispersa, provocada pelos vazios. Essa lógica ocupacional não só torna os deslocamentos longos e pendulares⁶⁸, mas acentua a estratificação social do espaço urbano, na medida em que torna ineficiente a infraestrutura de mobilidade, encarece o Transporte Público Coletivo⁶⁹ e onera aqueles que dele dependem com tarifas extremamente altas e tempo de deslocamentos abusivos⁷⁰.

Entretanto, apesar das disparidades e conflitos, é evidente a interdependência entre os integrantes da AMB. É essencial entender esse cenário geral para compreender as implicações dos vazios urbanos nessa estrutura. Contudo, a falta de um plano de ordenamento territorial metropolitano com informações comuns em um sistema de informações socioespaciais unificado, dificulta a análise extensiva da totalidade do território metropolitano. Nesse sentido, diante dessa carência de políticas comuns e dados integrados esta pesquisa limita-se ao quadrilátero do DF e suas legislações para o estudo dos vazios urbanos, desenvolvida a seguir. Contudo, a despeito do limite físico, a pesquisa considera importante a avaliação crítica reconhece a importância dos municípios que fazem parte da Área Metropolitana de Brasília (AMB)⁷¹ para a dinâmica socioespacial da capital federal. Afinal, os impactos provocados pelos vazios urbanos não se limita às fronteiras do DF.

2.4. Os vazios urbanos da capital modernista

Brasília é o exemplo mais completo em grande escala dos princípios do Movimento Moderno uma vez que traz consigo as principais características que definem essa concepção arquitetônica: controle absoluto do solo; recorte parcelares; programa

⁶⁸ Entre os horários de maior deslocamento (início da manhã e final da tarde) a demanda sobre o Transporte Público Coletivo cai para uma média de 2 a 3% (MEDEIROS; BARROS, 2015).

⁶⁹ O IPK é um indicador que avalia a eficiência financeira do sistema de transporte público ao considerar o número de passageiros, os deslocamentos realizados e o número de veículos. Em Brasília esse índice é muito baixo (63% abaixo da média nacional) e revela um transporte ocioso.

⁷⁰ Dos dez municípios brasileiros que tem o maior percentual de população com tempo médio de deslocamento entre uma e duas horas, cinco fazem parte da AMB (Planaltina, 42,51%; Cidade Ocidental, 39,81%; Sto. Antônio do descoberto, 37,64%; Novo Gama, 36,02%; e Águas Lindas de Goiás, 35,5%.

funcional; falta de limite claro do domínio público; relação abstrata entre edifício e chão; etc. (PANERAI,2006, p.97).

Apesar da metrópole de Brasília superar expressivamente à concepção modernista definida por Lucio Costa, sua imagem e conceitos influenciam e estão materializadas por todo o seu território. Os grandes bulevares, a ideia de cidade enquanto concepções funcionais, o declínio do espaço público em detrimento do domínio do privado (“agorafobia”), o “fetiche da intimidade” são alguns dos conceitos que se expressão na lógica urbana da capital (ARANTES,1995, p.118).

Tida muitas vezes como abstrata, sistêmica, autoritária e instrumental (ARANTES,1995), Brasília é o resultado de uma soma de concepções que tem como base as formulações das cidades modernistas definidas pelos CIAM (*Congrès Internationaux d’Architecture*) e oficializadas por Le Corbusier na Carta de Atenas. O ideal de cidade-parque, as vias projetadas exclusivamente para veículos, os edifícios isolados no meio de espaços livres indefinidos, o sistema de circulação de pedestre livres da rua, a hierarquia da organização da cidade (zoneamento ou setorização), são alguns dos conceitos empregados na configuração da cidade (BARCELOS, 1999).

Dentro da discussão dos vazios, a cidade do movimento moderno assume uma postura peculiar. Ao propor a autonomia do sistema viário e de seus edifícios, ela desagrega o tecido urbano, os edifícios deixam de delimitar a forma urbana e passam compor sólidos isolados por áreas vazias do movimento moderno, substituindo o “vazio” do espaço público da cidade tradicional (PANERAI, 2006, p. 165).

Para Bruno Zevi (1996) o espaço livre vai muito além do vazio. Ele apresenta o espaço como o oposto do construído, aquilo que define o exterior e o interior, elemento essencial da arquitetura, lugar onde se desenvolve a vida. Essa divisão clara entre fora/dentro, público/ privado, externo/ interno começa a perder sentido com o Movimento Moderno que inova no sentido de flexibilizar os limites entre esses dois espaços.

De fato, os espaços livres são o aspecto mais polêmico da configuração espacial da cidade modernista. Muitas vezes vistos como elementos neutros, ambíguos e esquemáticos causadores do aniquilamento dos espaços e da vida pública das cidades tradicionais (BARCELOS,1999, p.76). Uma abordagem racional que liquida o tecido urbano ao eliminar os lugares de apropriação das pessoas, em detrimento de uma

composição visual de edificações isoladas e desarticuladas por grandes espaços residuais que se mostram indiferentes ao uso verdadeiramente humano (BICCA, 2017).

Para Borde (2006), os vazios modernistas não representam uma revisão no conceito de espaços livres. O que muda é a noção de espaço público entendido como “[...] espaço não edificado que faria respirar os novos cheios modernistas.” (BORDE, 2006, p. 40). Essa configuração de cheios desconectados, isolados por enormes vazios, formando uma série de espaços neutros ilimitados conectados por uma rede de transporte desvinculadas e interdependentes, produz o que ele chama de vazio esvaziado, resultado de uma negação do tecido urbano e social.

De fato, urbanismo modernista inverte a relação figura fundo das cidades tradicionais. No entanto, ao mesmo tempo que essa inversão se faz nefasta para a vida pública urbana (BICCA, 2017), é justamente essa composição polarizada entre o elemento construído e grandes espaços abertos que vai conferir monumentalidade à cidade modernista (COLQUHOUN, 2004).

Ao mesmo tempo, essa negação de distinção entre o domínio público e privado, evidencia a busca do movimento moderno em superar o dualismo campo x cidade, alterando essa relação de oposição (BENEVOLO, 2007). Dessa forma, no contexto modernista, é inegável a importância do espaço vazio como elemento de composição projetual, relacionada como a composição da cidade modernista, onde as áreas vazias são fruto de uma ação deliberativa de certa composição espacial.

Vimos que Borde (2006) classifica os vazios em três tipos principais: estrutural, resultante das transformações das funções urbanas; conjuntural, decorrente de conjunturas sociais, econômicas e jurídicas; e projetual, resultado de uma ação deliberativa de projeto. Nesse sentido em uma cidade como Brasília que resulta de um grande espaço livre e único, é difícil diferenciar os vazios intencionais, os vazios resultantes da consolidação, reutilização ou expansão urbana e os vazios frutos de uma situação particular e específica. Mesmo porque essas classificações podem variar de acordo com a evolução das dinâmicas urbanas do contexto espaço-temporal analisado. Dessa forma, para esta pesquisa, os vazios urbanos aqui estudados resultam de uma relação mútua dessa classificação.

Nesse sentido, Martins (2009) destaca a dificuldade que existe em definir o que é um vazio urbano em uma cidade fruto do Movimento Moderno onde o espaço livre

não é residual, mas elemento configurador e organizador da paisagem urbana. Os grandes canteiros centrais de caráter monumental e os espaços livres das superquadras não são considerados vazios, mas elemento de projeto.

A capital é herdeira do Movimento Moderno e dos ideais da cidade-parque. É o resultado do predomínio de espaços livres sobre os construídos. Os vazios intersticiais são muito mais que residuais, são protagonistas. São elementos de projeto que conferem a monumentalidade simbólica e configuram os “jardins coletivos da vizinhança” (MARTINS, 2009, p. 187). São elementos que existem por si só e devem ser preenchidos apenas pelo “imenso céu do planalto”⁷².

Se por um lado, a falta de limites demarcados dilui o pedestre pelos espaços livres, dificultando os encontros e enfraquecendo as relações sociais onde as extensas áreas verdes são reduzidas a áreas vazias no imaginário coletivo (GUSMÃO, 2009, p. 160). Por outro lado, os espaços livres da rarefeita vida urbana são compensados pela qualidade do ambiente urbano. Qualidade tão prezada pela classe média e alta, afinal, a eles não interessa muito a convivência comunitária (BARCELOS, 1999, p. 94).

Este último aspecto revela a face da segregação socioespacial dos vazios: às classes médias e altas interessa a manutenção de tais áreas estéreis como uma forma de assegurar o privilégio e a exclusividade de qualidade do ambiente urbano, mantendo essas áreas “higienizadas” e elitizadas, sem a pluralidade e diversidade social inerente do convívio social (BARCELOS, 1999).

Mas, para além da questão ambiental e de convivência, os vazios urbanos têm contornos socioespaciais que não diferem muito das cidades tradicionais compactas. Esses espaços podem atuar como elementos de segregação na medida em que dificulta o acesso de grande parte da população a terras urbanizadas.

Hoje, nos centros das grandes cidades brasileiras, observa-se um movimento de abandono das áreas centrais. Com o surgimento de novos centros, essas regiões sofrem com a desvalorização imobiliária, o esvaziamento demográfico e a deterioração da paisagem e podem permanecer degradadas ou se tornarem alvos de requalificações. Esse processo é ainda mais evidente em centros históricos e áreas tombadas (FILHO; GUIA,

⁷²Ao falar sobre os vazios e as escalas de Brasília Lídia Adjuto Botelho (2009) destaca uma passagem de Lucio Costa em Brasília Revisitada, “da proposta do plano resultou a incorporação à cidade do imenso céu do planalto, como parte integrante e onipresente da própria concepção urbana – os vazios são por ele preenchidos; a cidade é deliberadamente aberta aos 360° que a circundam”.

2011). Nesse sentido, os vazios deixam de ser um problema e se tornam elementos de projetos, alternativas para a promoção do equilíbrio, qualificação e valorização dessas áreas (VAZ; SILVEIRA, 1999).

Entretanto, em Brasília, esse processo de esvaziamento do centro tombado nunca chegou a acontecer. Talvez devido a seu caráter institucional público, ao seu curto período de existência, a sua importância arquitetônica e urbanística ou por razões políticas e sociais. O fato é que, apesar de possuir áreas degradadas, saturadas e subutilizadas que ameaçam à preservação da fisionomia da cidade como mostra o estudo de Martins (2009), o Plano Piloto é ainda, sem dúvida, o coração de Brasília.

Contudo, os vazios projetuais não dizem respeito apenas à cidade planejada. Suas premissas influenciam no desenvolvimento e ocupação do território, definido diretamente na maneira que se dá o crescimento e o desenvolvimento urbano fora do Plano Piloto. A expansão urbana da cidade moderna não seguiu o modelo tradicional de adensamento e continuidade. O crescimento urbano da capital deu-se de forma fragmentada com aglomerados urbanos dispersos e isolados por grandes intervalos de áreas desocupadas (HOLANDA; MEDEIROS; RIBEIRO, 2008) em um padrão que Aldo Paviani (1987) vai denominar polinucleado⁷³.

Como resultado dessa política de expansão urbana, tem-se um modelo de segregação que se caracteriza pelo predomínio da população mais pobre vivendo em aglomerados destacados e distante do centro. Mas, apesar dessa expansão horizontalizada descontinuada perdurar nos dias atuais, observa-se uma tendência, de ocupação dos interstícios entre as cidades satélites de forma a reduzir gradualmente a expansão da mancha urbana⁷⁴. Entretanto, apesar do enfraquecimento dessa divisão em núcleos destacados, a disposição configuracional da malha urbana do DF ainda não é uma mancha única, e sim uma organização tentacular, resultado das junções de algumas áreas dessa estrutura polinucleada. Dessa forma, apesar da dissolução da “constelação urbana do DF”, o arranjo espacial fragmentado ainda é evidente (PAVIANI, 2011).

Essa conurbação tentacular ao longo das malhas viárias, seguidas pelo adensamento dessas áreas é muito defendida pelos modelos contemporâneos de cidade sustentáveis que buscam otimizar a infraestrutura e diminuir o impacto da urbanização

⁷³ Esta pesquisa não tem a pretensão de discutir o modelo de ocupação territorial e sua morfologia. Dessa forma, encara a configuração da cidade como resultado de um processo socioespacial buscando não se restringir a uma avaliação maniqueísta do padrão de ocupação do território.

⁷⁴ Ver figura 1, anexo I, Mapa da evolução da mancha urbana do DF.

extensiva (FARR, 2013). Contudo, Paviani (2011, 2009) destaca que em Brasília esse modelo de expansão territorial pode resultar na perda da qualidade ambiental e urbanística⁷⁵.

Dessa forma, ele afirma que as ocupações dos interstícios entre as cidades satélites não devem ser guiadas por ações especulativas que segue a lógica do lucro a custos, normalmente, da população excluída da qualidade ambiental e urbana. Segundo Paviani (2009), é fundamental que as políticas sobre o território urbano priorizem a conservação das áreas vazias enquanto reservas estratégicas para um desenvolvimento territorial saudável a longo prazo.

Contudo, essa conservação estratégica de áreas vazias deve estar em equilíbrio com as necessidades sociais. De fato, os extensos vazios e a horizontalidade são alguns dos elementos que dão identidade e qualidade à cidade⁷⁶, entretanto, esta investigação acredita que mais do que ocupar, ou não ocupar, essas áreas vazias, tais ações de preenchimento devem fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento urbano que reduza a segregação socioespacial sem comprometer a qualidade ambiental do DF.

2.4.1. Vazios e a ocupação dispersa: exclusão urbana x qualidade ambiental

Segundo Magalhães (2010), Brasília não é uma cidade de contiguidade, mas de ruptura. Esta ruptura está relacionada ao desenvolvimento fragmentado e extensivo do território, consequência de uma estratégia excludente que teve como prática a realocação da mão de obra imigrante e suas ocupações indesejadas para além do cinturão verde que isolava o Plano Piloto, sem considerar a estrutura existente no território (MEDEIROS; CAMPOS, 2010). Ao estabelecer loteamentos bem distantes do centro⁷⁷ para um segmento social específico, cria-se uma estrutura espacial descontínua e desigual (BARCELOS, 1999), típica da maioria das metrópoles de terceiro mundo⁷⁸.

⁷⁵ Paviani (2011) cita como exemplo Águas Claras e sua verticalização caracterizada pela falta de espaços para equipamentos públicos e áreas livres públicas (parques, praças, jardins) responsáveis pela falta de urbanidade e pela baixa qualidade ambiental dessa Região Administrativa.

⁷⁶ Márquez e Júnior afirmam são características principais de Brasília: a forma do Plano Piloto; a monumentalidade resultante da concepção em eixo; os extensos vazios; a horizontalidade; e o modo de morar (MARQUEZ, JÚNIOR, 2009, p.112).

⁷⁷ A primeira cidade satélite a ser criada com esse propósito foi Taguatinga em 1958, dois anos antes da inauguração de Brasília. (BARCELOS 1999).

⁷⁸ De acordo com Gonzales “A nova capital não escapou dos processos de expansão característicos dos metrópoles de terceiro mundo. Tão pouco dos processos de estratificação socioespacial, da deterioração arquitetônica e ambiental, da especulação e do monopólio imobiliários.” (GONZALES, 2010, p. 163).

Contudo, Brasília possui uma peculiaridade nesse processo de urbanização segregacionista: o papel central do Estado. A cidade criada por meio de uma ação política permitiu que grande parte das terras urbanas fossem de propriedade pública e que o processo de ocupação territorial excludente fosse orquestrado pelo Estado “[...] numa situação que poderia considerar ideal do ponto de vista da ortodoxia do planejamento urbano, não fosse a disparidade de condições materiais oferecidas à população.” (BARCELOS, 1999, p. 99).

Em seus estudos, Holanda (2008, 2010) e Medeiros e Ribeiro (2008), apoiados na teoria da Sintaxe Espacial, relacionam as características morfológicas da cidade a cinco aspectos de análise. Eles classificam, o território de Brasília como: fragmentado⁷⁹, fruto de um tecido urbano descontínuo; de densidades demográficas muito baixas⁸⁰, resultado de uma ocupação territorial extensiva e desigual; extremamente disperso⁸¹, com núcleos espalhados, distantes e mal conectados; excêntrico,⁸² onde o centro funcional não corresponde à região mais integrada, nem ao ponto de maior densidade média; e extremamente segregado espacial e socialmente. Ou seja, a fragmentação, as baixas densidades, a dispersão, a excentricidade são consequências físicas desse arranjo espacial que, em conjunto, contribuem para um território segregado.

A estratificação socioespacial de Brasília está estampada na forma descentralizada e excludente de ocupação do seu território. O fato de a cidade concentrar, em um único centro, a maioria dos serviços e empregos e aglomerar a maior parte da sua população em periferias muito distantes resulta de um processo urbano (des)organizado em territórios regionais disformes e disperso, com centralização das funções econômicas e descentralização da atividade residencial (PAVIANI, 2010).

⁷⁹ Dos 37 núcleos urbanos estudados por Ojima (2007) Brasília é o mais fragmentado com um indicador de fragmentação de 0,76 fruto de uma urbanização “em saltos” (São Paulo ,0,55; Rio de Janeiro, 0,54; Salvador,0,69; e Belo Horizonte 0,65).

⁸⁰Densidade demográfica de 444,66 hab./km² (IBGE,2010), 19º no ranking de densidades demográficas das 27 capitais dos estados brasileiros. (IBGE,2010).

⁸¹ De acordo com os estudos e metodologias aplicadas para sintaxe espacial, Brasília é a segunda cidade mais dispersa do mundo atrás da cidade de Mumbai na Índia (HOLANDA, MEDEIROS, RIBEIRO, 2008). Contudo, ao desenvolver um indicador de dispersão urbana (que considera a densidade; a fragmentação; a linearidade e a centralização) para avaliação das cidades brasileiras, Ojima (2007) coloca Brasília em oitavo lugar na classificação da dispersão em relação às 37 cidades estudadas. Apesar das diferentes metodologias apresentar conclusões distintas, as duas demonstram a alta dispersão do DF.

⁸²Estrutura tricéfala com os três centros bem distantes entre si: O centro funcional, centro de comércio e serviços (CCS) ou *Central Business District* (CBD); o centro demográfico, centro de concentração populacional; e o centro morfológico ponto mais acessível a todos os outros pontos da cidade.

Essa centrifugação dos assalariados e a transferência das populações carentes para regiões distantes do centro pressionam as bordas periurbanas em um modo de expansão urbana que tem como modelo loteamentos de “plantação de casinhas e barracos” sem o mínimo de urbanidade (SCHVARBERG, 2010).

Essa estrutura física espacial interfere na funcionalidade da dinâmica territorial, implicando altos custos sociais e econômicos. Souza e Ribeiro (2010) mostram a perversidade da relação emprego e moradia em Brasília⁸³. Uma dinâmica espacial onde a maioria da população encontra-se a 20 km do centro de empregos tem como consequência um intenso movimento pendular (casa-trabalho-casa) e uma estrutura de transporte ineficiente⁸⁴, subutilizada e cara, sem contar o desgaste físico e psicológico daqueles que se deslocam das periferias para o centro diariamente (PAVIANI, 2011).

Dessa forma, a essa exclusão física dessa estrutura polinucleada soma-se a exclusão social. E apesar de Paviani (2011) apontar a tendência de ocupação dos espaços vazios entre os núcleos urbanos, resultado da expansão horizontalizada da malha urbana e do adensamento dos núcleos consolidados (JATOBÁ, 2017), esse preenchimento não significa, necessariamente, uma diminuição da segregação quando analisados os fatores sociais. A prática de ocupações dos vazios pode manter ou aumentar a dinâmica de exclusão, concentrando os empregos no centro e as moradias fora dele.

A lógica excludente gerada pela ocupação rarefeita do território vai além da questão da mobilidade. Os elevados custos de infraestrutura para manter essa dispersão são pagos por todos. A qualidade urbana, estética e paisagística do Plano Piloto contrasta com a realidade da periferia. A segregação socioespacial mostra desigualdades marcantes na nossa estrutura social “[...] evidenciadas há muito e que se manifestam na periferização, no desemprego, na violência, na segregação e na exclusão a que é submetida grande parte da população do DF.” (PAVIANI, 2011, p.8).

⁸³ Segundo dados do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno – PDTU/DF (GDF, 2010), em 2008, 66% dos empregos formais estavam concentrados no centro, Plano Piloto, mas apenas 8% da população, de maior poder aquisitivo, reside nessa localidade.

⁸⁴ Brasília apresenta o IPK mais baixo entre as capitais: 0,97. O IPK (índice de passageiros por quilômetro) é o índice que indica a intensidade de utilização do sistema de transportes. Isso mostra a ineficiência e a ociosidade do transporte público, resultado dos movimentos pendulares, da alta dispersão do território e da centralização de empregos e serviços. (SOUZA, RIBEIRO, 2010).

Para estabelecer o quadro da segregação socioespacial da capital, Jatobá (2017) associa as densidades⁸⁵ das diferentes Regiões Administrativas (RA) do DF com diferentes dados sociais, espaciais e econômicos: a distância da área central - CBD⁸⁶ do DF; o percentual de casas e apartamentos/quitinetes; a renda domiciliar per capita (GDF, 2013c; 2016); e o valor médio dos imóveis⁸⁷.

De acordo com este estudo, a densidade urbana média do DF é de 52,18 hab./ha, mas esse valor não está distribuído de maneira uniforme pelo território, ele varia muito entre as RA com valores que vão desde 0,94 hab./há (SIA) até 124,80 hab./há⁸⁸(Ceilândia). Além dessa amplitude de densidade, outro fator interessante é o fato de que no DF a tipologia edilícia, não está necessariamente relacionada ao aumento ou diminuição das densidades, edifícios em altura não significam adensamento e casas não correspondem a baixas densidades, esta relação depende das áreas verdes e espaços urbanos de cada RA.

Neste contexto de densidades variáveis, é possível observar um padrão inverso entre a densidade e a renda. O grupo de alta renda habita as áreas de densidades menores (exceto sudoeste/octogonal), relação vinculada à morfologia de ocupação territorial comum, extensiva e dispersa. Os grupos de média-alta renda, média-baixa renda e baixa renda ocupam faixa de densidades intermediárias e alta⁸⁹.

Essa relação entre densidade e renda está vinculada à forma como se ocupa o território, onde quanto menores os lotes, menor é a renda e maior é a taxa de ocupação⁹⁰. Áreas mais afastadas do centro possuem padrão mais intensivo de ocupação do solo urbano e potencial construtivo maior. Nesse sentido, a região periférica imediata, apesar de ter uma mancha urbana quase equivalente ao centro, possui uma população três vezes maior (GONZALES, 2010, p.166), muito em função das áreas

⁸⁵ Ao avaliar que 96% (IBGE, 2010) da população do DF é urbana, Jatobá opta por tomar como referência a densidade urbana (relação entre população urbana estimada pela Pesquisa Domiciliar por Amostra de Domicílios (2015) e a área com ocupação urbana da RA). Essa densidade difere da densidade demográfica que toma toda a população (urbana e rural) e toda a área da RA e, portanto, tende a apresentar valores ainda menores (JATOBÁ, 2017).

⁸⁶O CBD ou Distrito Central de Negócios compreende a escala gregária do Plano Piloto: Rodoviária; os Setores Bancários Sul e Norte; Comerciais Sul e Norte; e de Diversões Sul e Norte (JATOBÁ, 2017).

⁸⁷ Ver tabela 6, anexo I, Densidades das RAs e outros indicadores.

⁸⁸ Em Águas Claras se considerarmos apenas a parte verticalizada tem se um valor de 211,57 hab./há, contudo ao se tomar toda a RA esse valor diminui (JATOBÁ, 2017).

⁸⁹ De acordo com a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (GDF, 2016), alta renda são aqueles que possuem uma renda domiciliar acima de 10.000,00 reais; média alta renda, entre 10.000,00 e 5.000,00, média baixa renda. Entre 5.000,00 e 2.500,00; e baixa renda abaixo dos 2.500,00 reais.

⁹⁰ O Lago Sul, maior renda do DF, possui um lote residencial mínimo de 800m², enquanto Santa Maria, Recantos das Emas, regiões de baixa renda, e têm uma área média de 128m² (GONZÁLES, 2010, p. 169).

vazias nessa região central, mas também devido ao modelo de ocupação de baixas densidades dessa área.

Dessa forma, apesar de não ser uma regra geral, pode-se dizer que conforme aumenta a distância do centro, diminui-se a renda e aumentam-se as densidades. Destaca-se que a densidade tem a ver com as quantidades de vazios, mas resulta, principalmente do modelo de ocupação do solo.

Em relação ao valor econômico dos imóveis, nota-se que na capital o preço de terra não segue o padrão das demais cidades (que tendem a ter preços mais elevados em densidades altas). Devido sua peculiaridade de criação e seu caráter preservacionista o que define o preço do imóvel em Brasília não é sua densidade, são fatores como: sua proximidade com o centro, a localidade e qualidade dos imóveis, etc. (JATOBÁ, 2015).

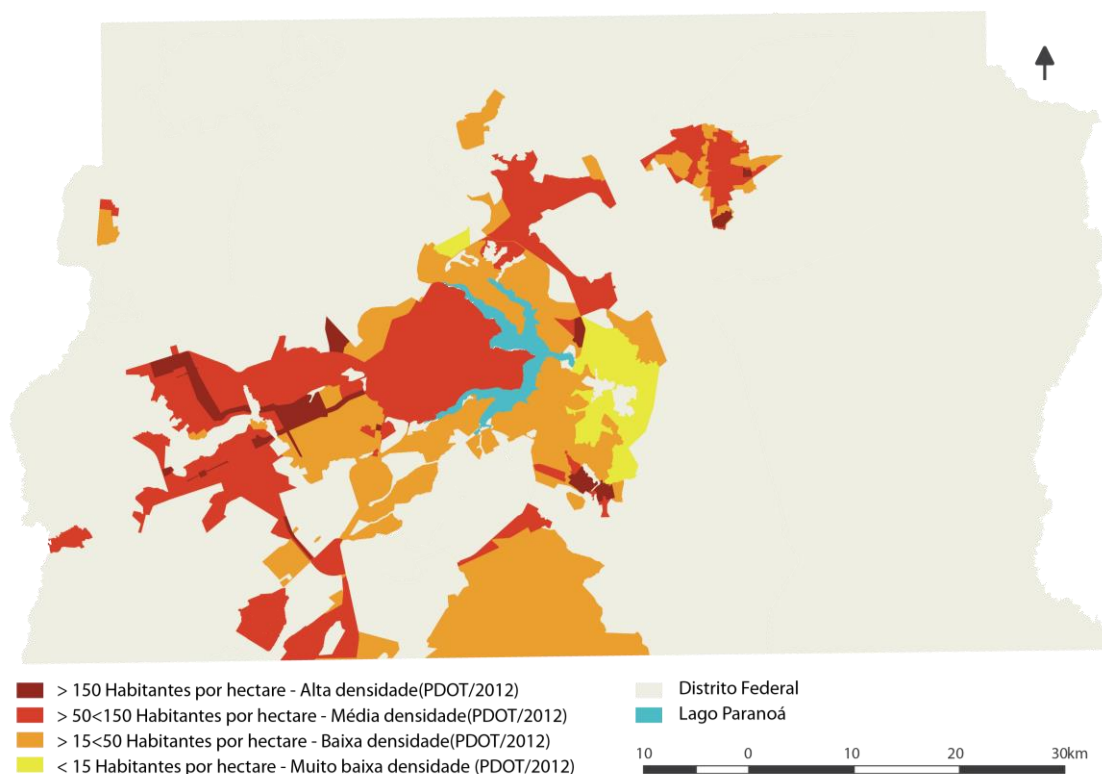


Figura 2: Faixas de Densidade Distrito Federal

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

Contudo, além das consequências socioespaciais, a metropolização expandida vem incluindo na sua conta o desgaste da qualidade ambiental ao extrapolar suas limitações naturais. O contínuo crescimento das áreas urbanas dá-se em detrimento de uma degradação ambiental sem precedentes. Além da situação alarmante dos recursos hídricos no DF, verificam-se alterações consideráveis no clima como o aumento da temperatura e a queda da umidade do ar (GONZALES,2010).

A estrutura espacial polinucleada e os grandes espaços livres entre as áreas urbanizadas propiciaram uma expansão territorial horizontalizada (JATOBÁ, 2010, p.309). Essa estrutura urbana dispersa junto com fatores sociais e econômicos tem possibilitado um crescimento urbano preocupante. A população urbana cresceu menos que a mancha urbana, indicando que a cidade se expandiu além do necessário. Esse crescimento desequilibrado traz potenciais riscos ao meio natural, às infraestruturas urbanas e à qualidade de vida (JATOBÁ, 2010, p. 318).

Paviani (2009) nos alertar dos riscos envolvendo a ocupação de áreas vazias, em parte, responsável pela qualidade ambiental do DF. Afinal quando tratamos de Brasília, independente do movimento de expansão, dispersão ou compacidade, uma afirmação inclina-se a ser verdadeira: “A qualidade ambiental tende a piorar na proporção direta do crescimento urbano [...]” (JATOBÁ, 2010, p. 318).

A dispersão histórica do território do DF, associada à desordem da expansão e ocupação mais a deterioração ambiental são características da organização espacial da capital (GONZALES, 2010). Apesar do recente adensamento da malha urbana com ocupação de áreas vazias entre os assentamentos, a cidade continua a se espalhar pelo território trazendo implicações ambientais e aprofundando a segregação socioespacial da capital dividida claramente entre a cidade dos ricos e a cidades dos pobres (BARCELOS 1999).

2.4.2. Vazios e a questão de ocupação irregular

Dentre as questões que se relacionam diretamente com a reflexão dos vazios urbanos em Brasília está a particular e expressiva prática das ocupações irregulares⁹¹ do solo urbano e, vinculado a isso, a questão da habitação no DF.

No Brasil aproximadamente 6% da população (11.425.644 habitantes) vivem em assentamentos subnormais⁹² (IBGE, 2010). A maior parte desses assentamentos (77%) encontram-se em Regiões Metropolitanas onde a ilegalidade urbana, antes exceção,

⁹¹A condição de irregularidade fundiária urbana resulta de dois tipos de inconformidades: dominiais, caracteriza quando a ocupação se dá em terra pública ou privada, e não há qualquer título que dê à ocupante garantia jurídica sobre a posse da terra; e urbanísticas ou ambientais, quando o assentamento está em desacordo com a legislação urbanística e ambiental, carecendo dos devidos licenciamentos.

⁹²O IBGE (2010) define como assentamento subnormal, assentamentos de ocupação irregular, precária de serviços públicos essenciais e de urbanização fora de padrões vigentes, é o “[...] conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa.”

passou a ser regra, fenômeno estrutural e estruturante na produção das cidades, acarretando em consequências urbanísticas e ambientais.

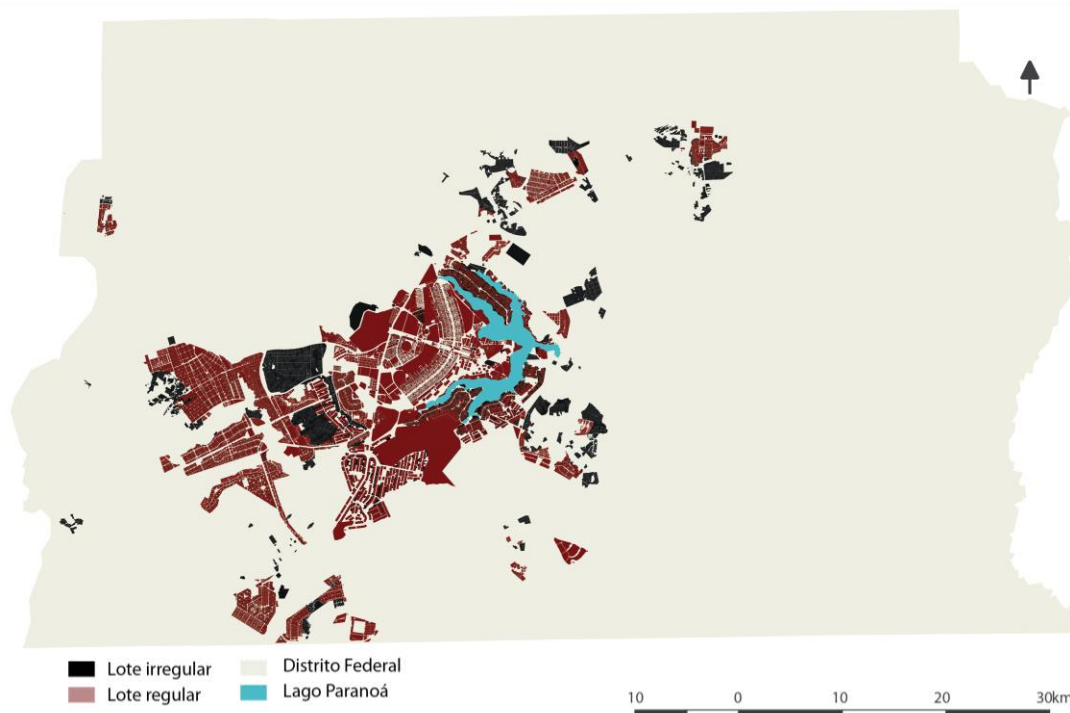


Figura 3: Lotes regulares e irregulares

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

Em Brasília, os problemas de ocupações e parcelamentos irregulares⁹³ estão presentes antes de sua inauguração, dificultando as políticas de planejamento e gestão do território e trazendo problemas ambientais e urbanos (SENA, 2013). A apropriação ilegal do solo tem origem no processo impreciso de formação do quadrilátero e nas particularidades das políticas públicas aplicadas no controle do uso solo que contribuirão para uma prática de irregularidades que persistem até hoje (BRANDÃO, 2013).

A desapropriação para a construção da cidade deu-se de forma rápida e tortuosa, gerando um imbróglie fundiário formado por terras desapropriadas (públicas); terras privadas; e terras de propriedade em comum, áreas de desapropriação não concluída, de propriedade indefinida (ROLNIK, 2007). A confusa situação dominial e a inconsistente condição dos registros cartoriais refletem a complexa conformação do território.

Ao avaliar a implantação da capital sob o panorama fundiário, Oliveira (2008) observa que boa parte do quadrilátero não foi efetivamente desapropriada. Segundo a

⁹³O autor divide os conceitos: ocupação irregular, assentamento de forma coletiva e desordenada em área pública ou de terceiros; e parcelamento irregular, fracionamento e comercialização de lotes, em área pública ou particular, sem a anuência do poder público. ” (SENA,2013, p.13).

TERRACAP 51,36% do território foi desapropriado, ficando sob o domínio do Distrito Federal e da União; 8,53% foram desapropriados em comum; 6,83% está em processo de desapropriação; e 33,28% permaneceram como propriedade privada. Esses dados nos mostram que uma boa parte do território da capital ainda é de propriedade pública, as alienações de terras públicas para particulares por meio de processos licitatórios são tímidas e não alteram muito o cenário fundiário (OLIVEIRA, 2008, p.66).

A intensidade e rapidez com que a capital foi concebida também contribuiu para a ocupação desordenada e irregular do território (SANTOS, 2009). A construção da nova capital federal atraiu trabalhadores de todo o país. Esse movimento migratório, contudo, não foi planejado pelos idealizadores das cidades, fazendo com que desde o início o aporte de pessoas fosse superior à oferta de trabalho e moradia (PAVIANI, 2010). Dessa forma, criaram-se núcleos residenciais para abrigar e isolar aqueles desconsiderados do processo de implantação de Brasília. Alguns desses núcleos de acampamentos se fixarão, mas a maioria foi desconstituída ou realocada para longe do centro na forma das “cidades satélites”⁹⁴.

Contudo, foi na década de setenta que começaram a surgir os primeiros parcelamentos irregulares no Distrito Federal, com o “Condomínio Quintas da Alvorada”. É interessante destacar que na época, o mercado imobiliário possuía oferta para suprir a demanda habitacional, mas o fator numérico não foi suficiente para impedir o surgimento dessa prática ilegal. Na década de oitenta, esse processo se intensificou com o governo de Joaquim Roriz que iniciou a prática de distribuição de lotes e de criação de assentamentos em massa (de baixa e de alta renda) (PAVIANI, 2009).

Entre momentos de maior intensidade e momentos de recuada⁹⁵ a ocupação irregular da terra urbana é um fato presente na história da formação da capital e tornou-se uma prática comum na história da urbanização de Brasília. Todas as áreas do DF possuem algum tipo de invasão de terras públicas (SILVA, 2006). Essa prática da expansão ilegal, constante e expressiva das fronteiras urbanas na forma de

⁹⁴ Esse processo deu-se em três momentos principais: as remoções para a construção da capital no final da década de 1950 (Taguatinga, Gama e Sobradinho); a erradicação das invasões nos arredores do Plano Piloto na década de 1970 (Ceilândia); e nos anos de 1980 com a construção de casa populares e licitação de terrenos (Samambaia) (JATOBÁ, 2017).

⁹⁵ Observa-se uma disseminação mais intensa dos parcelamentos irregulares entre o final dos anos 1970 e metade dos anos 1980; entre o final dos anos 1980 início dos anos 1990 (entre 1989 e 1994); e entre o final nos anos 1990 e início dos anos 2000 (entre 1999 e 2002).

“condomínios privados” ou “favelas” (MOURA, 2015) evidenciam uma política espacial excludente e extensiva. Essa extensão ilegal é face complementar aos vazios urbanos, a lógica do desenvolvimento desigual.

Esse espraiamento tem como consequência a atuação direta do poder público que manteve desapropriações e um considerável estoque de terras vazias sob a justificativa de mantê-las como instrumento de organização do território (PAVIANI, 2009). Ao não disponibilizar condições espaciais, sociais e econômicas o governo afastou a população de baixa renda para as áreas periféricas que começaram a ocupar com loteamentos privados e sem infraestrutura os municípios limítrofes do DF, vendidos em pequenas porções e a longo prazo. Como resultando têm-se que a taxa de crescimento do entorno⁹⁶ é duas vezes maior do que a do DF, representando uma verdadeira pressão nessa estrutura urbana metropolitana que é dispersa e, ao mesmo tempo, extremamente centralizada (GONZALES, 2010).

Como na maioria das cidades brasileiras, esse processo deu-se pelo parcelamento clandestino das áreas rurais, públicas e privadas, que forçosamente tonaram-se urbanas. A APA do Rio São Bartolomeu abarca grande parte dessas ocupações irregulares expondo a fragilidade e o prejuízo ambiental que esse modelo de ocupação traz (GONZALES, 2010), deixando de herança um território ambientalmente degradado.

⁹⁶ Quando se fala em “entorno” refere-se aos municípios adjacentes ao DF que fazem parte da dinâmica metropolitana.

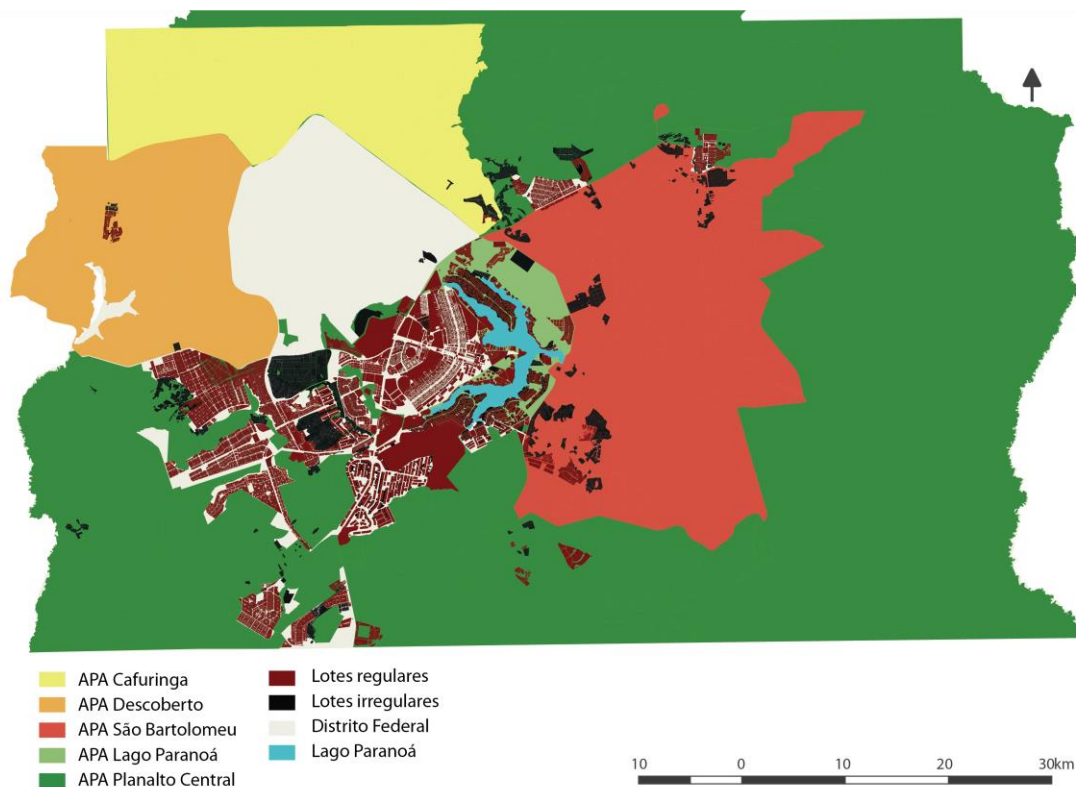


Figura 4: Lotes regulares e irregulares

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

Contudo, em Brasília, a apropriação irregular da terra sobre as áreas rurais e de proteção ambiental tem uma peculiaridade bastante expressiva: a grande quantidade de território ocupada de maneira irregular pela população de alta renda⁹⁷.

As limitações de oferta de lotes residenciais em áreas que interessasse a classe média resultaram nesse fenômeno particular da capital, geralmente na forma de condomínios particulares, em áreas rurais e terras públicas (BARCELOS, 1999)⁹⁸, criando, dessa forma, um mercado informal⁹⁹ de terras.

Esses condomínios de classe média surgiram na década de 1970 na forma de “condomínios rurais”, chácaras e sítios que posteriormente foram reparcelados assumindo formas e dimensões urbanas. Além dos prejuízos ambientais, há também o fato de que esses modelos de ocupação de negação à cidade na forma de condomínios

⁹⁷ O PDOT/DF Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 2012 divide as áreas de assentamento informais em duas: ARINE – Área de Regularização de Interesse Específico (alta renda) e ARIS - Área de Regularização de Interesse Social (baixa renda).

⁹⁸ Ainda que a informalidade praticada pela população de média e média-alta renda seja um fenômeno recorrente na América Latina devido aos preços exorbitantes da terra urbana, como nos mostra Jatobá (2017, p. 14), no DF essa informalidade assume proporções territoriais extremamente expressivas.

⁹⁹ Abramo (2007) trata em sua pesquisa do ascendente mercado, “mercado informal do solo” nas grandes cidades brasileiras, resultado de uma lógica do mercado e da necessidade que extrapola os marcos regulatórios do Estado de Direito, porém possui uma estrutura institucional própria que garante a reprodução temporal das práticas mercantis informais de compra, venda e locação de solo ou imóveis.

fechados pioram a qualidade urbana ao desestimularem à vida pública reduzindo os espaços públicos a lugares de circulação (CORREA, 1995).

A ocupação irregular no DF é expressiva e é praticada por diferentes classes sociais, por motivos variados¹⁰⁰, assumindo formas que vão desde “incorporações” em áreas verdes com loteamentos de casas de luxo, até as ocupações de barracos típicas das favelas de todos os grandes centros urbanos do país. Entretanto o discurso no qual são tratadas essas ocupações variam de acordo com a classe social a que ele se direciona, ora chamado de “invasões de baixa renda” quando diz respeito a população pobre, e ora de “condomínios” quando se trata da população mais abastarda. (GONZALES, 2010).

De acordo com Sena (2013), verifica-se uma diferença histórica na forma em que as políticas de regularização praticadas no DF. De um lado têm-se as ocupações ilegais (invasões de baixa renda), geralmente, reprimidas e removidas. E, por outro lado, tem-se os parcelamentos irregulares (“condomínios”¹⁰¹ de alta renda) que crescem e se desenvolvem com a conivência do governo.

Segundo os dados do Diagnóstico dos Parcelamentos e Ocupações informais no Distrito Federal elaborados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH por meio da Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos – SUPAR em 2006 existiam 513 parcelamentos (379 urbanos e 134 rurais) implantados no DF. Dos loteamentos urbanos 317 (83,6%) configuravam Parcelamentos Informais Implantados (PUII); 30 estavam em processos de regularização, 28 estavam em processo de aprovação e 4 estavam registrados. (GDF,2006). Dos 317 parcelamentos urbanos informais implantados, 88 estavam em terras desapropriadas ¹⁰²(28%), 189 em terras não desapropriadas¹⁰³ (59%) e 40 encontra-se em terras em comum¹⁰⁴ (13%).

Dos 2.383.614 habitantes que residiam no DF em 2006, aproximadamente 22% (533.578 habitantes) viviam em Parcelamentos Urbanos Informais Implantados, com

¹⁰⁰ De acordo com SILVA (2006) dois grupos específicos são responsáveis pelas invasões de terras públicas no DF: os “desassistidos em busca de um pedaço de chão para morar” e aos “grileiros e busca de lucro fácil”.

¹⁰¹ Neste contexto, “condomínio” vai além do conceito definido pela Lei nº 4.591/64 e pelo Código Civil de 2002 (como conjunto de edificações com partes exclusivas e comuns; propriedade simultânea e concorrente de mais de uma pessoa sob uma coisa) e significa qualquer tipologia de habitação urbana de alta e média renda onde se tem controle de acesso.

¹⁰² Terras de propriedade pública.

¹⁰³ Terras de propriedade particular.

¹⁰⁴ Terras que não possui limites claramente definidos da propriedade pública e particular.

destaque para: Sobradinho (138.624 habitantes), Planaltina (107.290 habitantes), Taguatinga (91.253 habitantes) e Ceilândia (77.624 habitantes)¹⁰⁵ (GDF, 2006).

No que se refere à faixa de renda, 60% dos parcelamentos informais implantados estavam ocupados pela população de baixa renda (191 parcelamentos) abrigando um total de 369.692 habitantes, 38% pela população de média renda e 2% pela população de alta renda, (126 parcelamentos) e um total de 158.484 habitantes e 5.402 habitantes, respectivamente (GDF, 2006). Apesar do número de lotes e de população em situação irregular ser maior na faixa de menor renda, quando se trata da extensão territorial, não são eles que ocupam a maior parte do território uma vez que o modelo de ocupação irregular de baixa renda tende a ser bem mais adensado.

Barcelos (1999) destaca que o vazio urbano tem papel central nessa prática de ocupações irregulares. Segundo ele, essa “[...] *cultura da invasão*, que desconhece as distinções de classe, se alimenta da grande disponibilidade de espaços livres que aparentemente não têm donos ou destinação.” (BARCELOS, 1999, p. 100).

Além da questão dessas grandes áreas desocupadas entre ocupações consolidadas que se tornam extremamente convidativa para as ocupações irregulares, adiciona-se o fato de muitas das terras urbanas em Brasília serem de propriedade do Estado ou simplesmente não terem dominialidade definida (terras em comum). O fato do poder público ser detentor de uma porção expressiva do território, característica que deveria ser facilitadora das políticas de ocupação do solo e de habitação, tem um efeito contrário. As terras públicas encaradas como terra de ninguém e a promessa de regularização estimulam a ocupação ilegal dessas áreas (SILVA, 2006).

De fato, a atuação do poder público tem destaque especial na configuração territorial da capital, interferindo de forma impositiva no desenvolvimento da cidade e agindo no controle (ou descontrole) das ocupações do solo (BRANDÃO, 2013). Dessa forma, quando se trata das ocupações irregulares o poder público age de acordo com suas intenções políticas. Ora promove a regularização dos assentamentos, estimulando a expansão irregular e o crescimento urbano, ora combate os assentamentos e as expansões irregulares (BARCELOS, 1999). Nos últimos anos, o que se observa é uma tendência a regularização de baixa, média e alta renda no DF.

¹⁰⁵ Ver, gráfico 1, anexo I, Distribuição da população residente nos PUIIs por Região Administrativa.

Falta fiscalização e políticas de controle e combate a ocupações ilegais, principalmente quando se trata dos parcelamentos de alta /média renda. A negligência do Estado fez com que o combate ao uso irregular do solo demorasse alguns anos para de fato entrar em vigência, uma vez que as questões políticas e jurídicas acerca da elaboração de novos parcelamentos, controle do mercado imobiliário e de ordem fundiária travaram o bom funcionamento dessas tentativas (BRANDÃO, 2003).

Nesse sentido, é possível afirmar que a solução dessa prática depende de uma política pública extensiva que inclua as várias questões que giram em torno dessa prática ilegal de ocupação do solo. O controle dos loteamentos irregulares é um ato de preservação de bem-estar coletivo e não pode estar à revelia das pressões sociais e econômicas.

Dentro dessa perspectiva Jatobá (2017) defende que políticas preventivas como oferta crescente e acessível de terra formal e uma política pública habitacional eficiente são mais positivas que políticas curativas, na medida em que desestimulam a informalidade. Na verdade, as políticas de regularização praticadas há anos pelo poder público não foram capazes de reduzir o quadro da informalidade do DF serviu, muitas vezes, para alimentar a especulação da terra, tornando-a cada vez mais inacessível. Nesse contexto, os vazios urbanos surgem como objetos de invasão que se valorizam com a formalização de ocupações outrora irregulares.

É importante destacar o sobrepreço dos imóveis praticados no Distrito Federal. Segundo o índice FipeZap, desenvolvido pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica e pelo portal Zap, em dezembro de 2017 o Distrito Federal ocupava o terceiro lugar no preço médio de venda dos imóveis residenciais¹⁰⁶ (8.238\$/m²), atrás do Rio de Janeiro (9.811R\$/m²) e São Paulo (8.745R\$/m²). Esse cenário repete para o preço do aluguel de imóveis residenciais¹⁰⁷ com o Distrito Federal (29,63 R\$/m²) em terceiro lugar, depois de São Paulo (35,76 R\$/m²) e Rio de Janeiro (31,87 R\$/m²) (FIPEZAP, 2017).

¹⁰⁶Foi levantado o preço médio em m² da venda dos imóveis residenciais de 20 cidades com base em anúncio da internet (FIPEZAP, 2017).

¹⁰⁷ Foi levantado o preço médio em m² do aluguel dos imóveis residenciais de 15 cidades com base em anúncio da internet (FIPEZAP, 2017).

Segundo Jatobá (2017), esse sobrepreço tem como justificativa fatores locais que aquecem demanda¹⁰⁸ e, ao mesmo tempo, reduzem a oferta de imóveis¹⁰⁹. Nesse sentido, a alta do preço dos imóveis no DF alimenta a especulação imobiliária e encoraja a prática da manutenção de grandes vazios urbanos com objetivo de reter a oferta de terras urbanizadas valorizando-as. Por consequente, isso gera uma escassez de terra formal e impulsiona a prática da ocupação irregular em uma relação direta entre os preços do mercado formal e informal que se retroalimentam em um círculo que tem como resultado a valorização crescente do preço da terra (JATOBÁ, 2017, p.14).

Nesse contexto, a população mais pobre é quem mais arca com o ônus da falta de acesso à terra urbanizada e legal. A informalidade apresenta-se como uma realidade perversa para quem depende dela para sobreviver, pois “[...] mais alimenta a pobreza do que a socorre como alternativa possível.” (JATOBÁ, 2017, p. 16).

Cabe destacar ainda que a irregularidade territorial no DF está presente tanto no nível urbanístico, com os parcelamentos informais, discutido neste item, quanto no nível edilício, com as edificações que são construídas ou reformadas sem devida aprovação formal de projeto, (JATOBÁ, 2017). Entende-se que a questão de fiscalização das edificações é de extrema importância a questão da irregularidade, entretanto, como esta pesquisa limita-se a análise bidimensional dos vazios urbanos, não foi possível analisar essa questão na escala edilícia.

2.4.3. Vazios e o déficit habitação

Outro assunto que está diretamente vinculada ao problema das ocupações irregulares e que tem relação íntima com os vazios urbanos enquanto elementos de especulação é a questão da habitação. O problema da moradia é complexo e envolve uma série de fatores que vão desde a grilagem de terras, a elevada proporção de terras públicas, o alto preço dos imóveis, até a política de exclusão e segregação muitas vezes adotada nas ações do governo

A demanda habitacional é um problema que surge antes mesmo da inauguração de Brasília com os quase 70 mil trabalhadores que chegaram à capital para construí-la, mas se viram excluídos do seu projeto urbanístico e acabaram se estabelecendo ao redor

¹⁰⁸A condição de Capital da República; a alta renda média do DF (maior PIB per capita do país); e o crescimento populacional acima da média nacional (JATOBÁ, 2017, p. 29).

¹⁰⁹A oferta insuficiente de terra urbanizada/formal pública como privada; o longo prazo para aprovação de projetos de parcelamento do solo; as indefinições e da situação fundiária, de posse e de uso da terra; e a exclusividade estatal de parcelamento do solo até meado dos anos 1990 (JATOBÁ, 2017, p.30).

do Plano Piloto. A falta de políticas públicas de médio e longo prazo para atender à demanda reprimida de habitação estimula a ocupação dispersa e irregular do DF, as custas da qualidade ambientais (PAVIANI, 2009).

Dentre os motivos que resultam nessa relação mútua entre a carência habitacional e a invasão de terras no Distrito Federal, Silva (2006) destaca o déficit de oferta de imóveis e terras para o segmento social mais carente e vulnerável e a falta de política pública voltada para habitação social que acolha essa população mais desprovida, tornando-se uma questão acima de tudo social, apesar de ser tratada, muitas vezes, como um problema de polícia. Paralelamente à questão social, o autor realça também a prática da apropriação irregular do solo como fins especulativos e lucrativos.

Contudo, para Jatobá (2017) a informalidade não existe devido à falta de políticas habitacionais. As políticas públicas de moradia no DF sempre fizeram parte da gestão do desenvolvimento da cidade, antes mesmo de sua inauguração, com maior e menor intensidade. Mas, apesar das políticas e programas de habitação, o déficit habitacional do DF e a informalidade tendem, historicamente, a apresentar números crescentes.

No que toca a questão do déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro (FJP) desenvolve periodicamente um levantamento em todo país utilizando os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com a FJP a questão da habitação está ligada ao déficit habitacional¹¹⁰ (deficiências do estoque e necessidade de construção de novas moradias) e à inadequação domiciliar¹¹¹ (necessidade de incremento e melhora na qualidade da habitação).

Segundo essa pesquisa, o déficit habitacional no Distrito Federal¹¹² apresentou entre 2013 e 2015 uma ascensão expressiva depois de uma queda desses números entre

¹¹⁰ Entende-se como deficiência de estoque quando há: habitação em situação precária, domicílios rústicos (sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada) ou improvisados (moradia alternativa, lugar sem destinação residencial); situação de coabitação familiar, duas ou mais famílias vivendo em uma unidade habitacional com a intenção de mudar; ônus excessivo com aluguel urbano, acima de 30% da renda domiciliar; e adensamento excessivo de domicílios alugados, mais de três habitantes utilizando o mesmo dormitório (FJP, 2016).

¹¹¹ Define-se inadequação domiciliar quando há: carência de infraestrutura (energia elétrica, água, esgotamento sanitário, destinação do lixo); adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios; ausência de banheiro exclusivo; cobertura inadequada (de madeira aproveitada, palha, zinco, lata); e inadequação fundiária urbana (FJP, 2016).

¹¹² Ver gráfico 2, anexo I, Déficit Habitacional do Distrito Federal.

2012 e 2013. Comparativamente com o contexto nacional¹¹³, o DF teve uma maior variação nos números do déficit apresentando um acréscimo (4%) de 2010 para 2015 enquanto o cenário nacional viveu neste mesmo período uma redução do déficit (11%).

Em 2015¹¹⁴ o déficit habitacional do DF foi de 130.992 domicílios, correspondendo a um total de 13,4% do total de domicílios distribuídos entre habitação: precária (2,7%); coabitação familiar (25,2%); ônus excessivo do aluguel (67,9%); e adensamento excessivo (4,2%). No cenário nacional o déficit habitacional apresenta uma porcentagem bem menor em relação ao total de habitações no país com 9,3% (ou 6.183.503 habitações)¹¹⁵ (FJP, 2017).

No DF, o aluguel excessivo é o componente que mais pesa em relação ao déficit habitacional (1,3 vezes maior que a média nacional). Em compensação, os demais componentes apresentam valores menores que a média do Brasil, com destaque para a questão da habitação precária que no DF representa 2,7% do déficit habitacional e, na média do país, esse valor é 5,5 vezes maior (14,9%) (FJP, 2017).

Quando se associa esses números à faixa de renda média mensal familiar, fica evidente o desequilíbrio social do déficit habitacional no DF. Em 2014, a faixa que recebe até 3 salários mínimos representava 81,4% do déficit a capital, seguido por aqueles que recebem entre 3 e 5 salários (7,7%); depois aqueles que ganham entre 5 e 10 salários (6,4%); e, por último, aqueles que auferem mais de 10 salários (4,5%). Destaca-se que, apesar de possuir umas das maiores rendas do país, o DF é a região com maior porcentagem de déficit na faixa de alta renda (3,2 vezes maior que a média nacional), revelando a incoerência da cidade e reafirmando a prática da ocupação irregular de alta renda (FJP, 2016; FJP, 2011).

Observa-se que tanto no quadro do DF, quanto no contexto nacional, a porcentagem do déficit habitacional sofreu uma queda para todas as faixas sociais, exceto para a faixa de menor renda que experimentou um acréscimo significativo (FJP, 2016; FJP, 2011).

No que diz respeito à inadequação ou adequação das habitações particulares permanentes, o Distrito Federal apresenta 90,7% de domicílios adequados (813.614 domicílios). Dentre aqueles considerados não adequados destaca-se como fator a

¹¹³ Ver gráfico 3, anexo I, Déficit Habitacional Brasil.

¹¹⁴ Resultados preliminares divulgados pela Fundação João Pinheiro.

¹¹⁵ Ver Tabela 7, anexo I, Déficit Habitacional do Distrito Federal.

carência de infraestrutura (49.096 domicílios), seguido pela inadequação fundiária (18.602), e pelo adensamento excessivo (7.930), pela ausência de banheiro (3.355) e, por fim, pela cobertura inadequada (305). Esses números mostram que a inadequação, em sua maioria, não diz respeito à qualidade física da habitação, mas a uma questão de caráter conjuntural que vai além da unidade de habitação de forma individual.

O levantamento do déficit habitacional realizado pela FJP limita-se aos limites do DF, mas quando a questão é habitação Moura (2015) nos mostra que a realidade é bem mais complexa e divergente entre os municípios da periferia metropolitana. Fora do DF o quadro da habitação é composto, quase em sua totalidade, por domicílios permanentes (98,90%) e em sua maioria por domicílios tipo casa (com 94,90%), evidenciando a horizontalização da PMB (GDF,2013d).

Com um déficit habitacional de 26,60% a realidade habitacional do entorno está ligada a dinâmica expulsória do DF. A inacessibilidade do seu espaço urbanizado e a insuficiência de construções de casas para a população de baixa renda estimularam o surgimento de grandes parcelamentos sem infraestrutura e serviços nos municípios fora do DF, como: Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás e Novo Gama (GDF,2013d).

Quanto a relação do estoque e da demanda de habitação, a Secretária de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) em 2005 realizou o Estudo da Demanda Habitacional no Distrito Federal (EDH-DF) que teve como objetivo projetar a demanda habitacional do DF para 2010 conforme a projeção dos dados censitários. Esse levantamento previu um estoque de domicílios de 737.600 residências em 2010, representando um aumento de 34% do estoque de 2000 (550.414 domicílios), e uma demanda habitacional em 2010 de 187.186 habitações (contra 90.304 em 2000), entre moradias a serem construídas e a serem reformadas (GDF, 2012b).

Apesar de desatualizado, esse estudo mostra um quadro preocupante da carência habitacional do DF, no qual o crescimento do estoque habitacional não acompanha o aumento da demanda residencial. Essa insuficiência por moradia mostra-se maior para o grupo de menor renda responsável por 27% da demanda de moradias (GDF, 2012b).

A questão primeira que surge é, por que a construção constante de novas habitações não é capaz de conter a ocupação ilegal do solo, nem diminuir o déficit habitacional do DF? Jatobá (2017) aponta que dentro os fatores estão: o crescimento

populacional acima da média¹¹⁶; a alta renda média observada no DF; e o sobrepreço da terra é um dos fatores de destaque para a manutenção dessa situação de insuficiência.

Os altos valores praticados pelo mercado imobiliário no DF excluem a população de baixa renda não apenas do mercado formal, mas do informal. Áreas informais tomadas como de interesse social tem aquisição impraticável para quem ganha até 3 salários mínimos¹¹⁷. A oferta de moradia pela política habitacional não inibe a informalidade uma vez que ela não atende de maneira satisfatória a faixa social que mais demanda por habitação, principal responsável pelo déficit habitacional no DF (JATOBÁ, 2017).

Essa incoerência social nas políticas direcionadas à habitação ganha contornos mais evidentes quando associamos o problema da moradia com a questão dos vazios urbanos. A contradição de uma cidade na qual se tem ao mesmo tempo áreas centrais urbanizadas inutilizadas ou subutilizadas e grande parte da população vivendo em regiões distantes privadas de serviços sociais básicos coloca em questionamento a lógica por trás da ocupação e da organização do espaço urbano e a quem essa dinâmica beneficia em uma cidade que convive com o rigor do planejamento modernista e com o forte apelo econômico do altíssimo preço da terra.

O contrassenso ente o déficit habitacional e o grande montante de imóveis vagos ficam evidente nos levantamentos estatísticos a cada ano¹¹⁸. Em 2014 os domicílios vagos¹¹⁹ (55.501 unidades) correspondiam a 48,3% do déficit habitacional urbano do DF (114.966 unidades). Ou seja, se os domicílios vagos fossem ocupados, quase metade do déficit habitacional urbano estaria resolvido. Mas na realidade essa equação é bem mais complexa e envolve outras variáveis como o valor, a condição, a localização, a situação de propriedade, o padrão de construção do imóvel, etc. (FJP, 2016).

¹¹⁶ O Distrito Federal foi a unidade da Federação com maior crescimento populacional entre 2012 a 2017 com uma porcentagem de 11,4% (IBGE, 2017).

¹¹⁷ Segundo Jatobá (2017) no Por do Sol um lote residencial informal de 220 m² chegava a custar 67.500 reais (janeiro de 2016) e um lote residencial informal no Altiplano Leste de 850m² chegava a custar 230.000 reais (fevereiro de 2016) (JATOBÁ, 2017, p. 31).

¹¹⁸ Ver Tabela 8, anexo I, Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção por situação de domicílio.

¹¹⁹ São classificados como domicílios vagos as unidades identificadas como desocupadas no momento da pesquisa. O IBGE não apura nenhuma informação detalhada sobre essas unidades, ele distingue apenas em habitações em condição de serem habitadas, em ruínas ou em construção/reforma (FJP, 2017). Nesse sentido, é essencial a delimitação do perfil dessas habitações vagas para compreender qual o público em potencial atendido por essas unidades.

Quando se analisa a oferta de imóveis residenciais em agosto de 2017¹²⁰, tem-se um total de 50.485 unidades, sendo 40.925 imóveis destinados à venda (com valores que alternam entre 110.000 reais e uma quitinete em Samambaia e Taguatinga e 1.990.000 reais em uma casa em Brasília); e 9.560 imóveis destinados à locação (com custos mensais que variam entre 410,00 reais em uma quitinete no gama e 11.000,00 reais em uma casa em Brasília) (SECOVI/DF, 2017).

Esses dados são fundamentais para a delimitar as estratégias de uma política pública habitacional que tem seu maior déficit concentrado nas famílias de até 3 salários mínimos que, na maioria dos casos, não tem acesso à oferta. O paradoxo entre o déficit habitacional e o significativo estoque de terras e de imóveis vazios expõe o quadro de exclusão do acesso à habitação no DF (GONZALES, 2010). Esse cenário de segregação estimula a precária, contínua e significativa ocupação irregular do território, ao mesmo tempo em que alimenta a valorização imobiliária.

Nesse contexto, os vazios são peças fundamentais no jogo urbano e interferem em fatores que vão desde de a forma de ocupação do território até o valor da unidade imobiliária. Dessa forma, este elemento de estudo deve fazer parte de uma política pública contínua e integrada que vise o equacionamento político e legal do desenvolvimento urbano¹²¹. Dessa forma, a próxima etapa dessa pesquisa consiste em avaliar os vazios urbanos a partir das diretrizes e estratégias estabelecidas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal para entender o cenário desses elementos no DF, estimulando possíveis debates (GDF,2012a).

¹²⁰ A amostra desse estudo de imobiliário se restringe às unidades regularizadas de apenas dez regiões do DF (Águas Claras, Ceilândia, Cruzeiro, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Samambaia, Sobradinho, Taguatinga e Brasília, que nesse estudo compreende em Asa Sul, Asa Norte, Sudoeste, Lago Sul e Lago Norte) (SECOVI/DF, 2017).

¹²¹ Silva, 2006, destaca dentre os vários dilemas que envolve os vazios as seguintes questões: a classificação e definição de áreas para a expansão urbana no DF; alternativas de ocupação territorial, englobando transportes, sistema viário, abastecimento e coleta de esgotos; definição de diretrizes para o zoneamento da área de expansão definida (em relação ao trabalho, à habitação, ao transporte e ao lazer) e para o desenho urbano dos novos núcleos habitacionais (SILVA, 2006).

CAPÍTULO 3: ANÁLISE DOS VAZIOS URBANOS NO DISTRITO FEDERAL

Este capítulo resume-se no estudo mais concreto e empírico dos vazios urbanos de Brasília. Esse estágio da pesquisa apoia-se na revisão conceitual e definição do objeto, elaborado no capítulo 1, na avaliação do contexto socioespacial de Brasília e nas questões que dialogam com seus vazios urbanos, desenvolvidos no capítulo 2.

Como estratégia de análise adotou-se a divisão espacial e as classificações em zonas definidas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF (GDF, 2012a). Dessa forma, é possível associar as estratégias e diretrizes definidas pelo Plano Diretor com a avaliação proposta dos vazios urbanos em Brasília.

Nesse sentido, o objetivo aqui é, a partir do entendimento teórico do objeto de estudo e do entendimento empírico do contexto de análise, avaliar espacialmente os vazios. Essa operação de identificação e avaliação foi dividida em duas etapas: 1. a avaliação das diretrizes e estratégias das políticas públicas urbanas no DF definidas pelos PDOT/DF; e 2. a identificação e análise física desses vazios urbanos, relacionando esses elementos com as proposições estabelecida por essa política.

A intenção, é relacionar as questões teóricas, as análises contextuais e a avaliação física dos vazios urbanos em um exercício empírico de avaliação e reflexão que busca compreender como esses elementos integram a dinâmica socioespacial do DF.

3.1. Os vazios tratados sob a perspectiva de planejamento territorial e urbano no DF

A ocupação do território no DF tem sido coordenada por uma numerosa coleção de normativas fragmentadas que dificultaram o processo ordenado de urbanização. Essa descontinuidade normativa incapacitou os planos diretores de implementar e estruturar suas diretrizes no território de fato, “[...]evidenciando que os instrumentos técnicos e normativos, por si só, não são suficientes para dar conta da complexidade do processo de desenvolvimento do seu espaço.” (GONZALES, 2010, p. 177).

Nesse sentido, temos hoje uma gestão dispersiva e aleatória refém de um desenvolvimento urbano guiado, muitas vezes, pela lógica especulativa do mercado imobiliário. Gonzáles (2010) destaca como resultado dessa morbidez gestacional a proliferação de negociações que utilizam como prática a grilagem de terras; o saneamento básico sempre deficitário em relação a expansão urbana; os planos diretores

desrespeitados por leis locais; a desconstituição dos parcelamentos; as pressões por habitação; e a fragilidade ambiental.

Nesse contexto de planejamento os vazios urbanos se colocam como elemento central para o ordenamento da cidade. Principalmente quando a cidade em questão nasce de um conceito modernista que tem na abundância de espaços vagos um dos preceitos de sua organização espacial, condição já mencionada no capítulo 1. É evidente que nem todos os espaços vazios são constituídos pelos vazios urbanos, entendidos e delimitados nesta pesquisa. Uma das grandes dificuldades é identificar e diferenciar, dentro do contexto complexo da capital dos dias atuais, o que seriam vazios urbanos, noção vinculada à noção de função social da propriedade, e o que seria área vazia, entendimento que não está associado ao uso, mas a ocupação física em si.

Essa cidade que tem sua origem no pensamento modernista hoje vive uma realidade plural e heterogênea, e vem exigindo um planejamento urbano que transcenda a lógica racional, funcionalista e tecnicista modernista e contemple a cidade multifacetada e complexa que é Brasília hoje (MEDEIROS, CAMPOS, 2010). No que toca aos vazios urbanos a dificuldade consiste em entender o que são e como se configuram esses elementos para a organização do espaço urbano e quais as implicações para a definição de diretrizes e instrumentos que sejam efetivamente utilizados.

Conforme exposto anteriormente, os vazios urbanos são indispensáveis na discussão de ordenamento territorial pois interferem diretamente: na forma em que é feita a expansão urbana, compacta ou dispersa; na qualidade ambiental, com o uso extensivo do solo e a definição de áreas verdes; na grilagem de terra, com a ocupação irregular de áreas vazias; e na carência de habitação, com a manutenção de áreas residenciais vazias para especulação.

Nesse sentido, o estudo baseia-se na análise do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF (GDF, 2009a) e sua revisão (GDF, 2012a). Esse instrumento basilar da política urbana e do ordenamento territorial tem um papel central no desenvolvimento da cidade e na questão dos vazios urbanos.

Desta forma, a primeira parte do capítulo dedica-se a entender como esse instrumento entende, discute e aborda o tema dos vazios urbanos na capital federal. Destaca-se de antemão que esta avaliação apresenta uma limitação evidente na medida em que se restringe ao DF. Sabemos que essa delimitação é abstrata, na realidade a

descontinuidade do tecido e as questões dos vazios urbanos não se limitam ao quadrilátero, repetindo seu padrão de urbanização dos municípios limítrofes.

3.1.1 O PDOT/DF e seus conceitos

As primeiras medidas de ordenamento de uso e ocupação do solo ocorreram já nos anos de 1960 com o Decreto 163, de 26.02.1962 e o Código Sanitário do DF, lei 5.027/66. O acelerado crescimento da capital entre as décadas de 1970 e 1980 influenciou o surgimento de outros planos que guiaram a organização, ocupação e uso do território com o objetivo de proteger as bacias hidrográficas e seus mananciais¹²² (GDF, 2009b).

Nos anos 80, dois planos dominam o ordenamento da cidade, o POT – Plano de Ordenamento Territorial, em 1985, nunca homologado, e o POUZO – Plano de Ocupação e Uso do Solo, em 1986, uma ratificação das definições do POT. Esse Plano reafirmava a expansão sudoeste e propunha uma estrutura básica de planejamento e ocupação do território. Contudo, em 1987, contrariando a lógica de ocupação dos planos anteriores, Lucio Costa no Relatório Brasília Revisitada propõem o adensamento da bacia do Lago Paranoá, definindo seis novas áreas de ocupação ao longo dos eixos viários perto do Plano Piloto (GDF, 2009b).

O período de redemocratização do país, marcado pela Constituição Federal de 1988, deu um novo rumo para a política pública urbana. No DF os anos de 1990 foram determinados pelo início do desenvolvimento dos Planos Diretores¹²³. O primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial, PDOT, em 1992, representou um avanço ao reconhece a realidade dos parcelamentos informais, mas reforçava o polinucleamento e a bipolaridade do território, repetindo as práticas adotadas nos anos anteriores¹²⁴. Em 1997 a revisão do PDOT/DF rompe com algumas definições do Plano Diretor anterior e define princípios¹²⁵ que vão guiar os Planos Diretores subsequentes. (GDF, 2009b).

¹²² O primeiro foi o Planidro - Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição em 1970 que delimitou o Zoneamento Sanitário para o Distrito Federal e definiu o primeiro macrozoneamento do DF; o Zoneamento Sanitário do Distrito Federal, de 1975; e o PEOT – Plano Estrutural de Ordenamento Territorial de 1977 que legitimava as ocupações do solo, reforçando o crescimento na direção sudeste, e definia as ocupações futuras a partir das infraestruturas existentes (GDF, 2009b).

¹²³ O Plano diretor do DF segue os princípios de ordenamento territorial definidos pela Lei Orgânica do DF de 1993, atualizada em 2018 (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2018).

¹²⁴ Este Plano estabeleceu um anel de proteção do Plano Piloto que contribuiu indiretamente para a ocupação de áreas ambientalmente frágeis ao redor do centro (GDF, 2009b).

¹²⁵ O reconhecimento do vetor nordeste/ sudeste a ser monitorado principalmente nas áreas de surgimento de condomínios; a proposição de um centro regional; flexibiliza os usos e as atividades; e estabelece

Os anos 2000 foram definidos pelo progressivo abandono da área central, resultado de uma mobilidade interna, e pelo preenchimento dos vazios entre aglomerações urbanas. Contudo, essas ocupações aconteceram de maneira dispersas com tendências de parcelamentos de baixas densidades em áreas antes rurais. Além desse crescimento disperso, observou-se uma expansão urbana considerável nos municípios limítrofes aos DF e ao longo das rodovias que articulam a capital com seus vizinhos, destaque para a EPIA, EPTG e EPNB. Como resultado, tem-se hoje uma mancha urbana contínua e difusa com trecho de maior e menor intensidade (GDF, 2009b).

A versão mais atual do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal foi elaborada e aprovada em 2012 por meio da Lei Complementar 854 de 2012 (GDF, 2012a) e resulta da revisão da Lei Complementar nº 803 de 2009 (GDF, 2009a). O curto intervalo de tempo de três anos entre um plano e outro não previu grandes alterações nas definições estabelecidas para o planejamento urbano da capital. A revisão alterou alguns aspectos da lei e algumas delimitações de suas zonas e macrozonas, mas manteve a estrutura e a mesma lógica da lei anterior.

A sobreposição dos dados espaciais das Macrozonas e das Zonas do PDOT/DF de 2009 e 2012 mostram uma pequena variação entre as áreas das macrozonas (3,85%). As alterações no Macrozoneamento representam uma área de 3.865 hectares, enquanto as alterações feitas no Zoneamento englobam uma área de 22.266ha, o que indica apenas mudança entre as várias classificações definidas pelo zoneamento, e não uma grande variação entre as áreas rurais e urbanas (CONTAIFER, 2014).

Na verdade, o que se verificou foi uma redução pouco expressiva das Zonas Urbanas (0,27%) e uma acréscimo não muito significativo das Zonas de Proteção Integral (0,03%) e das Zonas Rurais (0,25%). Contudo, o encolhimento da Zona Urbana não significou uma contenção no crescimento urbano. Pelo contrário, a redução da cobertura vegetal do solo indica a urbanização de áreas desocupadas (CONTAIFER, 2014).

Dentre os princípios definidos pelo PDOT/DF atual como norteadores da política pública urbana, destaca-se o fundamento da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Esse

instrumentos como a Outorga de Direito de Construir e a criação do FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano (GDF, 2009b).

princípio é a base para a definição de vários instrumentos de planejamento e gestão territorial e respalda a ideia de vazios urbanos desenvolvidas por esta pesquisa, apresentada no capítulo 1¹²⁶ (GDF, 2009b).

A partir da definição dos seus princípios, o PDOT/DF divide seus objetivos em gerais¹²⁷ e específicos¹²⁸. Dentre aqueles que se relacionam diretamente com os vazios urbanos está o ordenamento territorial e a “ [...] otimização e priorização da ocupação urbana em áreas com infraestrutura implantada e em vazios urbanos de áreas consolidadas, respeitada a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental do território. ” (GDF, 2009b, p. 07). Esse objetivo está relacionado com a maneira que se dá o crescimento urbano e a ocupação do território (disperso ou compacto); a questão da qualidade ambiental e a manutenção das áreas verdes; o conflito entre o espaço urbano e rural; e, por último, o problema da habitação e da ocupação irregular do território.

3.1.2 A organização territorial do PDOT/DF e os vazios urbanos

A proposição organizacional do território baseia-se nas tendências e vocações, restrições e capacidades de suporte do território para organizar suas diretrizes e seus vetores de crescimento em uma abordagem integrada do espaço. Essa associação assume uma postura racional e adota como objetivo a intensificação do uso do solo urbano, contrariando a dispersão territorial praticada até então.

A escolha de planejamento define o uso dos espaços urbanos, o desenvolvimento e o crescimento da cidade, dessa forma, estando diretamente relacionada com os seus vazios urbanos. Princípios como a promoção da compactidade e a redução da dispersão urbana; a otimização das infraestruturas existentes; a urbanização guiada pelo sistema viário principal como estruturador e promotor de novas centralidades; a ocupação contínua da mancha urbana e a oferta de novas áreas habitacionais são elementos de uma visão de cidade que tem nos vazios elementos estratégicos de desenvolvimento.

¹²⁶ Os demais princípios também se relacionam com os vazios, mas de uma forma menos direta. São eles: o reconhecimento de Brasília como metrópole nacional e sua importância enquanto Patrimônio Cultural da Humanidade, símbolo do Movimento Moderno; a distribuição justa e equilibrada das oportunidades de emprego e renda; promover a gestão compartilhada entre o poder público, o privado e a sociedade civil; realizar um planejamento integrado com o municípios limítrofes a capital; assegurar a participação social no planejamento e gestão do território; e garantir o desenvolvimento sustentável e equilibrado do território (GDF, 2009b).

¹²⁷ . Os objetivos gerais passam pelo propósito da melhoria da qualidade de vida e redução da desigualdade socioespacial, reconhecendo a interdependência da capital com seu entorno metropolitano e associando-se a temas como distribuição equilibrada do território, múltiplas centralidades, urbanidade, cidadania; e integração da política de ordenamento territorial com as demais políticas setoriais.

¹²⁸ Os objetivos específicos estão divididos em seis temas: ordenamento territorial; patrimônio cultura e ambiental; economia; transporte urbano; habitação e regularização fundiária; e participação popular.

O PDOT/DF (GDF, 2012a) organiza seu território em três Macrozonas e oito Zonas. As Macrozonas são os elementos normativos do PDOT/DF que agrupam as várias parcelas do território de acordo com suas vocações: Macrozona Urbana; Macrozona Rural; e a Macrozona de Proteção Integral. Boa parte da extensão territorial do DF é composta pela Macrozona Rural (70,34%), apenas 18,62% é definido como Macrozona Urbanas e uma parte menor de Proteção Integral (11,04%)¹²⁹ (anexo II, tabela1). Para cada Macrozonas foram definidas suas respectivas zonas¹³⁰ com estratégias de desenvolvimento e classificações do uso do solo específicas (GDF, 2009b).

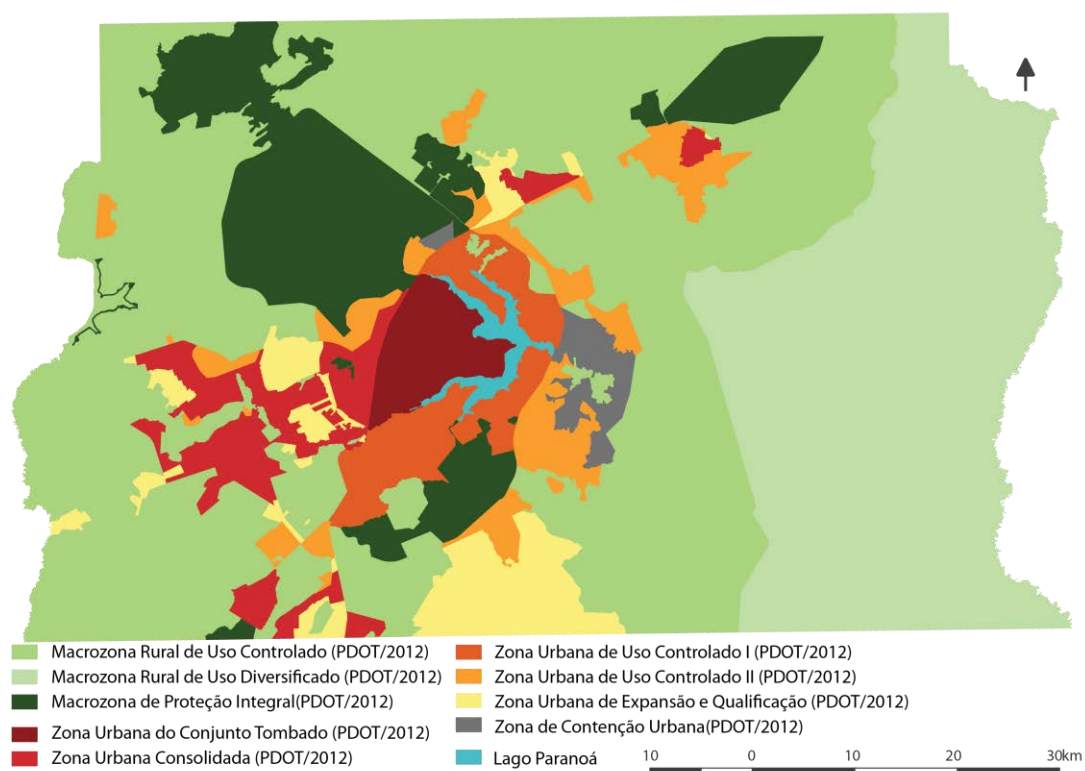


Figura 5: Regiões Administrativa e Unidade de Planejamento Territorial

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹³¹

Cabe destacar que essa divisão espacial tem a função de dar a ambiência do território e considera a predominância de usos, o que não significa, por exemplo, que existam áreas rurais dentro da Macrozona Urbana e vice-versa. Usos diferentes aos definidos por essa divisão classificatória podem existir fora do contexto que lhe é

¹²⁹ Contudo é bom lembrar que além das Áreas de Proteção Permanente, uma parte enorme do DF é de Área de Preservação Ambiental, ver Anexo I, figura 4.

¹³⁰ Exceto para a Macrozona de Proteção Integral que é ordenada por lei e instrumentos ambientais específicos (GDF, 2012a).

¹³¹ Ver anexo II, figura 2, tabela 1.

designado. Para tais casos excepcionais, o Plano Diretor determina regiões que se sobrepõem ao Macrozoneamento, ou Áreas de Diretrizes Específicas¹³².

A Macrozona de Proteção Integral inclui nela todas as áreas legalmente¹³³ destinadas à preservação do meio ambiente no território do DF¹³⁴. Nesses espaços as ocupações, usos e atividades são restritas e definidas por lei específica, muitas das vezes inexistente. Sem uma definição de zonas e atividades permitidas, essas áreas tornam-se vulneráveis a ocupações irregulares, representando um entrave para um planejamento territorial sustentável (GDF, 2009b).

A Macrozona Rural é destinada às atividades predominantemente do setor primário e está dividida em duas zonas principais: a Zona Rural de Uso Diversificado e a Zona Rural de Uso Controlado. A Zona Rural de Uso Diversificado compreende parte da Bacia do Rio Preto e do Rio São Marcos, é uma área plana que favorece a produção em larga escala e o desenvolvimento do agronegócio. A Zona Rural de Uso Controlado é definida por todas as Bacias do DF¹³⁵, exceto a do Rio Preto e do Rio São Marcos. Essa região abarca boa parte do território do DF e tem como característica principal a fragilidade ambiental que a torna inapropriada para as atividades rurais de larga escala e, ao mesmo tempo, suscetíveis às pressões urbanas (GDF, 2009b).

Por fim, a Macrozona Urbana é formada por regiões cujo contexto socioeconômico e espacial evidencia uma vocação urbana. Dividida em seis zonas definidas por suas características socioespaciais específicas e por suas densidades predominantes¹³⁶, essa Macrozona representa apenas 18,62% da área total do território, apesar de abrigar 96,58% da população do DF (GDF, 2009b).

¹³² Parcelamentos urbanos desconformes (imóveis rurais em áreas urbanas); áreas de interesse ambiental; e áreas de proteção de mananciais (GDF, 2009b).

¹³³ Esse sistema de proteção é definido pela Lei Federal 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e respectivas Unidades de Conservação de Proteção Integral (GDF, 2009b).

¹³⁴ Essa Macrozona é definida pelas seguintes unidades de proteção integral: Parque Nacional de Brasília; Estação Ecológica de Águas Emendadas; Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília; Reserva Ecológica do IBGE; Reserva Ecológica do Guará; Reserva Biológica do Gama; Reserva Biológica da Contagem; Reserva Biológica do Descoberto; Reserva Ecológica do lago Paranoá; Estação Ecológica da UnB Áreas de Relevante Interesse Ecológico dos córregos Capetinga e Taquara.

¹³⁵ A Zona Rural de Uso Controlado foi reclassificada de acordo com as suas principais Bacias e características a fim de definir diretrizes específicas para cada uma delas: Zona Rural de Uso Controlado I, Rio São Bartolomeu; Zona Rural de Uso Controlado II, Rio Maranhão, Rio Contagem e Lago Paranoá; Zona Rural de Uso Controlado III, Rio Descoberto; Zona Rural de Uso Controlado IV, Rio Descoberto, Alagado e Santa Maria; e; Zona Rural de Uso Controlado V, Lago Paranoá (GDF, 2009b, p. 164).

¹³⁶ O PDOT/DF classifica as Densidade Demográfica em 4 níveis: muito baixa, até 15 hab./há; baixa, entre 15 hab./há e 50 hab./há; média, entre 50 hab./há e 150 hab./há; e alta, com mais de 150 hab./há.

A primeira zona a ser discutida é a Zona Urbana do Conjunto Tombado¹³⁷ que abrange áreas de médias densidades. Trata-se do principal centro político, econômico e cultural do DF e consiste na área declarada como Patrimônio Nacional e Patrimônio Cultural da Humanidade, marcada pelo conflito entre a conservação das restrições impostas pelo tombamento e a demanda constante por novos espaços e novas infraestruturas urbanas.

O conjunto tombado configura-se como uma região consolidada em seus elementos estruturais e sua morfologia urbana, mas apresenta ainda “[...] áreas não ocupadas, setores a serem implantados e núcleos urbanos com problemas a serem equacionados.” (GDF, 2009b, p. 152). Nesse sentido, a questão dos vazios urbanos ganham contornos específicos nessa área. O fato dessa região centralizar boa parte dos empregos, serviços e equipamentos públicos de alcance regional dá aos vazios urbanos dessa região uma importância central para a dinâmica urbana como um todo.

Em segundo lugar está a Zona Urbana de Uso controlado I, região adjacente ao lago Paranoá¹³⁸, inserida na Área de Proteção Ambiental (APA) do Lago Paranoá e das bacias Gama e Cabeça de Veado. É uma área de densidades baixas e sensível ambientalmente, representando uma grande importância paisagística e ambiental¹³⁹ sendo necessário um maior controle de ocupação. Contudo, há de se atentar para a manutenção do caráter segregacionista, muitas vezes apoiada no discurso preservacionista, dessa área privilegiada que possui algumas das regiões administrativas mais ricas do DF (GDF, 2009b).

Quanto aos vazios urbanos a região representa uma contradição relevante dentro do debate aqui proposto, ao mesmo tempo em que as baixas densidades favorecem a manutenção das áreas verdes, a indefinição dos seus usos a torna suscetível a ocupações e parcelamentos irregulares. Há de se destacar também que boa parte dessa ocupação

¹³⁷ Área definida pelo perímetro do tombamento de Brasília: Plano Piloto, Vila Planalto, Setor Sudoeste, Setor Noroeste, Setor Octogonal, Cruzeiro e Candangolândia (GDF, 2009b, p. 151).

¹³⁸ Lago Norte, o Varjão, o Lago Sul, a Agrovila de Vargem Bonita, as Quadras 06 a 29 do Setor de Mansões Park Way, o Setor Habitacional Taquari, o setor de Mansões Dom Bosco e o núcleo urbano do Paranoá (GDF, 2009b, p. 152).

¹³⁹ É uma região constituída por uma quantidade expressiva de unidades de conservação: a Área de Relevante Interesse Ecológico do Riacho Fundo; Área de Proteção Ambiental do Planalto Central; Área de Proteção Ambiental do Paranoá, com as Áreas de Relevante Interesse Ecológico do Paranoá, Dom Bosco, do Bosque e do Torto; e Área de Proteção Ambiental do Gama e Cabeça-de-Veado, com as Áreas de Relevante Interesse Ecológico do Cerradão e da Zona de Vida Silvestre da APA (GDF, 2009b, p. 152).

não está integralmente consolidada¹⁴⁰. São áreas destinadas a urbanização que nunca foram implantadas, podendo ser classificadas como vazios urbanos diante da importância locacional da região.

A Zona Urbana de Uso Controlado II é composta pelas áreas de fragilidade ambiental nos limites da ocupação urbana. Suas densidades variam entre médias e baixas. Esta zona contém ocupações urbanas nas Áreas de Proteção Ambiental do Descoberto, do São Bartolomeu, do Cafuringa e do Planalto Central, e na Área de Relevante Interesse Ecológico JK¹⁴¹. São áreas situadas nas bordas das áreas urbanas ou em núcleos mais afastados. Têm como características predominante a importância e fragilidade ambiental e sua predisposição a ocupações irregulares, particularmente nas APA do São Bartolomeu e do Descoberto¹⁴² (GDF, 2009b).

Em relação aos vazios urbanos a Zona Urbana de Uso Controlado II assemelha-se à I. É uma região não consolidada na sua totalidade que vivencia a contraposição da “manutenção da qualidade ambiental *versus* a vulnerabilidade a ocupações ilegais”. A diferença é que a ZUUC II se localiza em áreas mais periféricas e de maneira mais fragmentada, o que reduz sua importância paisagística para o conjunto tombado e a torna mais suscetível a parcelamentos irregulares.

A Zona Urbana Consolidada envolve os núcleos urbanos estabelecidos, com estruturas urbanas alicerçadas. São áreas de baixa, média e algumas regiões de altas densidades¹⁴³. É a Zona onde vive a maior parte da população do DF e que representa as principais ocupações urbanas no território. Nesta zona estão definidas as principais estratégias para desenvolvimento do território (exemplo: os eixos de dinamização ao longo de metrô e das rodovias) e nela estão situadas as subcentralidades a serem

¹⁴⁰ As áreas em processo de ocupação são: o projeto de expansão do Paranoá; o Setor Taquari, indicado para urbanizações pelo Lúcio Costa no documento Brasília Revisitada; e a implantação de condomínios nos lotes do Park Way e Dom Bosco.

¹⁴¹: Núcleo urbano de Brasilândia; Condomínio Privê Lucena Roriz; parte do núcleo urbano de Ceilândia; núcleo urbano de São Sebastião; parte do núcleo urbano de Planaltina; Fercal; áreas urbanas situadas no entorno do Parque Nacional de Brasília; entorno da Reserva Biológica da Contagem (Colorado); trecho ao longo da DF-001 na Reserva Ecológica do IBGE e na Estação Ecológica da UnB; assentamentos informais situados na APA da Bacia do Rio São Bartolomeu e pela ARIE JK; e demais áreas urbanas do interior de Áreas de Proteção de Manancial (GDF, 2009b, p.154).

¹⁴² Algumas dessas áreas irregulares estão em áreas de ocupação proibidas: o Condomínio Privê Lucena Roriz e a Vila São José na APA do Descoberto; e os condomínios em São Sebastião, nas proximidades do Paranoá e no entorno de Planaltina, situados na APA São Bartolomeu (GDF, 2009b, p.155).

¹⁴³ Essa Zona inclui: Sobradinho; Planaltina; Santa Maria (incluindo o Polo JK); Gama; Recanto das Emas; Riacho Fundo I e II; Guará; SAI; SCIA; Núcleo Bandeirante; Taguatinga; Águas Claras; Ceilândia e Samambaia (GDF, 2009b, p.156).

fortalecidas no DF (Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, do SIA, do Gama e de Sobradinho (GDF, 2009b).

Apesar de ser a zona de ocupação territorial mais consolidada, quando falamos de vazios urbanos verifica-se que existem ainda muitas áreas que permanecem sem ocupação ou uso, com o agravante de estarem em áreas urbanizadas, dotadas de infraestruturas e serviços urbanos que não usufruídos por boa parte da população¹⁴⁴.

A Zona de Qualificação e de Expansão é composta por antigas áreas rurais que foram tomadas por assentamentos informais e hoje configuram-se como regiões consolidadas e de futuras expansões¹⁴⁵. É uma zona de densidade baixa, destinada para a regularização, qualificação e novas urbanizações. Contudo, nos últimos anos observa-se interesses de parcelamento de áreas particulares nessa Zona¹⁴⁶. Essas áreas têm como objetivo estruturar e articular o tecido urbano novo com o já existente, otimizando a infraestrutura implantada, promovendo uma ocupação que atenda a capacidade suporte dos recursos hídricos, revertendo ou recuperando os danos ambientais causados pelos assentamentos irregulares (GDF, 2009b).

No que diz respeito aos vazios urbanos essa Zona merece cautela na sua análise. O PDOT/DF define essa região como áreas “[...]vacionadas para a ocupação urbana[...]” que tem como finalidade antecipar a tendência de ocupações evitando episódios de irregularidades e ilegalidades buscando alcançar “[...] o adequado aproveitamento do solo [...]” (GDF, 2009b, p. 158). No entanto, essa definição de áreas para futura expansão urbana controlada, regularizada e segura abre uma brecha para a criação de áreas urbanas com fins especulativos. Nesse sentido, essa zona deve ser definida com prudência e parcimônia baseada em parâmetros claros e objetivos, evitando práticas prejudiciais ao desenvolvimento urbano equilibrado.

O PDOT/DF estabelece para tais áreas a condição de ter relação direta com núcleos urbanos implantados, ou estarem localizadas ao longo de eixos de conexão

¹⁴⁴ Não é por acaso que a diretriz do Plano Diretor para essa Zona é “[...] fomentar o desenvolvimento urbano com a melhoria da infraestrutura e dos equipamentos públicos existentes, além de seu aproveitamento para a localização de polos e eixos de dinamização [...]” (GDF, 2009b, p. 156.).

¹⁴⁵ Fazem parte dessa Zona: Colônias Agrícolas Vicente Pires, Arniquireiras, Vereda Grande, Vereda da Cruz e Águas Claras, entorno de Sobradinho, bordas de Ceilândia, Setor Habitacional Água Quente (assentamentos informais); e por áreas ao longo da DF-280 (trecho entre Samambaia e Água Quente), da DF-001 (trecho entre Recanto das Emas e Santa Maria), da BR-040 (trecho próximo à Santa Maria) e da DF-140 (espaços de urbanização futura) (GDF, 2009b, p. 157).

¹⁴⁶ O GDF vem estabelecendo diretrizes urbanísticas que possibilitaria um maior adensamento dessas áreas, um exemplo é a porção leste e oeste da rodovia DF – 140, definidas pelas Diretrizes Urbanísticas Região Sul/Sudeste, DIUR 07/2013 (GDF, 2013e).

entre dois ou mais núcleos. A maior parte dessa zona se distribui nas adjacências dos núcleos urbanos consolidados, são regiões de ocupação ainda não estabelecida ou não regularizada que, de fato, têm uma tendência a conformar uma extensão do tecido urbano já estabelecido. Contudo, há regiões de pertinência duvidosas, áreas ainda não ocupadas, destacada da ocupação urbana, como as proximidades da rodovia DF – 140, discutida mais à frente¹⁴⁷.

Por último, a Zona de Contenção Urbana é formada por áreas localizadas nos limites da Macrozona rural e urbana que sofre ou pode vir a sofrer alguma pressão urbana. A intenção dessa Zona é estabelecer uma região de ocupação intermediária que sirva de amortecimento entre os usos rurais e urbanos e conter a expansão urbana nas áreas ambientalmente sensíveis assegurando a preservação dessas regiões¹⁴⁸. São regiões de densidades muito baixas devido a sua pouca ocupação urbana (GDF, 2009b).

Essa zona deve ser controlada devido à grande pressão urbana que incide sobre ela. Caso o monitoramento dessas regiões não seja efetivo, áreas vazias ou de baixa densidade podem vir a ser ocupadas de forma irregular. Nesse sentido, o PDOT/DF define parâmetros urbanísticos mais restritivos com a intenção de disciplinar a ocupação do solo nessas áreas, engessando possíveis tentativas de adensar essa região. É evidente que essa medida não impede a malha urbana de se expandir e, com sua expansão, é provável que essas regiões não consigam manter a baixa ocupação do solo.

Para concluir, ressalta-se que a avaliação do território segundo seu zoneamento permite confrontar as intenções traçadas pelo planejamento público e a ocupação real do território. Nesse sentido, a pesquisa concentra seus esforços em avaliar os vazios da Macrozona Urbana, recorte espacial dessa investigação: Zona Urbana do Conjunto Tombado; Zona Urbana Consolidada; Zona Urbana de Uso Controlado I e II; Zona Urbana de Expansão e Qualificação e Zona de Contenção Urbana. Contudo, reconhece-se a importância das demais Macrozonas (Rural e de Proteção Integral), principalmente devido às fortes pressões que essas áreas sofrem com a expansão da mancha urbana nos frágeis limites que separa o espaço urbano, rural e ambiental.

¹⁴⁷ Destaca-se que o estudo se limita a perspectiva crítica da avaliação dos vazios urbanos, outros fatores podem ser colocados na discussão dessa zona.

¹⁴⁸ Compõe essa zona: parte da borda da Ceilândia (abarcando parte do Setor de Regularização Sol Nascente); a região do córrego Ponte de Terra (próximo ao núcleo urbano do Gama); ao redor da Área de Proteção de Manancial Ponte de Terra; uma faixa de terra situada próxima da DF-140 (entre a Zona Urbana de Expansão e Qualificação e a Zona Rural de Uso Controlado); e parte do Setor Habitacional Estrada do Sol (GDF, 2009b, p 159).

3.1.3 As Estratégias do PDOT/DF e os vazios urbanos

Na avaliação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (GDF, GDF, 2012a) e dos vazios urbanos, destacam-se as denominadas estratégias de intervenção da cidade. Em um conjunto de ações que orientam projetos em áreas específicas do território. Essas estratégias dividem-se em sete eixos de intervenções principais: 1. dinamização de áreas urbanas; 2. implantação de polos multifuncionais; 3. revitalização de conjuntos urbanos; 4. estruturação viária; 5. integração ambiental do território; 6. regularização fundiária; e 7. aumento ofertas habitacionais (GDF, 2009b).

Essas estratégias se relacionam, diretamente ou indiretamente, com os vazios urbanos aqui proposto. Entretanto a pesquisa se restringe a analisar apenas as estratégias que foram adotadas na avaliação dos vazios urbanos. A começar pela Estratégia de Dinamização, regiões de grande acessibilidade metropolitana definidas de forma pontual (os polos) ou ao longo de corredores de circulação (os eixos)¹⁴⁹. Essa estratégia tem por objetivo configurar novas centralidades, promovendo um território mais equilibrado e distribuído. Boa parte dessas regiões são de grandes áreas vazias ao longo de eixos viários e metroviários, bem como de setores industriais e áreas centrais subutilizadas ou inutilizadas. (GDF, 2009b).

Já a Estratégia de Revitalização de Conjuntos Urbanos consiste na renovação de espaços simbólicos e historicamente significativos. São espaços já consolidados que vem passando por um processo de degradação. A maior parte desses espaços localizam-se dentro do perímetro tombado de Brasília, com exceção do centro histórico de Planaltina e do complexo do lazer em Brasília. São espaços inseridos em contextos urbanizados, mas, por estarem degradados, se mantém subutilizados, ganhando uma enorme importância devido sua condição central na estrutura urbana¹⁵⁰ (GDF, 2009b).

¹⁴⁹ Eixo Ceilândia; Eixo Taguatinga; Eixo EPIA; Polo JK; Polo Capital Digital; Polo de Agronegócios; e Eixo Interbairros. O objetivo principal desses eixos é promover a articulação regional, gerar postos de trabalho e fortalecer a base econômica do DF.

¹⁵⁰ Setores Centrais de Brasília (Setor Comercial Sul e Norte, Setor Bancário Sul e Norte, Setor de Autarquias Sul e Norte, Setor Hoteleiro Sul e Norte, Setor de Diversões Sul e Norte, Setor de Rádio e Televisão Sul e Norte.); Via W3; Setor de Indústrias Gráficas; Setor de Garagens Oficiais – SGO e o Setor de Administração Municipal – SAM; Vila Planalto; Eixo Histórico de Planaltina; e Complexo de Lazer de Brasília.

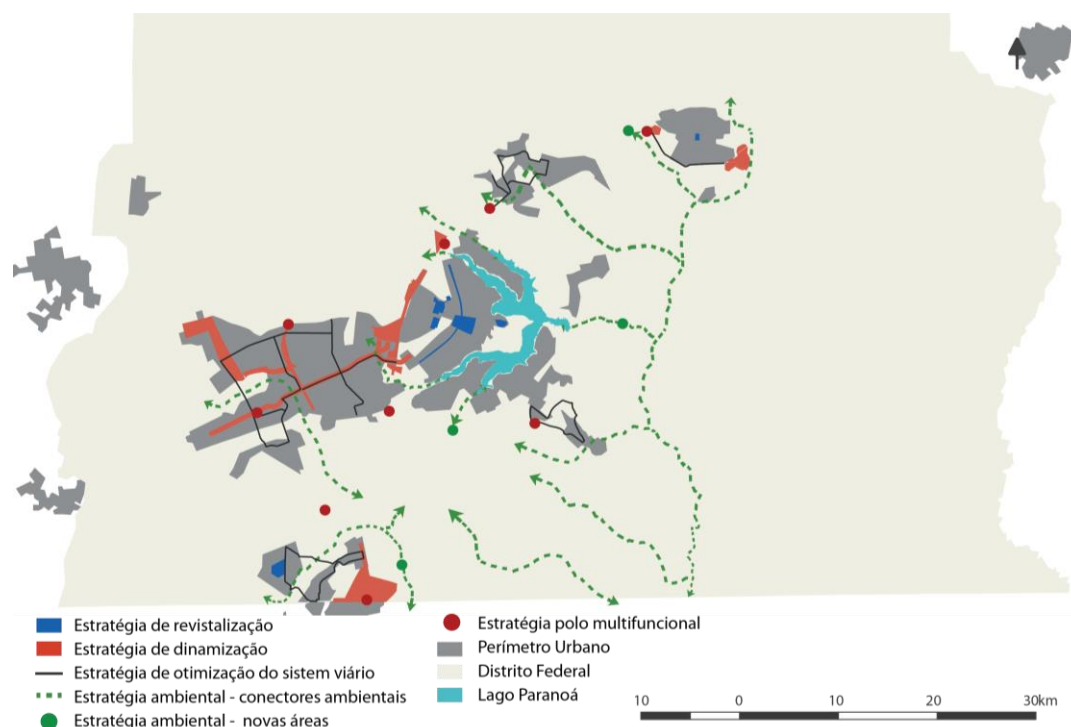


Figura 6: Estratégias PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁵¹

Dentre as estratégias apresentadas pelo PDOT/DF aquelas com impacto socioespacial evidente são a Estratégias de Regularização Fundiária e Estratégias de Oferta de Áreas Habitacionais, pois tratam de temas que estão diretamente relacionados com o debate dos vazios urbanos, discutido no capítulo 2, como a irregularidade fundiária e o déficit habitacional.

A Estratégia de Regularização Fundiária tem por objetivo solucionar o problema das várias ocupações informais no DF por meio da regularização. Essa estratégia procura garantir o direito à moradia; o desenvolvimento da função social da propriedade urbana; e um meio ambiente ecologicamente equilibrado (MOURA, 2015). Para isso, o PDOT/DF estabelece demarcações urbanísticas¹⁵² de Áreas de Regularização de assentamentos informais¹⁵³ e divide essas áreas em três categorias: Áreas de Regularização (de Interesse Específico e de Interesse Social); Setores Habitacionais de

¹⁵¹ Ver anexo II, figura 3.

¹⁵² “II – Demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização do uso e ocupação do solo dos assentamentos informais, demarca ou exige a demarcação da gleba, definindo seus limites, área, localização e confrontações, com a finalidade de conter a ocupação e relacionar os seus ocupantes [...]” (GDF, 2009b, p51).

¹⁵³ “I – Assentamentos informais: parcelamentos com características urbanas, situados em zonas rurais ou urbanas, localizados em áreas públicas ou privadas, compreendendo as ocupações e os parcelamentos irregulares, clandestinos e outros processos informais de produção de lotes, utilizados predominantemente para fins de moradia, implantados com ou sem autorização do titular de domínio, com ou sem aprovação dos órgãos competentes, em desacordo com a licença expedida e sem registro cartorial no Registro de Imóveis[...]” (GDF, 2009b, p50).

Regularização; e Parcelamentos Urbanos Isolados. Para cada categoria são definidas diferentes medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (GDF, 2009b).

Áreas de Regularização são definidas por assentamentos informais em área urbana agrupadas segundo: 1. proximidade; 2. faixa de renda dos moradores; 3. e similaridade das características urbanas e ambientais. São áreas com parâmetros urbanísticos específicos para facilitar o processo de regularização, desde que sejam respeitadas as especificidades urbanísticas, ambientais e sociais (GDF, 2009b).

Dessa forma, as Áreas de Regularização foram divididas em duas categorias: as Áreas de Regularização de Interesse Social - ARIS, composta em sua maioria por população com renda familiar de até cinco salários mínimos – grupo baixa renda; e as Áreas de Regularização de Interesse Específico - ARINE, ocupadas por habitantes de média e alta renda¹⁵⁴. As Áreas de Interesse Social (ARIS) tem prioridade na política de regularização fundiária promovida pelo setor público e estão integradas com um Programa Habitacional de Regularização Fundiária de Interesse Social (GDF, 2009b). Para fins legais previstos no Estatuto das cidades, estas áreas são consideradas como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Associadas as Áreas de Regularização, definiu-se os Setores Habitacionais de Regularização (SH), regiões desocupadas destinadas a auxiliar no processo de ordenamento das Áreas de Regularização¹⁵⁵. A delimitação de tais áreas seguiu parâmetros como: o tamanho da gleba a ser regularizada; os dados técnicos da Secretaria quanto à quantidade e área mínima dos equipamentos públicos comunitários; e a população prevista para estas áreas. (GDF, 2009b).

Por último, delimitaram-se os Parcelamento Urbano Isolado (PUI)¹⁵⁶, ocupações de característica urbanas implantadas em zona rural. São áreas de baixa densidade demográfica, deslocados dos centros urbanos, figura oposta aos núcleos rurais em áreas urbanas, como, por exemplo, os Combinados Agroubanos (CAUBs I e II). As diretrizes

¹⁵⁴ É interessante ressaltar que a área ocupada irregularmente pela ARINE supera consideravelmente as áreas ocupadas pelas ARIS, mas a população de alta renda representa apenas 31% do total de 533.561 habitantes ocupam os parcelamentos ilegais no DF (GDF, 2006).

¹⁵⁵ Foram definidos 29 Setores Habitacionais. São áreas não ocupadas cuja intenção é suprir a necessidade de: espaços livres de uso público; equipamentos públicos urbanos e comunitários; áreas de possíveis reassentamento de população removida de áreas de risco; áreas de restrições ambientais; e áreas destinadas para projetos urbanísticos. Os perímetros poderão ser reajustados de forma a se adequar às exigências e necessidades. São áreas vazias que dão suporte ao processo de regularização (GDF, 2009b).

¹⁵⁶ Definidos pela Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 como Zona de Urbanização Específica.

e parâmetros dessas áreas são definidas em lei específica a partir de estudos e da demarcação dos perímetros que correspondem às ocupações (GDF, 2009b).

A respeito da Estratégia de Regularização esta pesquisa entende como avanço para a política de ordenamento territorial o reconhecimento e a delimitação de áreas destinadas à regularização. Ao incorporar os parcelamentos irregulares, o Plano Diretor consolida-os dentro de zonas urbanas e define diretrizes, instrumentos e parâmetros para essas áreas. Contudo, a promessa de regularização de uma área aumenta, automaticamente, o valor da terra urbana alimentando um processo de especulação. E quando se demarca áreas ainda vazias dentro de um perímetro de regularização as implicações são ainda mais delicadas, valorizando regiões ainda nem ocupadas. Nessa dinâmica, as ocupações irregulares tornam-se oportunidades de especular e não apenas de suprir a necessidade da habitação. Nesse sentido, destacam-se, como ponto de fragilidade, os Parcelamentos Urbanos Isolados, áreas destacadas das ocupações urbanas que, sem controle, podem vir a se tornarem grandes parcelamentos irregulares.

Por fim, a Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais consiste em delimitar “[...]reserva de terras passíveis de urbanização[...]” (GDF, 2009b, p. 268), para atender a demanda habitacional causada pelo aumento populacional. Essas regiões dividem-se em áreas para urbanização futura e áreas a serem adensadas com projetos habitacionais. São definidas de acordo com a disponibilidade hídrica, priorizando a ocupações de vazios intraurbanos próximas a núcleos urbanos consolidados e em consolidação, otimizando, assim, o uso da infraestrutura instalada e articulando os novos parcelamentos com o entorno. A intenção é incentivar a construção de diferentes tipologias residenciais, atendendo assim a diferentes faixas de renda, democratizando o acesso à terra urbanizada reduzindo a segregação socioespacial do DF (GDF, 2009b).

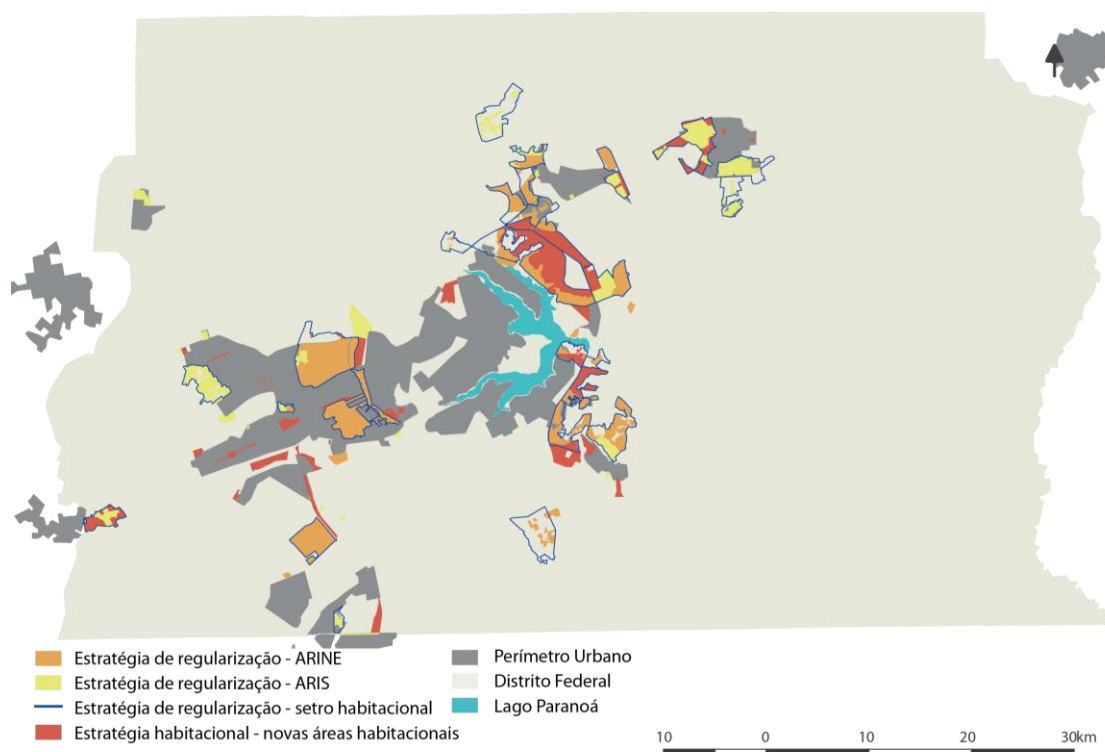


Figura 7: Estrat\u00e9gias PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁵⁷

3.1.4 Os instrumentos do PDOT/DF e os vazios urbanos

De maneira geral, as estrat\u00e9gias tra\u00e7adas pelo PDOT DF (GDF, 2012a) t\u00eam implica\u00e7\u00f5es que dialogam, direta ou indiretamente, com os vazios urbanos. As estrat\u00e9gias de Dinamiza\u00e7\u00e3o e Revitaliza\u00e7\u00e3o, por exemplo, representam oportunidades de otimizar \u00e1reas vazias ou subutilizadas na promo\u00e7\u00e3o de uma cidade mais equilibrada. J\u00e1 a estrat\u00e9gia de Habita\u00e7\u00e3o e Regulariza\u00e7\u00e3o, pode utilizar as \u00e1reas vazias e subutilizadas para a promo\u00e7\u00e3o de uma pol\u00edtica includente de acesso do direito \u00e0 cidade promovendo a redu\u00e7\u00e3o da segrega\u00e7\u00e3o socioespacial. No entanto, as inten\u00e7\u00f5es propostas por essas estrat\u00e9gias devem ser estruturadas de forma a se tornarem fact\u00edveis, caso contr\u00e1rio, essas \u00e1reas podem ter efeito inverso e contribuir para a dispers\u00e3o territorial, o subaproveitamento da infraestrutura urbana e para a especula\u00e7\u00e3o da terra urbana.

A Lei do PDOT/DF incorpora nos artigos 147 e 148 uma s\u00e9rie de instrumentos¹⁵⁸, dentre eles, destacam-se aqueles que se relacionam diretamente com os vazios urbanos, j\u00e1 discutidos no cap\u00edtulo 1: o Parcelamento, Edifica\u00e7\u00e3o ou Utiliza\u00e7\u00e3o Compuls\u00f3rios (PEUC); o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no

¹⁵⁷ Ver anexo II, figura 4.

¹⁵⁸ S\u00e3o estabelecidos Instrumentos de ordenamento territorial e urbano, tribut\u00e1rios e financeiros, jur\u00eddicos e de participa\u00e7\u00e3o popular.

Tempo; e a Desapropriação do Imóvel com Pagamento em Títulos da Dívida Pública (GDF, 2012a, Art. 156 a 160).

O PDOT DF (GDF, 2012a) define em sua Lei algumas condições gerais para a aplicação desses três instrumentos nas Zonas Urbanas¹⁵⁹. Segundo o PDOT/DF esses instrumentos deverão ser aplicados em: **solo urbano não edificado**, lotes, projeção, frações ou glebas onde a relação área edificada e área do terreno seja igual a zero. Em **solo urbano subutilizado**, lotes, projeção, frações ou glebas com área construída inferior a 5% do potencial construtivo previsto pela legislação, para uso residencial unifamiliar; e inferior a 20% para demais usos. Áreas ocupadas por estacionamentos ou com usos e atividades diferentes do estabelecido na legislação não justificado por estudo de demanda, com ou sem edificações precárias também entram na categoria de subutilizados. E, por fim, em **solo urbano não utilizado**, lotes, projeção, frações ou glebas com edificações em ruínas ou desocupadas e obras paradas por mais de cinco anos (GDF, 2012a, Art. 157, §2º e §3º).¹⁶⁰

De acordo com o PDOT/DF a aplicação desses instrumentos deve ser priorizada em áreas que tenham condições favoráveis de infraestrutura, topografia e qualidade ambiental. Esta Lei estabelece ainda a possibilidade da utilização de tais instrumentos para promover a regularização imobiliária de parcelamentos irregulares (particulares) de interesse específico (GDF, 2009a; GDF, 2012^a, Art.125, § 5º). Contudo, as diretrizes que definem esses instrumentos são gerais, a factibilidade desses instrumentos depende da definição de uma lei específica que fixe condições, regiões, prazos, processos para aplicação dessas ferramentas. Mas, como a referida lei ainda não foi elaborada, tais instrumentos nunca foram utilizados na prática, restringindo sua análise ao campo teórico. De fato, o próprio PDOT/DF, principal instrumento da política urbana do DF não tem ampla aplicação incidindo em políticas e programas pelos dois governos que sucederam desde sua aprovação.

¹⁵⁹ Estão excluídas da aplicação desses instrumentos áreas de interesse ambiental e econômico, parques e a Zona de Contenção Urbana. Imóveis que necessitem de áreas construídas menores para o desenvolvimento de atividades econômicas e imóveis com exploração de produtos hortifrutigranjeiros vinculados a programas de abastecimento alimentar, devidamente registrados nos órgãos competentes; imóveis que incluam em seu perímetro Áreas de Preservação Permanente, conforme o Código Florestal Brasileiro; imóveis com vegetação nativa relevante; áreas de parques ecológicos e de uso múltiplo; e na Zona de Contenção Urbana, Art. 157, incisos de I a V (GDF, 2012a).

¹⁶⁰ Esta classificação foi utilizada como base para avaliação dos lotes vazios mais à frente.

O documento técnico do PDOT/DF associa alguns dos instrumentos aos seus objetivos e estratégias¹⁶¹. A tríade de instrumentos analisados é sugerida para a otimização da Zona Urbana do Conjunto Tombado e da Zona Urbana Consolidada¹⁶², áreas de ocupação e urbanização já consolidadas. O objetivo é promover a ocupação de terrenos vazios ou subutilizados, otimizando as infraestruturas instaladas. O documento estabelece que imóveis sujeitos a tais condições são, preferencialmente, aqueles que contribuem para a especulação imobiliária e para expansão do perímetro urbano ao reduzir a oferta de imóveis urbanizados (GDF, 2009b).

Esta investigação ressalta que para o PDOT/DF a utilização de tais instrumentos tem objetivo de ocupar o solo urbano, dando a entender que a função da propriedade urbana é alcançada a partir do momento em que esses imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados são efetivamente ocupados. Contudo, esta investigação acredita que a função social da propriedade, cujo interesse coletivo predomina sobre o particular, não deve ser pautada pela ocupação, mas no cumprimento da destinação de uso e ocupação definida no Plano Diretor.

No que se refere a segregação socioespacial do território do DF e entorno, a simples ocupação e utilização das áreas destinadas para cada estratégia não é suficiente para garantir um território mais equilibrado. Na verdade, a depender da forma que essas estratégias sejam aplicadas, é possível que se observe um efeito contrário ao aqui defendido, aumentando ainda mais esse distanciamento.

Assim, a relação entre o PDOT DF (GDF;2012a) e o fenômeno dos vazios urbanos é complexa. Ao mesmo tempo em que o Plano Diretor defende o adensamento urbano, ele amplia a área de destinação urbana e disponibiliza uma grande quantidade de terra urbanizável estimulando a expansão de suas fronteiras. Como consequência dessa postura ambígua pode-se apontar a tendência de preenchimento das áreas vazias e, ao mesmo tempo, a ocupação de grande quantidade de áreas urbanas periféricas.

O discurso do PDOT/DF (GDF, 2012a) condiz com a reflexão aqui feita dos vazios urbanos na medida em que vê esses elementos como oportunidades de

¹⁶¹ Otimização das Zona Urbana do Conjunto Tombado e na Zona Urbana Consolidada: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com pagamento de títulos; Direito de Superfície, Direito de Preempção (GDF, 2009b, p. 298).

¹⁶² Especificamente: na Zona Urbana do Conjunto Tombado; nas Vias Principais, nas Vias de Atividades, nos Centros e Subcentros da Zona Urbana Consolidada; e nos lotes, projeções e glebas objeto do instrumento (a ser detalhado pelo Plano Diretor Local de cada Região Administrativa do DF) (GDF, 2009b, p. 301).

transformação urbana. No entanto, a aplicação do Plano Diretor está restrita a um número muito baixo de instrumentos, como por exemplo: a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Outorga Onerosa da Alteração de Uso e, em menor escala, os Estudos de Impacto Vizinhança. Verifica-se uma dificuldade em implementar os instrumentos urbanísticos, muitas dessas ferramentas necessitam de lei específica, corpo técnico qualificado, base de dados sistematizados, interesse político e social, uma complexidade de fatores que depende de uma política sólida de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, a ocupação real da cidade distancia-se das intenções impressas no PDOT/DF (GDF, 2012a), e se vê a mercê das lógicas de valorização comandadas por um mercado de investimentos privados. Nesse sentido, faz-se necessário uma avaliação espacial que estabeleça um paralelo entre a ocupação do território, dentro da perspectiva dos vazios urbanos, e as orientações e intenções do planejamento urbano definidas pelo PDOT DF.

3.2. Análise espacial dos vazios urbanos em Brasília

Esta etapa corresponde a um exercício empírico de avaliação espacial dos vazios urbanos no Distrito Federal. A intenção é avaliar a relação entre as proposições colocadas pelo PDOT/DF e a real ocupação do território por meio da observação dos vazios presentes no espaço urbano. Nesse sentido, para a definição da área observada, aqui intitulada **Área de Estudo**, tomou-se como base apenas as zonas urbanas definidas pelo PDOT/DF (GDF, 2012a). A Macrozona de Proteção Integral e a Macrozona Rural foram desconsideradas dessa análise por não terem destinação urbana.

Esta investigação reconhece a importância das áreas rurais e ambientais e as relações com as questões que envolvem os vazios urbanos, em especial nas áreas de transição urbano - rural onde a pressão da expansão e da especulação do solo urbano tem fortes implicações no crescimento das cidades e na sua qualidade ambiental. Entretanto, o objetivo aqui não é discutir os conflitos e problemas das regiões periurbanas, dessa forma, a pesquisa concentra-se nas zonas definidas como urbanas, espaços onde é possível aplicar a tríade¹⁶³ de instrumentos que toca diretamente a questão dos vazios.

¹⁶³ Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório (PEUC); Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU Progressivo no Tempo; e a Desapropriação do Imóvel com Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

A partir dessa separação, foram desconsideradas na Zonas Urbanas¹⁶⁴, áreas que podem estar vazias, mas não são consideradas vazios urbanos devido sua função e seu uso para o equilíbrio do território: os Parques, as Área de Interesse Ambiental e as Áreas de Proteção das Mananciais, (GDF, 2012a); e os lagos e lagoas¹⁶⁵ (figura 9).

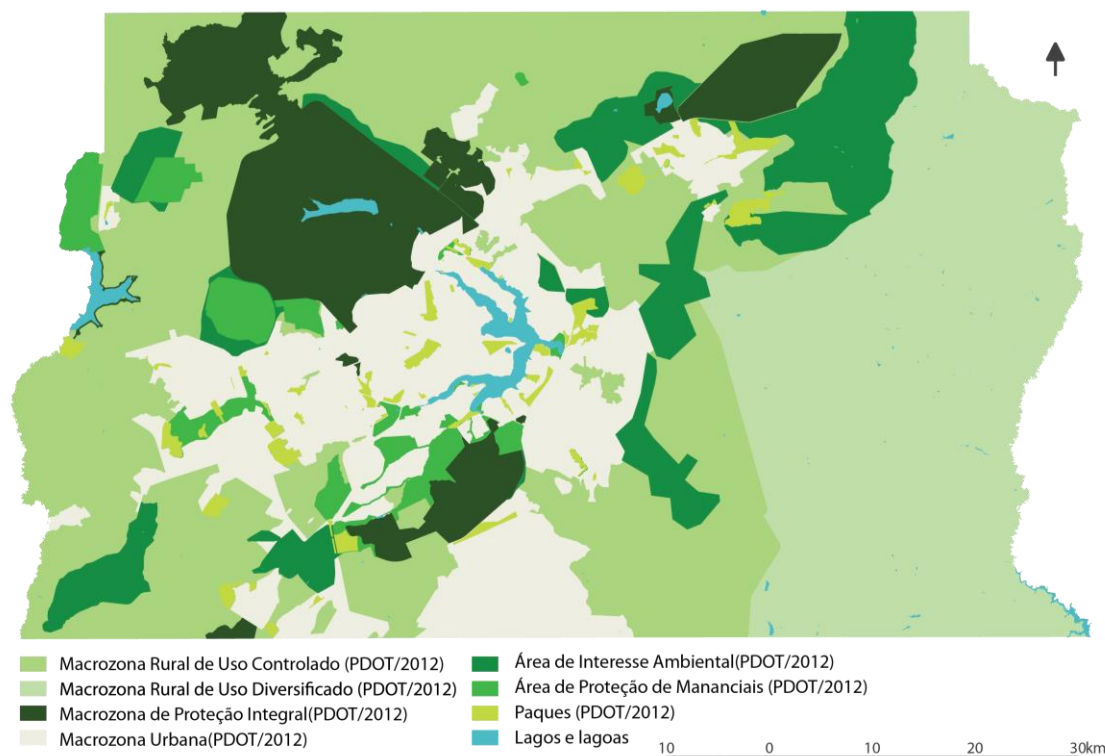


Figura 8: Áreas Excluídas

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁶⁶

Destaca-se que esta investigação não exclui todas as áreas desocupadas que não são vazios urbanos. Áreas como: 1. Espaços Livres de Uso Público (praças, largos, quadras); 2. áreas definidas para Equipamento de Uso Urbano (subestações, equipamentos de infraestrutura) e 3. Equipamento de Usos Comunitários (hospitais, escolas, bibliotecas) não foram excluídas por inexistir uma base espacial que identifique e unifique tais informações.

Elementos lineares e pontuais e suas proximidades também foram enquadrados como áreas vazias que não são categorizados como vazios urbanos: vias, rodovias, ciclovias, metrô, ferrovias e suas faixas de domínio; Áreas de Proteção ao longo dos rios; elementos da rede de infraestrutura urbana; os Conectores Ambientais e Novas

¹⁶⁴ Zona Urbana do Conjunto Tombado, Zona Urbana Consolidada, Zona urbana de uso controlado I, Zona urbana de Uso Controlado II, Zona Urbana de Expansão e Qualificação e Zona de Contenção Urbana- PDOT/DF (GDF, 2009a; GDF, 2012a).

¹⁶⁵ Ver anexo II, tabela 2. Para a elaboração deste estudo, adotou-se apenas as bases das áreas disponibilizadas pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação, SEGETH (GDF, 2017).

¹⁶⁶ Ver anexo II, figura 5, tabela 2.

Áreas Ambientais Propostas (da Estratégia Ambiental); e os Polos Multifuncionais (GDF, 2012a)¹⁶⁷. No entanto, eles não foram subtraídos da área de estudo devido sua configuração geométrica (linear e pontual), sem grande expressão superficial dentro do conjunto territorial analisado.

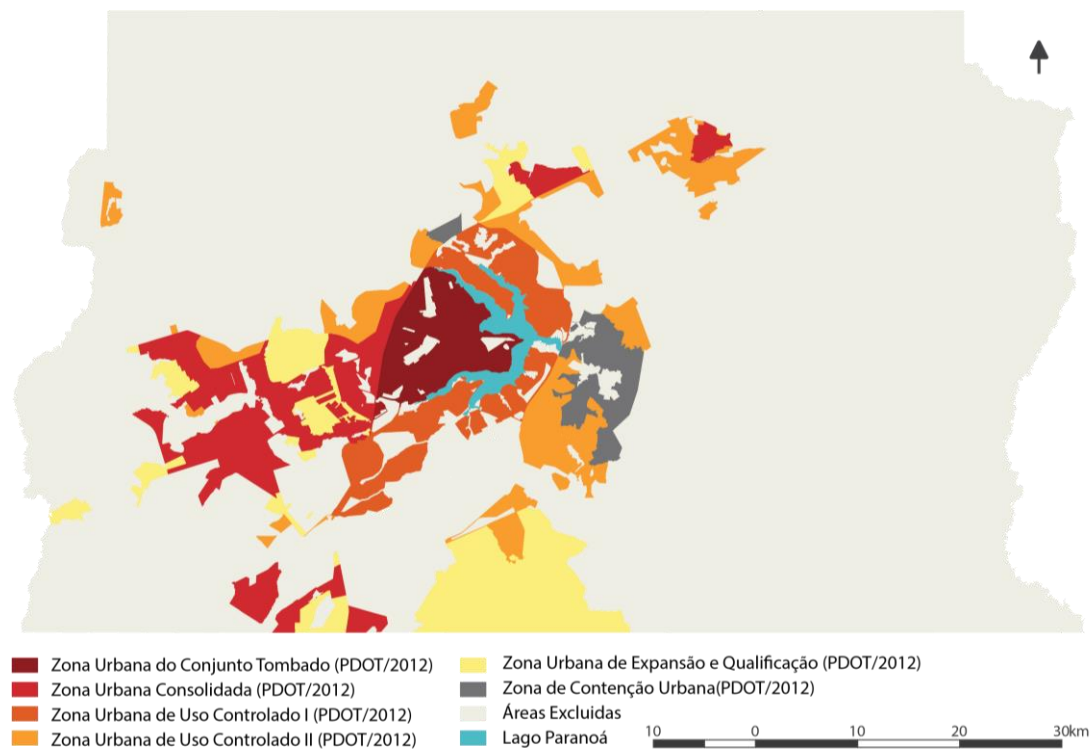


Figura 9: Área de Estudo Classificada

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁶⁸

Como resultado desse processo de seleção espacial tem-se a base de análise, ou **área de estudo** (figura 10), dessa pesquisa. A partir desse recorte espacial, dividiu-se então a área de estudo em duas partes. **As glebas**¹⁶⁹, áreas que não foram urbanizadas, ou seja, não foram parceladas em lotes, frações ou projeções urbanas. São compostas por grandes parcelas com delimitações espaciais e usos indefinidos ou imprecisos entre as ocupações urbanizadas, associadas à ocupação extensiva e oferta de áreas urbanizadas. E **os lotes**¹⁷⁰ áreas delimitadas dentro de um contexto urbanizado, parcelado, relacionadas ao adensamento, à otimização da infraestrutura e à contenção da

¹⁶⁷ Dados obtidos pelo Geoportal, SEGETH (GDF, 2017).

¹⁶⁸ Ver anexo II, figura 7, tabela 3.

¹⁶⁹ Gleba urbana: “Área de terreno ainda não parcelada e situada em uma *zona urbana* ou *zona de expansão urbana*, assim definidas em lei municipal, [...]” (FERRARI, 2004, p. 173).

¹⁷⁰ Lote urbano: “unidade básica do cadastro imobiliário urbano, resultante do parcelamento de um terreno situado em *zona urbana* ou *zona de expansão urbana*. O lote urbano pode ser edificado ou não[...]” (FERRARI, 2004, p. 219). No DF adiciona-se a esse módulo unitário a figura da fração ideal (divisão de condomínios privados) e as projeções.

expansão urbana (figura 11). Para análise dos lotes foi utilizada a base disponível pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitacional, SEGETH (GDF, 2017).



Figura 10: Área de estudo dividida

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁷¹

Tanto os grandes vazios que separam as aglomerações urbanas (glebas), quanto os vazios incorporados em contextos urbanizados (lotes), podem assumir diferentes classificações a depender da análise. Essa classificação depende do contexto urbano e social, da destinação da área e de como é feito seu uso e sua ocupação.

A partir dessa delimitação desenvolveu-se um exercício de avaliação espacial empírico no qual são analisadas as características de cada área, associando-as ao conceito de vazios urbanos apresentado no capítulo 1, procurando relacionar esses elementos com as zonas e estratégias definidas pelo PDOT/DF (GDF, 2012a). O Objetivo é tentar entender como acontecem às conformações espaciais dos vazios, considerando as diretrizes do PDOT/DF dentro de uma reflexão crítica da exclusão socioespacial já apresentada na caracterização de Brasília, desenvolvida no capítulo 2.

A metodologia adotada consistiu em eliminar do quadrilátero do Distrito Federal todos os possíveis elementos avaliados como não sendo vazios urbanos, resultando assim em um recorte espacial de análise aqui denominado como **área de estudo**. Esta

¹⁷¹ Ver anexo II, figura 8.

área então foi dividida em duas categorias de análise: **as glebas** e **os lotes**, como já exposto anteriormente.

A partir de então cruzou-se a base espacial das glebas e dos lotes com as informações do PDOT/DF 2012 de: **Zoneamento**, tonando possível avaliar esses elementos em cada zona urbana; **Densidade**, permitindo avaliar as densidades que compõem as glebas e lotes; e, por último, as **Estratégias de Dinamização, Revitalização, Habitacional e de Regularização**. Na análise dos lotes delimitou-se também categorias de **tamanho** desses elementos. O cruzamento desses dados possibilitou a avaliação quantitativa das glebas e dos lotes vazios permitindo caracterizar cada um desses elementos¹⁷².

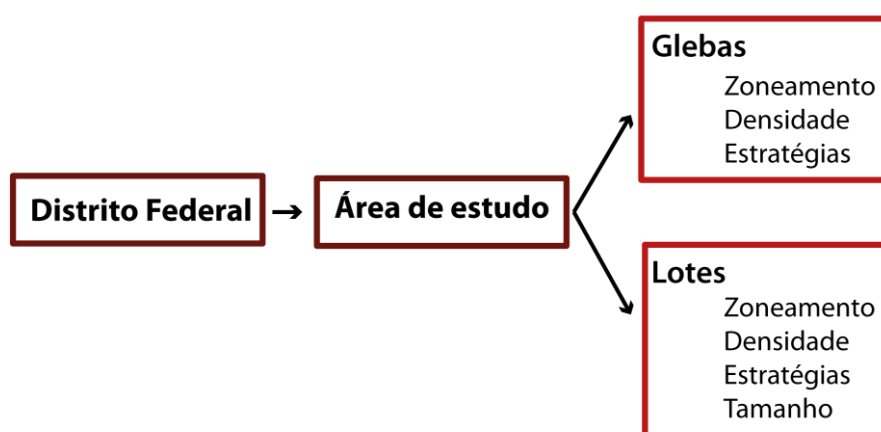


Figura 11: Esquema metodologia

Fonte: autoral

Esse confronto permite avaliar o grau de relevância dessa configuração espacial para com a segregação e a exclusão socioespacial a partir da análise das políticas públicas urbanas do PDOT/DF. Entretanto, essa investigação não tem a pretensão de inventariar os vazios urbanos do Distrito Federal. O objetivo é desenvolver um exercício crítico exploratório que sirva de base reflexiva para estudos e soluções territoriais futuras que tratem a questão da segregação e do impacto social da organização espacial da capital em termos de habitação, mobilidade, custo de vida, acesso a infraestrutura e serviços, relação casa- emprego, ocupação irregular, etc.

Destaca-se que devido à limitação de informação este estudo restringe-se à avaliação bidimensional das fotos aéreas das áreas e das bases de dados mapeados pela Governo do Distrito Federal (GDF, 2017). Nesta investigação, os imóveis construídos,

¹⁷² Para a elaboração dessa análise espacial utilizou-se um *software* de georrefenciamento (*Quantumgis*) e as bases das áreas (*shapes*) disponibilizadas pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação, SEGETH (GDF, 2017).

casas, edifícios, lojas e etc, não utilizados ou subutilizados são desconsiderados, uma vez que não há dados dessa natureza no DF¹⁷³ e sua condição é mais difícil de identificar já que exige um cruzamento de dados variados tais como: não utilização de serviços como água e energia; situação legal do imóvel; condição física da edificação; condição financeira do proprietário; e situação do mercado imobiliário, por um tempo representativo de pelo menos cinco anos¹⁷⁴.

No entanto, esta pesquisa reconhece a grande importância dos imóveis construídos vazios para a discussão dos vazios urbanos enquanto elemento de segregação socioespacial e reitera a necessidade de um levantamento aprofundado nesse sentido. Os imóveis vazios, mais do que os terrenos vazios, representam uma grande oportunidade de equilíbrio socioespacial por estarem geralmente em contexto urbanizado, servido de infraestrutura e serviços públicos sem cumprir, portanto, a função social da propriedade preconizada no Estatuto da Cidade.

3.2.1 As glebas e os grandes vazios entre os aglomerados urbanos

Essa primeira análise é mais geral e diz respeito a uma abrangência macro do território para a compreensão do quadro socioespacial dos vazios urbanos. Dessa forma, são tomadas as glebas entre áreas urbanizadas ou parceladas. São áreas de grandes dimensões associadas à dispersão e à fragmentação territorial da mancha urbana, são grandes hiatos entre aglomerações urbanas responsáveis, paradoxalmente, tanto por isolar o centro da periferia e segregar o território fisicamente, quanto por promover uma alta qualidade paisagística e ao conjunto territorial.

¹⁷³ O IBGE em seus levantamentos identifica o que denomina de: domicílios vagos. São unidades residenciais identificadas como desocupadas no momento da pesquisa e classificadas como: em condição de serem habitadas; em ruínas; em construção. O levantamento considera apenas edifícios de uso habitacional e não avalia o período de tempo em que o imóvel esteve vazio, considerando apenas a situação no momento do levantamento.

¹⁷⁴ A Lei do PDOT/DF (GDF, 2009a; GDF, 2012b) define como solo urbano não utilizado: lotes, glebas, projeções com edificações em ruínas ou desocupadas ou com obras paradas por mais de 5 (cinco) anos.



Figura 12: Área de estudo vazios glebas

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁷⁵

Em uma análise geral dessas glebas tem-se as áreas de dimensões expressivas destacadas da ocupação urbana, correspondendo a 65,57% do recorte espacial aqui denominado área de estudo (figura 12). São grandes áreas desocupadas entre aglomerações e áreas de dimensões menos expressivas, inseridas dentro de áreas parceladas. Destaca-se que boa parte desses elementos identificados correspondem aos eixos de vias, rodovias, ferrovias, infraestrutura, etc. ou representam áreas de grande importância ambiental, como, por exemplo, a região leste do Lago Paranoá (RA: Paranoá, Jardim Botânico e São Sebastião). Essas áreas desocupadas, apesar de estarem contabilizadas na análise das glebas, não conformam os vazios urbanos (figura 13).

¹⁷⁵ Ver anexo III, figura 1.

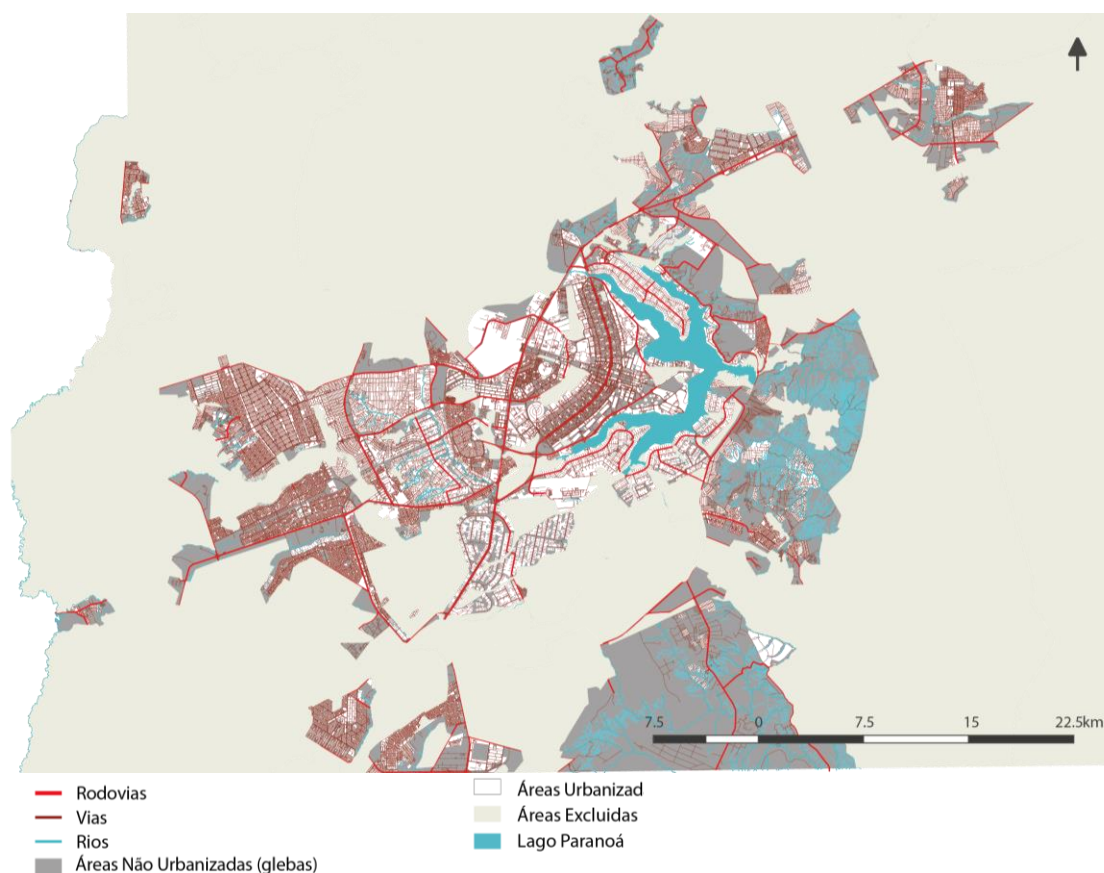


Figura 13: Área de estudo vazios glebas - eixos

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁷⁶

Apesar de corresponder a uma pequena porcentagem do território do DF (6,00%), as glebas analisadas correspondem a mais da metade (56,92%) das zonas urbanas, evidenciando a descontinuidade de ocupação (figura 14). Porém, quando se avalia as glebas de cada zona urbana do PDOT/DF (GDF, 2012a) tem-se uma distribuição heterogênea. A Zona de Expansão e Qualificação representa 30,32% das glebas desocupadas; a Zona Urbana de Uso controlado II 24,71%; a Zona Urbana Consolidada 18,16%; a Zona Urbana de Uso Controlado I 10,16%; a Zona de Contenção Urbana 9,48%; e, por último, a Zona Urbana do Conjunto Tombado 7,17%¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Ver anexo III, figura 2.

¹⁷⁷ Ver anexo III, tabela 1.

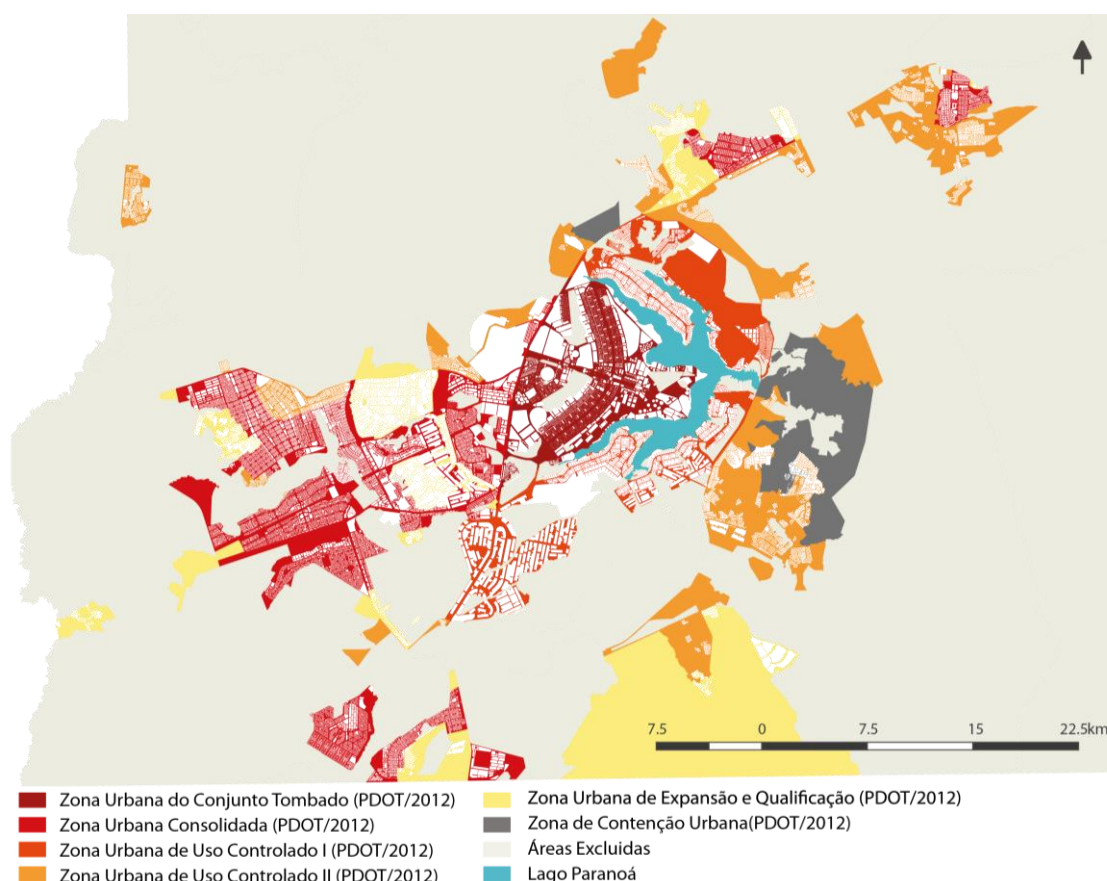


Figura 14: Área de estudo vazios glebas – Zoneamento PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁷⁸

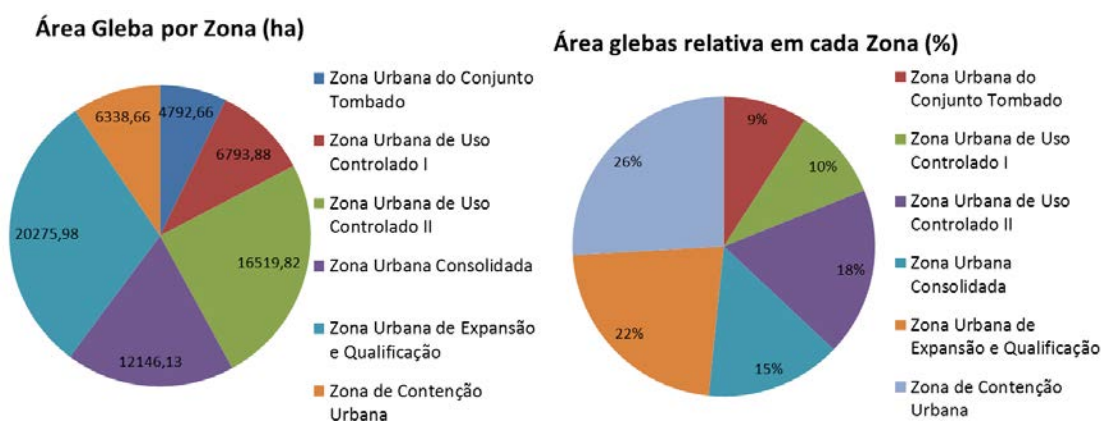


Gráfico 1: Áreas glebas por zona e relativa a cada zona (Anexo III, tabela 1)

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

Destaca-se o fato da Zona Urbana Consolidada, apesar de ter uma ocupação urbana estabelecida e solidificada, ter pouco mais da metade (50,88%) de sua área composta por glebas desocupadas, fato preocupante por apontar uma grande quantidade de terra ociosa um contexto urbano consolidado e dotado de infraestrutura. Outra Zona que merece destaque é a de Expansão e Qualificação com 78,66% da sua área composta por glebas não ocupadas expondo a fragilidade dessa região que se propõe a ser estratégica, mas que pode ser utilizada como alvo de especulação e ocupação irregular.

¹⁷⁸ Ver anexo III, figura 3.

Nas Zonas de Uso Controlado I e II, apesar dos seus altos percentuais de glebas desocupadas (ZUUCI, 34,58% e ZUUCII, 63,64%), suas ocupações não causam grandes estranhamentos, uma vez que, devido a fragilidade ambiental, essas regiões se propõem a ter uma ocupação controlada. A Zona de Contenção Urbana, apesar de corresponder a uma pequena área de glebas desocupadas em relação ao total de glebas, quando analisada individualmente mostra-se com 90,69% da zona composta por glebas desocupadas, condizendo com sua função de contenção com área de baixa ocupação. Por último, destaca-se a Zona Urbana do Conjunto Tombado que, apesar de ser a região com menor área de glebas desocupadas (31,45%), possui importância central na estrutura socioespacial potencializando sua relevância no discurso dos vazios urbanos.

Quando a questão é a densidade, metade (50,4%) das áreas das glebas estão inseridas em regiões de densidade baixa, 36,83% estão em regiões de média densidade, 9,48% então em regiões de densidade muito baixa e 3,65% em área de alta densidade, o que permite concluir que as maiores glebas estão em áreas de menor densidade¹⁷⁹ (figura 15).

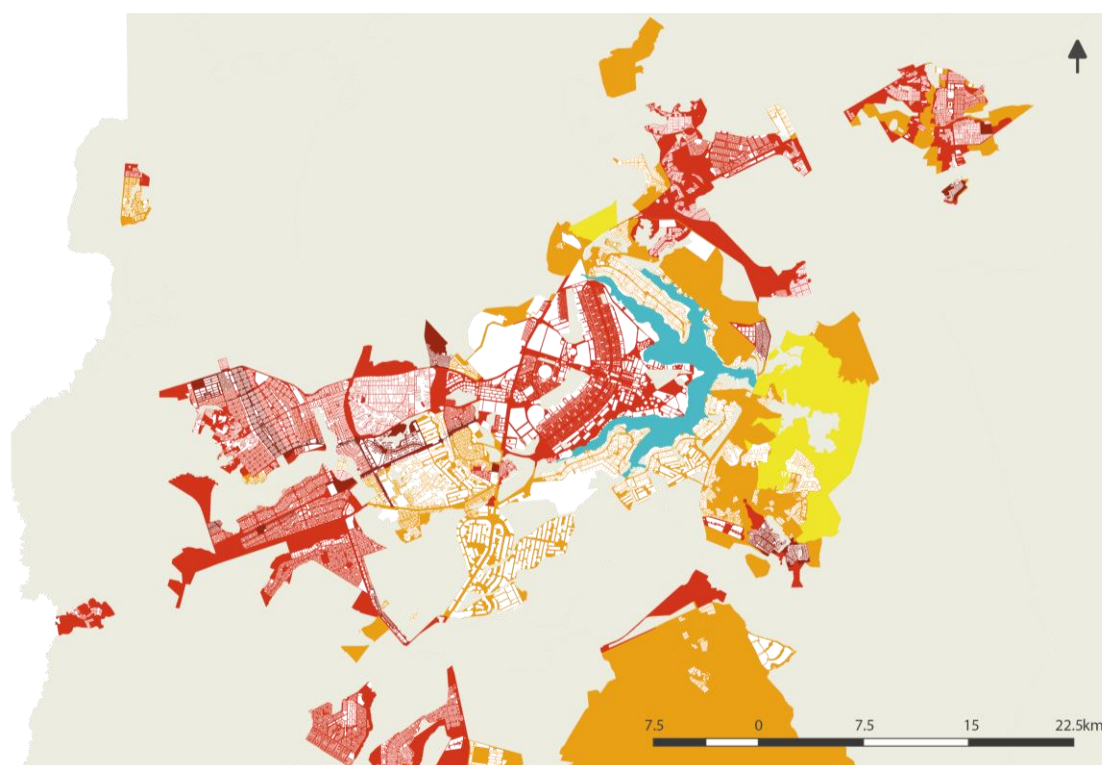


Figura 15: Área de estudo vazias glebas – densidades

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁸⁰

- > 150 Habitantes por hectare - Alta densidade(PDOT/2012)
- > 50<150 Habitantes por hectare - Média densidade(PDOT/2012)
- > 15<50 Habitantes por hectare - Baixa densidade(PDOT/2012)
- < 15 Habitantes por hectare - Muito baixa densidade (PDOT/2012)

¹⁷⁹ Ver Anexo III, tabela 2.

¹⁸⁰ Ver anexo III, figura 4.

Classificação das Densidades

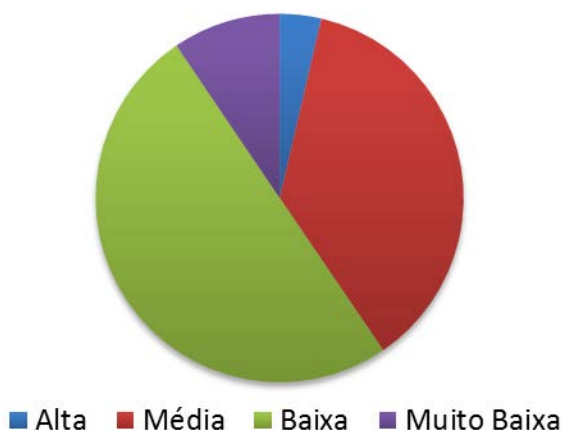


Gráfico 2: Classificação das Densidades das Glebas– PDOT/DF (anexo III, tabela 2)

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

As zonas urbanas mais consolidadas possuem, em sua maioria, glebas de médias densidade (100% das glebas da Zona Urbana do Conjunto Tombado e 72,96% das glebas da Zona Urbana Consolidada). Por outro lado, nas zonas de ocupação urbana ainda não solidificada preponderam as glebas de baixa densidade (93,07% das glebas da Zona de Uso Controlado I, 73,66% das glebas da Zona de Expansão e Qualificação e 63,31% das glebas da Zona de uso Controlado II). E, por último, está a Zona de Contenção Urbana que possui 100% das glebas em áreas de baixíssima densidade, única Zona que tem essa classificação de densidade de maneira expressiva.

O fato de ter tantas glebas desocupadas em áreas de baixa densidade estimula o questionamento da necessidade de um perímetro urbano tão abrangente, uma vez que muitas das áreas inseridas em zonas urbana, poderiam ser classificadas como rurais ou ambientais devido suas características de ocupação e uso. Mas, como nos mostra Vilaça (2001) essa expansão dos limites urbanos de necessidade questionável é uma prática comum das cidades brasileira, consequência, muitas vezes, da especulação da terra urbana, em que o valor de troca predomina sobre o valor de uso (LEFEBVRE, 2001).

Ao avaliar as glebas dentro das estratégias¹⁸¹ definidas pelo PDOT/DF (GDF, 2012a), percebe-se a importância desses elementos que representam 53,65% das áreas de estratégia. A estratégia de novas áreas habitacionais (figura 16) tem 80,14% de suas áreas compostas por glebas desocupadas, situação que pode aumentar o preço da terra urbana e agravar a segregação caso não sejam ocupadas de maneira apropriadas. Quanto à estratégia de regularização (figura 16), as glebas desocupadas correspondem a 34,85%

¹⁸¹ As estratégias de polos multifuncionais; de estruturação viária e de integração ambiental do território não foram consideradas nessa análise por não terem áreas de atuação definidas, são elementos pontuais ou lineares definidos no território o que impossibilita o cruzamento das áreas das glebas estudadas.

das ARINE e 51,33% das ARIS condição que pode aumentar os preços das terras regularizadas e estimular novas ocupações irregulares¹⁸².

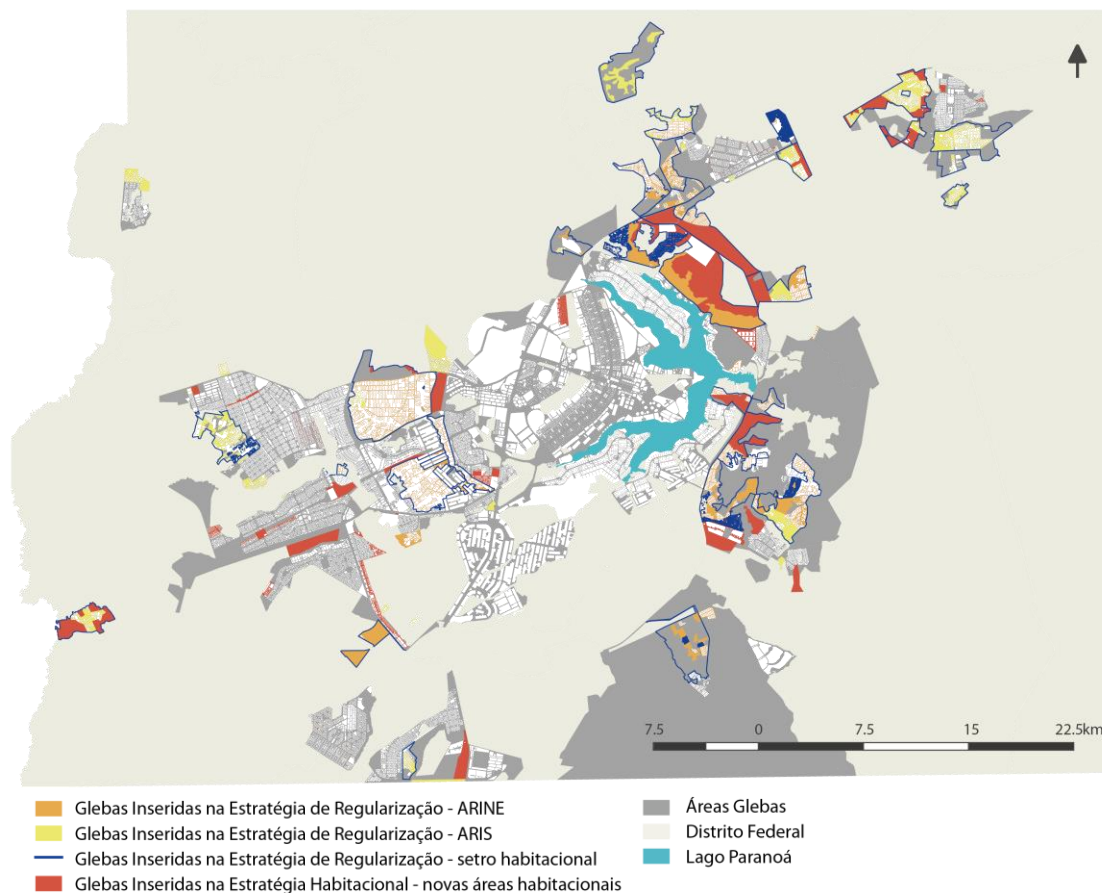


Figura 16: Área de estudo vazios glebas – Estratégias de Habitação e Regularização PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁸³

As glebas estudadas correspondem a mais da metade das áreas das estratégias de revitalização (51,93%) e de dinamização (54,15%) (figura 17). Essa situação reafirma a necessidade da aplicação dessas estratégias uma vez que elas identificam áreas simbólicas centrais degradadas e áreas estratégicas de grande acessibilidade subutilizadas e pretende uma otimização na ocupação e no uso dessas regiões. No entanto, cabe reforçar que a forma como é feita a ocupação e a utilização dessas áreas é tão importante quanto a ocupação em si para a promoção de um território equilibrado¹⁸⁴.

¹⁸² Ver anexo III, tabela 3.

¹⁸³ Ver anexo III, figura 5.

¹⁸⁴ Ver anexo III, tabela 3.

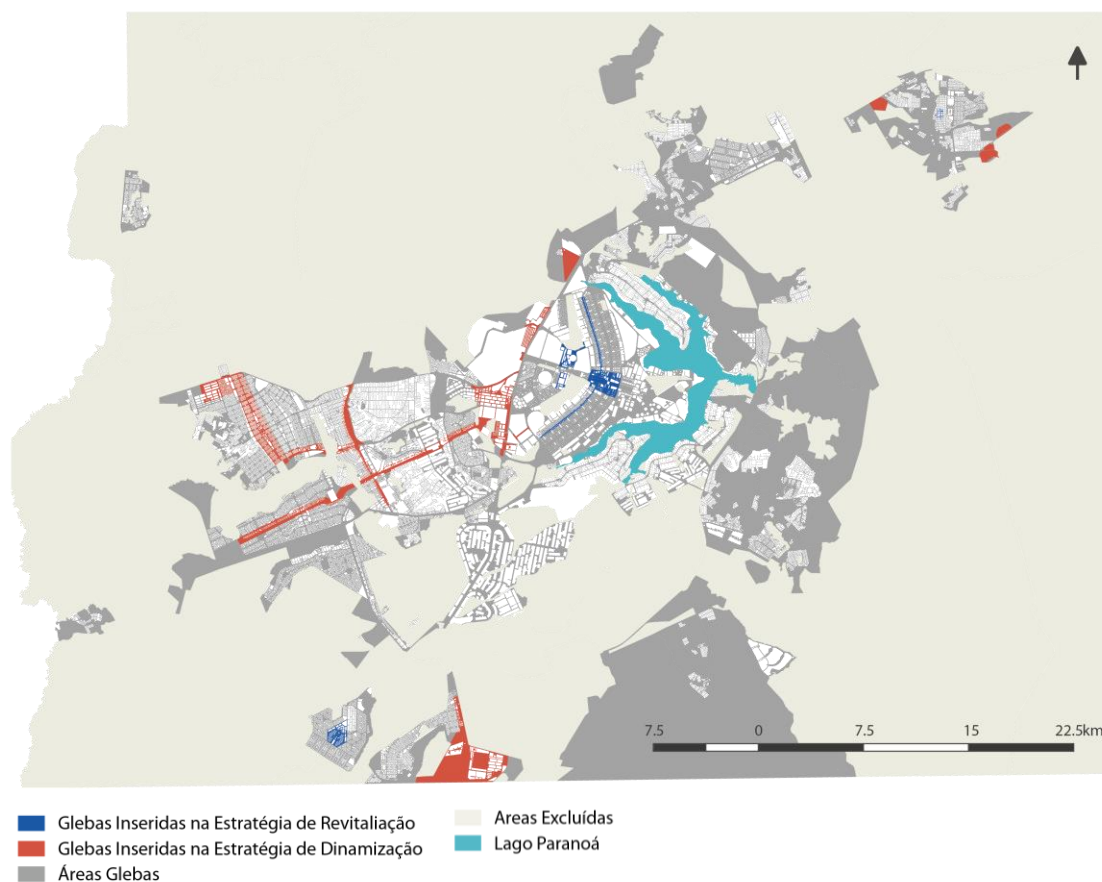


Figura 17: Área de estudo vazios glebas – Estratégias de Revitalização e Dinamização PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁸⁵

Dentro dessa discussão cabe ressaltar que estar desocupado não é sinônimo de vazio. Áreas destinadas à proteção ambiental, parques, praças, áreas estratégicas futuras, áreas para implantação de infraestrutura, áreas de segurança nacional podem ser consideradas regiões desabitadas, mas não configuram, necessariamente, vazios urbanos. Essa classificação depende do contexto urbano, da destinação da área, de como são feitos o uso e a ocupação do solo e das implicações sociais da conformação urbana.

Dessa forma, definir quais das glebas estudadas configuram ou não configuram vazios urbanos é extremamente difícil. Essa classificação é complexa e depende de uma grande quantidade de variáveis que se relacionem com o contexto espacial e temporal avaliado. O antagonismo “áreas estratégicas versus áreas de especulação” evidencia essa indefinição. A própria imprecisão de limites espaciais e de uso dessas glebas impossibilita parâmetros objetivos para a sua categorização. Contudo, independente da incerteza classificatória, esses elementos podem, sem dúvida, ser considerados como potenciais vazios urbano capazes de guiar e moldar o crescimento urbano ao possibilitar grandes intervenções estratégicas no território.

¹⁸⁵ Ver anexo III, figura 6.

3.2.2 Os lotes e os vazios nas áreas urbanizadas

Esta segunda parte concentra-se nas áreas urbanizadas ou parceladas, mais especificamente, na análise da unidade básica de ocupação urbana, os lotes¹⁸⁶. São espaços delimitados no território, servidos, em sua maioria, por infraestruturas e serviços básicos, áreas privilegiadas dentro do contexto territorial, o que as tornam extremamente valorizadas, muitas vezes objetos de especulação. Apesar de apresentar áreas menos expressivas que as glebas, a avaliação dessas unidades também é essencial para um entendimento crítico da relação entre os vazios urbanos e a dinâmica territorial.



Figura 18: Levantamento total de lotes (ocupação) do DF
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁸⁷

Para essa avaliação tomou-se a conformação dos lotes existentes no DF, regulares e irregulares, (figura 18) (GDF, 2017). Os lotes irregulares (figura 19)¹⁸⁸ foram desconsiderados da análise devido a imprecisão e a carência de informação, no entanto, a pesquisa reconhece a centralidade desses elementos no debate dos vazios.

¹⁸⁶ Existem outras figuras e classificações, como a da fração ideal e da projeção que este estudo englobou na denominação: lote.

¹⁸⁷ Ver, anexo III, figura 7.

¹⁸⁸ A irregularidade pode ser de propriedade do lote ou de ocupação irregular do lote. Estudos da Câmara Legislativa do Distrito Federal de abril de 2015 mostram que o Lago Sul e o Lago Norte somam um total de 1.574 de área pública invadida, o que corresponde a 19.675 lotes de 800m², ou a 78.700 lotes de 200m². Uma superfície que supera as invasões da Vila Estrutural e do Pôr do Sol e Sol Nascente somadas.

Foram descartados, também, os lotes regulares classificados como ocupados e todos os lotes vagos ou subutilizados com áreas inferiores a 125m², restando apenas para análise os lotes subutilizados e vagos com áreas acima de 125m²¹⁸⁹. Essa exclusão tomou como parâmetro a área mínima definida para um lote (125m²), estabelecida pela Lei Federal 6.766 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. O objetivo foi simplificar a análise desconsiderando áreas muito pequenas que não tem impacto significativo no uso e ocupação do território¹⁹⁰.

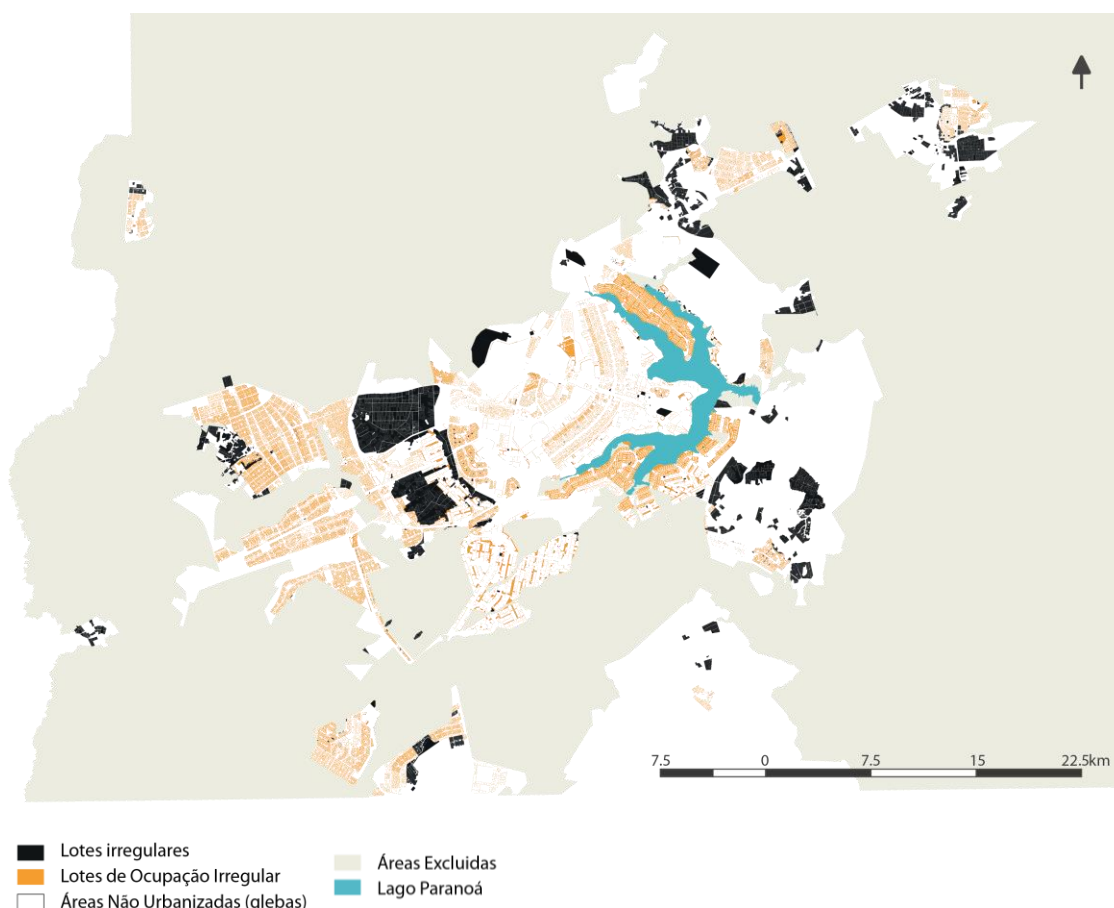


Figura 19: Lotes irregulares e lotes de ocupação irregular
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁹¹

Por sua vez, os lotes regulares ou registrados foram divididos em: ocupados; subutilizados; e vagos¹⁹² (figura 20). Essa base classificada é resultado de um estudo em desenvolvimento¹⁹³ pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação SEGETH para a definição do Indicador de Lotes Vagos e Subutilizados que tem como

¹⁸⁹ Como resultado de arredondamento, foram incluídos todos os lotes com área superior à 124,49m².

¹⁹⁰ Ver anexo III, tabela 5.

¹⁹¹ Ver anexo III, figura 8.

¹⁹² Ver anexo III, tabela 4.

¹⁹³ Dados obtidos em dezembro de 2017, mas, até o momento não publicados, oficialmente. Dessa forma, algumas alterações e atualizações dos números apresentados por essa dissertação podem vir a ocorrer.

objetivo contribuir no desenvolvimento de políticas que busque enfrentar a vacância urbana, a subutilização das infraestruturas instaladas e a retenção especulativa da terra. A classificação dos lotes baseou-se nas definições estabelecidas pelo PDOT/DF (GDF, 2012a) e já apresentadas neste capítulo¹⁹⁴.

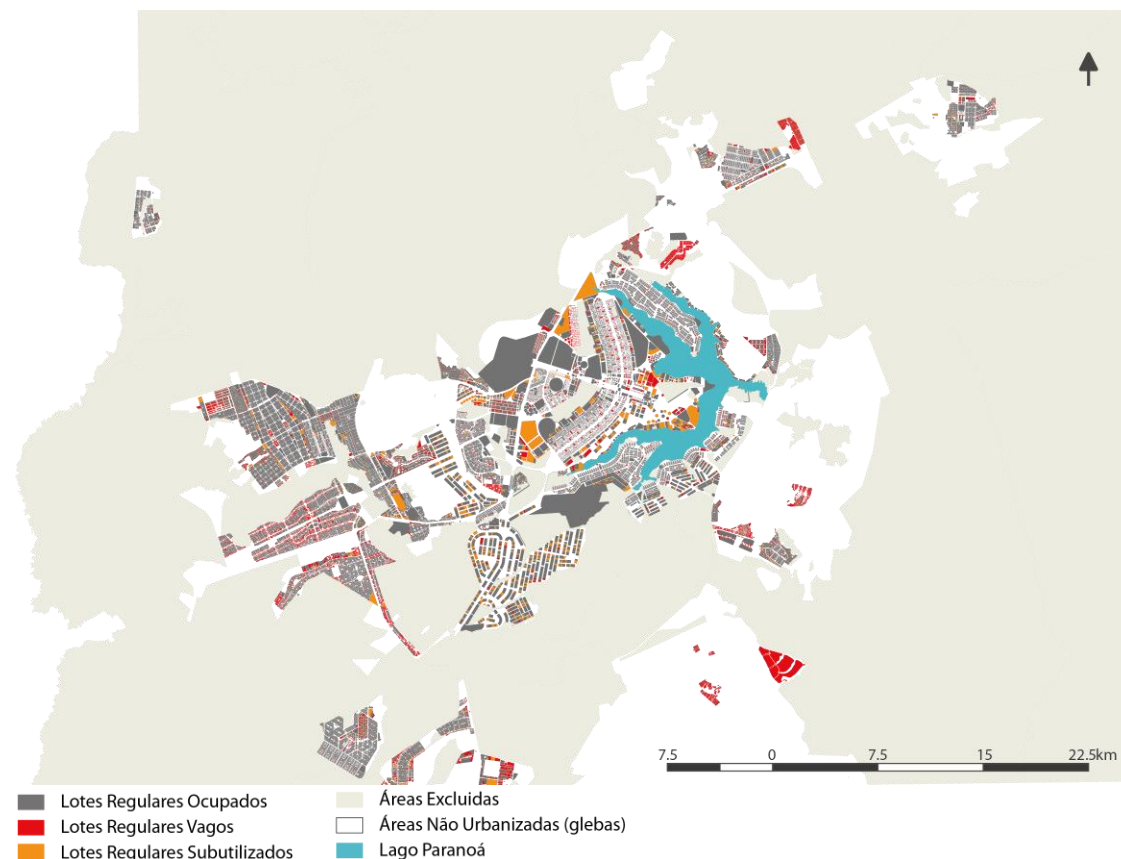


Figura 20: Lotes regulares ocupados, vagos e subutilizados
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁹⁵

Por fim, o estudo delimitou-se a uma base de 2.697 lotes subutilizados (2437,35ha) e 22.456 lotes vagos (2867,95ha)¹⁹⁶ (figura 21). Nota-se que apesar do número de lotes vagos ser bem superior ao número de lotes subutilizados, quando comparamos suas áreas a diferença entre eles não é grande, levando a conclusão que os lotes classificados como vagos possuem áreas menores¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Lotes urbanos subutilizados são aqueles que possuem área construída menor que 5% do coeficiente de aproveitamento para uso exclusivamente residencial, ou inferior a 20% para a destinação aos demais usos; Lotes vagos são aqueles que possuem área construída igual a zero (GDF, 2012a).

¹⁹⁵ Ver anexo III, figura 9.

¹⁹⁶ Diferentemente do que ocorre com a glebas estudadas, elementos lineares (vias, rodovias, ferrovias, rios, etc.) não tem grande interferência nas áreas dos lotes já que, de maneira geral, esses eixos encontram-se fora dos limites definidos por cada lote. Ver anexo III, figura 13.

¹⁹⁷ Ver, anexo III, tabela 6.

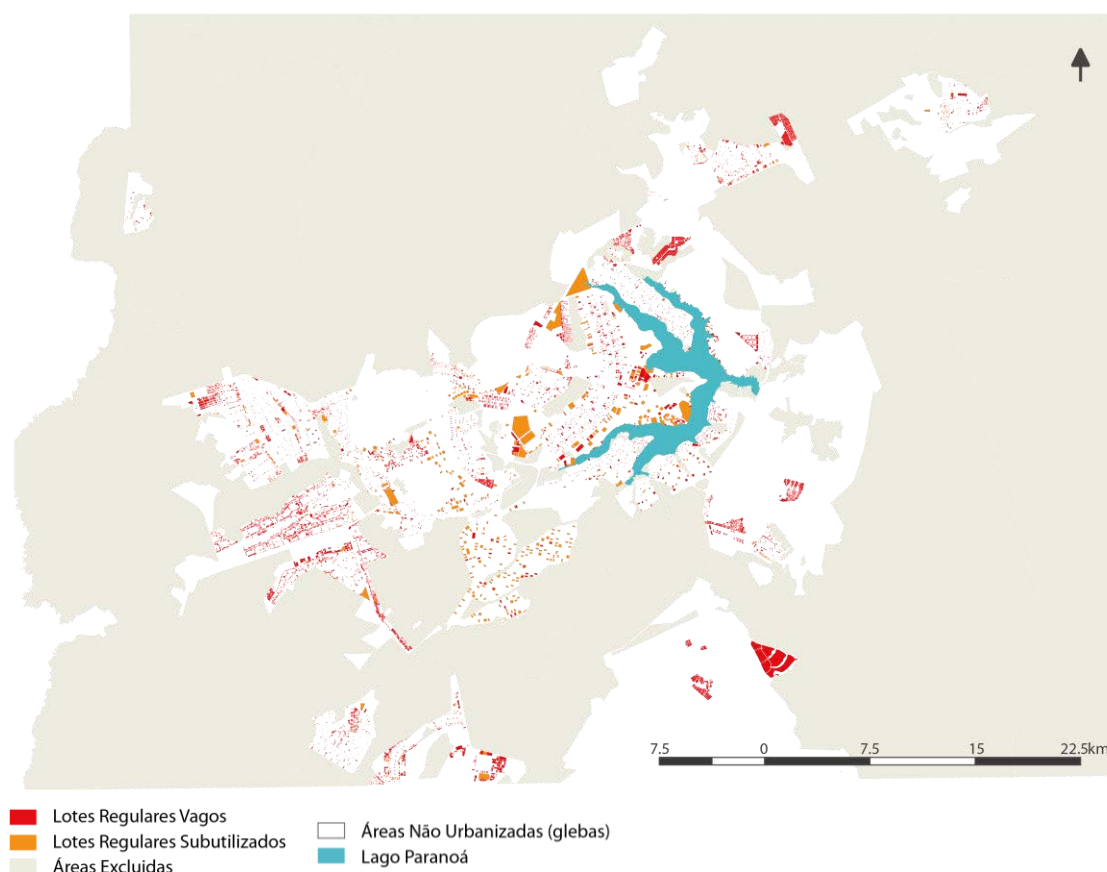


Figura 21: Área de estudo vazios lotes vagos e subutilizados

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)¹⁹⁸

Se considerarmos a área total do DF, os lotes vagos e subutilizados não representam 1% (0,91%). Mas, quando tomamos apenas as zonas urbanas esse número sobe para 4,52%. Apesar de representarem uma parcela espacialmente pequena do território urbano, a relevância desses lotes dentro da discussão dos vazios urbanos é expressiva¹⁹⁹. Afinal, diferentemente das glebas, são áreas delimitadas para uso e ocupação urbana, favorecida com as condições necessárias para sua ocupação tais como infraestruturas básicas, serviços, registro, mas que permanecem subaproveitadas.

A distribuição dos lotes por zona do PDOT/DF (GDF, 2012a) (figura 22) corresponde a: 34,51% na Zona Urbana Consolidada; 31,27% na Zona Urbana do Conjunto Tombado; 16,12% na Zonas Urbana de Uso Controlado I; 12,36 % na Zona de Expansão e Qualificação; 5,24% na Zona Urbana de Uso controlado II; e 0,50% na Zona de Contenção Urbana²⁰⁰. Em todas as zonas o número de lotes classificados como vagos é bem superior a aqueles definidos como subutilizados, consequência do fato dos

¹⁹⁸ Ver anexo III, figura 10, 11e 12.

¹⁹⁹ Ver anexo III, tabela 7.

²⁰⁰ Ver anexo III, tabela 7.

lotes vagos possuem dimensões menores e, portanto, se apresentarem em maior número.

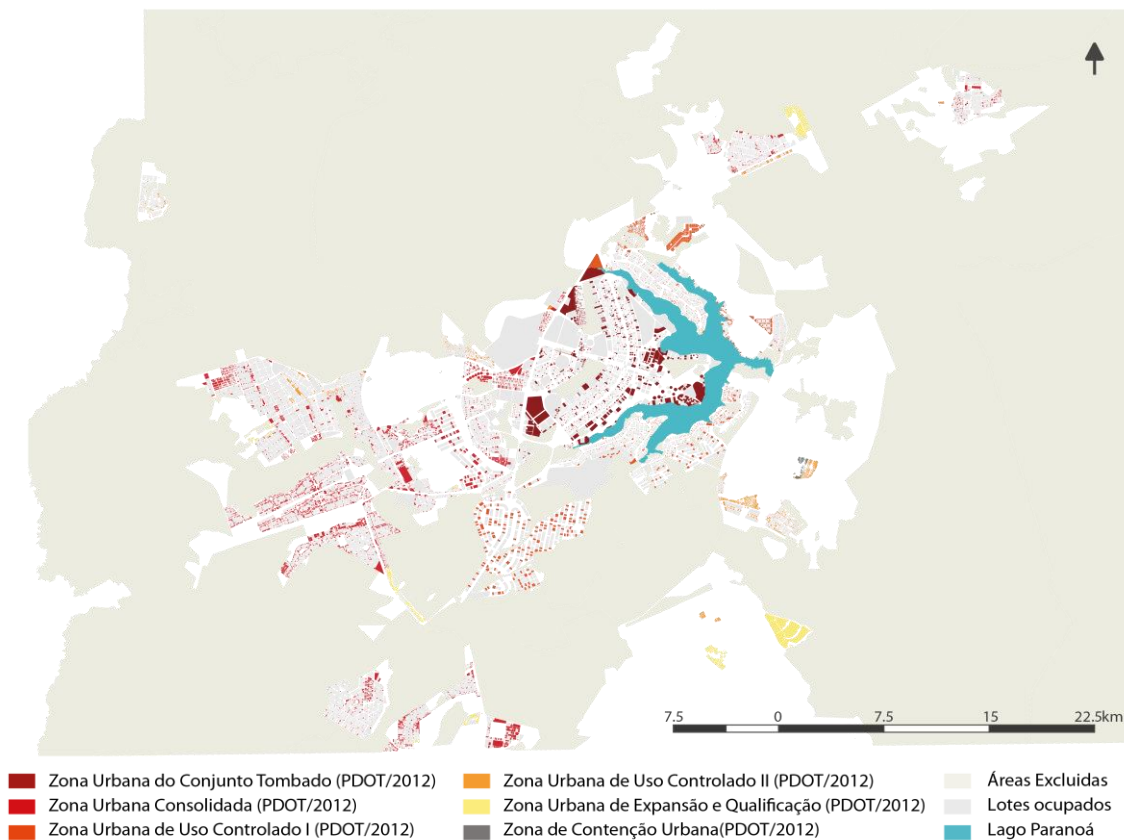


Figura 22: Área de estudo vazios lotes – zoneamento PDOT/DF
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)²⁰¹

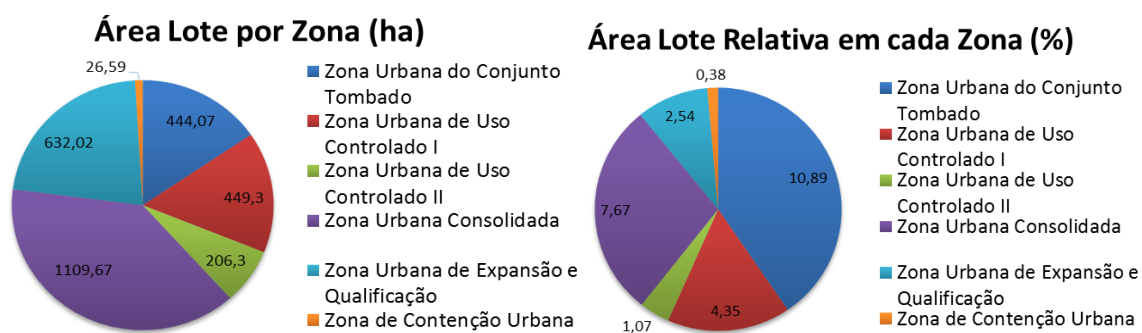


Gráfico 3: Área dos lotes por Zonas e relativa em cada zona do DF – PDOT/DF (Anexo III, tabela 7)
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

²⁰¹ Ver anexo III, figura 14, tabela 7 e 8.

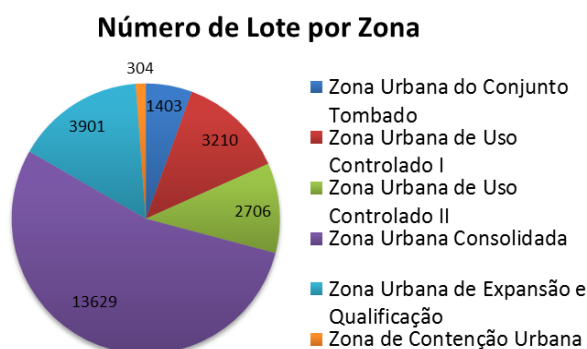


Gráfico 4: Número de lotes por Zonas do DF – PDOT/DF (Anexo III, tabela 8)

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

A relação do número e áreas de lotes por zona varia com a ocupação. Áreas mais urbanizadas possuem porcentagens maiores de superfície ocupada por lotes vagos e subutilizados, como é o caso das Zona Urbana Consolidada e Zona Urbana do Conjunto Tombado, ambas com números de lotes vagos superiores ao de lotes subutilizados na ordem de 7,3 e 5,5 vezes, respectivamente. Nesse sentido, essas áreas centrais trazem à tona as incoerências de uma ocupação territorial ociosa do ponto de vista tanto da racionalidade dos custos e investimentos públicos em infraestrutura quanto do princípio constitucional do cumprimento da função social da propriedade, apontada aqui pelo debate dos vazios urbanos²⁰².

As zonas de importância ambiental e estratégica (de Uso Controlado I e II e de Expansão e Qualificação) possuem menos lotes vagos e subutilizados. Merece destaque a Zona de Expansão e Qualificação, que possui um número de lotes vagos 44 vezes maior que o de lotes subutilizados (contra 9,5 e 5 vezes para as Zonas de Uso controlado I e II), reafirmando sua posição estratégica de crescimento futuro. Por fim, a Zona de Contenção Urbana é aquela que representa a menor quantidade, em área e número, de lotes vagos (não possui lotes subutilizados), condizente com a baixa quantidade de parcelamentos, e, conseqüentemente, de lotes no geral.

Em relação à densidade (figura 23), a maior parte dos lotes estudados (59,54%) apresentam médias densidades (30,8%) de lotes subutilizados e 28,74% de lotes vagos; 34,09% possuem densidades baixas (13,84% de lotes subutilizados e 20,26% de lotes vagos); 5,87% estão em áreas de alta densidade (1,30% de lotes subutilizados e 4,56% de lotes vagos); e por último apenas 0,50% estão em áreas de densidade muito baixa, no caso, todos inseridos na Zona de Contenção Urbana²⁰³.

²⁰² Ver anexo III, tabela 8.

²⁰³ Ver anexo III, tabela 9.

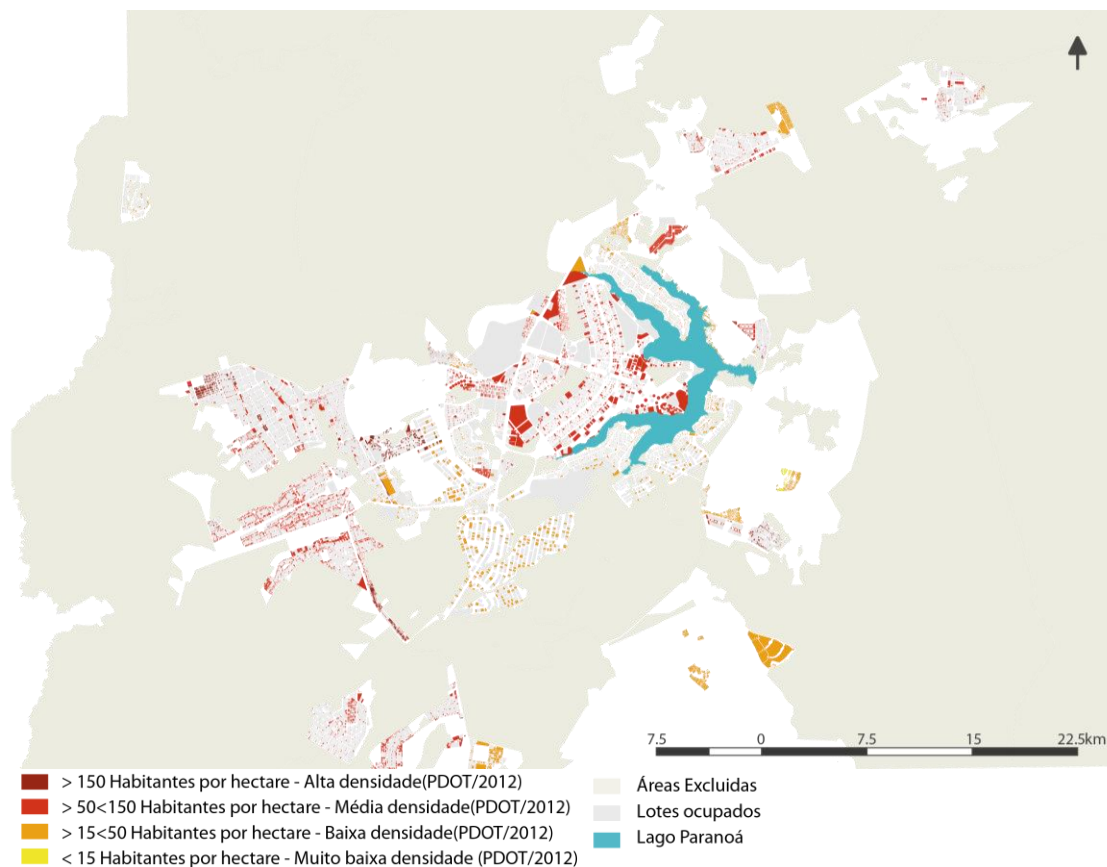


Figura 23: Área de estudo vazios lotes – densidades
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)²⁰⁴

Classificação das Densidades

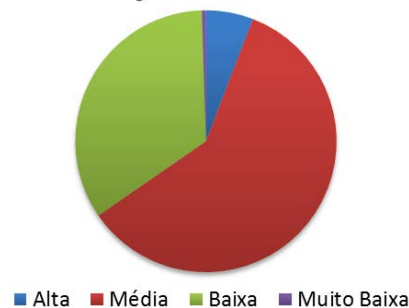


Gráfico 5: Classificação das Densidades dos lotes– PDOT/DF (Anexo III, tabela 9)
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

As zonas mais urbanizadas apresentam o maior número de lotes subutilizados e vagos nas áreas de média densidade, 100% das glebas da Zona Urbana do Conjunto Tombado e 75,99% das glebas da Zona Urbana Consolidada. A Zona de Uso Controlado I e Zona de Expansão e Qualificação possuem proporções similares com maior número de lotes de baixa densidade (70,20% e 62,87%). A zona que possui uma

²⁰⁴ Ver anexo III, figura 15.

distribuição de densidades mais equilibrada é a de Uso Controlado II (46,10% de densidade baixa, 27,67% média e 26,23% baixa)²⁰⁵.

A pesquisa dividiu, também, os lotes por faixa de área²⁰⁶ (figura 24). Essa separação foi possível devido à delimitação espacial nítida de cada unidade, definição inexistente na análise das glebas. Nesse sentido, tem-se que a maior parte dos lotes analisados (35,05%) possuem áreas entre 501m² e 1.000m² (1,85% lotes subutilizados e 33,20% lotes vagos); 28,23% possuem áreas menores que 250m² (1,79% lotes subutilizados e 26,44% lotes vagos); 20,96% apresentam áreas entre 1.001m² e 10.000m² (3,61% lotes subutilizados e 17,36% lotes vagos); 12,66% têm áreas que variam entre 251m² e 500m² (1,74% lotes subutilizados e 10,92% lotes vagos); e apenas 3,10% possuem áreas maiores que 10.001m² (1,74% lotes subutilizados e 1,36% lotes vagos)²⁰⁷.

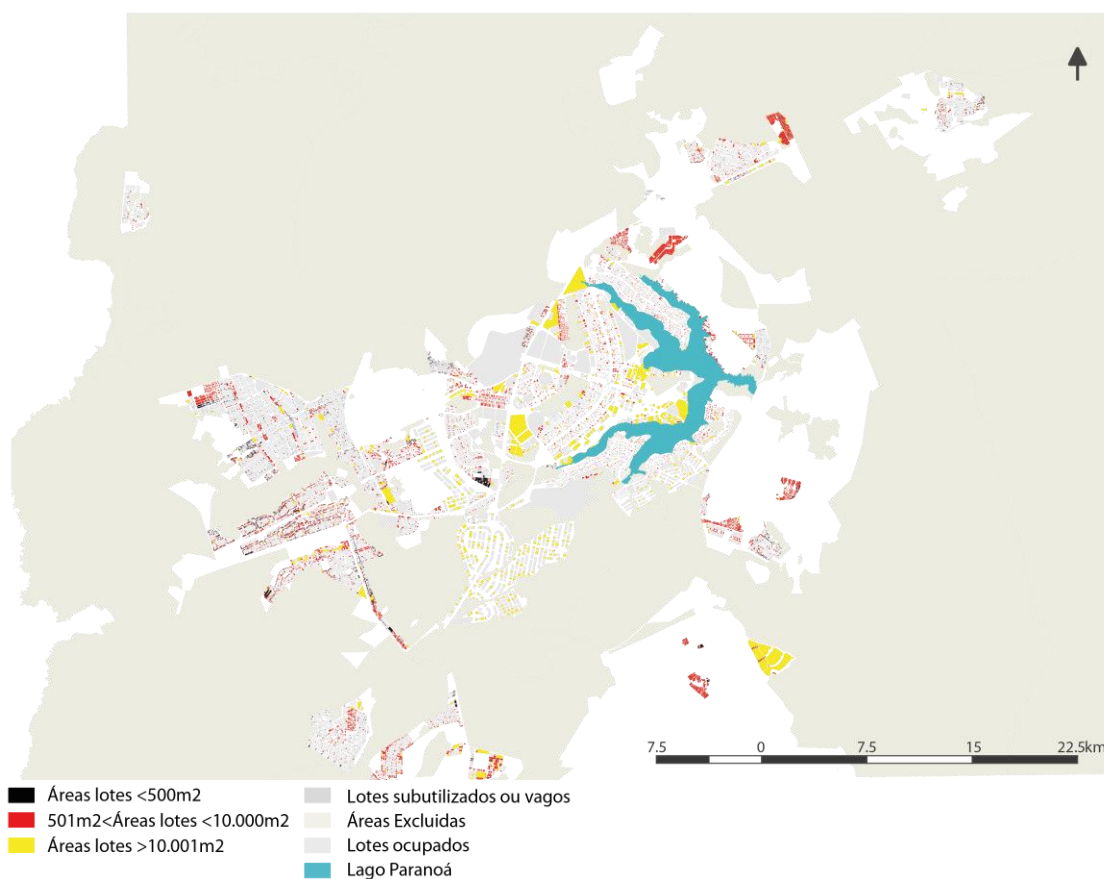


Figura 24: Área de estudo vazios lotes– tamanhos
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)²⁰⁸

²⁰⁵ Ver anexo III, tabela 9

²⁰⁶ Foram definidas cinco faixas de área para esta análise, áreas: menores que 250m²; entre 251m² e 500m²; entre 501m² e 1.000m²; entre 1.001m² e 10.000m²; e acima de 10.001m².

²⁰⁷ Ver anexo III, tabela 10.

²⁰⁸ Ver anexo III, figura 16, tabela 10.

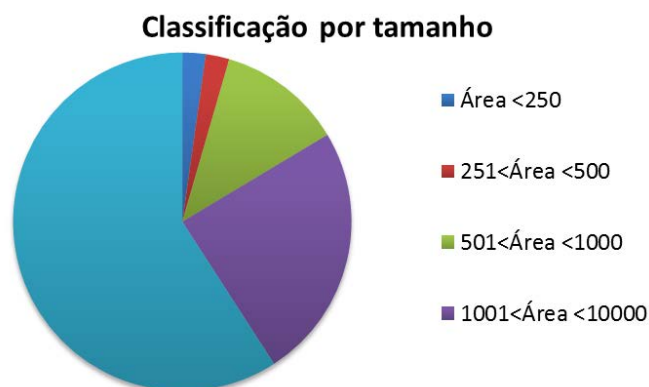


Gráfico 6: Divisão dos tamanhos dos lotes – PDOT/DF (Anexo III, tabela 10)
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

É alarmante a quantidade de lotes subutilizados e vagos com áreas acima de 501m² (59,11%). Mais da metade dos lotes de todas as zonas urbanas (exceto Zona de Contenção Urbana) possuem áreas maiores que 501m² ²⁰⁹. A grande quantidade de lotes de dimensões expressivas reforça o pressuposto da manutenção dessas grandes áreas vazias para especulação, situação que só é possível de ser definida com a análise de outros dados tais como fundiários, legais e dominiais²¹⁰. Além disso, observa-se em Brasília grandes lotes vazios e subutilizados nas áreas centrais da cidade e uma grande quantidade de lotes pequenos vazios e subutilizados nas regiões mais periféricas, padrão inverso ao observado nos estudos de Clichevsky (2002).

Apesar das áreas dos lotes (subutilizados e vagos) corresponderem a apenas 5,66% da área total das estratégias avaliadas do PDOT/DF (GDF, 2012a), esses elementos têm sua relevância, não na extensão superficial, mas no papel social que eles têm para o contexto urbano. A maior parte dos lotes subutilizados ou vagos que estão inseridos em contexto de estratégia, fazem parte da estratégia de dinamização (879,68 ha com 2.683 lotes). No extremo oposto, a estratégia de revitalização é, numericamente, a menos expressiva com 71,07ha e 372 lotes (figura 25). Entretanto, a baixa expressividade numérica dessa estratégia não diminui sua importância para o contexto urbano, principalmente, pelo fato de boa parte desses lotes encontrar-se no centro da cidade²¹¹.

²⁰⁹ Zona de Contenção Urbana 98,03%; Zona Urbana de Uso Controlado I, 94,05%; Zona do Perímetro Tombado, 88,46%, Zonas Urbana de Expansão e Qualificação 72,68%; Zona Urbana de Uso Controlado II, 56,50% e Zona Urbana Consolidada, 51,35%.

²¹⁰ Ver anexo III, tabela 10.

²¹¹ Ver anexo III, tabela 11.

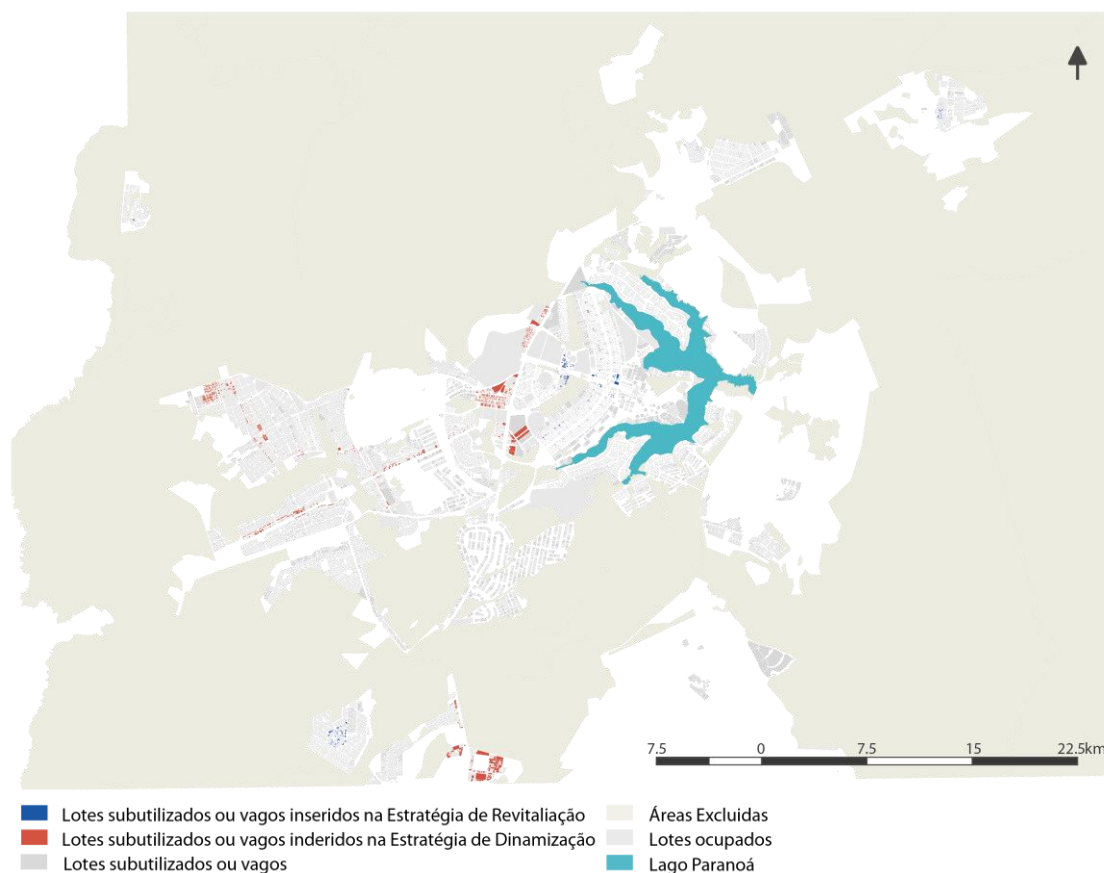


Figura 25: Área de estudo vazios lotes – Estratégias de Revitalização e Dinamização PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)²¹²

A estratégia de novas áreas habitacionais (figura 26) é a segunda maior no que se refere a inserção dos lotes subutilizados e vagos com 473,65 ha e 5.173 lotes, situação que pode estimular a valorização da terra urbana e consequente prática da ocupação irregular. Por fim, a estratégia de regularização (figura 26) fica em terceiro lugar: com 247,8 ha com 210,86 ha de ARINE e 36,64 ha de ARIS; e 3.586 lotes, 2.856 de ARINE e 703 de ARIS²¹³. Nota-se a superioridade em número e área das ARINE, áreas de média-alta renda, o que leva a questionar a necessidade de uma política de regularização para uma faixa social que, muitas vezes, utiliza dessa prática de ocupação não por necessidade, ou seja, não pelo valor de uso, mas pelo valor de troca da terra (LEFEBVRE, 2001).

²¹² Ver anexo III, figura 17.

²¹³ Ver anexo III, tabela 11.

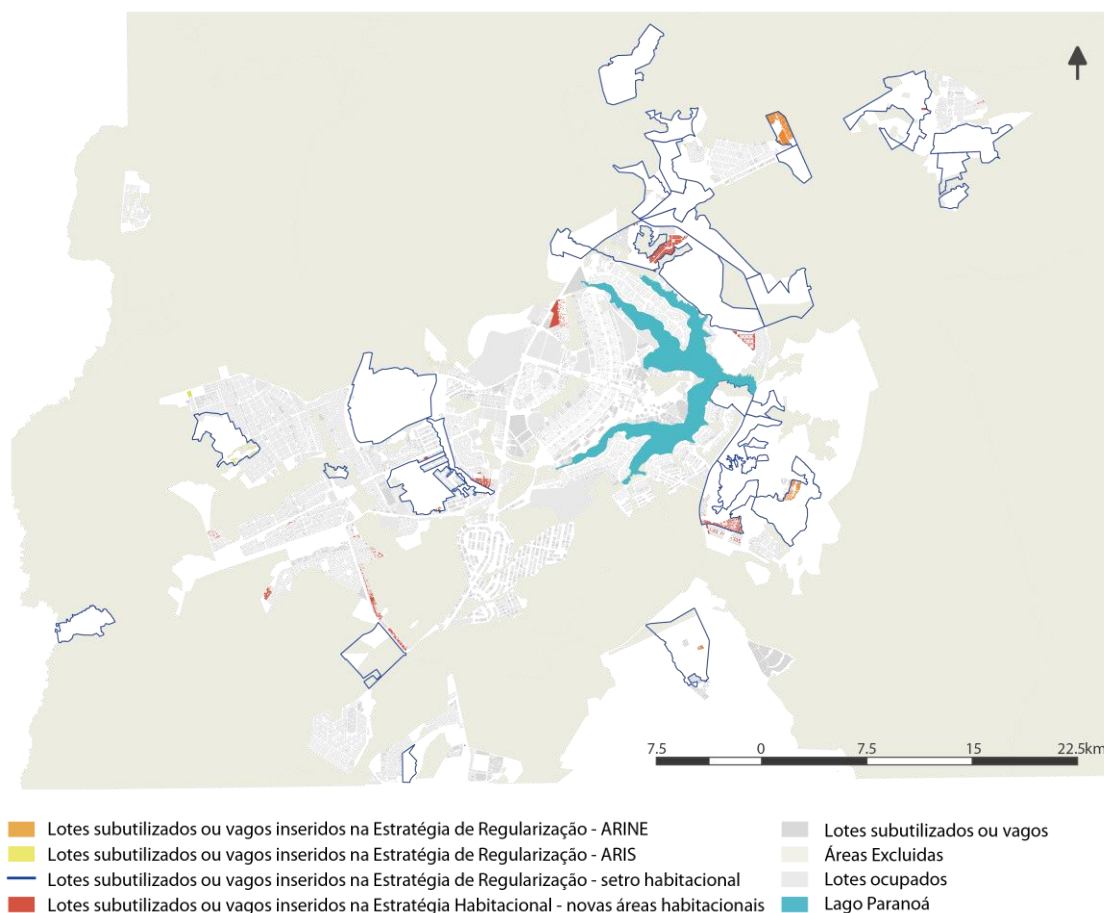


Figura 26: Área de estudo vazios lotes– Estratégias de Habitação e Regularização PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)²¹⁴

Por fim, quando se estabelece uma comparação entre as glebas e os lotes estudados a característica evidente que as distingue é a diferença de área. Enquanto as glebas correspondem a 56,92% das Zonas Urbanas no DF os lotes correspondem apenas a 4,52% dessa mesma superfície. Contudo, a concepção dos vazios urbanos desta pesquisa não atribui a maior relevância às áreas maiores, apenas entende que esses dois padrões têm implicações diferentes. O fato de ser maior não atribui, automaticamente, maior importância para as glebas, já que os lotes, apesar de quantitativamente menos expressivos, possuem importância central no contexto urbano²¹⁵.

Nesse sentido, conclui-se que a porção dos lotes e glebas vagas condiz, de maneira geral, com a ocupação do território. A proporção de lotes (vagos e subutilizados) tende a ser maior nas zonas de urbanização consolidadas e a relação maior de glebas vagas está relacionada às zonas urbanas que não apresenta ocupação consolidada. Por exemplo, a Zona do Conjunto Tombado, segunda maior zona em

²¹⁴ Ver anexo III, figura 18, tabela 11.

²¹⁵ Ver anexo III, tabelas 1,7 e 8.

quantidades de lotes vagos e subutilizados com 31,27% e a zona com as menores área de glebas desocupadas com 7,17% e, por outro lado, a Zona de Expansão e Qualificação com maior área de glebas com 30,32% e uma das que possui a menores quantidades de lotes com 12,36 %²¹⁶.

A relação de densidade é inversa entre lotes e glebas. As densidades médias são mais expressivas nos lotes com 59,54% de densidade média contra 34,09% de baixa e as densidades baixas mais significativas para as glebas com 50,40% de densidade baixa contra 36,83% de média, relação que condiz com a ocupação do solo parcelado (lotes) e não parcelado (glebas). As demais densidades mantêm a proporção inversa, mas possuem resultados menos expressivos com 5,87% dos lotes e 3,65 das glebas com densidades altas e 0,50% dos lotes e 9,48% das glebas com densidades baixas²¹⁷.

No que se refere às estratégias definidas pelo PDOT/DF (GDF, 2012a), notam-se implicações diferentes entre as glebas e os lotes estudados. As glebas, por representarem grande extensões do território, são responsáveis por grande parte das políticas de desenvolvimento urbano propostas com 53,65% das áreas das estratégias e, portanto, tem a capacidade de promover grandes alterações na dinâmica urbana. Já, os lotes possuem áreas bem menos expressivas com 5,66% das áreas das estratégias, mas tem sua importância na função social que essa unidade urbanizada exerce. As duas classificações são relevantes, independentemente da extensão territorial que ocupam²¹⁸.

Reafirma-se que o fato de um lote estar desocupado não o enquadra, necessariamente, como vazio urbano. Este conceito não está atrelado apenas as características físicas, mas principalmente à relação entre uso e função social da ocupação em questão. Essa definição é subjetiva e complexa e o estudo limita-se à avaliação quantitativa dos dados levantados pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação, SEGETH (GDF, 2017). Contudo, esta pesquisa entende, que as glebas e, principalmente, os lotes configuram sim como potenciais vazios urbanos aqui delimitado e que essa questão deve ser enfrentada e avaliada.

Por fim, é importante reforçar que a noção de vazios urbanos aqui trabalhada está relacionada com o uso da terra urbana e de contexto no qual se insere. Nesse sentido, os valores quantitativos apontados por este estudo contribuem na delimitação

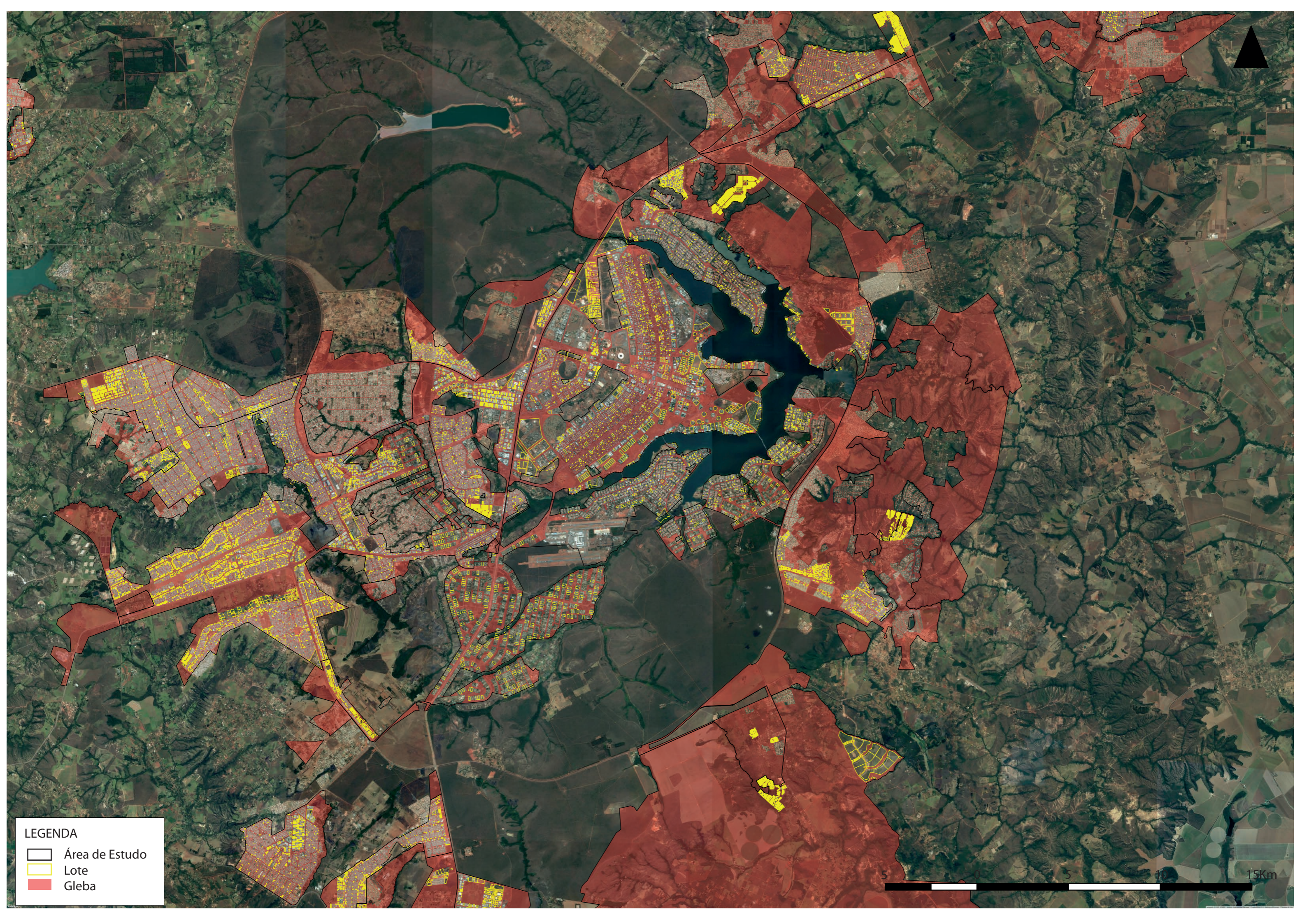
²¹⁶ Ver anexo III, tabelas 1,7 e 8.

²¹⁷ Ver anexo III, tabelas 2 e 9.

²¹⁸ Ver anexo III, tabelas 3 e 11.

de um cenário situacional, mas a delimitação de quais glebas e lotes configura, de fato, vazios urbanos depende de outras variáveis que contribuirão para a qualificação desses elementos tais como: permanência (tempo de vazios), situação fundiária (domínio), situação legal, dinâmica imobiliária (valores), tipos de uso e ocupação²¹⁹ (residencial, industrial, comercial, etc.) e seus parâmetros. Entretanto, pode-se dizer que os espaços analisados têm sim vocação para se enquadrarem na categoria de vazios urbanos aqui proposta. Contudo, essa definição subordina-se a disponibilidade um conjunto de dados levantados muito em função da delimitação de políticas públicas específicas para os vazios urbanos.

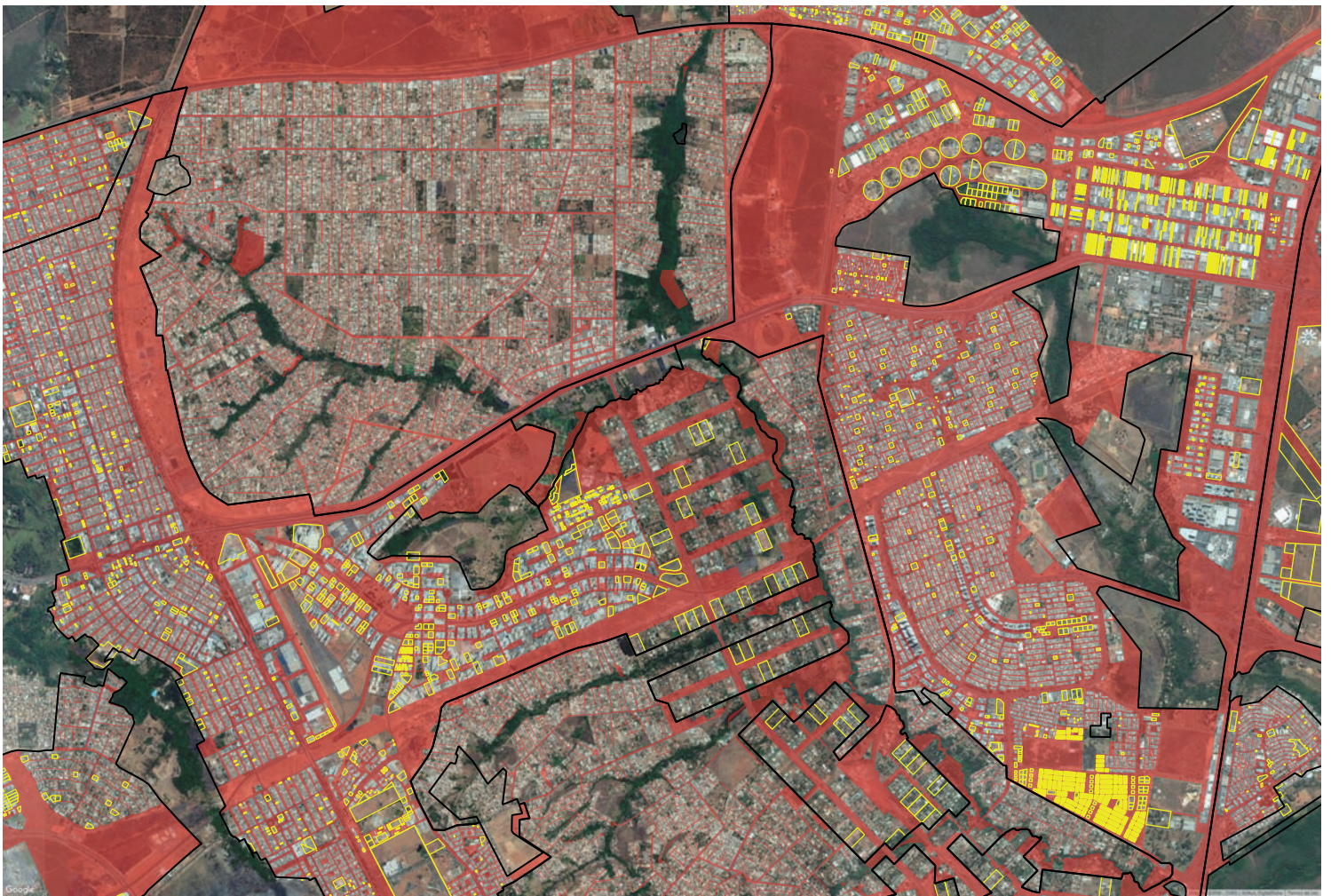
²¹⁹ A Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo do DF e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília que definem e unificam os parâmetros de ocupação e classificam os usos e atividades permitidas começaram a ser elaborados em 2010 e 2012 e, até o momento desse estudo, ainda não foram aprovados. Essa fragmentação de diretrizes e normas dificulta a avaliação dos usos da terra urbana e, conseqüentemente, a definição dos vazios urbanos.



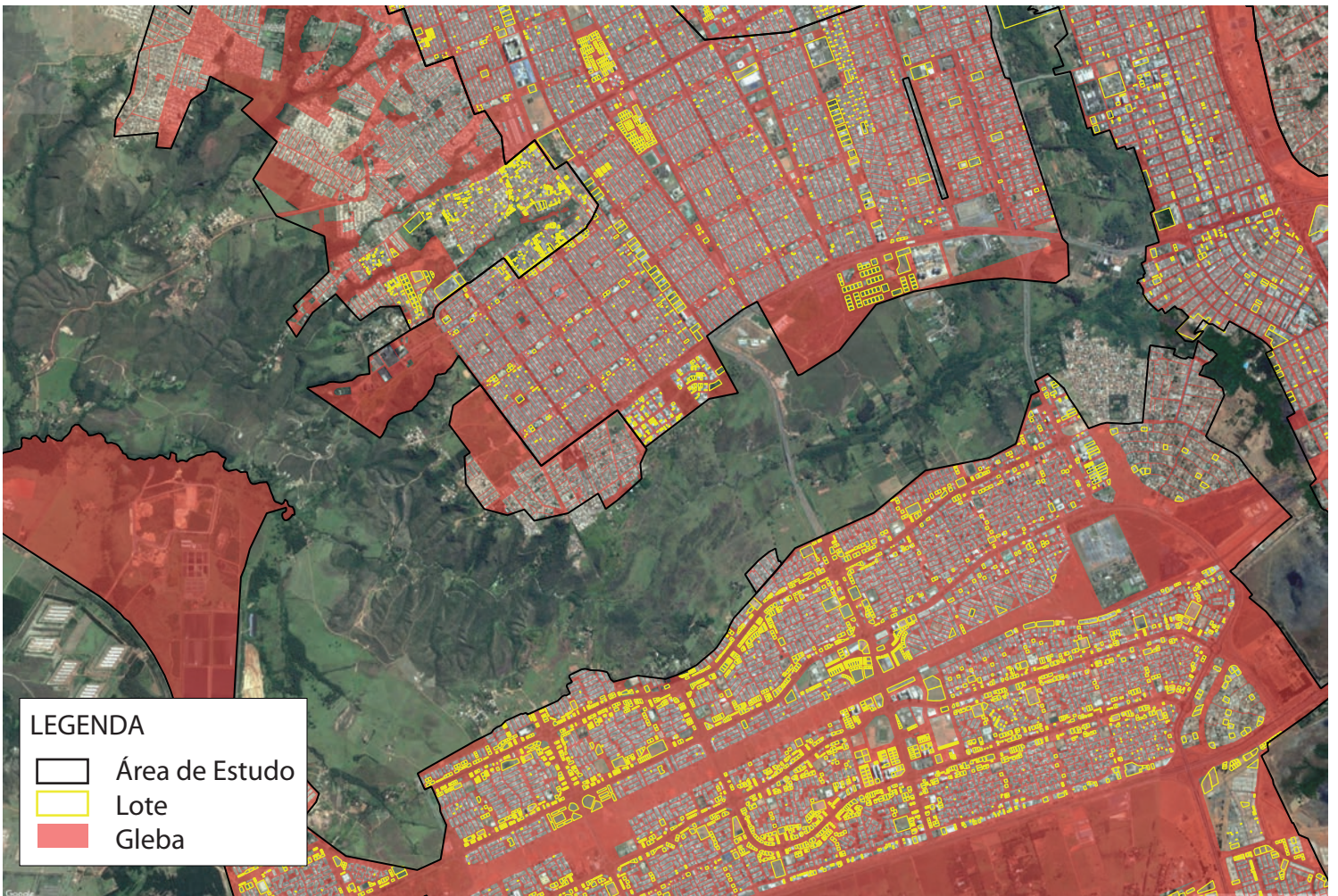
LEGENDA

- Área de Estudo
- Lote
- Gleba





RA: Guar/ SIA / Vicente Pires/ guas Claras/ Taguatinga

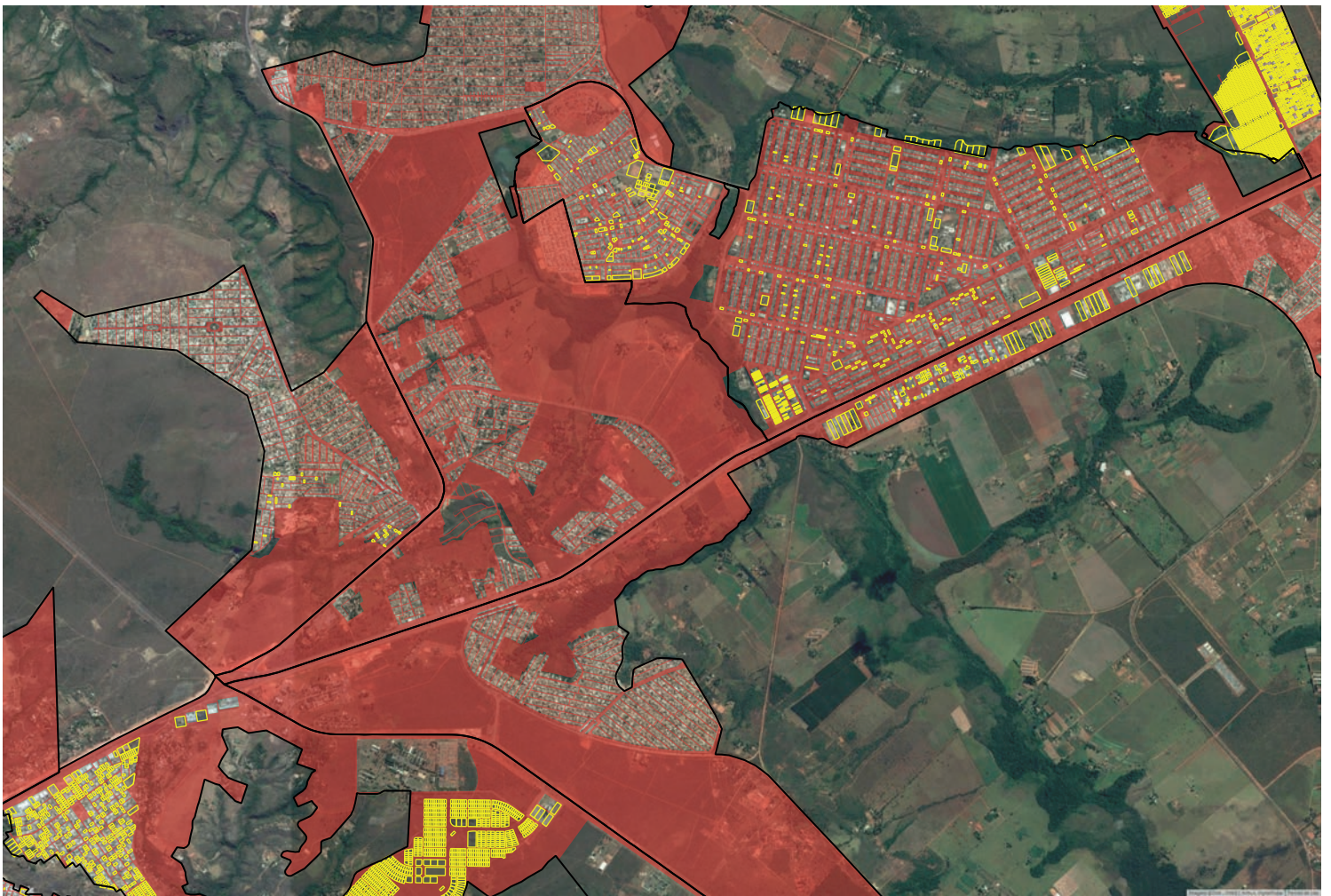


LEGENDA

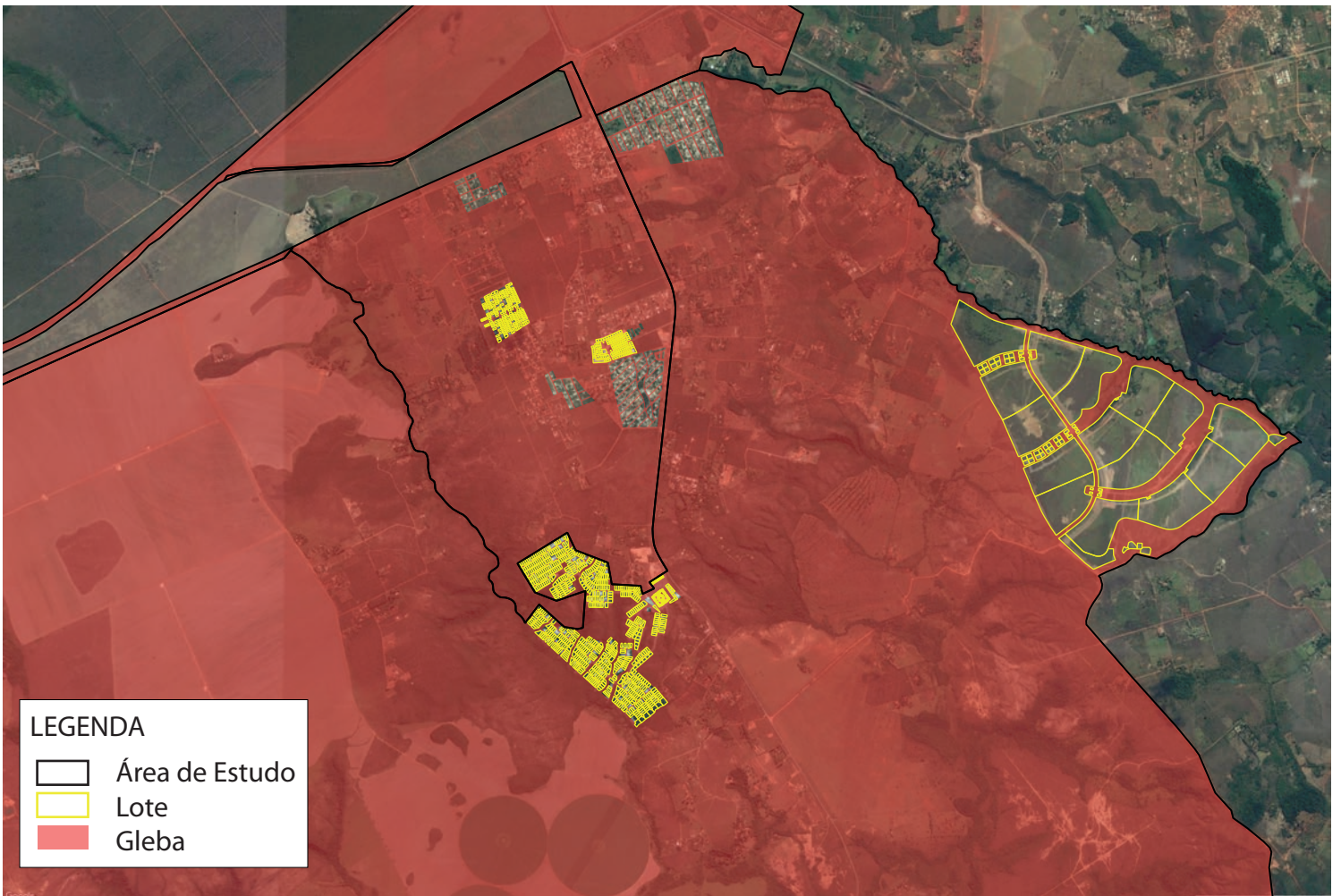
- rea de Estudo
- Lote
- Gleba

RA: Ceilândia/ Samambaia





RA: Sobradinho I e II/ Lago Norte

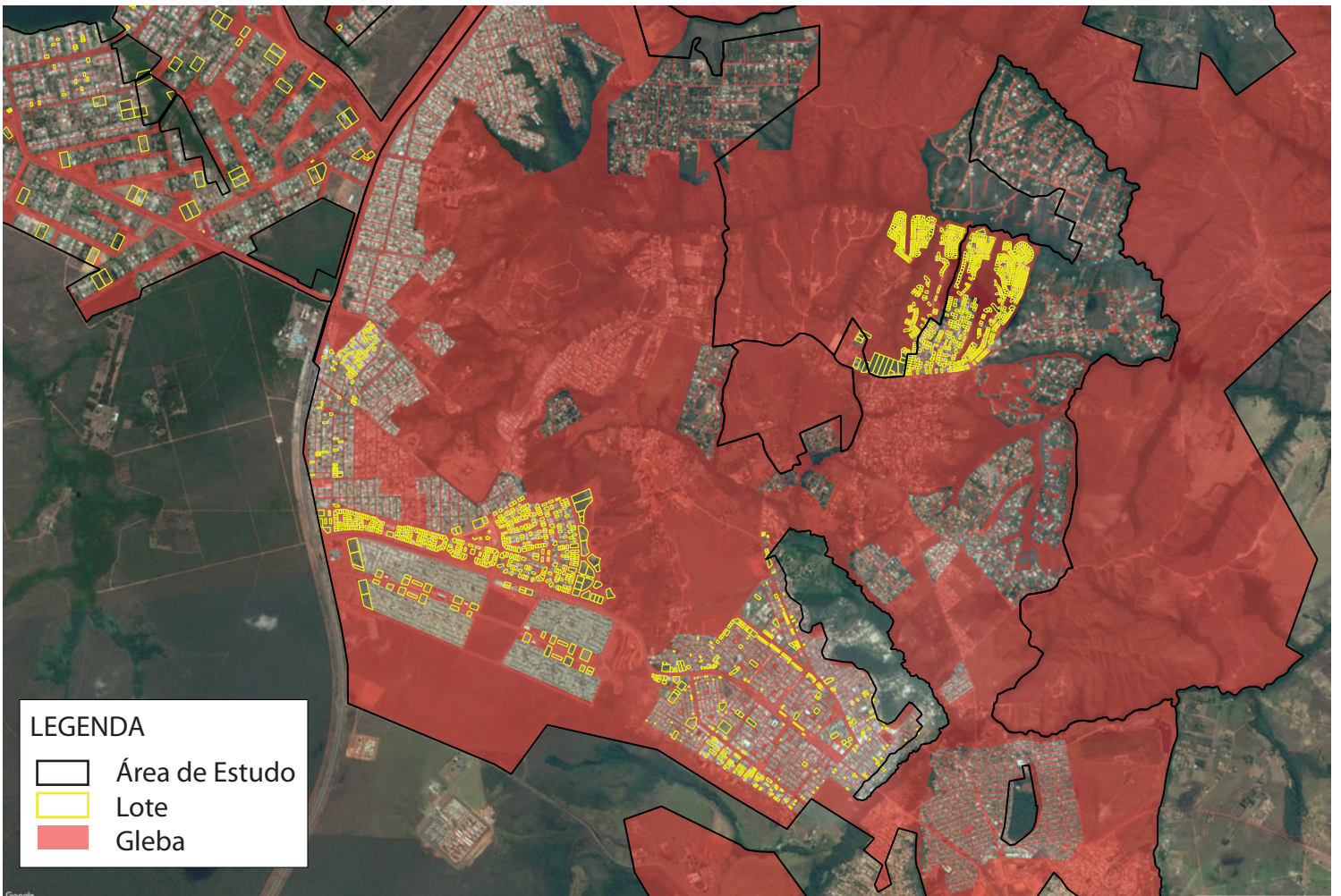


RA: Jardim Botânico





RA: Brasília /Sudoeste/Cruseiro



RA: São Sebastião / Jardim Botânico



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O vazio urbano é, de fato, um conceito tolerante e flexível. Ele aceita e incorpora diferentes visões e abordagens, na medida em que altera seus limites de entendimento adaptando-se às novas realidades urbanas e suas várias concepções. Ao expandir-se, essa noção engloba contemplações que vão desde o antagonismo entre o cheio e vazio, até noções de: desperdício e abandono (*wastelands*); memórias e significados (*terrain vagues*); tecido urbano e contiguidade; seletividade de ocupação; obsolescência; esvaziamento; segregação e especulação (*tierras vacantes*)²²⁰.

Dentre os vários caminhos que esta reflexão possibilita, este estudo optou por percorrer um caminho que tem como elemento guia o conceito de função social da propriedade, associando o uso dos vazios urbanos às implicações sociais da sua conformação física. Entende-se que esses elementos exercem uma função antagônica dentro do contexto urbano: ora como elemento de especulação e segregação socioespacial, ora como soluções para questões ambientais, estratégicas e sociais.

Nesse sentido, se por um lado, a pesquisa parte do pressuposto dos vazios como elemento contribuintes para a segregação socioespacial, por outro, observou-se sua potencialidade e buscou-se superar o negativismo que gira em torno desses elementos. Nessa queda de braço, o esforço resumiu-se em entender que nem todas as áreas vazias são fruto de uma ação especulativa e segregacionista e, mesmo que sejam, esses espaços representam oportunidades e devem ser utilizadas para promover uma cidade mais equilibrada e menos desigual com a delimitação de áreas para habitação social em áreas mais centrais, a utilização de espaços vazios para implementação de equipamentos e serviços públicos nas periferias, a definição de áreas de caráter ambiental e paisagístico.

Para isso, a avaliação do contexto urbano deve ir além das questões puramente morfológicas da cidade. É necessário entender sua forma e as implicações que elas imprimem no contexto socioespacial. Nessa perspectiva, esta investigação toma o “urbano” como objeto de análise e o “vazio” como qualidade desse contexto, partindo de uma avaliação geral do espaço urbano²²¹ para a identificação pontual do vazio.

²²⁰ LYNCH, 1990; SOLÀ-MORALES, 2002; MAGALHAES, 2005; PORTAS, 2000; SOUSA, 2010, BORDE, 2006; CLICHEVSKY, 2002 (respectivamente).

²²¹ O significado de espaço aqui tem por base a noção de território usado, desenvolvido por Milton Santos (2006) e trabalhado por Marília Steinberger (2006) no discurso de política públicas espaciais (ambiental, territorial, regional, urbana e rural). A noção de espaço aqui vai além do sentido físico, material, englobando contornos sociais.

A partir dessas contemplações, definiu-se um conceito de vazios urbanos, associado à função social da propriedade, que serviu de base para as ponderações elaboradas dentro do contexto espacial estudado. Com base nesse recorte conceitual, as próximas etapas resumiram-se em um exercício empírico analítico. Primeiro, buscou-se compreender o contexto socioespacial e sua relação com o discurso dos vazios urbanos. E, por fim, estabeleceu-se uma relação entre a análise espacial dos vazios identificados e as políticas públicas empregadas nessas áreas para, finalmente, entender as implicações socioespaciais de tais conformações.

De fato, hoje, a cidade modernista não mais se limita (e talvez nunca tenha se limitado) aos eixos perpendiculares projetado por Lúcio Costa e as respectivas adjacências. A cidade se esparrama e transborda para fora dos limites do Distrito Federal (DF) em uma complexa dinâmica metropolitana (MEDEIROS; CAMPOS, 2010), tomada aqui pelo recorte que define a Área Metropolitana de Brasília –AMB (GDF, 2014) e seus fluxos. Contudo, é inegável, a singularidade e peculiaridade da formação e do desenvolvimento da capital, fruto do Movimento Modernista que ainda ecoa na conformação do território.

Historicamente, o desenvolvimento de Brasília foi norteado pelo discurso purista da conservação da área central da capital (BICCA, 1985). Esta ação preconcebida contribuiu para a formação de um território: fragmentado, fruto de um tecido urbano descontínuo; de densidades demográficas baixas, resultado de uma ocupação territorial extensiva e desigual; disperso, com núcleos espalhados, distantes e mal conectados; excêntrico, onde o centro funcional não corresponde à região mais integrada, nem ao ponto de maior densidade média; e extremamente segregado espacial e socialmente (HOLANDA; MEDEIROS; RIBEIRO, 2008).

A urbanização da Capital Federal foi orientada por uma lógica de afastamento do centro, principalmente da população mais pobre, que resultou em uma dinâmica de exclusão e de altos custos sociais. Essa disparidade fica ainda mais latente quando se compara a periferia e o polo metropolitano. O DF possui uma renda per capita 2,12 vezes maior do que a média dos demais municípios da AMB, sem contar as desigualdades de oferta de infraestrutura, serviços e empregos (formais²²² e informais)

²²² Em 2008, 66% dos empregos formais estavam concentrados no centro, Plano Piloto, mas apenas 8% da população, de maior poder aquisitivo, reside nessa localidade (GDF, 2010).

(GDF, 2013b), agravados pelas grandes distâncias²²³ e mobilidade precária (MEDEIROS; BARROS, 2015).

Entretanto, apesar de ser o integrante mais rico da AMB com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal -IDHM²²⁴ muito superior ao demais municípios, o Distrito Federal apresenta a maior desigualdade de distribuição de renda com um valor *Gini* que chega a 0,630²²⁵. Nesse contexto, onde a região mais rica é também a que apresenta maior desigualdade de distribuição de renda, os vazios urbanos ganham relevância central na avaliação da dinâmica socioespacial metropolitana. Contudo, quando falamos de vazios urbanos no DF, devido às limitações de dados e a inexistência de uma política pública urbana que englobe toda a Área Metropolitana, este estudo limitou-se apenas ao Distrito Federal.

Quando falamos de vazios urbanos no DF, a dificuldade evidente é separar o que é vazio projetual, fruto de uma intenção deliberada de projeto, do que é vazio estrutural e conjuntural, resultado da transformação das funções urbanas e de sua conjuntura (BORDE, 2006). A cidade que tem sua origem no Movimento Moderno tem o espaço livre como organizador da paisagem, variando a classificação dos espaços como vazios a depender da interpretação tomada sobre eles.

Salvo os discursos adversos das implicações negativas que esses espaços livres têm para a vida pública urbana (BICCA, 2017) e positivas para a qualidade ambiental e para a monumentalidade da cidade modernista (COLQUHOUN, 2004), essas áreas têm consequências socioespaciais bem semelhantes às cidades tradicionais, atuando, muitas vezes, como elementos de segregação na medida em que dificultam o acesso de grande parte da população às áreas dotadas de infraestrutura e serviços.

No DF, tanto os grandes vazios entre os núcleos urbanos que segregam e isolam o Plano Piloto, quanto os pequenos lotes vazios, inseridos em áreas consolidadas, exercem um papel importante na exclusão socioespacial aqui avaliada. Nesse sentido, a

²²³ A Distância média entre a periferia metropolitana e o Plano Piloto é de 69,7km; e entres as RA dentro do DF é de 20,2km.

²²⁴ Nono IDHM maior do país com 0,824 e o maior dentre os estados da federação (GDF, 2013b).

²²⁵ No DF a diferença média dos 20% mais ricos para os 20% mais pobres é de 30,2 vezes o que corresponde a diferença de uma renda *per capita* média de R\$ 5.751,61 para R\$ 190,59 (GARDELHA, 2015).

pesquisa optou por dividir a análise dos vazios urbanos em: glebas²²⁶ e lotes²²⁷ facilitando a avaliação e permitindo analisar as diferentes implicações

Para a avaliação espacial de cada um desses objetos (glebas e lotes), foram adotadas as classificações, as estratégias e as diretrizes definidas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF (GDF, 2012a). Esse paralelo permitiu confrontar as intenções dessa política pública urbana com a configuração espacial dos vazios urbanos, possibilitando uma noção do grau de relevância desses elementos.

Apesar das limitações dos dados avaliados²²⁸, eles permitiram uma boa ideia da realidade territorial do DF a partir da avaliação dos vazios urbanos. No total, as glebas e os lotes averiguados correspondem à 61,44% do total das áreas das Zonas Urbanas do DF. Por terem áreas bem mais expressivas, as glebas correspondem a 56,92% e os lotes 4,52% desse total. Entretanto, como já apontado, a inexpressividade superficial não diminuiu a importância dos lotes. Na realidade, esses elementos se mostram mais expressivos para a análise de segregação socioespacial pelo fato de estarem inseridos dentro do valorizado e inacessível contexto urbanizado.

Ao avaliar cada uma das Zonas Urbanas, suas características e diretrizes (PDOT/DF, GDF, 2012a), percebe-se algumas incoerências, a começar pela Zona Urbana Consolidada. Essa região urbanizada, responsável por abrigar boa parte da população, é composta por 58,55% da sua área por glebas e lotes vagos ou subutilizados (50,88% de glebas e 7,67% de lotes em um total de 13.629 lotes)²²⁹. Além dos lotes, que representam uma porcentagem altíssima dessa zona, observa-se grandes áreas vazias entre ocupações, contradizendo as intenções do PDOT/DF de otimização das infraestruturas instaladas.

Já a Zona Urbana do Conjunto Tombado tem 42,34% de glebas e lotes vagos ou subutilizados (31,45% de glebas e 10,89% de lotes em um total de 1.403 lotes). É difícil avaliar as glebas nesse contexto devido à peculiaridade da conformação modernista dessa região que tem grandes áreas vazias como elemento de projeto. Contudo, destaca-

²²⁶ Áreas não urbanizadas ou parceladas.

²²⁷ Áreas parceladas inseridas em contexto urbanizado.

²²⁸ Todos os dados foram extraídos ou gerados a partir das bases espaciais fornecidas pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitacional, SEGETH (GDF, 2017).

²²⁹ Nem todas as áreas contabilizadas, principalmente das glebas, são vazios urbanos. Áreas úteis como praças, vias, calçadas entram nessa soma.

se a grande quantidade de lotes vagos e subutilizados e, bem como o tamanho de tais espaço, localizados nessa região central da cidade, extremamente elitizada e responsável por boa parte dos empregos e dos principais serviços do DF e entorno.

Cabe destacar aqui que as Zonas mais urbanizadas (do Conjunto Tombado e Consolidada) são as que possuem porcentagens maiores de lotes vagos e subutilizados. São nessas áreas mais centrais e consolidadas que a incoerência de uma ocupação territorial excludente mostra a sua face, evidenciando, empiricamente, o pressuposto apresentado que os iminentes vazios urbanos são de fato contribuintes da segregação socioespacial de Brasília.

Apesar das porcentagens altas de lotes e glebas vazias e subutilizadas (ZUUCI: 34,58% de glebas e 4,35% de lotes; ZUUCII: 63,64% de glebas e 1,07% de lotes), as Zonas Urbanas de Uso controlado I e II, condizem com o modelo de ocupação menos adensado e com o controle de ocupação proposto pelo PDOT/DF para essas regiões de importância ambiental e paisagística. Destaca-se, principalmente em um contexto atual²³⁰ de crise hídrica, é importante esse controle de qualidade ambiental. Todavia, esse discurso deve ser tomado com cautela. Estamos falando de áreas muito próximas ao centro que contém as regiões mais ricas do DF que se apropriam, muitas vezes, do discurso protecionista da sustentabilidade, justamente, para excluir uma grande parcela da população dessas regiões, beneficiando-se da qualidade ambiental e urbanística de uma ocupação de baixa densidade, que se mostra extremamente onerosa para a cidade como um todo.

A Zona Urbana de Expansão e Qualificação é a que mais chama atenção no que se refere à grandes quantidades de glebas e lotes vazios ou subutilizados com 81,2% (78,66% glebas e 2,54% lotes), sendo possível observar, assim, a existência de grandes glebas vazias nas bordas ou isoladas das ocupações urbanas. Essa conformação levanta dúvidas se essas áreas de expansão futuras são realmente necessárias dentro da estratégia de desenvolvimento urbano, ou se são apenas áreas de caráter especulativo, principalmente quando se verificar a grande quantidade de lotes e glebas vazias e subutilizadas em zonas de ocupação bem mais consolidadas.

230 O Distrito Federal, vive desde 2017 uma das piores crises hídricas da sua história. Mesmo com o sistema de rodízio semanal de 24h sem abastecimento de água nas várias regiões do DF, o nível da barragem chegou a seu menor índice da história com 5,3%, em novembro de 2017, e de Santa Maria chegou a 21,6%, nesse mesmo ano (GLOBO, 2018).

A Zona de Contenção Urbana possui mais de 90% das suas áreas composta por glebas e lotes vazios e subutilizados (90,69% glebas; 0,38% lotes). Apesar da porcentagem altíssima, essa situação está de acordo com as intenções propostas pelo PDOT/DF que define para essa região uma característica de transição urbana-rural de baixa ocupação destinada a proteção ambiental. Entretanto, a proximidade com o centro e com áreas já urbanizadas emergem questionamentos se essa região de baixa densidade será capaz de resistir à pressão da expansão urbana.

Quanto à densidade urbana, a forma que se ocupa o território define as características dos vazios. Não é por acaso que o lotes vagos e subutilizados estão em áreas de densidades maiores (65,41% em densidades média e alta) e as glebas em regiões de densidade menores (59,52% em densidades baixa e muito baixa). Em uma cidade de ocupação territorial, extensiva e dispersa na qual as maiores densidades não se encontram no centro²³¹ e que tem como padrão a relação inversa entre densidade e renda (JATOBÁ, 2017), ficam evidentes a seletividade e a exclusão social resultantes da ocupação espacial.

Nesse contexto, tantos os lotes quanto as glebas vagas e subutilizadas podem ser assimiladas com o crescimento desequilibrado e segregacionista de uma cidade que cresceu mais do que a sua população. Essa expansão dispersa, movida muitas vezes por uma lógica especulativa, gera uma estrutura de mobilidade e infraestrutura cara e ineficiente, além de trazer desgastes ao meio natural e à qualidade de vida (JATOBÁ, 2010, p. 318).

No que toca a questão das estratégias definidas pelo PDOT/DF (GDF, 2012a) as glebas têm importância destacada devido à quantidade de áreas que esses elementos representam (53,65% das áreas das estratégias), sendo responsáveis por grandes transformações no território. No entanto, os lotes, com superfícies bem mais tímidas (5,66% das áreas das estratégias), são igualmente relevantes, possuindo uma importância social majorada por estar em contexto urbanizado, principalmente quando se tem um quadro de ocupações irregulares expressivo e peculiar como no DF.

No que se refere a exclusão socioespacial, destaca-se as Estratégias de Regularização e Habitação. Praticada por diferentes classes sociais, a ocupação irregular no DF ganha ainda mais expressividade devido à grande quantidade de áreas livres sem

²³¹ A região fora do centro e seu entorno imediato possuem uma mancha urbana quase equivalente ao centro, mas contém uma população três vezes maior (GONZALES, 2010, p.166).

donos e destinação (BARCELOS, 1999). Quase 70% das áreas irregulares são ocupadas pela população de média/alta renda (ARINE) que representa um total de 126 parcelamentos (com um total de 163.886 habitantes). Os outros 191 parcelamentos abrigam 369.692 habitantes de baixa renda (ARIS) com apenas 30% do total das áreas irregulares (GDF, 2006).

Os dados levantados mostram que mais de 35% (2,14% de lotes e 34,85% de glebas) das ARINE e mais de 50% (0,72% de lotes e 51,33%) das ARIS são compostas por glebas e lotes vazios e subutilizados. Sem contar as áreas vazias que não estão dentro da classificação ARINE/ARIS, mas que estão dentro dos 29 Setores Habitacionais de Regularização Fundiária não consideradas nesse estudo²³². Destaca-se o fato de apesar dessas áreas terem caráter estratégico de expansão e qualificação, muitas delas são mantidas apenas para aumentar do valor da terra urbana, contribuindo ainda mais para a prática da ocupação irregular. Mas nem sempre a irregularidade vai na contramão da função social da propriedade, e muitas vezes é a última saída cabível para os excluídos do mercado de terra formal.

Em 2015, o déficit habitacional urbano do DF foi de 131.537 domicílios, (FJP, 2018), sendo composto, em sua maior parte, por pessoas que ganham até 3 salários mínimos (81,4% em 2014). Por outro lado, 66.852 dos domicílios urbanos em condição de serem ocupados ou em construção foram classificados como vagos, correspondendo 50,82% do déficit (FJP, 2016). Soma-se a essa discussão os 25.153 lotes vagos ou subutilizados²³³ levantados pela SEGETH (GDF, 2017) e considerados nessa pesquisa. Esses dados revelam a necessidade de ressignificação dos vazios urbanos em uma política urbana e habitacional de enfrentamento do déficit habitacional no DF.

Moura (2015) denuncia a prioridade da criação de Novos Setores Habitacionais do PDOT/DF (GDF, 2012a) em detrimento do adensamento de áreas já consolidadas com infraestruturas instaladas, aumentando a fragmentação, dispersão e os custos urbanos. A criação dessas áreas ganha implicações bem mais preocupantes quando se verifica que 86,54% desses setores são compostos por glebas (80,14%) e lotes (6,4%) vazios e subutilizados.

²³² A estratégia de regularização define 44 ARINE, 39 ARIS e 29 Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI (GDF, 2009b).

²³³ Mesmo que nem todo os lotes tenham destinação residencial, o número total é expressivo.

A incoerência ente o déficit habitacional e o grande montante de domicílios, lotes e glebas vagos ou subutilizados evidencia um cenário de restrição de acesso à moradia que vai além de questões numéricas. Quando se constata que boa parte desse déficit e da demanda por habitação concentra-se no grupo social de menor renda, a situação da exclusão fica evidente. O problema da habitação no DF não resulta de uma oferta deficitária de terras e imóveis, mas da inacessibilidade de grande parte da população do DF a esse estoque.

Como resultado tem-se uma dinâmica que se retroalimenta. O alto preço dos imóveis fomenta a especulação que mantém grandes vazios urbanos para valorizar ainda mais o solo, tornando-o inacessível para uma parcela generosa da sociedade, estimulando, assim, a ocupação irregular do território e aumentando ainda mais o valor da terra urbana. Nesse jogo de compra e venda da terra que tem como árbitro o poder público, a lógica econômica²³⁴ predomina beneficiando uma minoria de agentes imobiliários e excluindo uma grande parte da população.

Nesse ciclo vicioso, nota-se que não há uma escassez de oferta de terra urbana, pelo contrário, uma boa parte das terras urbanas encontra-se vazias ou subutilizadas. O que acontece é uma limitação imposta pelo alto valor do imóvel que o torna inacessível a boa parte da população que busca alternativas cada vez mais distantes do centro. Adiciona-se ainda o fato peculiar do próprio poder público no DF ser detentor de uma grande parte do território e ele mesmo mantém um estoque considerável de terras vazias e subutilizadas sob a justificativa da organização do território (PAVIANI, 2009).

De fato, tem-se observado um movimento de preenchimento dos interstícios entre as ocupações urbanas no DF (PAVIANI, 2010). Contudo, essas ocupações são guiadas por uma lógica especulativa, mantendo, ou até mesmo aprofundando, a mesma dinâmica de exclusão que concentra no centro a população mais rica, junto da oferta de empregos e serviços, e distribui a população mais pobre para as áreas periféricas. Nesse sentido, a discussão dos vazios urbanos deve ir além das questões de ocupação. A forma como é feita essa ocupação (ou não) é tão ou mais importante que a ocupação em si.

²³⁴ Muitas vezes áreas vazias que se destina um uso e uma ocupação benéfica para a coletividade oculta também uma intenção mercadológica. A criação do parque Olhos D'água, no bairro nobre (Asa Norte) no centro de Brasília, antes destinado para atividade residencial, serviu para valorizar consideravelmente os empreendimentos imobiliários feitos ao redor desse parque. Contudo, apesar dessa mais valia da terra gerada com investimento público, não se pode descartar a importância desse equipamento extremamente utilizado pela comunidade local.

O Setor Habitacional Noroeste, inaugurado em 2013, é um exemplo clássico da reprodução dessa dinâmica. Localizado dentro do perímetro do Conjunto Urbanístico Tombado e ocupando uma das últimas áreas vazias do centro, essa região destina-se, exclusivamente, a residências de alta renda²³⁵. Nesse novo bairro a lógica do Plano Piloto é replicada, repetindo a homogeneidade elitista do centro com grandes regiões residenciais e pequenos comércios locais, agravando a segregação socioespacial. Em contrapartida, uma ocupação racional e otimizada dos vazios urbanos, tem-se Águas Claras, bairro criado para otimizar e possibilitar a implantação do metrô de Brasília, independentemente da qualidade urbanística dessa ocupação.

Dentro dessa lógica, os vazios urbanos são peças centrais para entender a dinâmica do espaço urbano e suas contradições na medida em que revelam a perversidade da lógica econômica na qual “[...] a existência de recursos não é condição suficiente em si mesma para atender a quem os necessita.” (SMOLKA, 2007, p. 7). Entretanto, ao mesmo tempo que os vazios reproduzem uma estrutura excludente, esses elementos se mostram ferramentas indispensáveis para a promoção do equilíbrio socioespacial.

A distribuição desses elementos dentro do perímetro urbano indica se as normas e intenções urbanísticas estão sendo aplicadas. Em cidades de segregação socioespacial marcante, geralmente, surgem vazios urbanos em regiões valorizadas pelo mercado de imóveis, como se observa na região central de Brasília, retratando o desequilíbrio social e a ineficiência estatal para equalizar a situação. Contudo, em regiões adensadas, a presença desses elementos pode representar oportunidade de melhora na qualidade urbana, podendo ser transformadas em áreas de lazer e de convívio social (CONTI; FARIA; TIMÓTEO, 2014).

Assim sendo, o Estado surge como peça central na promoção de um território mais igualitário. Cabe ao poder público a promoção de políticas que utilizem os vazios como recurso de combate ao desequilíbrio socioespacial urbano, ultrapassando a lógica mercadológica dominante. Contudo, observa-se que os avanços normativos e legais das políticas públicas urbanas não foram capazes de tratar as diversas situações de vazios presentes nas cidades brasileiras. Como consequência tem-se a baixa aplicação e os efeitos pouco expressivos dos instrumentos urbanos que tratam essa questão.

²³⁵ O preço do metro quadrado inicia com valores que variam entre R\$8.000,00 a R\$10.000,00, enquanto em cidades como o Gama o metro quadrado não supera os R\$1.000,00 (SOUZA; MEDEIROS, 2008).

Em Brasília, os instrumentos que incidem diretamente nos vazios - o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo; e a Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública - nunca foram aplicados²³⁶, nem sequer regulamentados. A própria ausência de bases conceituais claras reflete a dificuldade que a administração pública tem em definir critérios que guiem sua política e orientem a aplicação adequada dos instrumentos de aproveitamento e controle dos vazios urbanos. (FURTADO, OLIVEIRA, 2002).

Nesse sentido, esta pesquisa propõe uma avaliação de vazios urbanos que se associe à noção de função social da propriedade. Assim, a classificação dos vazios urbanos fica ligada ao uso do espaço, e não à sua qualidade (degradado, edificados, velho, baldio, residual). Dessa forma, a dificuldade está em definir se os usos dos imóveis, lotes e glebas cumprem ou não com a função social, em uma cidade como Brasília onde os vazios projetuais, estruturais e conjunturais confundem.

Dentro dessa linha, as definições das áreas estão, muitas das vezes, alheias à conjuntura urbana e às necessidades sociais. Bueno (2007) sugere a adoção de medidas objetivas nessa avaliação, monitoramento de indicadores sociais, mapeamento das situações dos imóveis, do valor venal, a situação de serviços e infraestrutura, etc. Afinal, a questão dos vazios em Brasília está muito ligada à falta de delimitações e definições de uso e função desses elementos mais do que a quantidades de vazios em si.

Assim, a condição de vazios urbanos varia muito de acordo com o contexto e com as visões e intenções traçadas para o território. A partir de suas estratégias a política pública urbana deve definir o recorte de vazios urbanos a ser adotado para definir parâmetros objetivos (tempo, coeficiente, tamanho, localização, contexto social, características ambientais) que vão classificar, guiar e permitir aplicação de fato de políticas voltadas para os vazios.

De fato, é difícil definir os vazios urbanos a partir de critérios puramente objetivos. A imprecisão conceitual dos vazios urbanos; as peculiaridades de cada contexto urbano; a variabilidade e a mutabilidade dessa noção tornam o retrato dos vazios sempre impreciso, abstrato, simplificador e obsoleto, como todo estudo que tente

²³⁶ Dos municípios com mais de 100.000 habitantes, apenas 25 tem leis específicas que regulamenta tais instrumentos. Desses, apenas 8 aplicam ou já aplicaram a PEUC; 2 aplicam ou já aplicaram o IPTU progressivo no tempo; e nenhum chegou a aplicar a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. (BRASIL, 2015).

retratar a transitoriedade contínua das cidades. Dessa forma, este estudo não teve a pretensão de replicar o retrato fiel dos vazios urbanos do DF, o objetivo foi apresentar ferramentas que possibilitem uma reflexão crítica sobre o tema.

Essa observação permitiu concluir que os vazios urbanos são sim contribuintes para uma estrutura socioespacial segregada, mas são também responsáveis por uma boa qualidade urbana. Se por um lado, os grandes vazios dificultam a apropriação integrada do território, favorecendo as ocupações irregulares, contribuindo para a ineficiência da dinâmica urbana e aumentando a segregação socioespacial, por outro lado, as áreas arborizadas e os extensos espaços verdes monumentais colaboram para a alta qualidade paisagística e para a forte identidade (HOLANDA, RIBEIRO, 2008). Dessa forma, os espaços vazios não devem ser tomados somente sob aspectos negativos, eles exercem papel fundamental no desempenho urbano e além de representarem oportunidades e reservas futuras para um desenvolvimento territorial saudável a longo prazo (PAVIANI, 2009).

Os vazios urbanos variam em um espectro grande que se transforma com a conjuntura, o momento e as intenções. Dessa forma, a elaboração de uma política pública exige um exame das diversas situações urbanas, enxergando-os como entraves, mas também como oportunidades indispensáveis. É essencial o exercício de perceber o meio cheio e o meio vazio, nas suas implicações negativas e nas possibilidades que eles representam. Nesse sentido, apenas uma política pública que avalia o território na sua totalidade e que tem como elemento de reflexão os vazios urbanos é capaz de avaliar e definir se esses elementos beneficiam ou não à coletividade.

Dessa maneira, os vazios urbanos por si só não são responsáveis pela segregação socioespacial de Brasília, mas são de fato contribuintes para a excludente configuração fragmentada e dispersa do território. No entanto, este trabalho busca pensar além e procura analisar como tais espaços se integram a um contexto maior de equalização dos diversos problemas do fazer urbano no cotidiano, contribuindo para uma conformação de cidade que não represente mera ocupação desordenada atrelada ao avanço especulativo, mas sim uma efetivação do direito à cidade, pensada no sentido de fornecer um contexto de qualidade, especialmente para as camadas menos favorecidas da população.

O objetivo da pesquisa não é endossar o aspecto negativo dos vazios urbano ou sair em defesa desses elementos, a intenção é problematizar e enfrentar essa questão. O avanço está em superar essa polarização para entender dentro da conjuntura analisada o apelo desses elementos na promoção de uma cidade mais equilibrada. Afinal, o direito à cidade não é apenas o mero direito ao objeto cidade, mas ao seu contexto socioespacial que a faz urbana. Não é apenas uma questão de preencher os espaços em branco, mas uma questão de entender que a partir do preenchimento ou não desses espaços é possível promover uma cidade mais acessível e igualitária.

Nesse sentido, a aplicação dessa classificação depende da verificação no caso concreto do contexto socioespacial e da análise de como se dá o uso e a ocupação do solo e sua efetiva função social individual de cada lote e gleba definida pelo poder público. No Distrito Federal, essa avaliação do desempenho da função social da propriedade é dificultada pelo fato de ainda não existir nenhuma lei aprovada que sistematiza e unifica os usos e as atividades a serem definidos pela Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (LUOS) e o Plano de Preservação do Conjunto Tombado de Brasília (PPCUB)²³⁷.

Ante tal quadro, é difícil, apenas com a avaliação física do território apresentada nesse trabalho, indicar o que se encaixa ou não na classificação de vazios urbanos. Todavia, não se pode ignorar o enquadramento espacial feito por esta pesquisa e a necessária observação acerca do contexto na qual essas áreas se inserem. Afinal, os lotes e as glebas, principalmente aqueles que se encontram em contextos urbanizados centrais, podem ser classificados como potenciais vazios urbanos e devem ser colocados dentro de uma reflexão maior na qual esses elementos longe de serem apenas problemas, são passíveis de se apresentarem como eventuais soluções para a questão da segregação socioespacial observada em Brasília, são elementos de oportunidade e transformação.

Entretanto, esta pesquisa apresenta-se como uma importante contribuição enquanto exercício de avaliar o espaço urbano dentro da perspectiva dos vazios urbanos e entende essa reflexão como um possível instrumento de gestão pública que deve ser utilizado como referência para a gestão e para o planejamento da cidade.

²³⁷ A LUOS encontra-se na fase de Projeto de Lei, mas ainda não foi aprovada pela Câmara Legislativa do DF. O PPCUB ainda está em desenvolvimento e encontra-se na terceira fase, elaboração dos parâmetros urbanísticos e de preservação (informações obtidas pela SEGETH em maio de 2018).

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Pedro. 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. v.9, n.2, p.25-53, nov.2007.

ACOSTA, Claudia. Instrumentos de presión a propiedades ociosas: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsoria (Brasil) y Declaratoria de Desarrollo y Construcción Prioritaria (Colombia). Texto para discussão em classe. Lincoln Institute of Land Policy, Curso: Instrumentos de regulación para tierras vacantes, experiencias de Brasil y Colombia, novembro, 2016

ALECAR, Lucas. 13 locais históricos destruídos pelo Estado Islâmico. Revista Galileu, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2016/01/13>. Acesso: 22/06/2017

ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In. Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). Belo Horizonte, Del Rey, 2006

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=154%3Aminha-casa-e-a-cidade&Itemid=123&lang=pt#. Acessado em: 20/01/2018

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. O lugar da arquitetura depois dos modernos. (1993) 2ª Edição, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de. Os vazios urbanos na cidade de Campo Grande. Relatório Final, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Curso de Arquitetura e Urbanismo, Observatório de Arquitetura e Urbanismo, Campo Grande, 2016.

ASHER, François. Os novos princípios do Urbanismo (2001). São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BARCELOS, Vicente. Os parques como espaços livres públicos de lazer: o caso de Brasília. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura de Brasília, Universidade de São Paulo, 1999.

BARRON, Patrick. At the Edge of the Pale. In MARIANI, Manuele; BARRON, Patrick. (Org.) Terrain vague: intertices at the edge of the pale. Nova Iorque, Routledge, 2014. MARIANI, Manuele; BARRON, Patrick. Terrain vague: intertices at the edge of the pale. Nova Iorque, Routledge, 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com>. Acessado em: 23/07/2017.

BAZZOLI, João Aparecido. Os dez anos da vigência do estatuto da cidade no processo dialético da práxis da regularização fundiária urbana. Prisma Jurídico, vol. 10, núm. 2, Universidade Nove de Julho São Paulo 2011 Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93421623004> Acessado em: 18/10/2017

BENEVOLO, Leonardo. História da Cidade. 4ª edição. São Paulo, Perspectiva, 2007, p. 615-655.

BICCA, Paulo. Brasília: mitos e realidades. In: PAVIANI, A. (Org.). Brasília Ideologia e Realidade. Espaço Urbano Em Questão. São Paulo: Projetos, 1985.

BICCA, Paulo. Arquiteturas do vazio. Arquitectos, São Paulo, ano 17, n. 201.02, Vitruvius, 2017. Disponível em:

www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.201/6432. Acessado em: 29/10/2017.

BORDE. Adrea, Lacerda, de Pessoa. Percorrendo os vazios urbanos. X Encontro da Anpur, 2003. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/anais>. Acesso: 15/06/2017

BORDE. Adrea, Lacerda, de Pessoa. Vazios urbanos: avaliação histórica e perspectivas contemporâneas. Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 8, Niterói, 2004. Disponível em: <http://www.infohab.org.br/acervos>. Acesso: 15/06/2017

BORDE. Adrea, Lacerda, de Pessoa. Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas. Orientador: Roberto, Segre. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://pct.capes.gov.br/teses/2006/926737_6.PDF. Acesso: 15/06/2017

BOTELHO, Lídia Adjuto. O princípio das escalas no plano urbanístico de Brasília, sentido e valor além de proporção. In. LEITÃO, Francisco (Org.). Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente SEDUMA, Companhia Imobiliária de Brasília, TERRACAP, Governo do Distrito Federal, 2009.

BRANDÃO, Igor, Dias, Marques, Ribas. Por que falha a regularização? Fragilidade institucional e In. Capacidades estatais no Distrito Federal. Dissertação de mestrado. Brasília, Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 6.766 de dezembro de 1979. Lei federal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Presidência da República, Casa Civil, 1979.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 11/08/2017

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10,257, de 10 de julho de 2001. Ministério das Cidades. 2001.

BRASIL. Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos. Ministério das Cidades, Brasília, 2009. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/vazios.pdf>. Acessado em: 26/10/2017.

BRASIL. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 - Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2012.

BRASIL. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação. Ministério da Justiça, Secretaria de assuntos legislativos, Série Pensando o Direito, nº6, Ipea, Brasília, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acessado em 10/10/2017.

BUENO, Laura Machado de Mello. Inovações para a concretização do direito à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: CYMBALISTA, Renato; BUENO, Laura Machado de Mello (Org.). Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo, Annablume, 2007.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Estudo sobre questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília. Brasília. Assessoria Legislativa - ASSEL Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente – UDA, 2015.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal de 8 de junho de 1993. Distrito Federal, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70442>. Acessada em: 12/02/2018.

CARDOSO, Adauto Lucio. Vazios urbanos e função social da propriedade. In. FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Org.). Políticas públicas e direito à cidade, política habitacional e o direito à moradia digna. Caderno didático, Programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/caderno_didatico02.pdf acessado em 27/10/2017.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In. CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CAVALCANTI, Emanuel Ramos. Vazios urbanos e seus novos usos: reflexões para a forma urbana de Fortaleza (CE). IV ENANPARQ, Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://enanparq2016.files.wordpress.com/2016/09/s35-03-cavalcanti-e.pdf>. Acessado em: 10/10/2017.

CLEMENTE, Juliana Carvalho. Vazios urbanos e imóveis subutilizados no centro histórico tombado da cidade de João Pessoa. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba, Centro de Tecnologia, João Pessoa, 2012. Disponível em: <http://tede.biblioteca.ufpb.br>. Acessado em: 26/07/2017

CLINCHEVSKY, Nora (Org.). Tierra Vacante em Ciudades Latinoamericanas. Canadá: Nora Clichevsky editora. Lincon Institute for Land Policy, 2002.

CLICHEVSKY, Nora. La Tierra Vacante Revisitada. Elementos Explicativos y Potencialidades de utilización. Cuaderno Urbano nº6. Pg 195-220. Resistencia, Argentina, 2007.

COLQUHOUN, Alan. Modernidade e tradição Clássica: ensaios sobre arquitetura brasileira. São Paulo, Cosac e Naify, 2004, p.213-218

COLUSSO, Izabele; SEBASTIÃO, Regina Fernandes. Ocupação de vazios urbanos e o impacto na drenagem: estudo de caso para o município de Canoas/RS. Observatório da Realidade das Políticas Públicas do Vale do Rio Sinos. 2016. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/vale/ambiente/ocupacao-de-vazios-urbanos-e-o-impacto-na-drenagem-estudo-de-caso-para-o-municipio-de-canoas-rs>. Acessado em: 31/10/2017

CONTAIFER, Silas Semprini de Toledo. Avaliação das Alterações nos Zoneamentos do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal, nos anos de 2009 e 2012. Universidade de Brasília, Curso de Bacharel em Gestão Ambiental, Monografia, 2014.

CONTI, Eliane França; FARIA, Teresa Peixoto; TIMÓTEO, Geraldo Márcio. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor da cidade de Campos dos Goytacazes. Boletim da Geografia. v. 32, n. 3, p. 151-169,. Maringá, 2014. Disponível em: http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/viewFile/20379/pdf_37. Acessado em: 23/10/2017.

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo, Editora Ática, Série Princípios, 1989.

COSTA, Lucio. Edital para o Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil. Relatório do Plano Piloto de Brasília. (1957). In: LEITÃO, F. et al. Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de, (Org.). Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Ministério das Cidades, 2 volume. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/CT_PEUC_IPTU.pdf. Acessado em: 10/10/2017.

DITTMAR, Adriana Cristina Corsico. Paisagens e morfologia de vazios urbanos, análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br>. Acessado em: 26/07/2017

DONADON, Edilene Teresinha. "Terrain Vagues": um estudo das áreas urbanas obsoletas, baldias ou derrelitas em Campinas. Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Campinas, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/> Acessado em: 24/07/2017

FARR, Douglas. Urbanismo sustentável, desenho urbano com a natureza. Porto alegre, Bookman Editora, 2013.

FARRET, Ricardo, Libanez. O estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. In PAVIANI, Aldo (Org.). Brasília Ideologia e Realidade. Espaço Urbano Em Questão. São Paulo: Projetos, 1985. P.19.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel; et al. Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERRARI, Celson. Dicionário de urbanismo. São Paulo: Disal, 2004

FERREIRA, Ignez, Costa, Barbosa. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In PAVIANI, Aldo (Org.). Brasília Ideologia e Realidade. Espaço Urbano Em Questão. São Paulo: Projetos, 1985. p 50.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniele. A efetividade da implantação de Zonas de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: CYMBALISTA, Renato; BUENO, Laura Machado de Mello (Org.). Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo, Annablume, 2007.

FILHO, Dalmo Vieira; GUIA, George Alex da. Desenvolvimento urbano em centros históricos protegidos: do sítio degradado ao lugar de oportunidades. Boletim regional, urbano e ambiental, n. 06, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5535>. Acessado em: 12/11/2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5ª edição. São Paulo, Editora Atlas, 2013.

FIPEZA. Índice FipeZap. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Portal Zap, Dezembro, 2017. Disponível em: <http://fipezap.zapimoveis.com.br/wp-content/uploads/2018/01/fipezap-201712-residencial-locacao.pdf>. Acessado em: 05/01/2018.

FJP, Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional municipal no Brasil 2010. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acessado em 05/01/2018.

FJP, Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional municipal no Brasil 2011-2012. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acessado em 05/01/2018.

FJP, Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional municipal no Brasil 2013-2014. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acessado em 05/01/2018.

FJP, Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional municipal no Brasil 2015: resultados preliminares. Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acessado em 05/01/2018.

FJP, Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional municipal no Brasil 2015. Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acessado em 05/01/2018.

FONTES, Mariana Levy Piza; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da gestão social da valorização da terra. In: CYMBALISTA, Renato; BUENO, Laura Machado de Mello (Org.). Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo, Annablume, 2007.

FRACALOSSI, Igor. Terrain Vague / Ignasi de Solà-Morales. ArchDaily Brasil, 01 Mar 2012. Disponível em: <http://www.archdaily.com.br/35561/terrain-vague-ignasi-de-sola-morales>>Acessado em: 23/07/2017.

FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, Fabricio Leal de. Tierra Vacante em Rio de Janeiro, Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de uma política. In: CLINCHEVSKY, Nora. (Org.). Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Canadá, Lincon Institute for Land Policy, Cambridge, Massachusetts, 2002.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. A desigualdade de renda na RIDE-DF e seus determinantes. In: RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENÓRIO, Gabriela de Souza; HOLANDA, Frederico de (Org.). Brasília: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. Revista Direitos Fundamentais e Democracia, Vol.4, UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba, 2008. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>. Acessado em: 20/10/2017.

GDF. Governo do Distrito Federal. Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação- SEDUH, Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos— SUPAR, Brasília, 2006

GDF. Governo do Distrito Federal. Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009- PDOT\DF. Companhia de Planejamento do Distrito Federal, CODEPLAN, 2009a.

GDF. Governo do Distrito Federal. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Documento Técnico. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal, 2009b. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/plano-diretor-de-ordenamento-territorial>. Acessado em:02/02/2018

GDF, Governo do Distrito Federal. Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno – PDTU (Relatório Final). Brasília, Altran – TCBR, 2010.

GDF. Governo do Distrito Federal. Lei Complementar nº 854 de 11 de outubro de 2012- PDOT\DF. Companhia de Planejamento do Distrito Federal, CODEPLAN, 2012a.

GDF, Governo do Distrito Federal. Plano Distrital de Habitação de Interesse Social, Plandhis. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano, 2012b.

GDF, Governo do Distrito Federal. A dinâmica migratória na área metropolitana de Brasília – AMB, entre 1991 e 2010. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, Secretaria de estado de planejamento e orçamento do Distrito Federal – SEPLAN . 2013a. Disponível em: www.codeplan.df.gov.br. Acessado em: 22/11/2017.

GDF. Governo do Distrito Federal. Evolução do IDH do Distrito Federal e dos Municípios da Área Metropolitana de Brasília Comparativamente às Demais Unidades da Federação e Municípios do Brasil. Companhia de Planejamento do Distrito Federal, CODEPLAN, 2013b. Disponível em: www.codeplan.df.gov.br. Acessado em: 22/11/2017

GDF, Governo do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDADDF - 2013. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, Secretaria de estado de planejamento e orçamento do Distrito Federal – SEPLAN. 2013c. Disponível em: www.codeplan.df.gov.br. Acessado em: 30/11/2017.

GDF, Governo do Distrito Federal. Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios, PMAD. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, Secretaria de estado de planejamento e orçamento do Distrito Federal – SEPLAN. 2013d. Disponível em: www.codeplan.df.gov.br. Acessado em: 30/11/2017.

GDF, Governo do Distrito Federal. Diretrizes Urbanísticas Região Sul/Sudeste – DIUR-07/2013. Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano Do Distrito Federal-SEGETH, Subsecretaria de Planejamento Urbano-SUPLAN, 2013e. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br>. Acessado em: 30/04/2018.

GDF. Governo do Distrito Federal. Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Companhia de Planejamento do Distrito Federal, CODEPLAN. Nota técnica nº1, 2014.

GDF, Governo do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDADDF-2015. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, Secretaria de estado de planejamento e orçamento do Distrito Federal – SEPLAN. 2016. Disponível em: www.codeplan.df.gov.br. Acessado em: 30/11/2017.

GDF. Governo do Distrito Federal. Geoportal, Infraestrutura de dados Espaciais IDE/DF. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação, SEGETH, 2017. Disponível em: <http://www.geoportal.segeth.df.gov.br/mapa/> Acessado em: 15/07/2017

GDF, Governo do Distrito Federal. Habita Brasília. Companhia de Desenvolvimento Habitacional, Codhab, 2018. Disponível em: <http://www.habitabrasilia.df.gov.br/habitabrasilia>. Acessado em: 20/01/2018.

GLOBO. Um ano de racionamento: confira os números da crise hídrica no DF, por Letícia Carvalho. Globo, g1, Brasília, 15 jan. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/um-ano-de-acionamento-confira-os-numeros-da-crise-hidrica-no-df.ghtml>. Acessado em: 07/05/2018.

GOMES, Maiara da Silva; STEINBERGER, Marília; BARBOSA, Renan Paixão. O potencial político da categoria de “território usado”. In. STEINBERGER,

Marília (Org.) Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília, Ler Editora, 2013.

GOMES, Paulo César da Costa. A Condição Urbana: ensaios de geopolítica da cidade. (2001). São Paulo, Bertrand Brasil, 2006

GONZALES, Suely Franco Netto. A gestão urbanística do espaço habitado: o objeto e o método no caso do Distrito Federal. In. PAVIANI, Aldo; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; CIDADE, Lúcia Faria Cony; JATOBÁ, Sérgio Ulisses (Org.). Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Coleção Brasília. Brasília, Editora UnB / NEUR, 2010.

GUSMÃO, Cristiane. Escala bucólica, os três mosqueteiros são quatro. In. LEITÃO, Francisco (Org.). Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente SEDUMA, Companhia Imobiliária de Brasília, TERRACAP, Governo do Distrito Federal, 2009.

HOLANDA, Frederico; MEDEIROS, Valério; RIBEIRO, Rômulo. Centralidade de Brasília. IN: Centralidades Urbanas e Históricas. Org. CARRIÓN, Fernando. Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, e do Centro de Comunicação de Artes (Universidade Federal de Pernambuco), 2008.

HOLANDA, Frederico de. Brasília: cidade moderna, cidade eterna. Brasília: UNB press, 2010.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2015

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 2017. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12/03/2018.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades (1961). São Paulo, Martins Fontes, 2011.

JANEIRO, Pedro António Alexandre. Cheios inúteis, a imagem do vazio na cidade. Artitextos. Lisboa : Editorial da Faculdade de Arquitectura, 2009. Disponível me: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1488/1/Pedro%20Janeiro.pdf> Acessado em :29/10/2017

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. Crescimento urbano na metrópole de Brasília: potencial e limitações. In. PAVIANI, Aldo; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; CIDADE, Lúcia Faria Cony; JATOBÁ, Sérgio Ulisses (Org.). Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Coleção Brasília. Brasília, Editora UnB / NEUR, 2010.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no distrito federal. Texto para Discussão, TD - n. 18, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/publicacoes/texto-para-discussao.html>. Acessado em: 22/12/2017

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Densidades urbanas nas Regiões Administrativas di Distrito Federal. Texto para Discussão, TD - n. 22, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal, Diretoria de Estudos Urbanos e Ambientais – DEURA, 2017. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/publicacoes/texto-para-discussao.html>. Acessado em: 09/12/2017

JUNIOR, Nelson Saule. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico (Org.). Belo Horizonte, Del Rey, 1998.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5ª edição. São Paulo, Centauro, 2001, p.139.

LYNCH, Kevin. The waste of place. Califórnia, eScholarship, University of California, 1990. Disponível em : <http://escholarship.org/uc/item/1st419rj> . Acesso: 21/07/2017.

MAGALHÃES, Sérgio Ferraz. Ruptura e contiguidade, a cidade na incerteza. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, FAU UFRJ, 2005. Disponível em: http://www.if.ufrj.br/~coelho/ruptura_e_contiguidade.pdf. Acesso: 20/06/2017

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento da Desigualdade? In. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras, OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

MARICATO, Ermínia. Globalização e a política urbana na periferia do capitalismo. In RIBEIRO, L.C.Q.; JUNIOR, O.A.S. As metrópoles e a questão social Brasileira. Rio de Janeiro, Editora Revan; Fase, 2007, v. 1, p. 51-76.

MARQUEZ, Mara Souto; JÚNIOR, Antônio O. Mello. Escala Monumental. In. LEITÃO, Francisco (Org.). Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente SEDUMA, Companhia Imobiliária de Brasília, TERRACAP, Governo do Distrito Federal, 2009.

MARTINS, Anamaria, Aragão, Costa. Vazios urbanos em Brasília. In LEITÃO, F. (org.). Brasília 1960-2010 passado, presente e futuro. Brasília, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

MEDEIROS, Ana Elisabete; CAMPOS, Neio. Cidade Projetada, construída, tombada e vivenciada: pensando o planejamento urbano em Brasília. In. PAVIANI, Aldo; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; CIDADE, Lúcia Faria Cony; JATOBÁ, Sérgio Ulisses (Org.). Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Coleção Brasília. Brasília, Editora UnB / NEUR, 2010.

MEDEIROS, Valério Augusto Soares de; BARROS, Ana Paula Borba Gonçalves. Organização social do território e mobilidade urbana. In. RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENÓRIO, Gabriela de Souza; HOLANDA, Frederico de (Org.). Brasília: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

MELO, Luís Pedro Sá. Terrain vague, notas de investigação para uma identidade. Artec capital, 2006. Disponível em: <http://www.artecapital.net/> cessado em: 23/07/2017

MENDEZ, Rui. Terrain Vague, para uma renovada cartografia do espaço urbano. Terrain vague de Ignasi de Sola-Morales. Revista estudo prévio, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 6 jul. 2013. Disponível em: <http://www.estudoprevio.net/livros/3/rui-mendes-.-terrain-vague-de-ignasi-de-sola-morales>. Acessado em: 23/07/2017

MENEGUELLO, Cristina. Espaços e vazios urbanos. (In) FORTUNA, Carlos; LEITE, Rogerio Proença. (Org.) Plural de Cidade: Novos léxicos urbanos. Coimbra: CES, 2009.

MICHAELIS. Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos Ltda, 2017. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br>. Acessado em: 30/07/2017.

MOURA, Andréa Mendonça de. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In. RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENÓRIO, Gabriela de Souza; HOLANDA, Frederico de (Org.). Brasília: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

NASCIMENTO, Agnaldo da Silva. No vazio, caberiam casas, parques, fábricas... caberia muita cidade. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2014.

OJIMA, Ricardo. Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos, uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 277-300, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982007000200007&script=sci_abstract&tlng=pt Acessado em: 10/12/2017.

OLIVEIRA, Naia; BARCELLOS, Tania M. de; BARROS, Carmen; RABELO, Maria Mercedes. Vazios urbanos em Porto Alegre: uso capitalista do solo e implicações sociais. Porto Alegre, Fundação da Economia e da Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1989.

OLIVEIRA, Rômulo Andrade. Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2008. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/brasilgia/trabalhos/OLIVEIRA_noPW.pdf. Acessado em: 21/11/2017.

PANERAI, Philippe. Análise Urbana. (1999) Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2006.

PAVIANI, Aldo. Demandas sociais e ocupação do espaço urbano. O caso de Brasília, DF. São Paulo, Caderno das metrópoles, São Paulo, nº21 p.75-92, 2009 Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5956/4310> Acessado em: 01/08/2017

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária: evolução urbana socioespacial. In. PAVIANI, Aldo; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; CIDADE, Lúcia Faria Cony; JATOBÁ, Sérgio Ulisses (Org.). Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Coleção Brasília. Brasília, Editora UnB / NEUR, 2010.

PAVIANI, Aldo. Patrimônio urbano de Brasília: urbanização com desigualdade socioespacial. Brasília, 9º seminário docomomo brasil. Interdisciplinaridade e experiências em documentação e preservação do patrimônio recente, 2011. Disponível em: http://www.docomomo.org.br/seminario%209%20pdfs/025_M01-PatrimonioUrbanoDeBrasilia_ART_aldo_paviani-1.pdf.

PEREIRA, Humberto Miguel Aguiar. Vazios úteis: o espaço público de Évora. Dissertação de Mestrado – Universidade de Évora, Departamento de Arquitetura, Évora, 2009. Disponível em: rdpc.uevora.pt. Acessado em : 24/07/2017

PORTAS, Nuno. Do vazio ao cheio. Vazios e o planejamento das cidades. Caderno de Urbanismo, n. 2, 2000. Disponível em www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc. Acesso: 15/06/2017

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados, formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa; HOLANDA, Frederico de. A Metrópole de Brasília na rede urbana brasileira e configuração interna. In. RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENÓRIO, Gabriela de Souza; HOLANDA, Frederico de (Org.). Brasília: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENÓRIO, Gabriela de Souza. Estrutura social e organização social do território. In. RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENÓRIO, Gabriela de Souza; HOLANDA, Frederico de (Org.). Brasília: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ROLNIK, Raquel; et al. Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SAMPAIO, Sanane Santos. Grandezas do ínfimo: espaços residuais em Salvador. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Salvador, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br>. Acessado em: 27/07/2017

SANTANA, Lucyneide Santos. Os vazios urbanos nos centros de cidades como lugar para habitação de interesse social: o caso de Maceió/AL. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Maceió, 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br>. Acessado em: 27/07/2017

SANTORO, Paula Freire; COBRA, Patrícia Lemos; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. In: Cadernos Metrôpole, São Paulo, v.12, n.24, PP 417-440, 2000.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção (1996). 4ª edição. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira (1993). 5ª edição. São Paulo, EDUSP, 2009.

SCHLEE, Mônica B. et al. Sistema de Espaços Livres nas Cidades Brasileiras – Um Debate Conceitual. Paisagem Ambiente: ensaios, n. 26, São Paulo, 2009.

SCHVARSBURG, Benny. Tendências e problemas da urbanização contemporânea no Brasil. In. CASTRIOTA (Org.), Leonardo Barci. Urbanização brasileira, redescobertas. Belo Horizonte, C/Arte, 2003

SCHVARSBURG, Benny. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. In. PAVIANI, Aldo; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; CIDADE, Lúcia Faria Cony; JATOBÁ, Sérgio Ulisses (Org.). Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Coleção Brasília. Brasília, Editora UnB / NEUR, 2010.

SCHVARSBURG, Benny. Afinal, estamos em uma metrópole! Velhas novidades do debate metropolitano a partir dos 360º de Brasília. In. LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Org.). Um novo planejamento para um novo Brasil. Rio de Janeiro, Letra capital, 2014.

SCHVARSBURG, Benny. A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília. Caderno Metrôpoles, São Paulo, v. 19, n. 38, pp. 313-334, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v19n38/2236-9996-cm-19-38-0313.pdf>. Acessado em: 25/04/2018.

SECOVI/DF. Boletim da Conjuntura Imobiliária: outubro 2017, amostra agosto 2017. Sindicato da Habitação do Distrito Federal – SECOVIDF, 2017. Disponível em: <http://www.secovidf.com.br/novoportal/index.php/boletim-imobiliario/arquivos-2017> Acessado em: 01/02/2017

SENA, José Veríssimo de. Análise das políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária no Df. In: Asselegis – Associação dos Consultores Legislativos da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília, 2013. Disponível em : <http://www.asselegis.org.br/articles/analise-das-politicas-de-controle-do-uso-do-solo-e-de-regularizacao-fundiaria-no-df> . Acessado em 17 de novembro de 2015.

SILVA, Hélio de Andrade. Os problemas fundiários do Distrito Federal. Mundo Jurídico, São Paulo, 2006. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856. Acessado Em: 23/11/2015.

SILVA, Paula Juliana da. Vazios urbanos e a dinâmica imobiliária na produção do espaço em Natal / RN. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio grande

do Norte, Centro de Ciências Humanas, letras e Artes, Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Natal, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br> acessado em: 27/07/2017

SMOLKA, Martim. Prologo. In CLICHEVSKY, Nora (Org.). Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas. Canadá, Nora Clichevsky editora. Lincon Institute for Land Policy, 2002.

SOLÀ-MORALES, Ignasi de. Presente y futuros, la arquitectura en las ciudades. Catálogo do XIX Congresso da UIA, Barcelona, 1996. Disponível em: <http://www.urbanoperu.com>. Acessado em: 24/07/2017

SOLÀ-MORALES, Ignasi de. Territorios (1995). Barcelona, Gustavo Gilli, 2002. Disponível em: <https://bibliodarq.files.wordpress.com/>. Acessado em: 24/07/2017

SOUSA, Claudia Azevedo de. Do cheio para o vazio, metodologia e estratégia na avaliação de espaços urbanos obsoletos. Dissertação de mestrado, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010. Disponível em: <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt> acessado em: 25/07/2017

STEINBERGER, Marília. (Org.). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: LGE Editora, 2006.

TEXEIRA, Tatiana. FURTADO, Fernanda. Reinserção de Vazios Urbanos: diretrizes para a política urbana municipal, a partir do caso de Juiz de Fora /MG. 1º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, ENANPARQ, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/195/195-351-1-SP.pdf> Acessado em: 11/10/2017

VAZ, Lilian Fessler; SILVEIRA, Carmen Beatriz. Áreas centrais, projetos urbanísticos e vazios urbanos. .Revista Território, Rio de Janeiro, 199. Disponível em: http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/07_5_vaz_silveira.pdf. Acessado em: 15/11/2017.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil (1998). São Paulo, Studio Nobel, FAEPESP, Lincon Institute. 2001,

ZEVI, Bruno. Saber ver arquitetura. 5ª edição. São Paulo, Martins Fontes, 1996.

ANEXO I

ANEXO I

Tabela 1: Indicadores demográficos da Periferia metropolitana

Fonte: Censos Demográficos IBGE (2011).

| Município da RIDE | Área geográfica (km ²) | População Hab.* | Densidade Demográf. (Hab/Km ²)* | Taxa urbanização (%) | Taxa Média Anual Cresc. Pop. (% a.a) |
|----------------------------|------------------------------------|---------------------|---|----------------------|--------------------------------------|
| Distrito Federal | 5.787,80 | 2.570.160,00 | 444,07 | 96,6 | 2,28 |
| Águas Lindas de Goiás | 188,40 | 159.387,00 | 845,96 | 99,9 | 4,19 |
| Alexânia | 847,90 | 23.814,00 | 28,09 | 82,7 | 1,74 |
| Cidade Ocidental | 389,90 | 55.915,00 | 143,41 | 74,7 | 3,31 |
| Cocalzinho de Goiás | 1.789,00 | 17.407,00 | 9,73 | 37 | 1,76 |
| Cristalina | 6.162,10 | 46.580,00 | 7,53 | 82,5 | 3,16 |
| Formosa | 5.811,80 | 100.085,00 | 17,22 | 92 | 2,44 |
| Luziânia | 3.961,10 | 174.531,00 | 44,06 | 93,3 | 2,15 |
| Novo Gama | 194,10 | 95.018,00 | 489,53 | 96,8 | 2,48 |
| Padre Bernardo | 3.138,90 | 27.671,00 | 8,82 | 39 | 2,55 |
| Planaltina | 2.538,20 | 81.649,00 | 32,17 | 94,5 | 1,03 |
| Sto. Antônio do Descoberto | 944,00 | 63.280,00 | 67,00 | 89,5 | 2 |
| Valparaíso do Goiás | 60,50 | 132.912,00 | 2.198,05 | 95,8 | 3,44 |
| AMB | 31813,7 | 3.548.409,00 | 333,51 | 81,48 | 2,52 |

*Os levantados pela Codeplan (Dados da Pesquisa Metropolitana por Amostra De Domicílios -PMAD – 2013 e Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDADDF-2015) mostram, de maneira geral, um aumento em relação a estes dados de 2010.

Tabela 2: Índice de desenvolvimento Humano Municipal e seus subcomponentes (educação, longevidade e renda) do DF.

Fonte: GDF, 2013b

| Municípios da Área Metropolitana de Brasília (AMB) | IDHM | | | IDHM Educação | | | IDHM Longevidade | | | IDHM Renda | | |
|--|-------|-------|-------|---------------|-------|-------|------------------|-------|-------|------------|-------|-------|
| | 1991 | 2000 | 2010 | 1991 | 2000 | 2010 | 1991 | 2000 | 2010 | 1991 | 2000 | 2010 |
| Distrito Federal | 0,616 | 0,725 | 0,824 | 0,419 | 0,582 | 0,742 | 0,731 | 0,814 | 0,873 | 0,762 | 0,805 | 0,863 |
| Valparaíso de Goiás | 0,531 | 0,632 | 0,746 | 0,331 | 0,474 | 0,695 | 0,687 | 0,776 | 0,815 | 0,660 | 0,686 | 0,733 |
| Formosa | 0,482 | 0,598 | 0,744 | 0,259 | 0,422 | 0,666 | 0,684 | 0,776 | 0,852 | 0,631 | 0,653 | 0,726 |
| Cidade Ocidental | 0,538 | 0,638 | 0,717 | 0,338 | 0,486 | 0,641 | 0,710 | 0,797 | 0,814 | 0,650 | 0,670 | 0,706 |
| Luziânia | 0,430 | 0,550 | 0,701 | 0,195 | 0,334 | 0,602 | 0,665 | 0,779 | 0,831 | 0,614 | 0,639 | 0,689 |
| Cristalina | 0,474 | 0,578 | 0,699 | 0,260 | 0,380 | 0,587 | 0,699 | 0,788 | 0,814 | 0,586 | 0,646 | 0,716 |
| Águas Lindas de Goiás | 0,387 | 0,497 | 0,686 | 0,145 | 0,277 | 0,588 | 0,667 | 0,762 | 0,848 | 0,600 | 0,583 | 0,647 |
| Novo Gama | 0,451 | 0,546 | 0,684 | 0,235 | 0,357 | 0,567 | 0,661 | 0,735 | 0,851 | 0,589 | 0,619 | 0,664 |
| Alexânia | 0,378 | 0,520 | 0,682 | 0,158 | 0,318 | 0,568 | 0,647 | 0,735 | 0,841 | 0,529 | 0,600 | 0,664 |
| Planaltina | 0,384 | 0,508 | 0,669 | 0,156 | 0,286 | 0,566 | 0,657 | 0,760 | 0,810 | 0,554 | 0,602 | 0,653 |
| Sto. Antônio do Descoberto | 0,409 | 0,526 | 0,665 | 0,183 | 0,334 | 0,556 | 0,669 | 0,755 | 0,818 | 0,559 | 0,576 | 0,647 |
| Cocalzinho de Goiás | 0,363 | 0,506 | 0,657 | 0,138 | 0,310 | 0,531 | 0,632 | 0,735 | 0,826 | 0,547 | 0,567 | 0,648 |
| Padre Bernardo | 0,346 | 0,484 | 0,651 | 0,124 | 0,261 | 0,515 | 0,648 | 0,728 | 0,801 | 0,517 | 0,598 | 0,670 |

Tabela 3: Dados socioeconômicos da AMB.

Fonte: GADELHA,2015 com base nos dados do IPEADATA (2010), IBGE(2010), Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil (2013)

| Município da RIDE | Densidade Demográf. (Hab/Km²)* | PIB per capita (R\$) | Gini | IDHM |
|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------|--------------|--------------|
| Distrito Federal | 444,07 | 58.326 | 0,63 | 0,824 |
| Águas Lindas de Goiás | 845,96 | 4.246 | 0,43 | 0,686 |
| Alexânia | 28,09 | 13.767 | 0,46 | 0,682 |
| Cidade Ocidental | 143,41 | 4.723 | 0,50 | 0,717 |
| Cocalzinho de Goiás | 9,73 | 7.305 | 0,470 | 0,657 |
| Cristalina | 7,53 | 24.094 | 0,57 | 0,699 |
| Formosa | 17,22 | 9.107 | 0,56 | 0,744 |
| Luziânia | 44,06 | 11.871 | 0,50 | 0,701 |
| Novo Gama | 489,53 | 4.550 | 0,46 | 0,684 |
| Padre Bernardo | 8,82 | 6.758 | 0,56 | 0,651 |
| Planaltina | 32,17 | 5.394 | 0,43 | 0,669 |
| Sto. Antônio do Descoberto | 67,00 | 4.441 | 0,45 | 0,665 |
| Valparaíso do Goiás | 2.198,05 | 6.351 | 0,50 | 0,746 |
| AMB | 333,51 | 12.379 | 0,502 | 0,702 |

*Os levantados pela Codeplan (Dados da Pesquisa Metropolitana por Amostra De Domicílios -PMAD – 2013 e Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDADDF-2015) mostram um aumento em relação a estes dados de 2010.

Tabela 4: Relação habitante por veículo (dados de2013)

Fonte: MEDEIROS; BARROS, 2015 com base nos dados do IBGE (2013),DENATRAN (2013)

| Município da RIDE | Distância até o Plano Piloto (km) | Hab./veículo total | Hab./veículo automóvel | Hab./veículo transporte público | Hab./veículo motocicleta | PIB per capita (R\$) |
|-----------------------------|-----------------------------------|--------------------|------------------------|---------------------------------|--------------------------|----------------------|
| Distrito Federal (média RA) | 20 km | 1,8 | 2,5 | 177,9 | 18,1 | 58.326 |
| Águas Lindas de Goiás | 50 | 7,6 | 16,1 | 258,2 | 40,5 | 4.246 |
| Alexânia | 89 | 3,1 | 5,6 | 326,5 | 17,6 | 13.767 |
| Cidade Ocidental | 50 | 7,3 | 12,9 | 526,1 | 33,6 | 4.723 |
| Cocalzinho de Goiás* | - | - | - | - | - | 7.305 |
| Cristalina | 131 | 2,0 | 2,1 | 92,7 | 15,2 | 24.094 |
| Formosa | 82 | 1,7 | 3,6 | 132,5 | 10,4 | 9.107 |
| Luziânia | 60 | 3,5 | 7,1 | 301,6 | 17,7 | 11.871 |
| Novo Gama | 44 | 9,9 | 16,4 | 525,9 | 53,3 | 4.550 |
| Padre Bernardo | 111 | 4,7 | 9,5 | 246,4 | 32,5 | 6.758 |
| Planaltina | 60 | 5,2 | 10,1 | 195,9 | 28,3 | 5.394 |
| Sto. Antônio do Descoberto | 48 | 7,5 | 16,0 | 279,8 | 29,6 | 4.441 |
| Valparaíso do Goiás | 42 | 4,8 | 7,9 | 368,6 | 31,5 | 6.351 |
| AMB | 69,7 | 2,2 | 3,1 | 192,2 | 19,2 | 12.379 |

*Nesse levantamento Cocalzinho do Goiás não compunha a AMB.

Tabela 5: Domicílios servidos por infraestrutura e serviços públicos urbanos

Fonte: (GDF, 2013b); (GDF, 2013c); (GDF, 2016).

| | PMB (2013) | DF (2013) | DF (2015) |
|---|-------------------|------------------|------------------|
| domicílio próprio/ alugado/ cedido em terreno não regularizado/ legalizado (%) | 10,23 | 24,60 | 22,15 |
| domicílios ligados a rede de água (%) | 88,9 | 97,82 | 98,14 |
| domicílios com rede de água pluvial (%) | 31,30 | 85,95 | 85 |
| domicílios ligados à rede geral de esgoto (%) | 12,40 | 85,71 | 84,14 |
| domicílios com coleta de lixo (%) | 98,20 | 99,00 | 99,00 |
| domicílios com abastecimento de energia elétrica (%) | 99,60 | 99,66 | 99,38 |
| domicílios com iluminação urbana (%) | 88,50 | 97,79 | 97,62 |
| domicílios com rua asfaltada (%) | 67,60 | 93,44 | 92,78 |
| domicílios com calçada (%) | 47,00 | 91,38 | 90,30 |
| domicílios perto de ruas arborizadas (%) | 15,90 | 31,42 | 38,82 |
| domicílios perto de jardins/ parques (%) | 9,00 | 22,02 | 29,27 |
| domicílios perto de ciclovias (%) | 0,70 | 22,27 | 33,74 |
| domicílios perto de espaço cultural (%) | 1,00 | 8,28 | 8,55 |

Tabela 6:Densidades das RAs e outros indicadores

Fonte: JATOBÁ(2015)

| RA | Densidad e urbana (hab./ha)* | Distân cia Centro (km)* | Casas (%)* | Apartam ento (%)* | Renda per capita (R\$)* | Valor médio apartame nto m ² (R\$)** | Valor médio casa m ² (R\$)** |
|----------------------------|------------------------------|-------------------------|------------|-------------------|-------------------------|---|---|
| RA XXIX - SIA | 0,94 | 11 | 72,24 | 20,00 | 1763,13 | | |
| RA XXIV - Park Way | 3,66 | 15 | 97,80 | 2,20 | 5207,54 | | |
| RA XVI - Lago Sul | 6,66 | 8 | 98,80 | 0,40 | 8117,53 | | 5.934,00 |
| RA XVIII - Lago Norte | 9,81 | 8 | 70,00 | 29,80 | 4736,75 | 7.857,00 | 4.042,00 |
| RA XXVII - Jardim Botânico | 12,27 | 12 | 98,40 | 1,60 | 3930,39 | | 3.184,00 |
| RA I - Plano Piloto | 20,31 | 0 | 9,19 | 90,45 | 5559,75 | 9.152,00 | 4.683,00 |
| RA XXX - Vicente Pires | 31,84 | 20 | 98,48 | 0,76 | 2757,51 | | |
| RA V - Sobradinho | 41,73 | 22 | 75,42 | 23,57 | 1775,79 | 3.474,00 | 2.197,00 |
| RA XXXI - Fercal | 50,61 | 24 | 97,80 | 1,00 | 625,64 | | |
| RA II - Gama | 50,68 | 30 | 81,76 | 17,02 | 1396,93 | 3.807,00 | 2.099,00 |
| RA XXVI - Sobradinho II | 55,24 | 32 | 92,36 | 7,26 | 1732,52 | | |
| RA XIII - Santa Maria | 57,58 | 26 | 94,57 | 4,84 | 887,63 | | |
| RA VI - Planaltina | 63,7 | 38 | 94,49 | 4,86 | 933,80 | | |
| RA VIII - Núcleo Bande | 66,23 | 13 | 40,40 | 59,60 | 1842,38 | 3.990,00 | 4.325,00 |
| RA X - Guará | 73,39 | 11 | 45,25 | 54,50 | 2683,23 | 5.612,00 | 3.564,00 |
| RA XX - Águas Claras | 74,03 | 19 | 23,06 | 76,84 | 3339,91 | 5.390,00 | |
| RA III - Taguatinga | 80,43 | 21 | 69,73 | 30,00 | 1998,14 | 4.027,00 | 2.895,00 |
| RA XXVIII - Itapoã | 81,93 | 15 | 98,80 | 0,80 | 702,38 | | |
| RA XVII - Riacho Fundo | 86,00 | 18 | 68,00 | 32,00 | 1624,19 | | 2.630,00 |

| | | | | | | | |
|-------------------------------------|--------------|-----------|--------------|--------------|----------------|----------|----------|
| RA XXI - Riacho Fundo II | 88,40 | 20 | 95,99 | 2,92 | 930,37 | | |
| RA XXV - SCIA/Estrutural | 88,69 | 10 | 92,40 | 0,60 | 521,80 | | |
| RA VII - Paranoá | 91,40 | 25 | 85,28 | 12,98 | 756,88 | | 1.240,00 |
| RA IV - Brazlândia | 93,46 | 45 | 89,85 | 7,40 | 983,66 | | |
| RA XI - Cruzeiro | 101,64 | 7 | 22,80 | 77,20 | 2725,23 | 6.615,00 | 6.041,00 |
| RA XXII - Sudoeste/Octogonal | 103,22 | 5 | 0,11 | 99,89 | 6589,90 | 9.168,00 | |
| RA XII - Samambaia | 104,68 | 25 | 89,29 | 10,49 | 914,75 | 3.998,00 | 2.239,00 |
| RA XXIII - Varjão | 111,87 | 11 | 75,75 | 20,44 | 627,81 | | |
| RA XV - Recanto das Emas | 117,87 | 26 | 96,98 | 2,76 | 803,92 | | |
| RA XIV - São Sebastião | 119,75 | 26 | 92,71 | 6,61 | 966,96 | | |
| RA XIX - Candangolândia | 120,82 | 11 | 87,20 | 12,00 | 1460,98 | | |
| RA IX - Ceilândia | 124,80 | 26 | 94,36 | 4,25 | 914,61 | 3.754,00 | 2.184,00 |
| Total | 68,83 | 19 | 75,78 | 23,07 | 2252,00 | - | - |

* Dados do PDAD /2015 (GDF, 2016)

** Dados do Boletim da Conjuntura Imobiliária Nov.2015 - SECOVI/DF

Tabela 7: Déficit Habitacional do Distrito Federal

Fonte: com base no GDF, 2006.

| | 2010 | | | 2011 | | |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|
| | rural | urbano | total | rural | urbano | total |
| Distrito Federal | 2.601 | 123.568 | 126.169 | 2.452 | 118.069 | 120.521 |
| Brasil | 1.055.163 | 5.885.528 | 6.940.691 | 892.563 | 4.689.405 | 5.581.968 |
| | 2012 | | | 2013 | | |
| | rural | urbano | total | rural | urbano | total |
| Distrito Federal | 2.047 | 118.683 | 120.521 | 2.392 | 109.195 | 111.587 |
| Brasil | 766.449 | 4.664.113 | 5.581.968 | 835.201 | 5.010.839 | 5.846.040 |
| | 2014 | | | 2015 | | |
| | rural | urbano | total | rural | urbano | total |
| Distrito Federal | 2.744 | 114.966 | 117.710 | 1.362 | 129.630 | 130.992 |
| Brasil | 752.810 | 5.315.251 | 6.068.061 | 771.703 | 5.414.800 | 6.186.503 |

| | | | | | | |
|---------------|-----------|-----------|-----------|---|---|---|
| Brasil | 1.539.811 | 5.701.608 | 7.241.419 | - | - | - |
|---------------|-----------|-----------|-----------|---|---|---|

Tabela 8: Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção por situação de domicílio.

Fonte: FJP, 2013; 2015

| | 2010 | | | 2011 | | |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | rural | urbano | total | rural | urbano | total |
| Distrito Federal | 1.512 | 61.192 | 62.704 | 2.148 | 71.450 | 73.598 |
| Brasil | 1.395.183 | 4.656.978 | 6.052.161 | 1.766.949 | 5.827.629 | 7.594.578 |
| | 2012 | | | 2013 | | |
| | rural | urbano | total | rural | urbano | total |
| Distrito Federal | 1.169 | 70.447 | 71.616 | 299 | 63.426 | 63.725 |
| Brasil | 1.695.572 | 5.502.451 | 7.198.023 | 1.533.865 | 5.696.759 | 7.230.624 |
| | 2014 | | | 2015 | | |
| | rural | urbano | total | rural | urbano | total |
| Distrito Federal | 3.964 | 55.501 | 59.465 | - | - | - |

Gráfico 1: Distribuição da população residente nos PUIs por Região Administrativa
Fonte: com base no GDF, 2006.

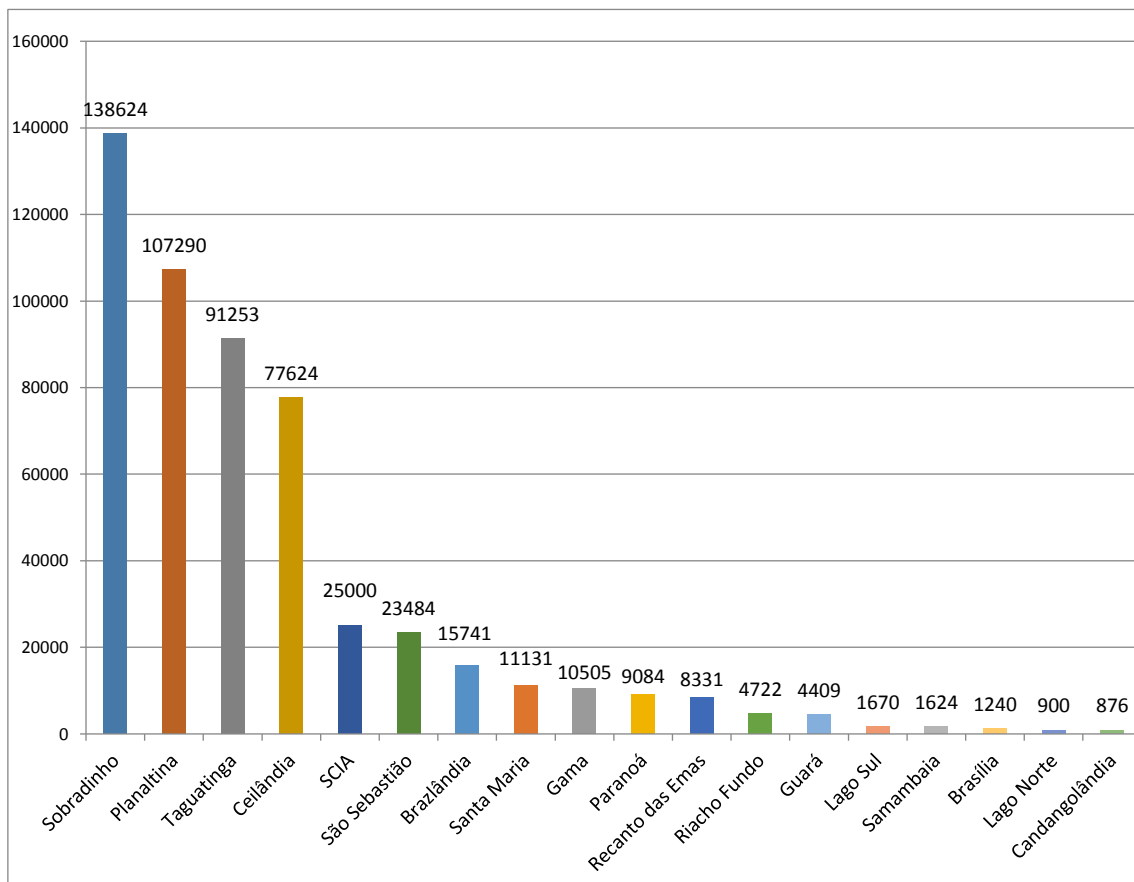
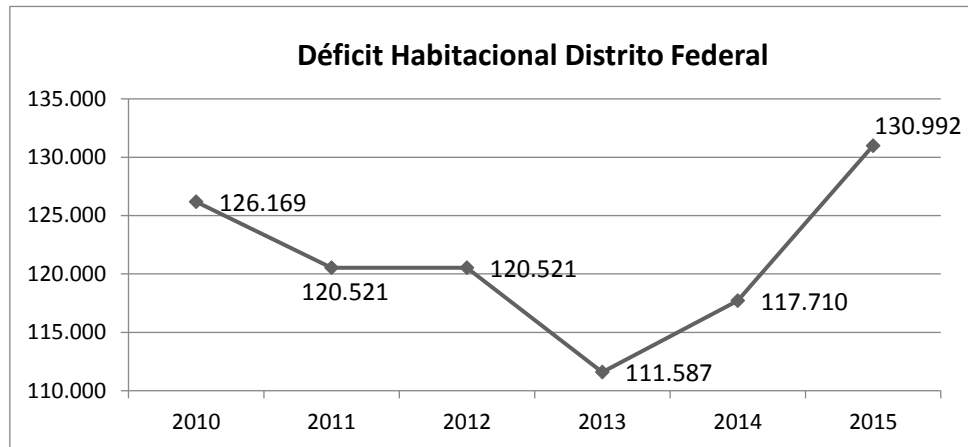


Gráfico 2: Déficit Habitacional do Distrito Federal

Fonte: com base no GDF, 2006.

**Gráfico 3: Déficit Habitacional Brasil**

Fonte: FJP, 2013; 2015

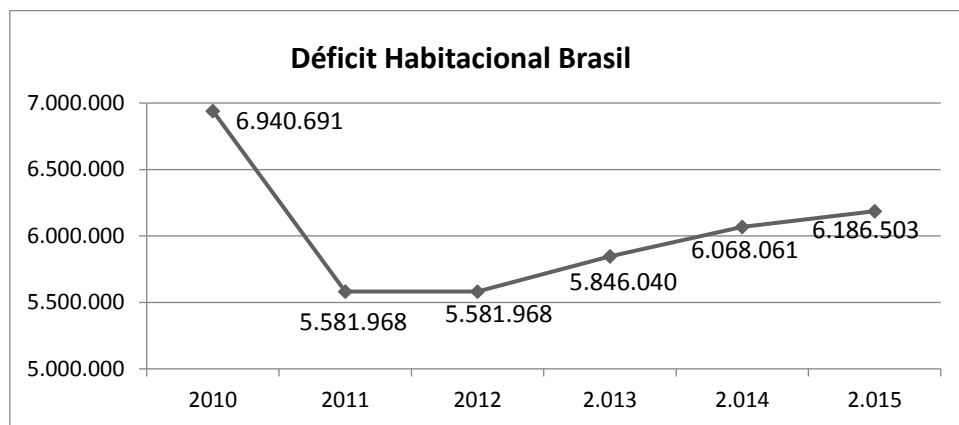


Figura 1: Evolução Urbana

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

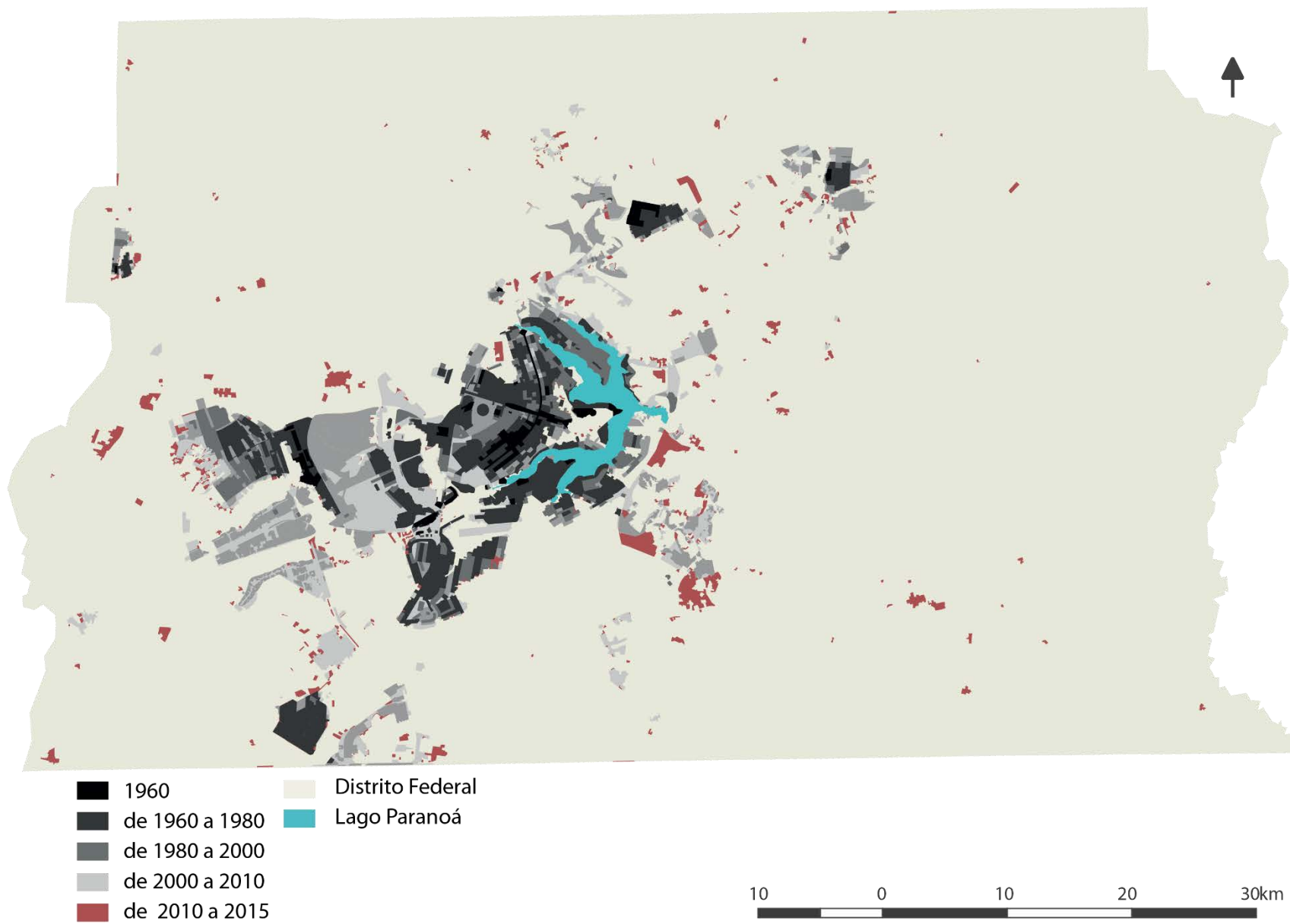


Figura 2 Faixas de Densidade Distrito Federal
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

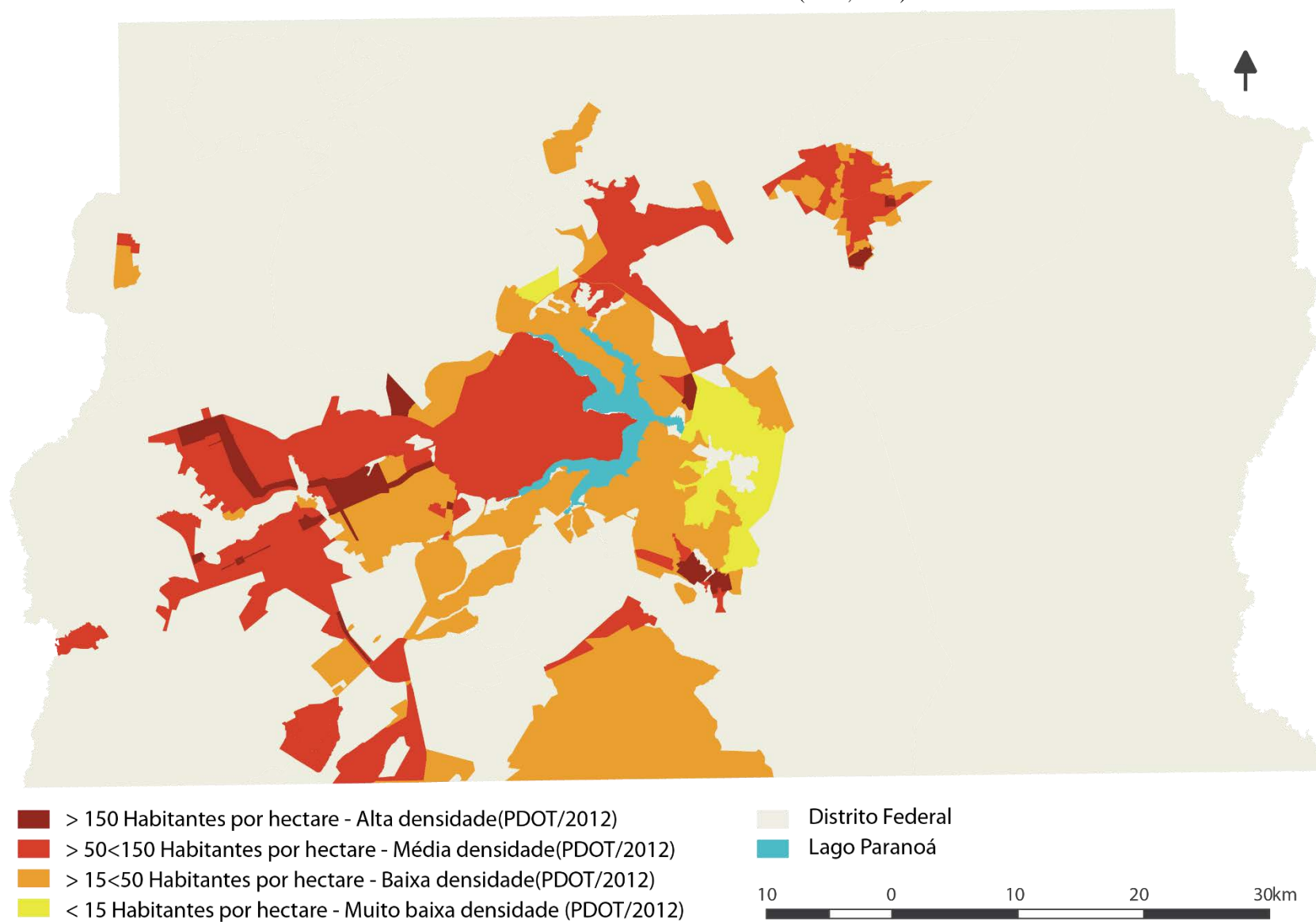


Figura 3: Lotes regulares e irregulares
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

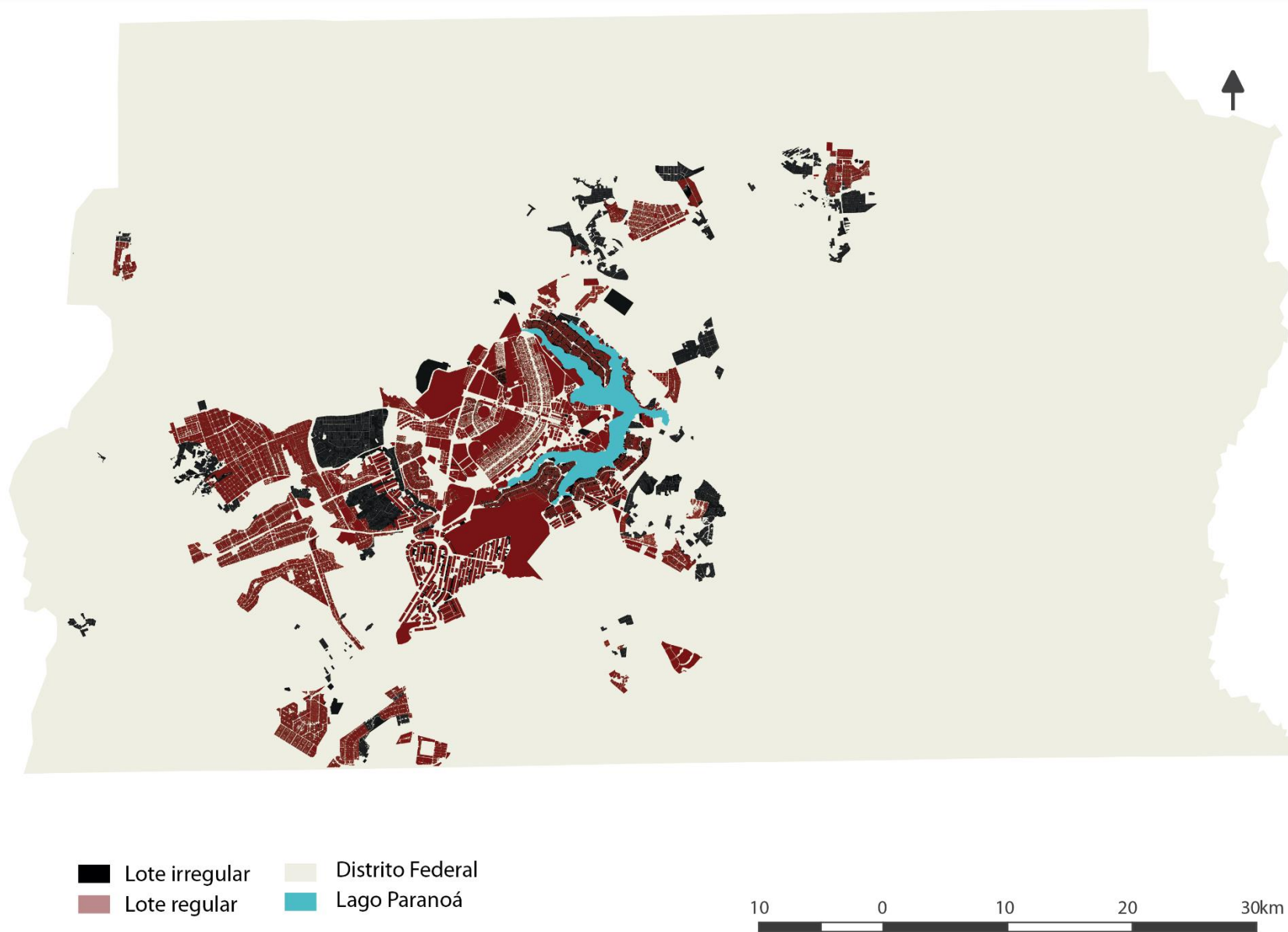
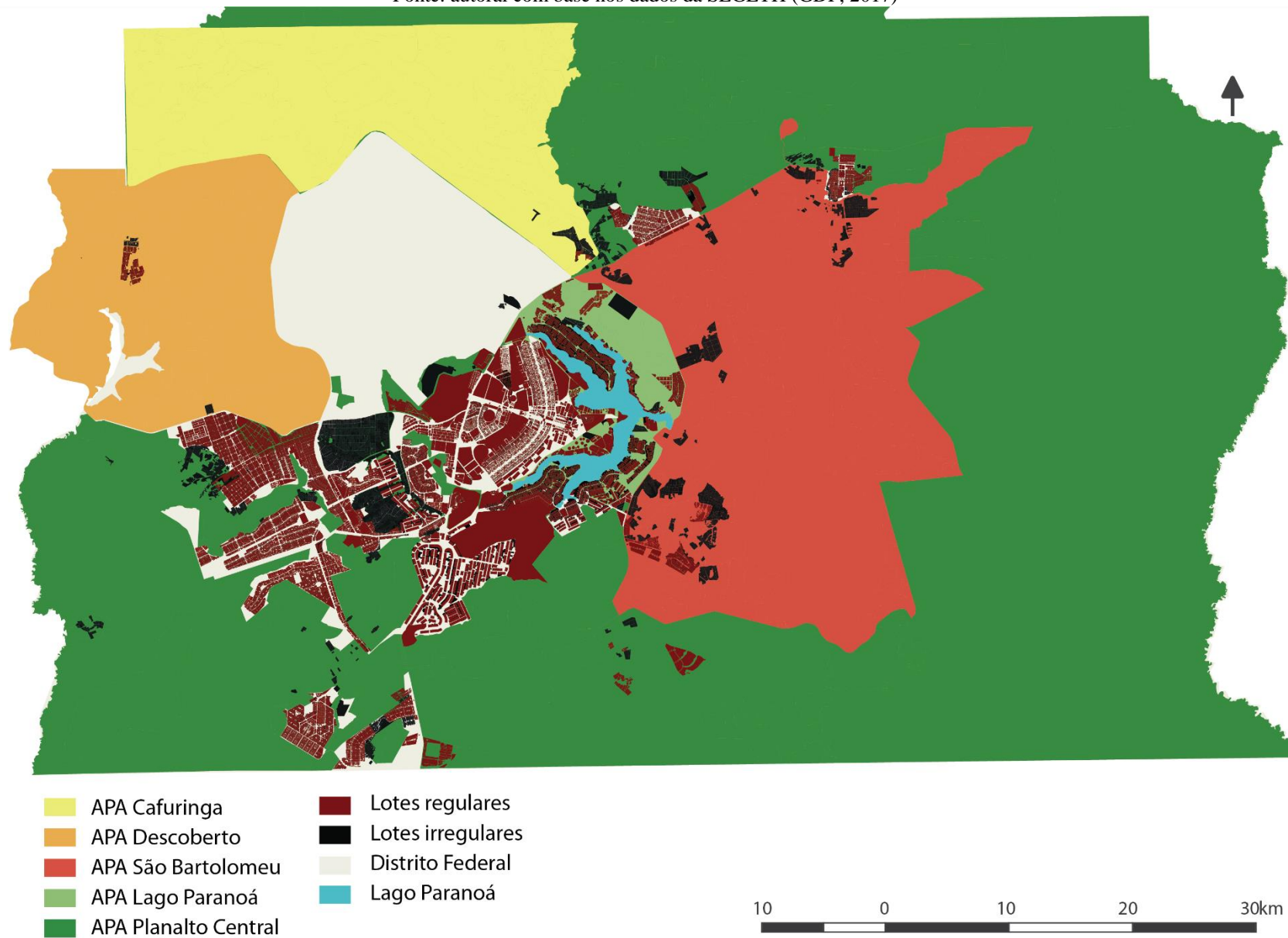


Figura 4: Lotes regulares e irregulares
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)



ANEXO II

Figura 1: Regiões Administrativa e Unidade de Planejamento Territorial
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

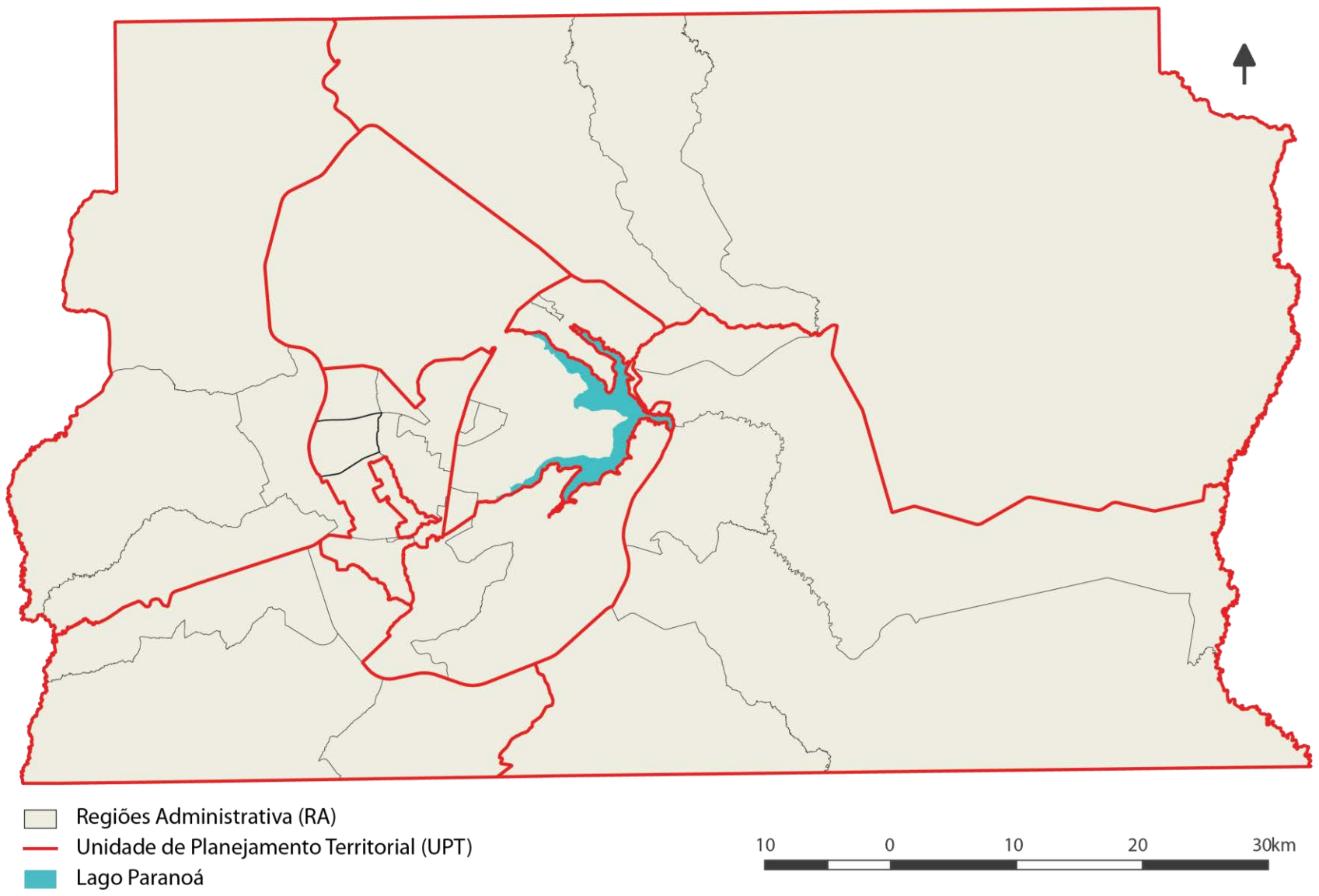


Figura 2: Regiões Administrativa e Unidade de Planejamento Territorial

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

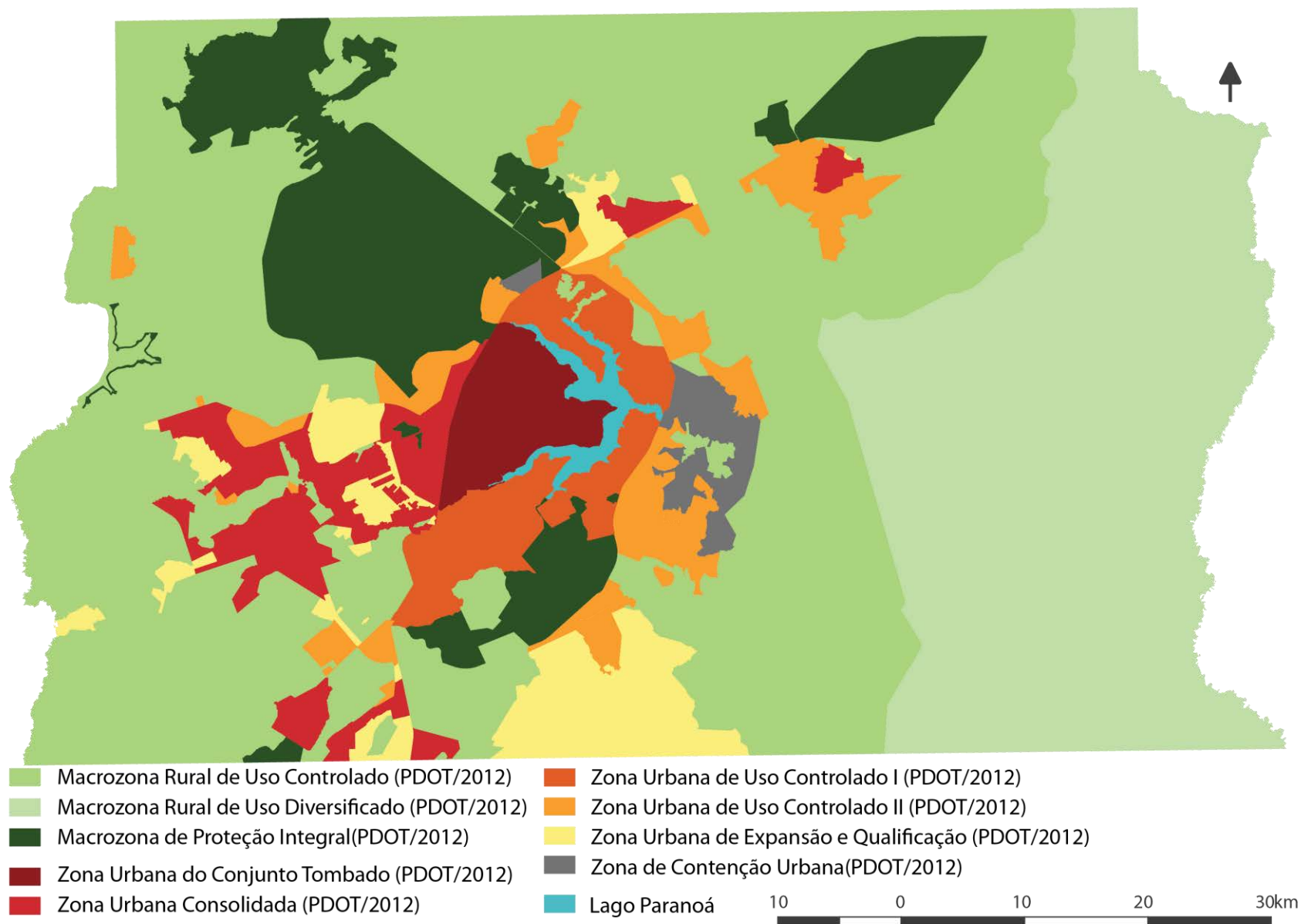


Tabela 1: Áreas das Zonas e Macrozonas do DF – PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| ÁREAS ZONAS - ZONEAMENTO | | |
|--|-------------------|---------------|
| Zonas e Macrozonas | Áreas (ha) | % |
| Macrozona de Proteção Integral | 64619,90 | 11,05 |
| Zona Rural de Uso Controlado | 260627,40 | 44,56 |
| Zona Rural de Uso Diversificado | 142170,25 | 24,31 |
| Zona Urbana do Conjunto Tombado | 15236,56 | 2,60 |
| Zona Urbana de Uso Controlado I | 19647,98 | 3,36 |
| Zona Urbana de Uso Controlado II | 25957,98 | 4,44 |
| Zona Urbana Consolidada | 23871,33 | 4,08 |
| Zona Urbana de Expansão e Qualificação | 25776,53 | 4,41 |
| Zona de Contenção Urbana | 6989,69 | 1,20 |
| Total | 584897,62 | 100,00 |

Figura 3: Estratégias PDOT/DF
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

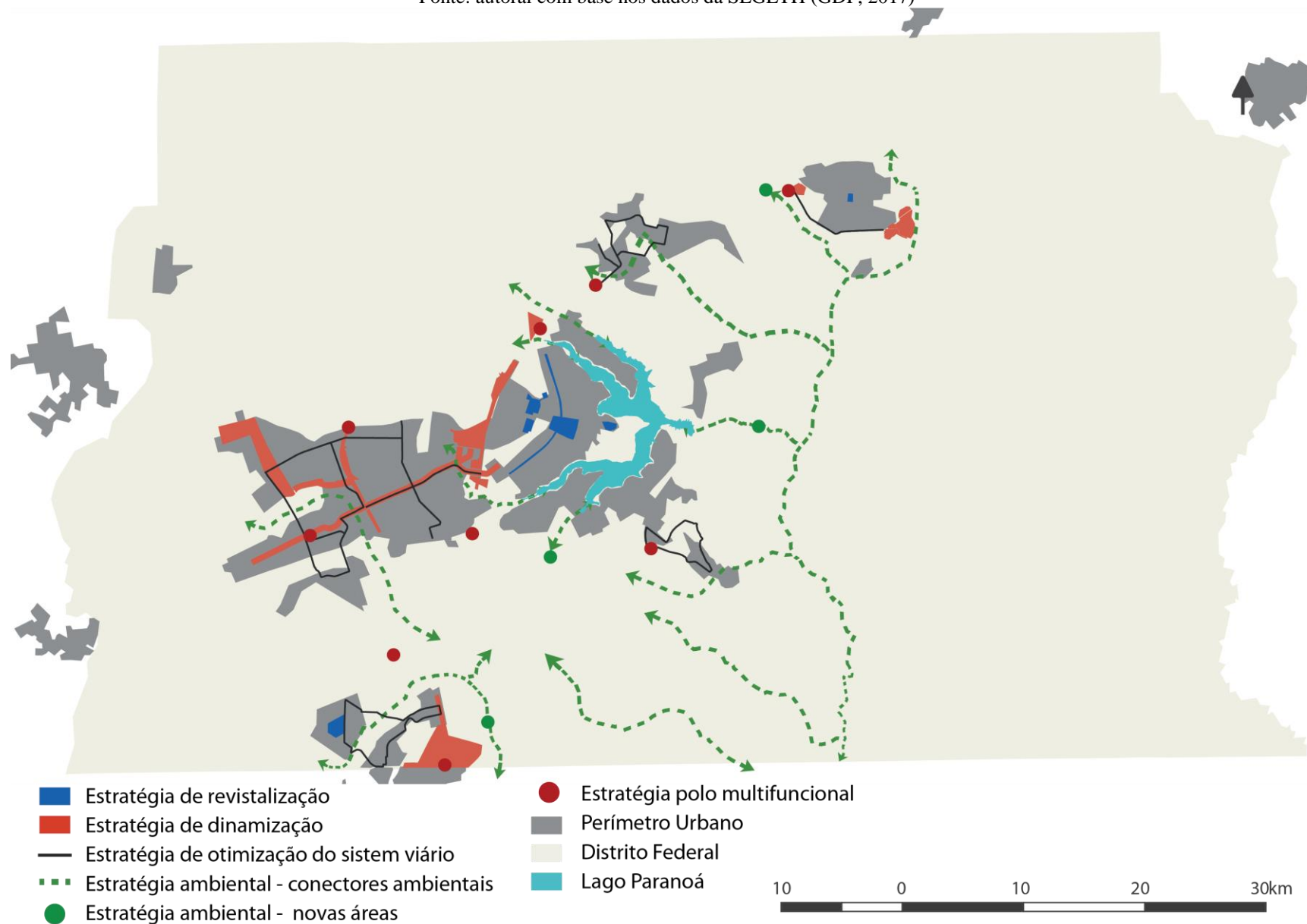


Figura 4: Estratégias PDOT/DF
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

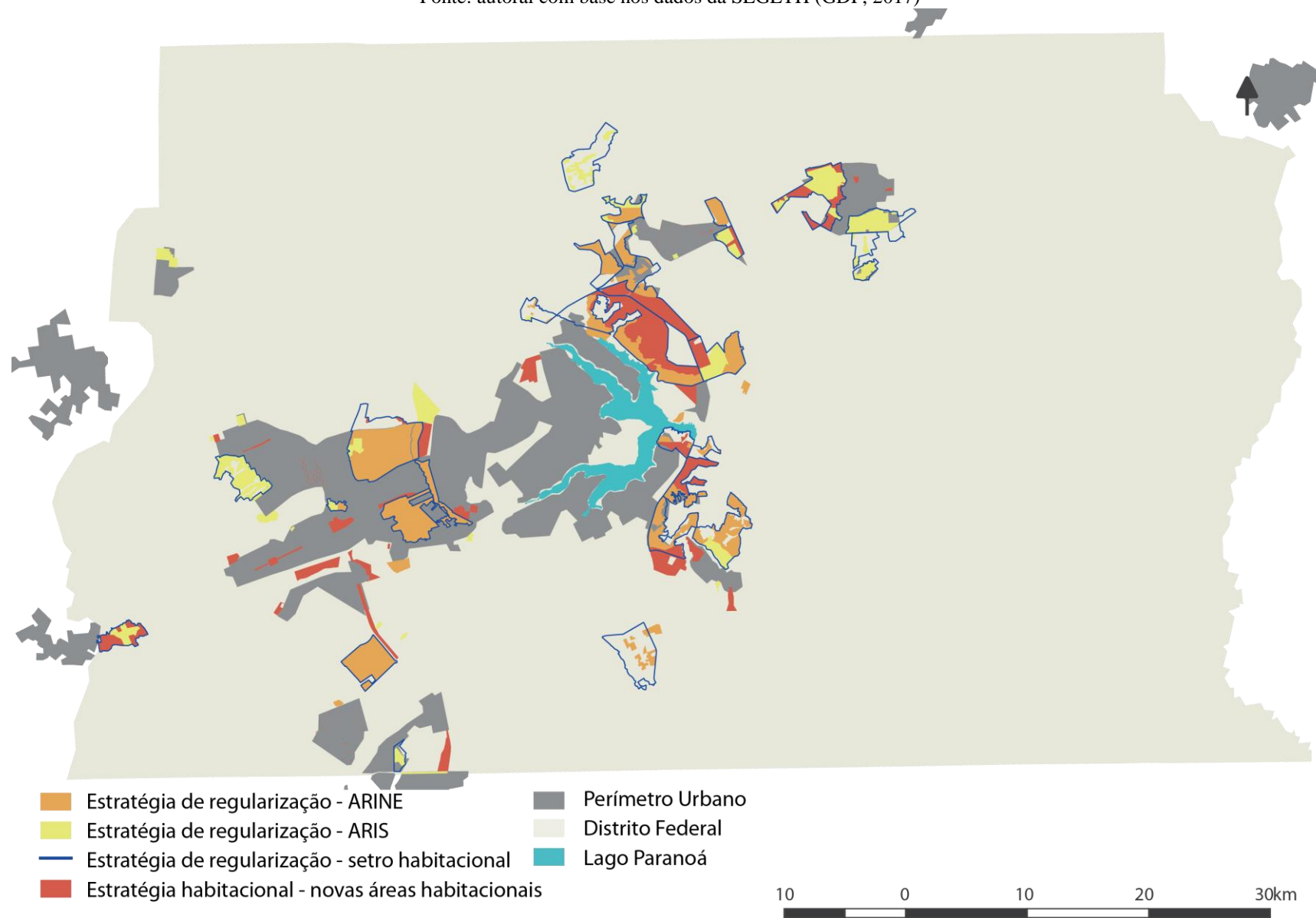


Figura 5: Áreas excluídas

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

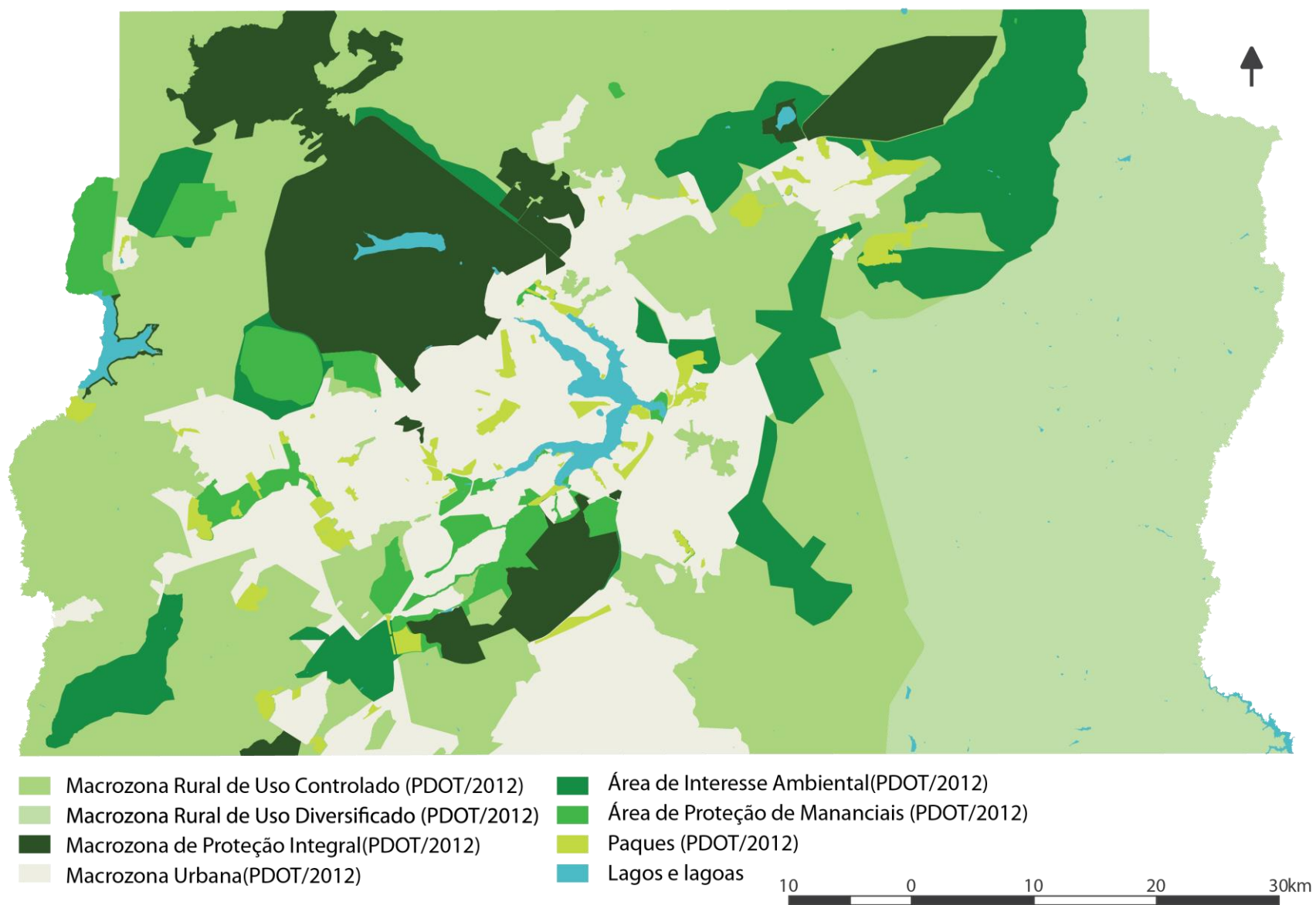


Figura 6: Área de estudo

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

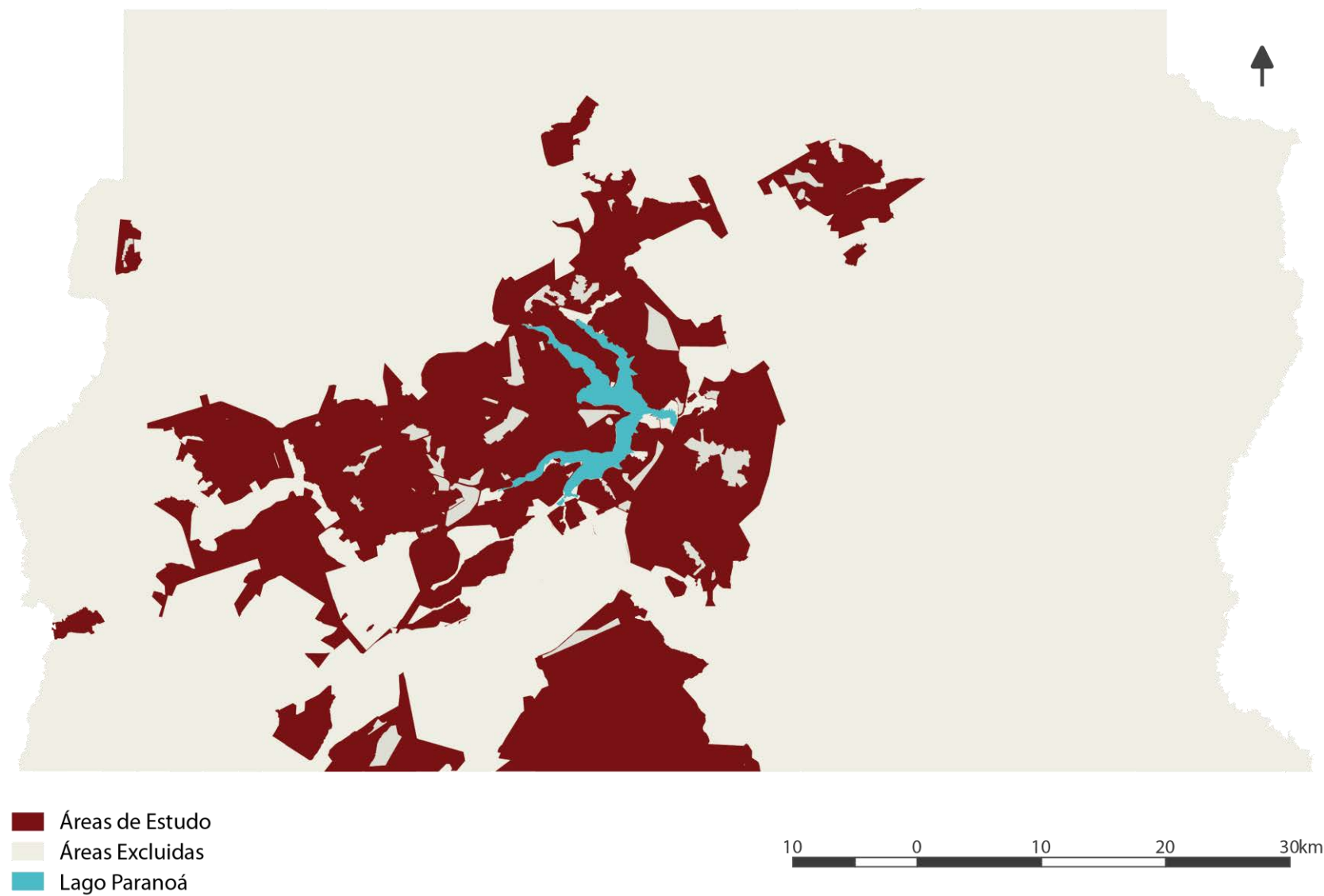


Tabela 2: Áreas das Zonas e Macrozonas do DF – PDOT/DF
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| Divisão | Áreas (ha) | % |
|-----------------|-------------------|---------------|
| Áreas excluídas | 482914,39 | 82,56 |
| Áreas de estudo | 101983,23 | 17,44 |
| Total | 584897,62 | 100,00 |

Figura 7: Área de estudo classificada
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

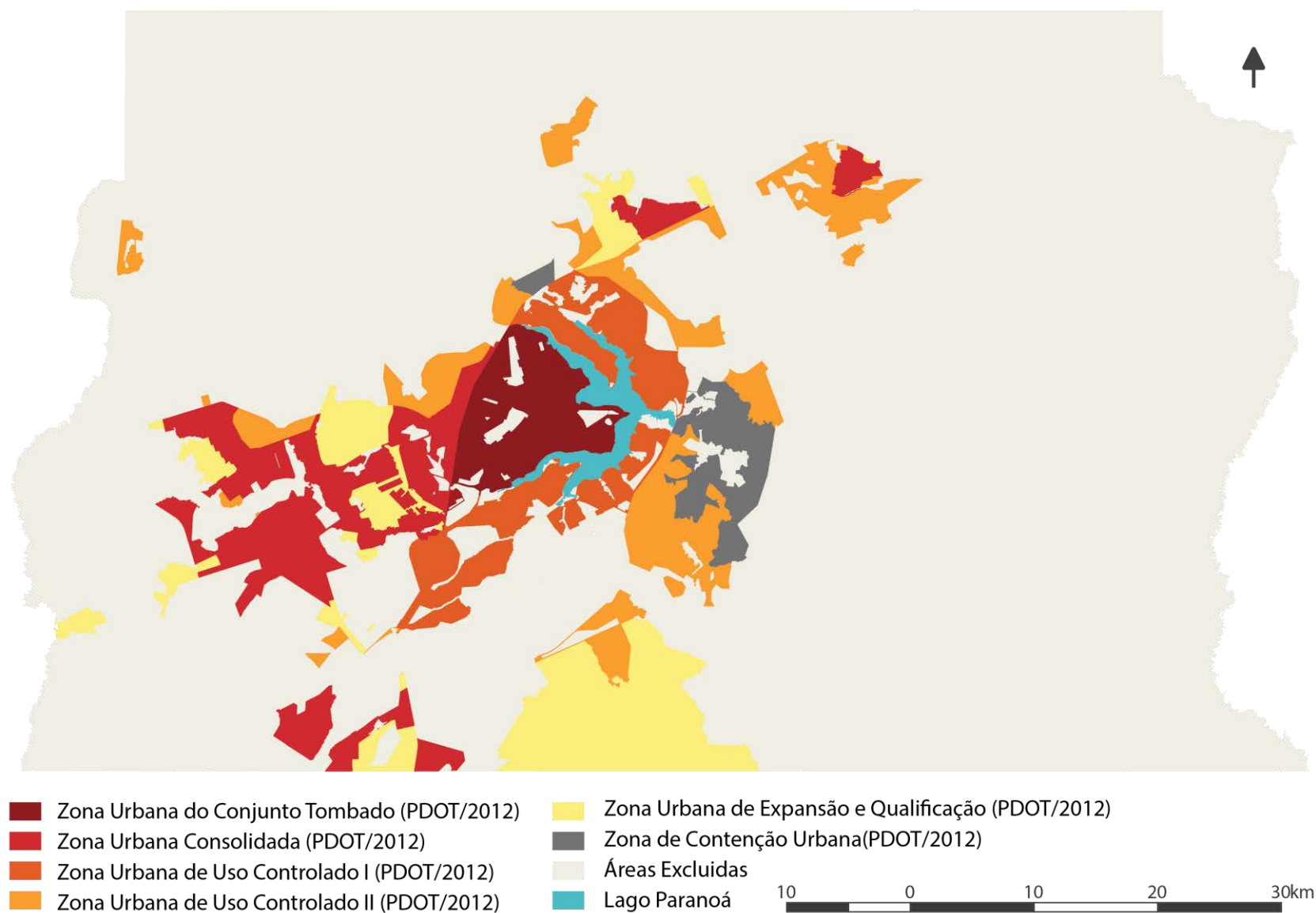


Tabela 3: Área de Estudo por Zonas do DF – PDOT/DF
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| ÁREA DE ESTUDO POR ZONA | | |
|--|-------------------|---------------|
| Zonas e Macrozonas | Áreas (ha) | % |
| Zona Urbana do Conjunto Tombado | 9848,26 | 9,66 |
| Zona Urbana de Uso Controlado I | 14650,13 | 14,37 |
| Zona Urbana de Uso Controlado II | 22340,36 | 21,91 |
| Zona Urbana Consolidada | 23023,11 | 22,58 |
| Zona Urbana de Expansão e Qualificação | 25624,14 | 25,13 |
| Zona de Contenção Urbana | 6497,23 | 6,37 |
| Total | 101983,23 | 100,00 |

ANEXO III

Figura 8: Área de estudo dividida
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)



Figura 1: Área de estudo vazios glebas
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)



Figura 2: Área de estudo vazios glebas - eixos
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

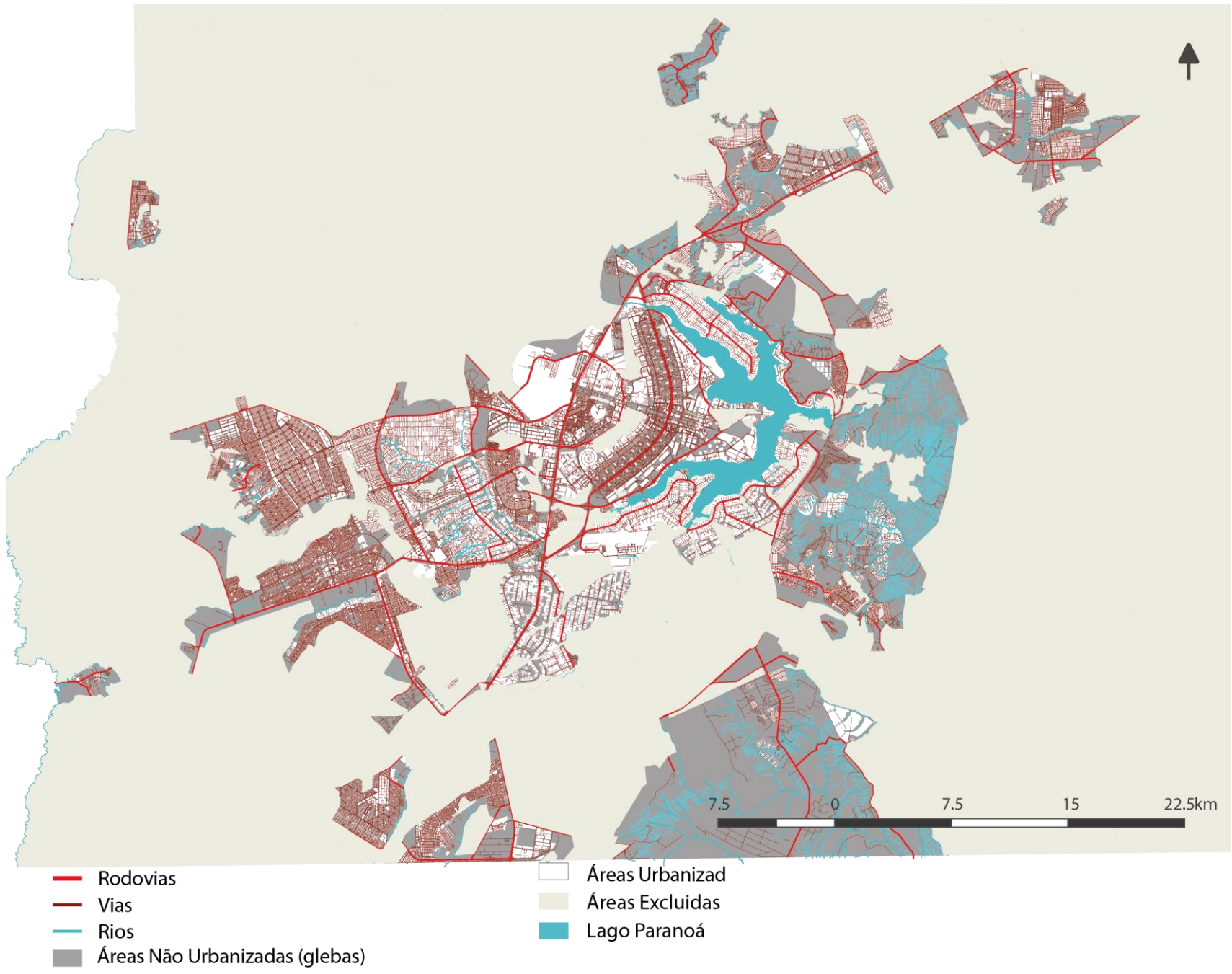
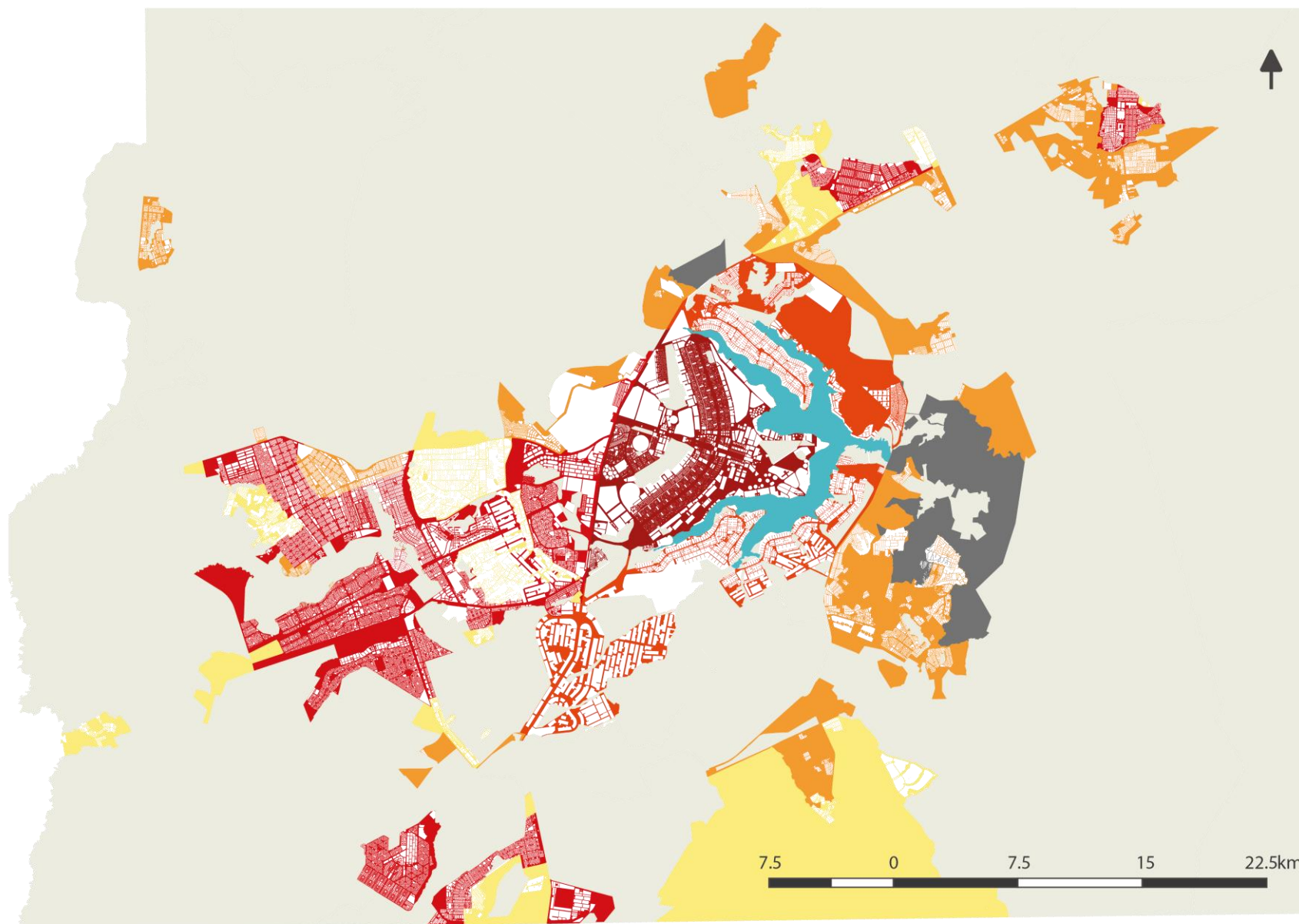


Figura 3: Área de estudo vazios glebas – Zoneamento PDOT/DF
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)



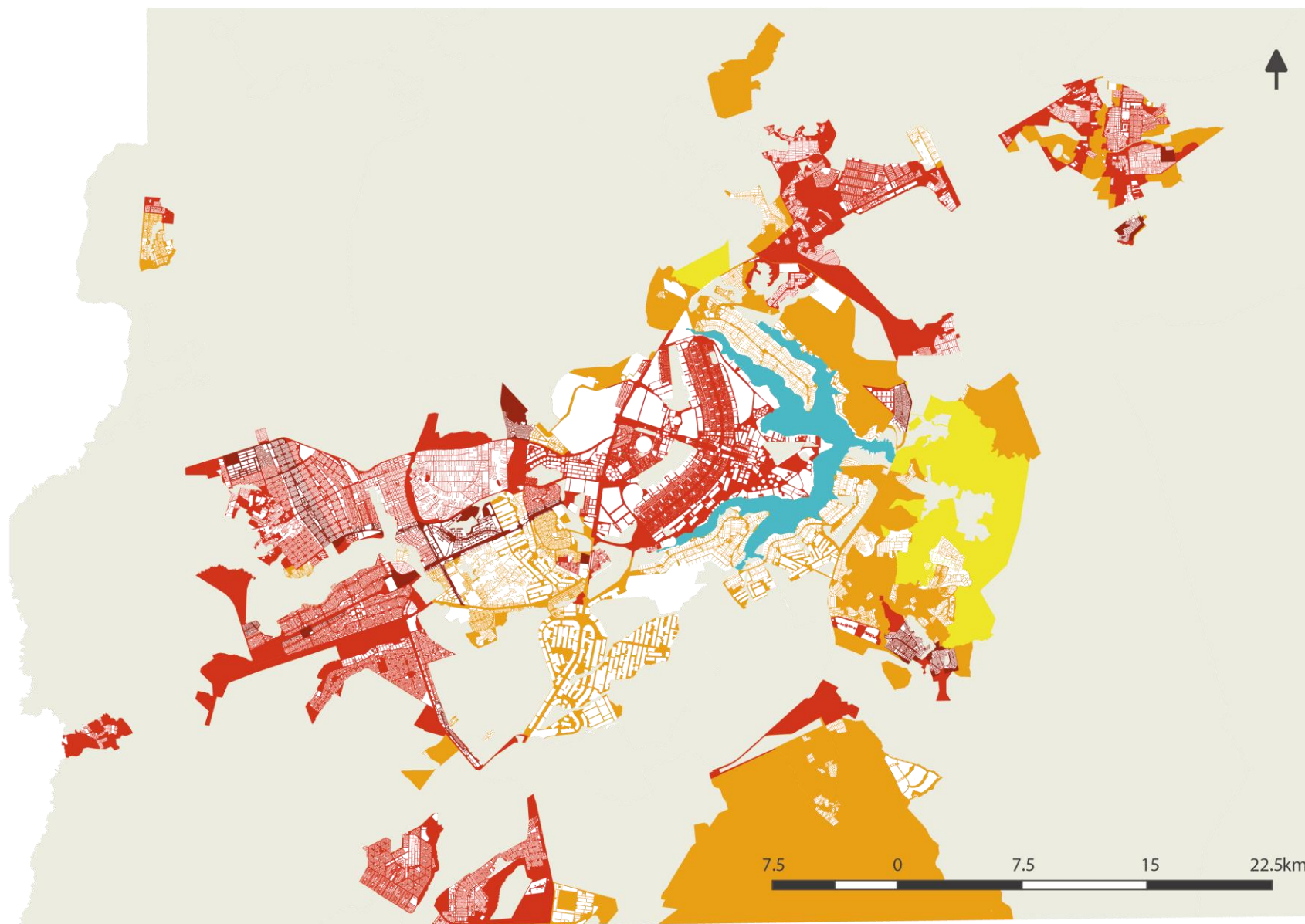
- | | |
|--|--|
| Zona Urbana do Conjunto Tombado (PDOT/2012) | Zona Urbana de Expansão e Qualificação (PDOT/2012) |
| Zona Urbana Consolidada (PDOT/2012) | Zona de Contenção Urbana(PDOT/2012) |
| Zona Urbana de Uso Controlado I (PDOT/2012) | Áreas Excluídas |
| Zona Urbana de Uso Controlado II (PDOT/2012) | Lago Paranoá |

Tabela 1: Áreas glebas por zona

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| ÁREA GLEBAS POR ZONA | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| Zonas Urbanas | Áreas (ha) | % Absoluta | % Relativa Zona Urbana | %Relativa Área de Estudo | % Relativa DF |
| Zona Urbana do Conjunto Tombado | 4792,66 | 7,17 | 31,45 | 4,70 | 0,82 |
| Zona Urbana de Uso Controlado I | 6793,88 | 10,16 | 34,58 | 6,66 | 1,16 |
| Zona Urbana de Uso Controlado II | 16519,82 | 24,71 | 63,64 | 16,20 | 2,82 |
| Zona Urbana Consolidada | 12146,13 | 18,16 | 50,88 | 11,91 | 2,08 |
| Zona Urbana de Expansão e Qualificação | 20275,98 | 30,32 | 78,66 | 19,88 | 3,47 |
| Zona de Contenção Urbana | 6338,66 | 9,48 | 90,69 | 6,22 | 1,08 |
| Total | 66867,13 | 100,00 | 56,92 | 65,57 | 6,00 |

Figura 4: Área de estudo vazios glebas – densidades
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)



- > 150 Habitantes por hectare - Alta densidade(PDOT/2012)
- > 50<150 Habitantes por hectare - Média densidade(PDOT/2012)
- > 15<50 Habitantes por hectare - Baixa densidade(PDOT/2012)
- < 15 Habitantes por hectare - Muito baixa densidade (PDOT/2012)

- Áreas Excluídas
- Lago Paranoá

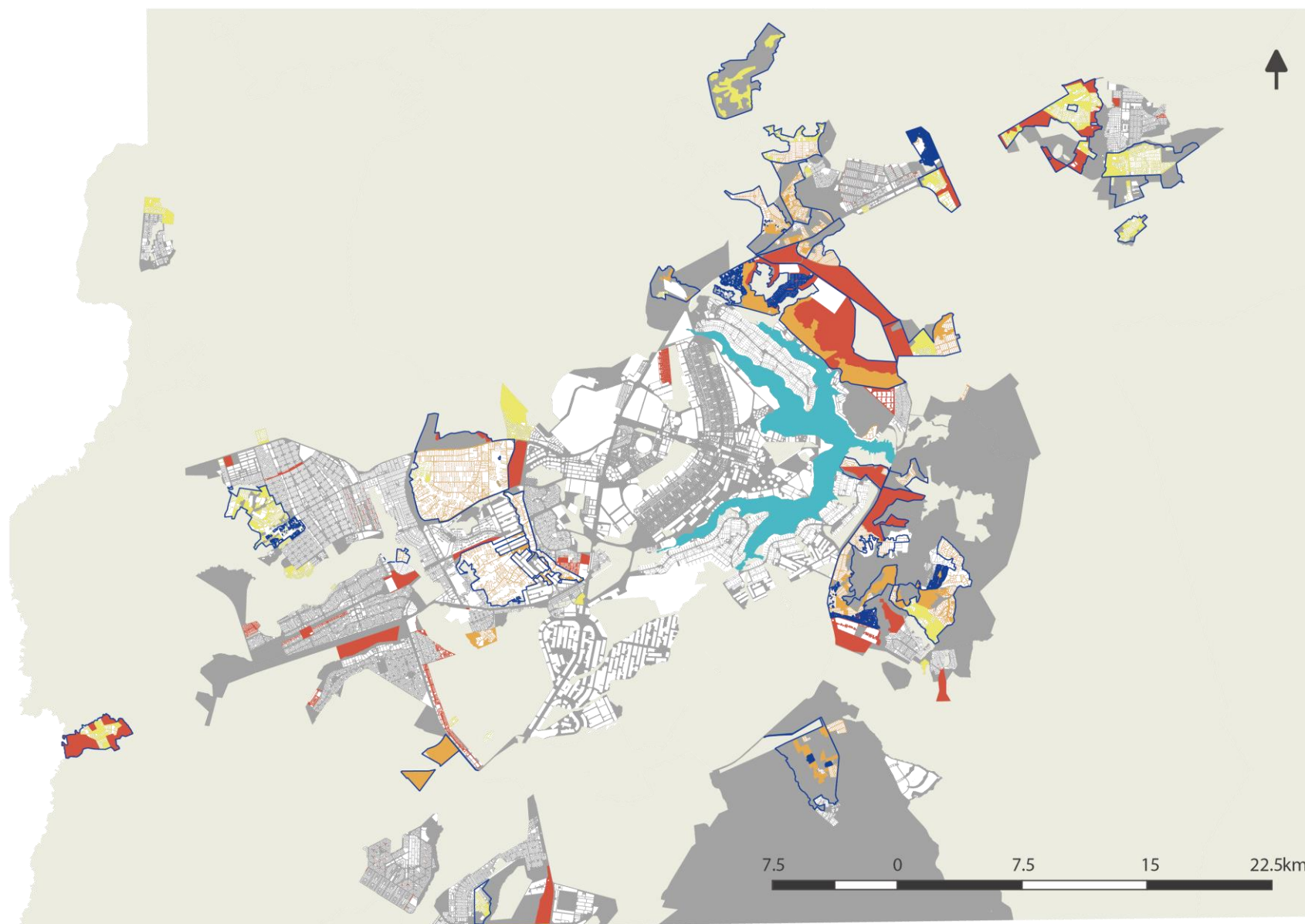
Tabela 2: Classificação das Densidades das Glebas por Zonas do DF – PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| CLASSIFICAÇÃO DAS DENSIDADES DAS GLEBAS POR ZONA | | | | | | |
|--|---------------------------------|---------------|--|---------------|----------------------------------|---------------|
| | Zona Urbana do Conjunto Tombado | | Zona Urbana de Uso Controlado I | | Zona Urbana de Uso Controlado II | |
| Densidade | Área(ha) | % | Área(ha)2 | % | Área(ha)3 | % |
| Alta | 0,00 | 0,00 | 100,44 | 1,48 | 727,58 | 4,40 |
| Média | 4792,52 | 100,00 | 369,91 | 5,44 | 5333,78 | 32,29 |
| Baixa | 0,14 | 0,00 | 6323,29 | 93,07 | 10458,39 | 63,31 |
| Muito Baixa | 0,00 | 0,00 | 0,24 | 0,00 | 0,08 | 0,00 |
| Total | 4792,66 | 100,00 | 6793,88 | 100,00 | 16519,82 | 100,00 |
| | Zona Urbana Consolidada | | Zona Urbana de Expansão e Qualificação | | Zona de Contenção Urbana | |
| Densidade | Área(ha) | % | Área(ha)2 | % | Área(ha)3 | % |
| Alta | 1538,86 | 12,67 | 73,44 | 0,36 | 0,00 | 0,00 |
| Média | 8862,34 | 72,96 | 5267,54 | 25,98 | 0,00 | 0,00 |
| Baixa | 1744,92 | 14,37 | 14935,00 | 73,66 | 0,09 | 0,00 |
| Muito Baixa | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6338,57 | 100,00 |
| Total | 12146,13 | 100,00 | 20275,98 | 100,00 | 6338,66 | 100,00 |
| CLASSIFICAÇÃO DAS DENSIDADES TOTAL | | | | | | |
| Densidade | Área(ha) | % | | | | |
| Alta | 2440,32 | 3,65 | | | | |
| Média | 24626,09 | 36,83 | | | | |
| Baixa | 33461,83 | 50,04 | | | | |
| Muito Baixa | 6338,88 | 9,48 | | | | |
| Total | 66867,13 | 100,00 | | | | |

Figura 5: Área de estudo vazios glebas – Estratégias de Habitação e Regularização PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)










- | | | | |
|---|---|---|------------------|
|  | Glebas Inseridas na Estratégia de Regularização - ARINE |  | Áreas Glebas |
|  | Glebas Inseridas na Estratégia de Regularização - ARIS |  | Distrito Federal |
|  | Glebas Inseridas na Estratégia de Regularização - setro habitacional |  | Lago Paranoá |
|  | Glebas Inseridas na Estratégia Habitacional - novas áreas habitacionais | | |

Figura 6: Área de estudo vazios glebas – Estratégias de Revitalização e Dinamização PDOT/DF
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

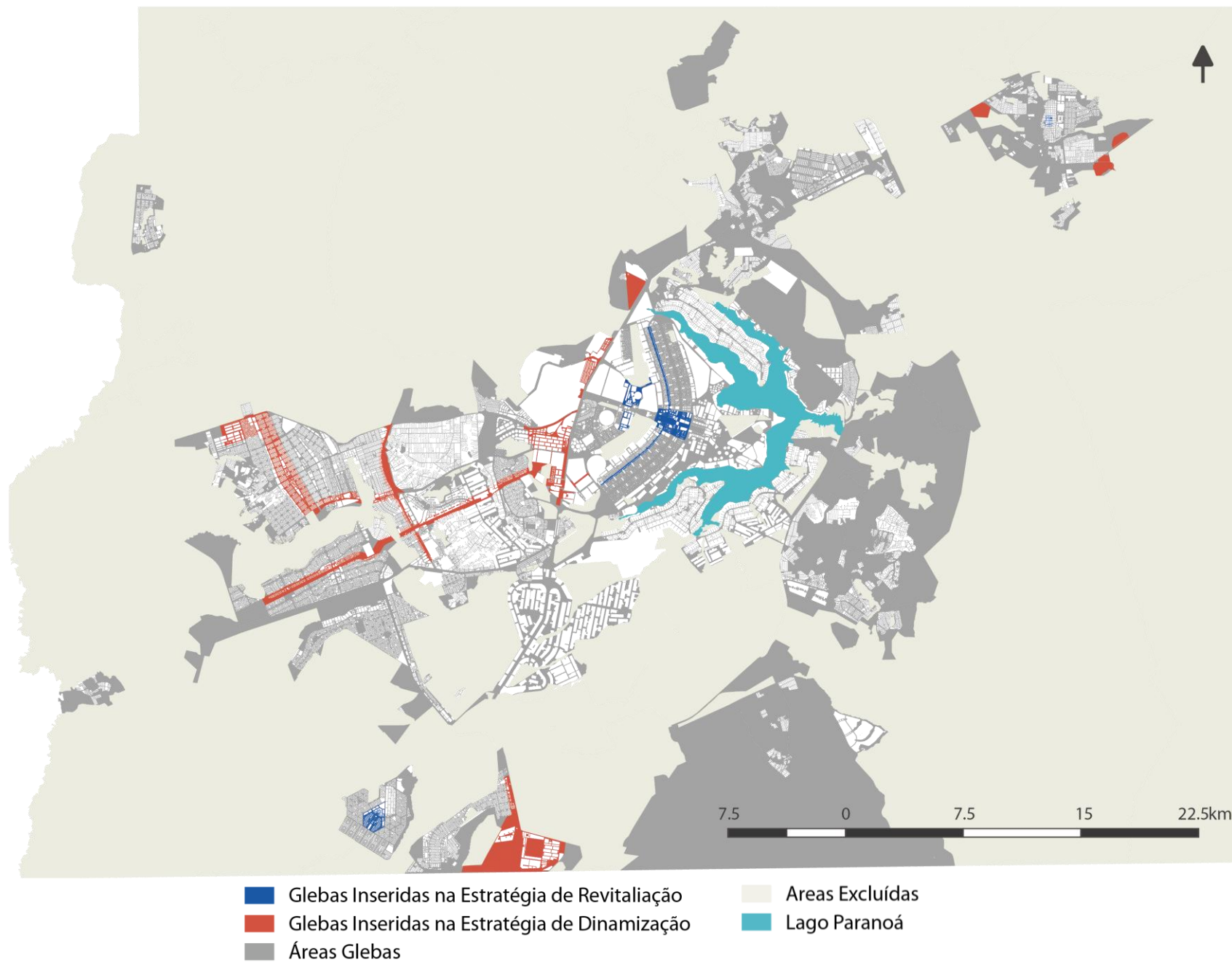


Tabela 3: Área da Gleba por Estratégia PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| ÁREA GLEBAS POR ESTRATÉGIA | | | |
|-----------------------------------|---------------------|-------------------------|--------------|
| Estratégia | Áreas Glebas | Áreas Estratégia | % |
| Revitalização | 541,61 | 1041,93 | 51,98 |
| Dinamização | 3299,66 | 6093,85 | 54,15 |
| Regularização - ARINE | 3435,37 | 9857,13 | 34,85 |
| Regularização - ARIS | 2636,23 | 5136,20 | 51,33 |
| Habitação | 5930,95 | 7400,69 | 80,14 |
| Total | 15843,82 | 29529,79 | 53,65 |

Figura 7: Total de lotes (ocupação) do DF
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

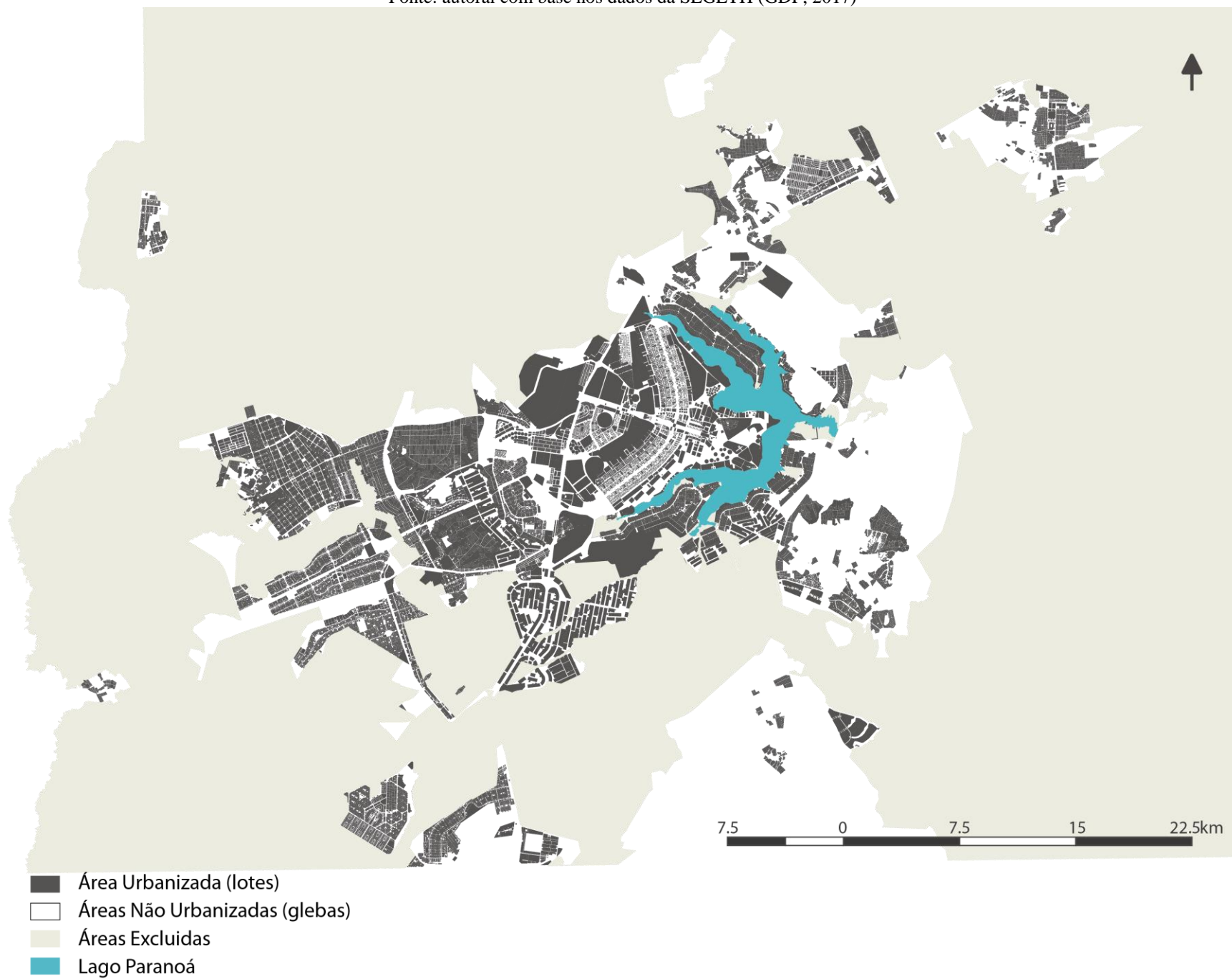


Figura 8: Lotes irregulares e lotes de ocupação irregular
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

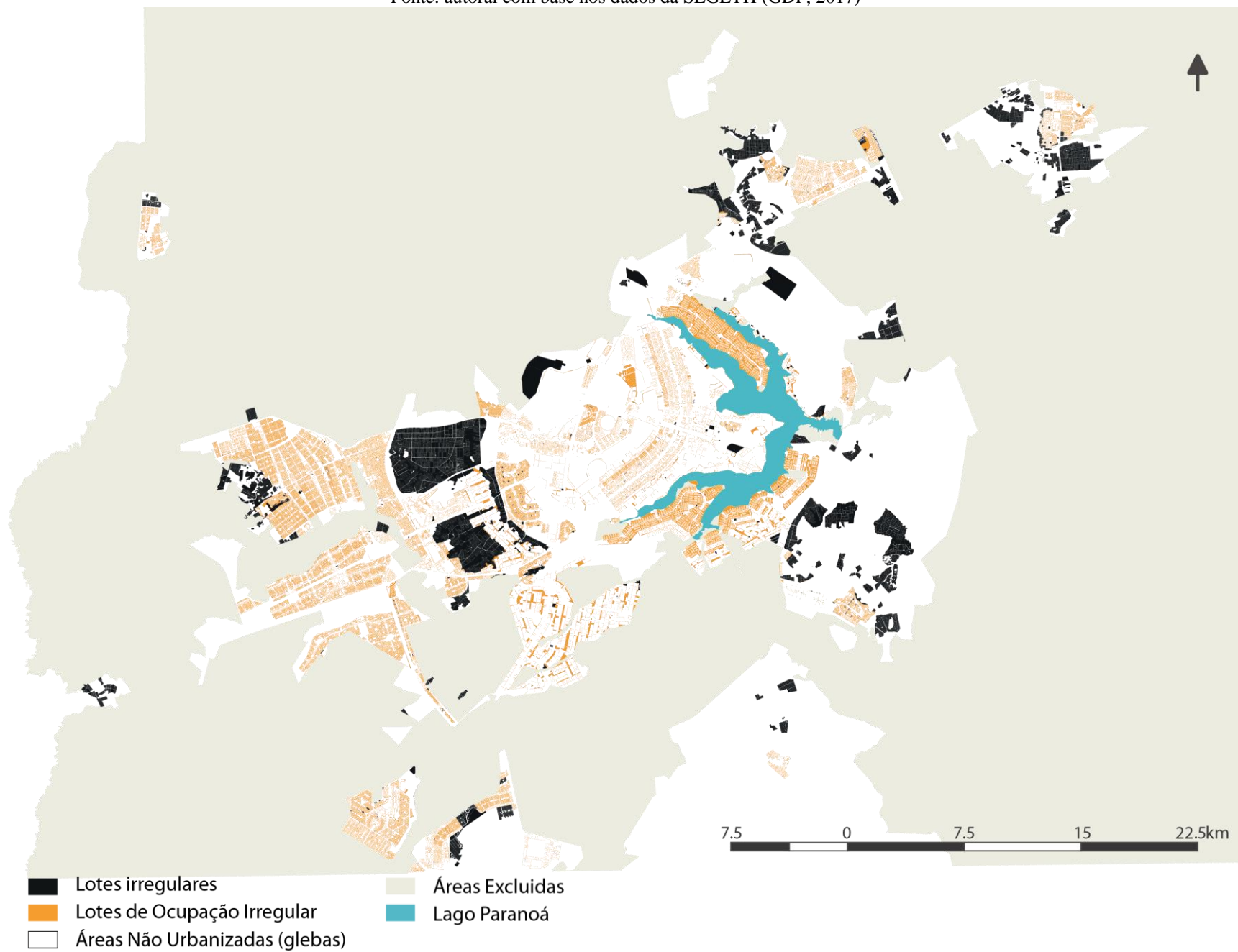


Figura 9: Lotes regulares ocupados, vagos e subutilizados
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

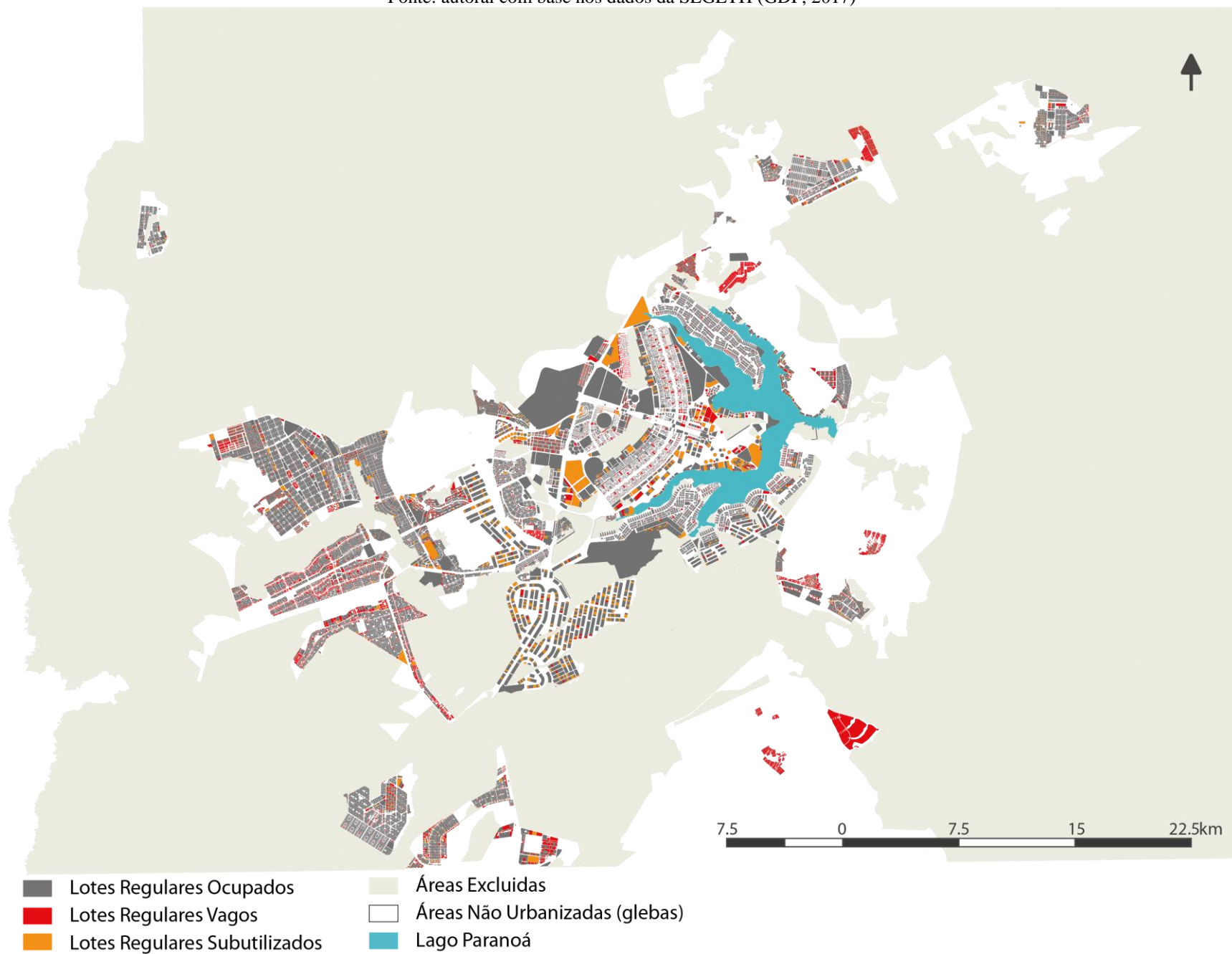


Figura 10: Área de estudo vazios lotes vagos e subutilizados
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

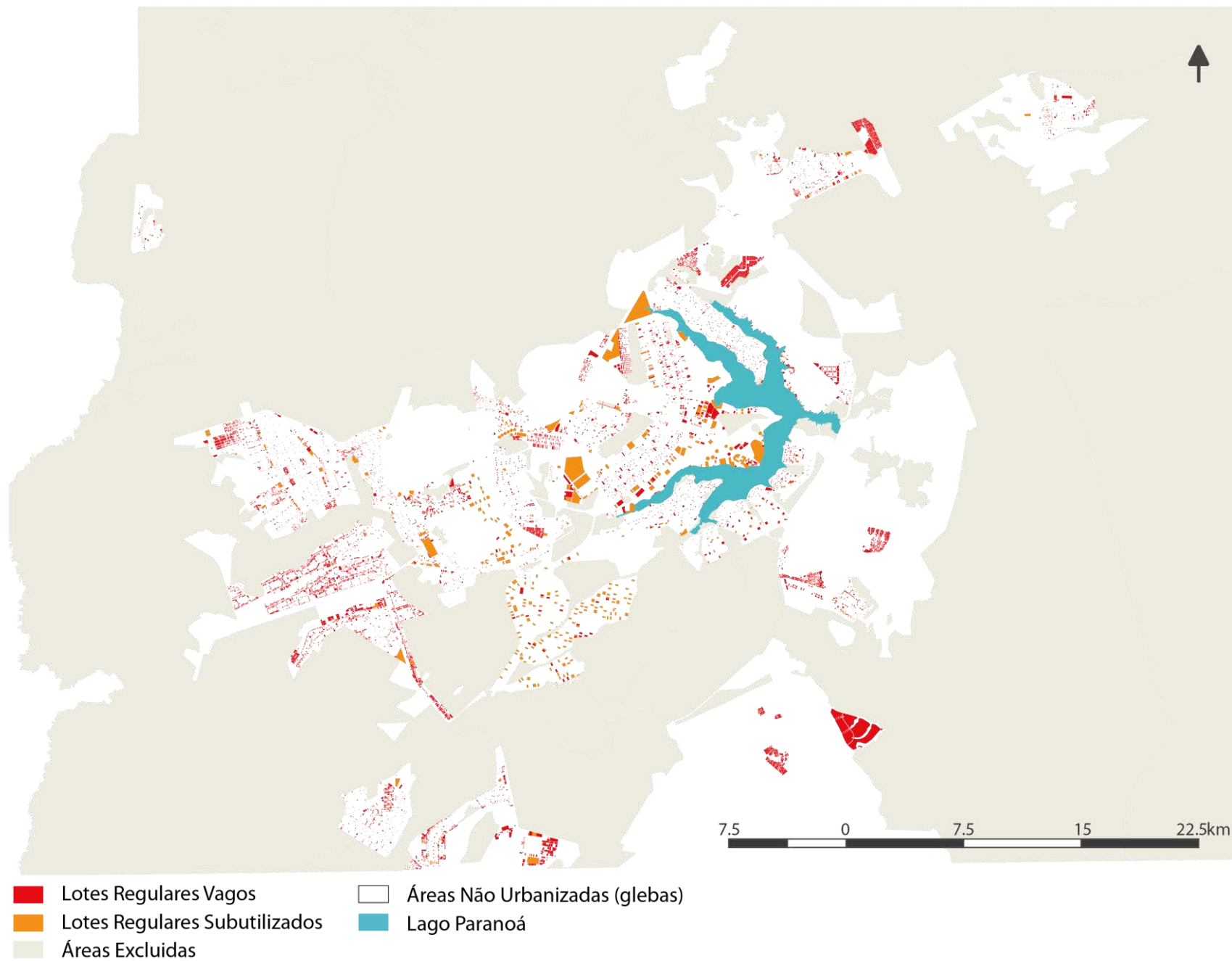
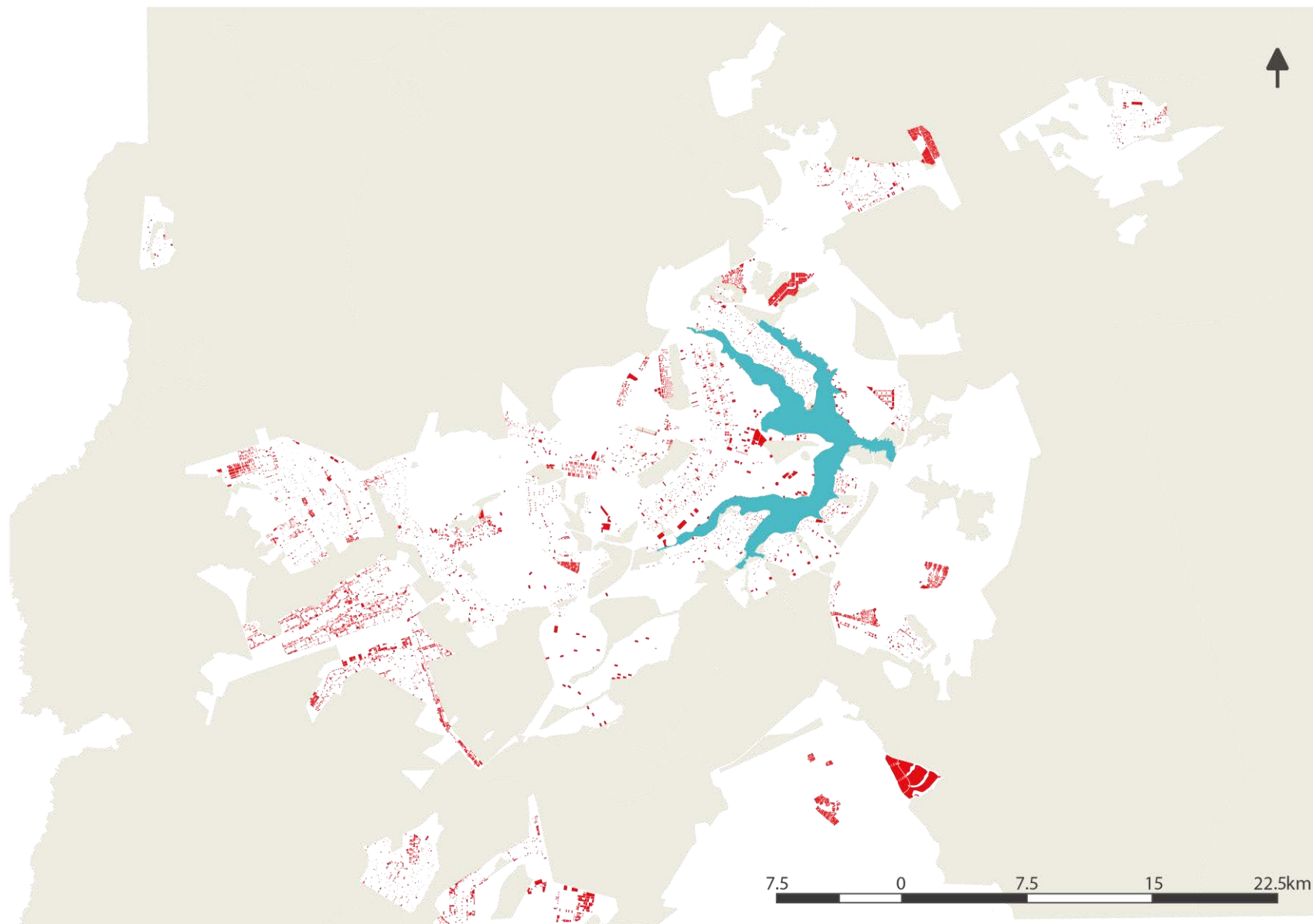
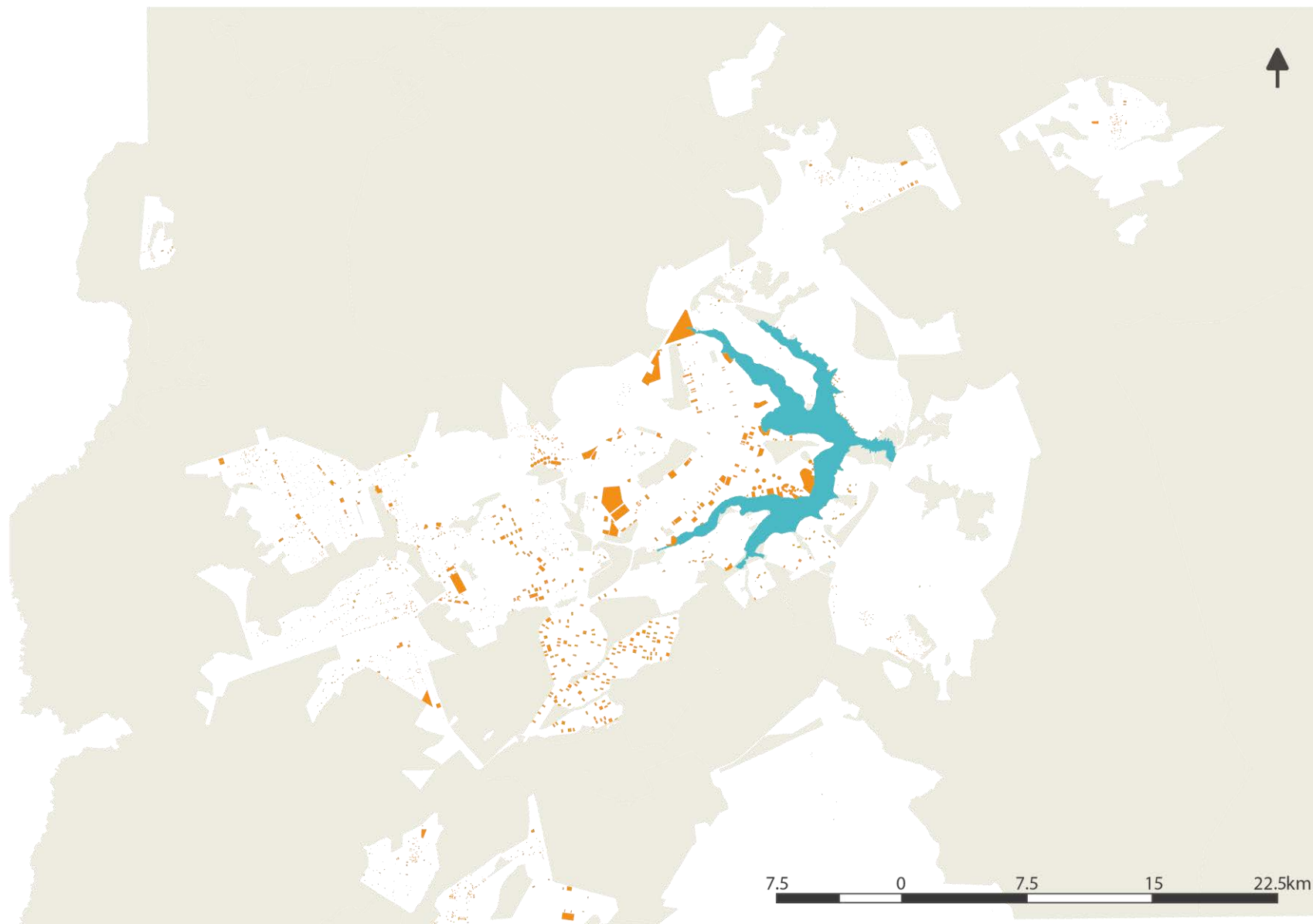


Figura 11: Área de estudo vazios lotes regulares vagos
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)



- Lotes Regulares Vagos
- Áreas Excluídas
- Áreas Não Urbanizadas (glebas)
- Lago Paranoá

Figura 12: Área de estudo vazios lotes regulares subutilizados
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)



- Lotes Regulares Subutilizados
- Áreas Excluídas
- Áreas Não Urbanizadas (glebas)
- Lago Paranoá

Tabela 4: Área de estudo vazios lotes regulares e irregulares

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| LOTES | | | |
|---------------------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Lotes Regulares* | | | |
| | área (ha) | Nº lotes | Nº lotes % |
| ocupado | 29375,26 | 347747 | 91,64 |
| subutilizado | 2483,20 | 2835 | 0,75 |
| vago | 3005,01 | 28881 | 7,61 |
| Total | 34863,47 | 379463 | 100 |
| Lotes irregulares** | | | |
| | área (ha) | Nº lotes | Nº lotes % |
| Lotes irregulares | 9723,35 | 130914 | 34,39 |
| Lotes com áreas de ocupação irregular | 3330,67 | 249710 | 65,61 |
| Total | 13054,02 | 380624 | 100,00 |
| Total lotes | 47917,49 | 760087,00 | |

Tabela 5: Lotes excluídos - regulares e irregulares

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| LOTES EXCLUÍDOS | | | |
|--|------------------|-----------------|-------------------|
| Lotes Regulares | | | |
| | área (ha) | Nº lotes | Nº lotes % |
| ocupado | 29375,26095 | 347747 | 47,32 |
| Vago com área <125m ² | 137,06 | 6425 | 0,87 |
| Subutilizado com área <125m ² | 45,85 | 138 | 0,02 |
| Lotes irregulares | | | |
| | área (ha) | Nº lotes | Nº lotes % |
| Lotes irregulares | 9723,35 | 130914 | 17,81 |
| Lotes com áreas de ocupação irregular | 3330,67 | 249710 | 33,98 |
| Total | 42612,19 | 734934 | 100,00 |

Tabela 6: Área de estudo vazios lotes vagos e subutilizados

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| LOTES CONSIDERADOS | | | |
|--|------------------|-----------------|-------------------|
| Lotes Regulares | | | |
| | área (ha) | Nº lotes | Nº lotes % |
| Subutilizados com área ≥ 125m ² | 2437,35 | 2697 | 10,72 |
| Vago com área ≥ 125m ² | 2867,95 | 22456 | 89,28 |
| Total | 5305,30 | 25153 | 100,00 |

Figura 13: Área de estudo vazios lotes - eixos
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

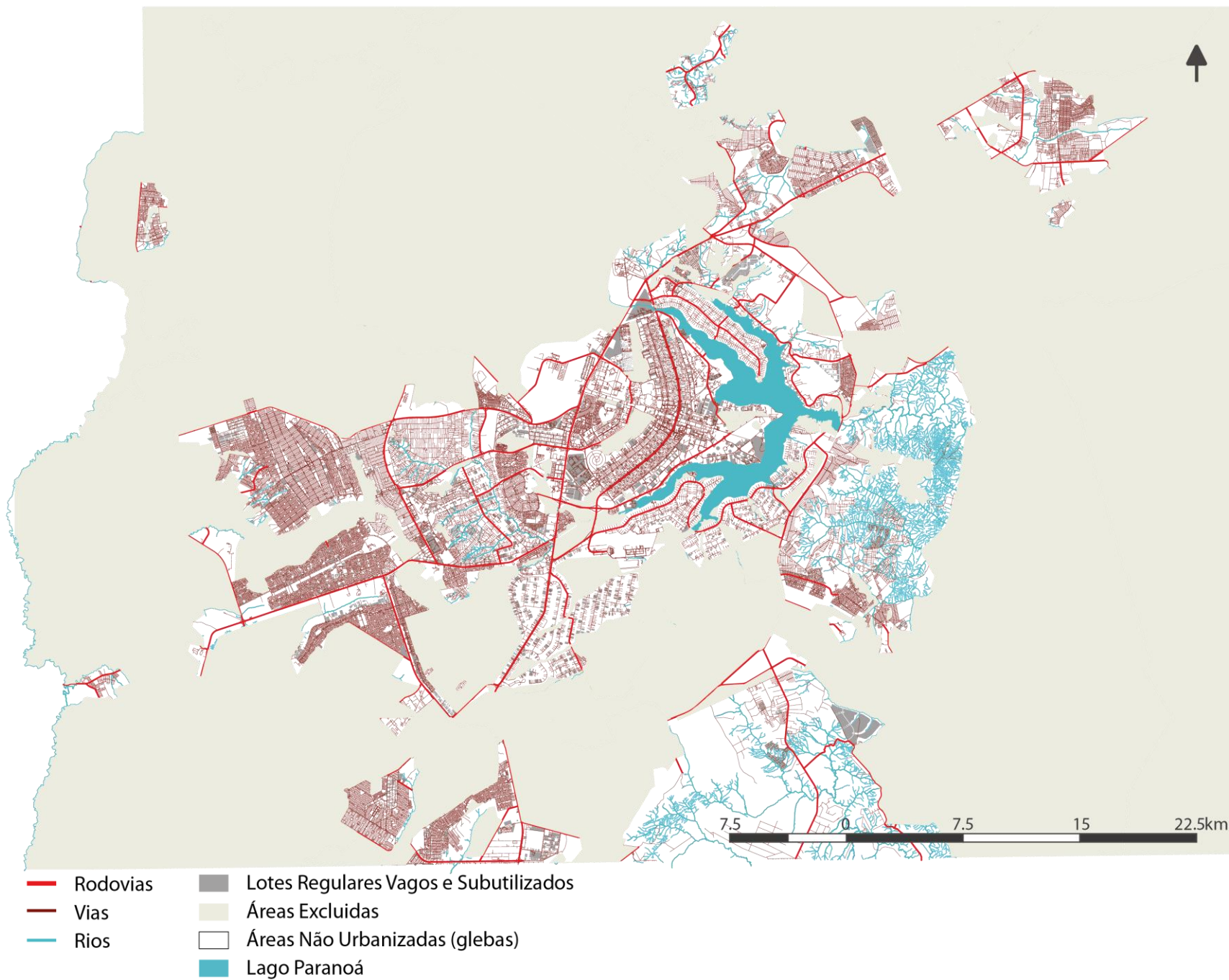


Figura 14: Área de estudo vazios lotes – zoneamento PDOT/DF
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

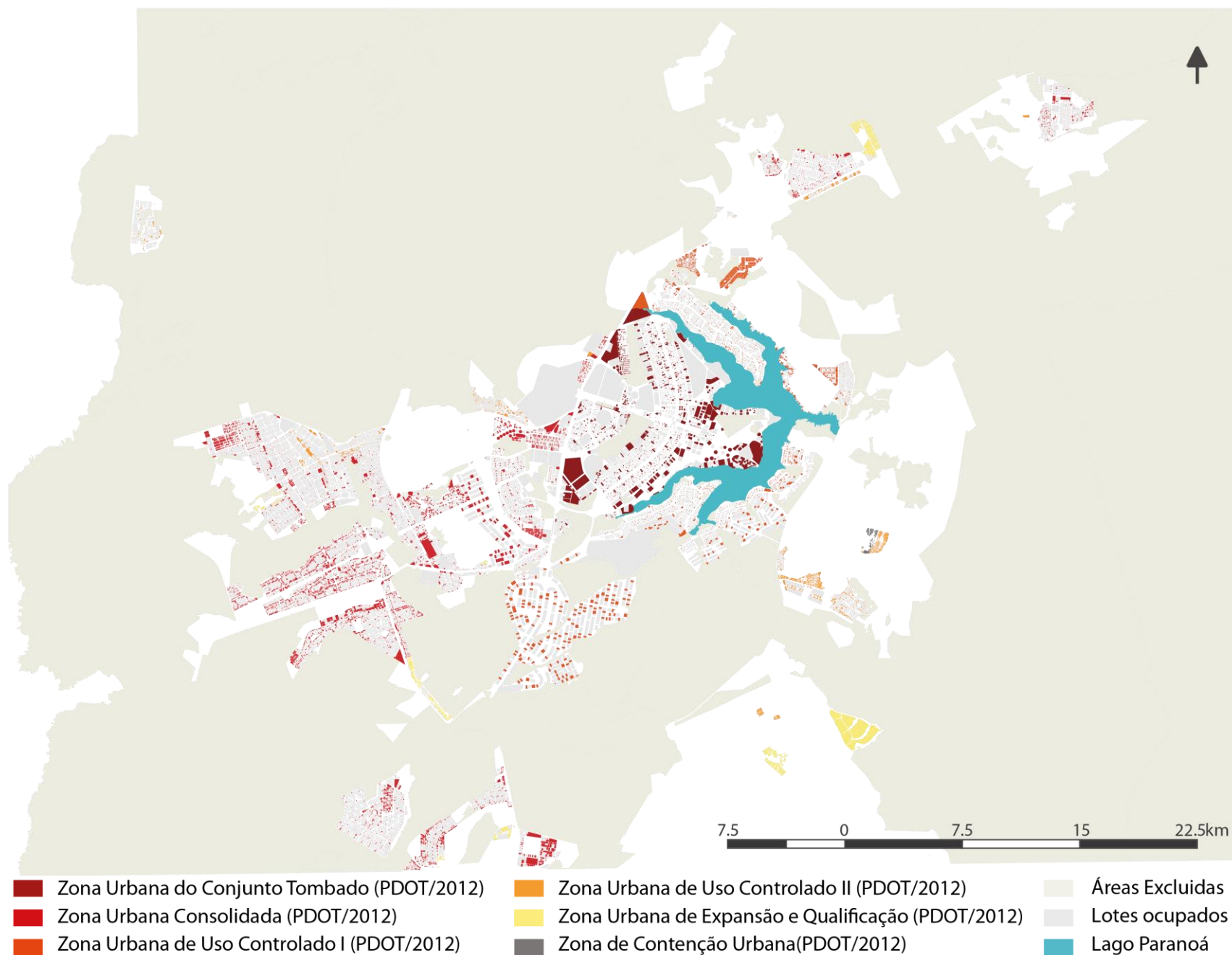


Tabela 7: Área dos lotes por Zonas do DF – PDOT/DF
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| ÁREA LOTES POR ZONA | | | | | | | |
|--|------------------|--------------------------|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------|---------------|
| Zonas Urbanas | Lotes vagos (ha) | Lotes subutilizados (ha) | Lote vago + subutilizados (ha) | % ABSOLUTA | % RELATIVA ZONA | %RELATIVA AE | % RELATIVA DF |
| Zona Urbana do Conjunto Tombado | 444,07 | 1214,88 | 1658,95 | 31,27 | 10,89 | 1,63 | 0,28 |
| Zona Urbana de Uso Controlado I | 449,30 | 406,02 | 855,32 | 16,12 | 4,35 | 0,84 | 0,15 |
| Zona Urbana de Uso Controlado II | 206,30 | 71,62 | 277,92 | 5,24 | 1,07 | 0,27 | 0,05 |
| Zona Urbana Consolidada | 1109,67 | 721,15 | 1830,82 | 34,51 | 7,67 | 1,80 | 0,31 |
| Zona Urbana de Expansão e Qualificação | 632,02 | 23,68 | 655,70 | 12,36 | 2,54 | 0,64 | 0,11 |
| Zona de Contenção Urbana | 26,59 | 0,00 | 26,59 | 0,50 | 0,38 | 0,03 | 0,00 |
| Total | 2867,95 | 2437,35 | 5305,30 | 100,00 | 4,52 | 5,20 | 0,91 |

Tabela 8: Número de lotes por Zonas do DF – PDOT/DF
 Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| NÚMERO DE LOTES POR ZONA | | | |
|--|-----------------|------------------------|-----------------|
| Zonas Urbanas | Nº lotes vagos | Nº lotes subutilizados | TOTAL |
| Zona Urbana do Conjunto Tombado | 1188 | 215 | 1403 |
| Zona Urbana de Uso Controlado I | 2905 | 305 | 3210 |
| Zona Urbana de Uso Controlado II | 2255 | 451 | 2706 |
| Zona Urbana Consolidada | 11988 | 1641 | 13629 |
| Zona Urbana de Expansão e Qualificação | 3816 | 85 | 3901 |
| Zona de Contenção Urbana | 304 | 0 | 304 |
| Total | 22456,00 | 2697,00 | 25153,00 |

Figura 15: Área de estudo vazios lotes – densidades
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

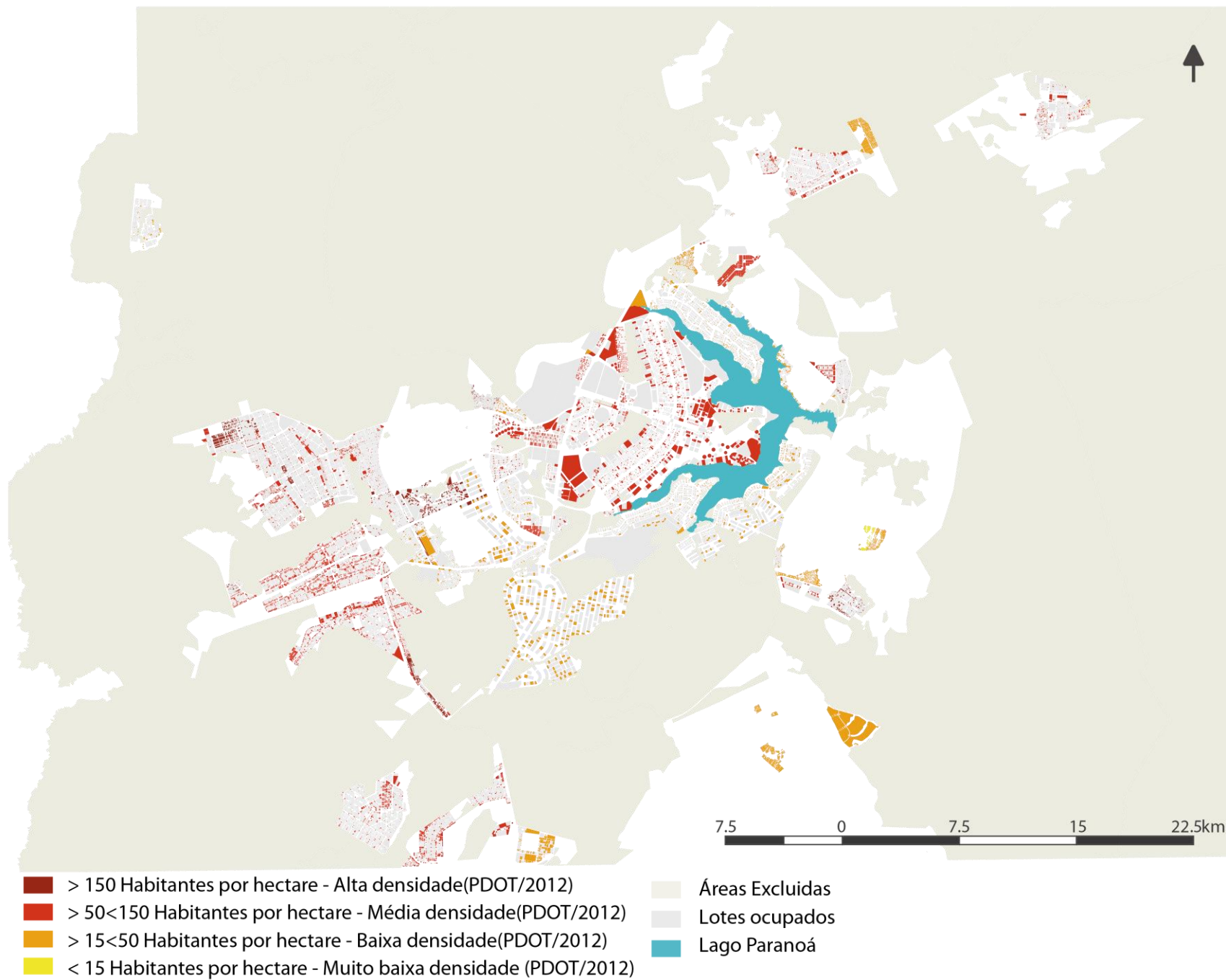


Tabela 9: Classificação das Densidades dos lotes por Zonas do DF – PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| CLASSIFICAÇÃO DAS DENSIDADES DOS LOTES SUBUTILIZADOS POR ZONA | | | | | | | | | |
|---|-------------------------|-----------------|----------------|--|------------------------|----------------|----------------------------------|---------------|---------------|
| Zona Urbana do Conjunto Tombado | | | | Zona Urbana de Uso Controlado I | | | Zona Urbana de Uso Controlado II | | |
| Densidade | Área(ha) | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)2 | Nº lotes2 | Nº lotes %2 | Área(ha)3 | Nº lotes3 | Nº lotes %3 |
| Alta | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,22 | 12 | 3,93 | 10,22 | 186 | 41,24 |
| Média | 1214,88 | 215 | 100,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 42,32 | 148 | 32,82 |
| Baixa | 0,00 | 0 | 0,00 | 405,80 | 293 | 96,07 | 19,09 | 117 | 25,94 |
| Muito Baixa | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 1214,88 | 215 | 100,00 | 406,02 | 305 | 100,00 | 71,62 | 451 | 100,00 |
| Zona Urbana Consolidada | | | | Zona Urbana de Expansão e Qualificação | | | Zona de Contenção Urbana | | |
| Densidade | Área(ha) | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)2 | Nº lotes2 | Nº lotes %2 | Área(ha)3 | Nº lotes3 | Nº lotes %3 |
| Alta | 52,31 | 233 | 14,20 | 6,31 | 2 | 2,35 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Média | 368,25 | 1209 | 73,67 | 8,79 | 40 | 47,06 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Baixa | 300,59 | 199 | 12,13 | 8,58 | 43 | 50,59 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Muito Baixa | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 721,15 | 1641 | 100,00 | 23,68 | 85 | 100,00 | 0 | 0 | 0,00 |
| CLASSIFICAÇÃO DAS DENSIDADES DOS LOTES VAGOS POR ZONA | | | | | | | | | |
| Zona Urbana do Conjunto Tombado | | | | Zona Urbana de Uso Controlado I | | | Zona Urbana de Uso Controlado II | | |
| Densidade | Área(ha) | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)2 | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)3 | Nº lotes | Nº lotes % |
| Alta | 0,00 | 0 | 0,00 | 4,92 | 122 | 4,20 | 16,90 | 253 | 11,22 |
| Média | 444,07 | 1188 | 100,00 | 173,42 | 1495 | 51,46 | 63,39 | 508 | 22,53 |
| Baixa | 0,00 | 0 | 0,00 | 270,96 | 1288 | 44,34 | 126,01 | 1494 | 66,25 |
| Muito Baixa | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 444,07 | 1188 | 100,00 | 449,30 | 2905 | 100,00 | 206,30 | 2255 | 100,00 |
| Zona Urbana Consolidada | | | | Zona Urbana de Expansão e Qualificação | | | Zona de Contenção Urbana | | |
| Densidade | Área(ha) | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)2 | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)3 | Nº lotes | Nº lotes % |
| Alta | 183,67 | 1929 | 16,09 | 36,61 | 295 | 7,73 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Média | 784,98 | 9387 | 78,30 | 58,66 | 653 | 17,11 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Baixa | 141,01 | 672 | 5,61 | 536,75 | 2868 | 75,16 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Muito Baixa | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 26,59 | 304 | 100,00 |
| Total | 1109,67 | 11988 | 100,00 | 632,02 | 3816 | 100,00 | 26,59 | 304 | 100,00 |
| CLASSIFICAÇÃO DAS DENSIDADES TOTAL | | | | | | | | | |
| Densidade | Área subutilizados (ha) | Área vagos (ha) | Área (ha) | Área total % | Nº lotes subutilizados | Nº lotes vagos | Nº lotes total | Nº lotes % | |
| Alta | 69,06 | 242,10 | 311,16 | 5,87 | 433 | 2599 | 3032 | 12,05 | |
| Média | 1634,23 | 1524,52 | 3158,75 | 59,54 | 1612 | 13231 | 14843 | 59,01 | |
| Baixa | 734,06 | 1074,74 | 1808,80 | 34,09 | 652 | 6322 | 6974 | 27,73 | |
| Muito Baixa | 0,00 | 26,59 | 26,59 | 0,50 | 0 | 304 | 304 | 1,21 | |
| Total | 2437,35 | 2867,95 | 5305,30 | 100,00 | 2697 | 22456 | 25153 | 100,00 | |

Figura 16: Área de estudo vazios lotes– tamanhos
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

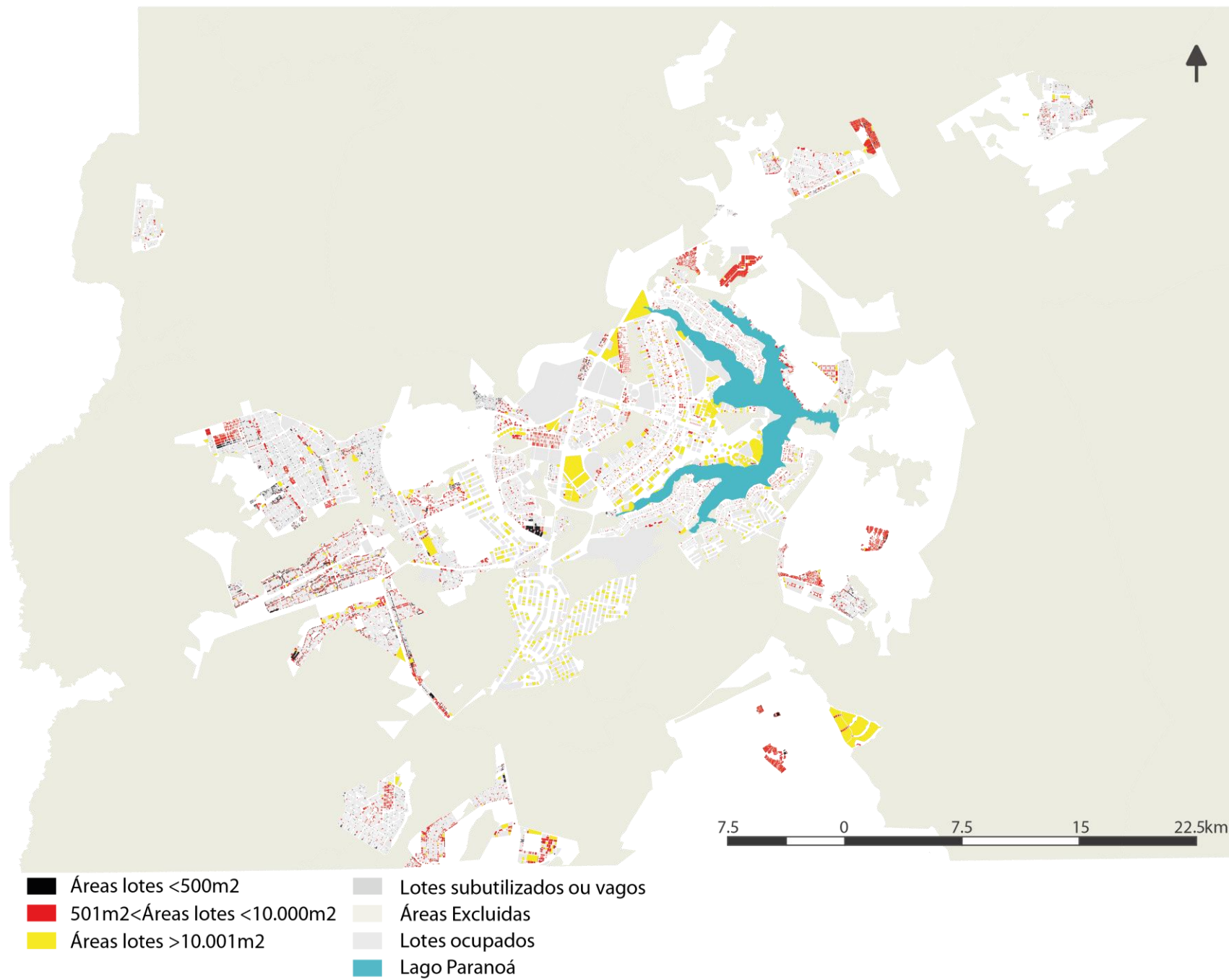


Tabela 10: Divisão dos tamanhos dos lotes por Zonas do DF – PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| CLASSIFICAÇÃO DAS ÁREAS DOS LOTES SUBUTILIZADO POR ZONA | | | | | | | | | |
|---|---------------------------------|-------------|---------------|--|------------|---------------|----------------------------------|------------|---------------|
| | Zona Urbana do Conjunto Tombado | | | Zona Urbana de Uso Controlado I | | | Zona Urbana de Uso Controlado II | | |
| Classificação | Área(ha) | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)2 | Nº lotes2 | Nº lotes % | Área(ha)3 | Nº lotes | Nº lotes % |
| Área <250 | 0,12 | 6 | 2,79 | 0,25 | 17 | 5,57 | 2,28 | 110 | 24,39 |
| 251<Área <500 | 0,13 | 4 | 1,86 | 0,09 | 3 | 0,98 | 4,37 | 126 | 27,94 |
| 501<Área <1000 | 0,44 | 5 | 2,33 | 2,14 | 29 | 9,51 | 7,17 | 94 | 20,84 |
| 1001<Área <10000 | 40,28 | 79 | 36,74 | 34,49 | 66 | 21,64 | 38,11 | 112 | 24,83 |
| 10001<Área <1607811 | 1173,90 | 121 | 56,28 | 369,04 | 190 | 62,30 | 19,70 | 9 | 2,00 |
| Total | 1214,88 | 215 | 100,00 | 406,02 | 305 | 100,00 | 71,62 | 451 | 100,00 |
| | Zona Urbana Consolidada | | | Zona Urbana de Expansão e Qualificação | | | Zona de Contenção Urbana | | |
| Classificação | Área(ha) | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)2 | Nº lotes2 | Nº lotes % | Área(ha) | Nº lotes | Nº lotes % |
| Área <250 | 5,88 | 305 | 18,59 | 0,21 | 11 | 12,94 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| 251<Área <500 | 10,51 | 290 | 17,67 | 0,54 | 15 | 17,65 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| 501<Área <1000 | 23,91 | 313 | 19,07 | 1,37 | 25 | 29,41 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| 1001<Área <10000 | 165,72 | 619 | 37,72 | 10,20 | 31 | 36,47 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| 10001<Área <1607811 | 515,12 | 114 | 6,95 | 11,36 | 3 | 3,53 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 721,15 | 1641 | 100,00 | 23,68 | 85 | 100,00 | 0,00 | 0 | 0,00 |

| CLASSIFICAÇÃO DAS ÁREAS DOS LOTES VAGOS POR ZONA | | | | | | | | | |
|--|---------------------------------|--------------|---------------|--|-------------|---------------|----------------------------------|-------------|---------------|
| | Zona Urbana do Conjunto Tombado | | | Zona Urbana de Uso Controlado I | | | Zona Urbana de Uso Controlado II | | |
| Classificação | Área(ha) | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)2 | Nº lotes2 | Nº lotes % | Área(ha)3 | Nº lotes3 | Nº lotes % |
| Área <250 | 2,43 | 148 | 12,46 | 1,81 | 120 | 4,13 | 6,49 | 361 | 16,01 |
| 251<Área <500 | 2,50 | 71 | 5,98 | 1,16 | 35 | 1,20 | 16,79 | 421 | 18,67 |
| 501<Área <1000 | 36,72 | 437 | 36,78 | 162,55 | 2030 | 69,88 | 85,08 | 1204 | 53,39 |
| 1001<Área <10000 | 121,16 | 426 | 35,86 | 143,95 | 635 | 21,86 | 68,80 | 254 | 11,26 |
| 10001<Área <1607811 | 281,25 | 106 | 8,92 | 139,83 | 85 | 2,93 | 29,14 | 15 | 0,67 |
| Total | 444,07 | 1188 | 100,00 | 449,30 | 2905 | 100,00 | 206,30 | 2255 | 100,00 |
| | Zona Urbana Consolidada | | | Zona Urbana de Expansão e Qualificação | | | Zona de Contenção Urbana | | |
| Classificação | Área(ha) | Nº lotes | Nº lotes % | Área(ha)2 | Nº lotes2 | Nº lotes % | Área(ha)3 | Nº lotes3 | Nº lotes % |
| Área <250 | 84,92 | 5263 | 43,90 | 14,21 | 759 | 19,89 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| 251<Área <500 | 76,46 | 2054 | 17,13 | 6,24 | 159 | 4,17 | 0,28 | 6 | 1,97 |
| 501<Área <1000 | 173,87 | 2257 | 18,83 | 121,80 | 2142 | 56,13 | 18,58 | 280 | 92,11 |
| 1001<Área <10000 | 553,25 | 2312 | 19,29 | 115,93 | 723 | 18,95 | 5,65 | 16 | 5,26 |
| 10001<Área <1607811 | 221,17 | 102 | 0,85 | 373,84 | 33 | 0,86 | 2,08 | 2 | 0,66 |
| Total | 1109,67 | 11988 | 100,00 | 632,02 | 3816 | 100,00 | 26,59 | 304 | 100,00 |

| CLASSIFICAÇÃO DAS ÁREAS TOTAL (VAGO + SUBUTILIZADO) | | | | | | | | |
|---|-------------------------|-----------------|-----------------|---------------|------------------------|----------------|----------------|---------------|
| Classificação | Área subutilizados (ha) | Área vagos (ha) | Área total (ha) | Área % | Nº lotes subutilizados | Nº lotes vagos | Nº lotes total | Nº lotes % |
| Área <250 | 8,74 | 109,85 | 118,60 | 2,24 | 449 | 6651 | 7100 | 28,23 |
| 251<Área <500 | 15,65 | 103,43 | 119,08 | 2,24 | 438 | 2746 | 3184 | 12,66 |
| 501<Área <1000 | 35,04 | 598,61 | 633,65 | 11,94 | 466 | 8350 | 8816 | 35,05 |
| 1001<Área <10000 | 288,81 | 1008,74 | 1297,55 | 24,46 | 907 | 4366 | 5273 | 20,96 |
| 10001<Área <1607811 | 2089,11 | 1047,30 | 3136,42 | 59,12 | 437 | 343 | 780 | 3,10 |
| Total | 2437,35 | 2867,95 | 5305,30 | 100,00 | 2697 | 22456 | 25153 | 100,00 |

Figura 17: Área de estudo vazios lotes – Estratégias de Revitalização e Dinamização PDOT/DF
Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

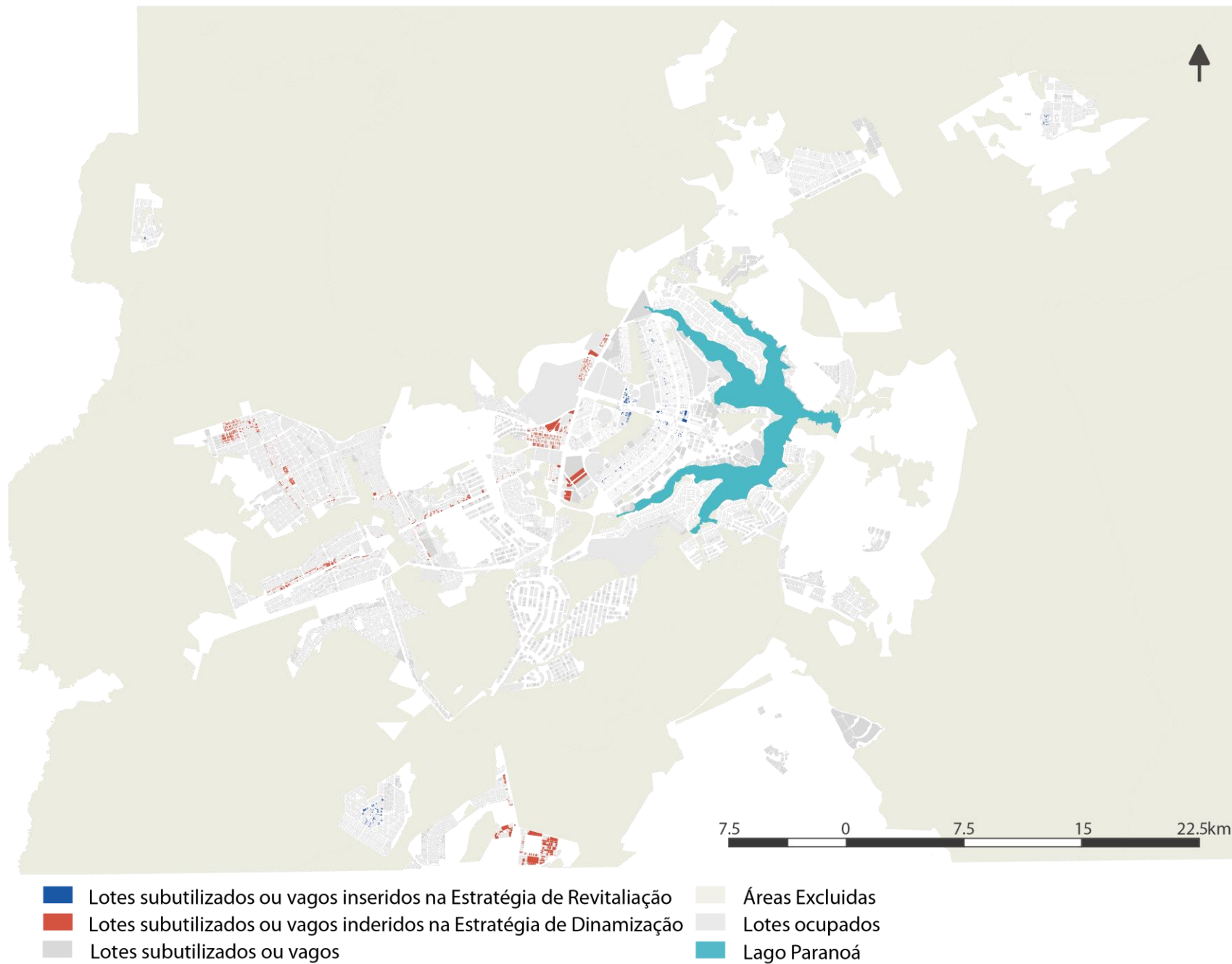


Figura 18: Área de estudo vazios lotes– Estratégias de Habitação e Regularização PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)



- | | |
|--|--|
| ■ Lotes subutilizados ou vagos inseridos na Estratégia de Regularização - ARINE | ■ Lotes subutilizados ou vagos |
| ■ Lotes subutilizados ou vagos inseridos na Estratégia de Regularização - ARIS | ■ Áreas Excluídas |
| — Lotes subutilizados ou vagos inseridos na Estratégia de Regularização - setro habitacional | ■ Lotes ocupados |
| ■ Lotes subutilizados ou vagos inseridos na Estratégia Habitacional - novas áreas habitacionais | ■ Lago Paranoá |

Tabela 11: Área e número de lotes por Estratégia PDOT/DF

Fonte: autoral com base nos dados da SEGETH (GDF, 2017)

| ÁREA E Nº LOTES POR ESTRATÉGIA - LOTES SUBUTILIZADOS | | | | |
|---|-----------------|------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| Estratégia | Nº lotes | Área (ha) | Áreas Estratégia | % relativa área de estratégia |
| Revitalização | 38 | 8,37 | 1041,93 | 0,80 |
| Dinamização | 302 | 518,59 | 6093,85 | 8,51 |
| Regularização - ARINE | 64 | 38,05 | 9857,13 | 0,39 |
| Regularização - ARIS | 104 | 17,22 | 5136,20 | 0,34 |
| Habitação | 61 | 100,96 | 7400,69 | 1,36 |
| Total | 569 | 683,19 | 29529,79 | 2,31 |
| ÁREA E Nº LOTES POR ESTRATÉGIA - LOTES VAGOS | | | | |
| Estratégia | Nº lotes | Área (ha) | Áreas Estratégia | % relativa área de estratégia |
| Revitalização | 334 | 62,70 | 1041,93 | 6,02 |
| Dinamização | 2381 | 361,09 | 6093,85 | 5,93 |
| Regularização - ARINE | 2792 | 172,82 | 9857,13 | 1,75 |
| Regularização - ARIS | 626 | 19,72 | 5136,20 | 0,38 |
| Habitação | 5112 | 372,99 | 7400,69 | 5,04 |
| Total | 11245 | 989,32 | 29529,79 | 3,35 |
| TOTAL (VAGOS+SUBUTILIZADO) | 11814 | 1672,50 | 29529,79 | 5,66 |