

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MARIARA ZAUPA TOTTI

Regularização Fundiária Plena contra a exclusão socioterritorial: o caso do Plano  
Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 do Distrito Federal

Brasília

2016

MAIARA ZAUPA TOTTI

Regularização Fundiária Plena contra a exclusão socioterritorial: o caso do Plano  
Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 do Distrito Federal

Monografia de conclusão de curso de graduação  
apresentada ao Instituto de Ciência Política da  
Universidade de Brasília, como requisito parcial à  
obtenção de grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Professor Dr. Thiago Trindade

Brasília

2016

Dedicatória

**AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todas as pessoas que me possibilitaram a vivência universitária. Agradeço a minha mãe, que sempre confiou no meu potencial e nos meus sonhos, trabalhou duro para me possibilitar persegui-los e esteve comigo em todas as etapas de dificuldades ou bonanças. Agradeço à minha avó, que também sempre apostou na minha capacidade, que teve muita paciência e carinho e sempre me lembrava do quanto eu era estudiosa. Agradeço também ao meu pai, que viveu tudo isso junto comigo da maneira que pôde, inclusive se empolgando pela política também. Agradeço também aos meus irmãos, especialmente ao Murilo e à cunhada Lumma, que conviveram em todos esses momentos com paciência e alegria, e à Marietta, ao André e ao Igor, que também se empolgaram, mas se adiantaram, e hoje têm muito a me ensinar sobre o movimento secundarista. Agradeço, enfim, a todos os meus familiares, especialmente os brasilienses, pela companhia e solidez.

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram, mesmo que indiretamente, para a construção deste trabalho.

Em primeiro lugar, às amigas de Movimento Honestinas, junto a quem eu pude perceber muros invisíveis e acreditar que nada é impossível de mudar, se formos à luta com nossos sonhos entre as armas. Foi com o Movimento Honestinas que visitei pela primeira vez uma ocupação por moradia popular, o Novo Pinheirinho, pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) do DF, em 2013. Junto a estas, acrescento as ativistas brasilienses, em especial as feministas, que também me proporcionaram uma grande transformação na percepção do mundo que me rodeia. Para fechar, agradeço aos companheiros de partido, que também me ensinaram muito neste e em outros tantos temas.

Em segundo lugar, a todas as pessoas que foram às ruas em 2013 pelo direito a uma vida digna como uma prioridade pública, em vez do lucro, em especial pelo direito à mobilidade urbana, pelo direito à Cidade. Percebo hoje que aqueles protestos, que se notabilizaram pela diversidade de pautas, demandas e perspectivas, colocaram em evidência não só o poder do povo quando se mobiliza, o que é essencial, mas também evidenciaram que a esquerda libertária tem, sim, um projeto de sociedade formulado e possível, e se sua

pulverização dificulta sua percepção, é porque ela demonstra sua completude e complexidade. Enfim, agradeço em especial aos participantes do Movimento Passe Livre (MPL), que tanto contribuíram para uma formação efetivamente coletiva sobre os temas, disseminando tantas informações e trabalhos relevantes, além de sua atuação nas manifestações em si. Agradeço, ainda, especificamente ao Paíque, também conhecido aqui como “Santarém (2013)”, que, além de ser uma referência de luta social para mim e pra militância de esquerda do DF, foi também uma referência essencial e indiscutível para este trabalho, através de sua dissertação de mestrado – cuja leitura recomendo a todas, especialmente às que se interessem pelos temas aqui tratados ou mesmo que apenas tenham interesse por conhecer as histórias e lutas da cidade que habita. Este trabalho foi tão valioso que me fez reformular diversas vezes o projeto de pesquisa, seja para incorporar reflexões, seja porque algumas perguntas já se encontravam contempladas.

Em terceiro lugar, às colegas de Programa de Educação Tutorial (PET), por todos os eventos, leituras e discussões, mas especialmente por terem apostado no projeto de construir uma extensão popular voltada para o empoderamento feminino junto ao MTST, pelo que trabalhamos tanto, ainda que os resultados tenham sido mais curtos do que planejamos.

Em quarto lugar, agradeço ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, especialmente às mulheres lutadoras, dirigentes e participantes do movimento, que sempre mostraram o quanto são aguerridas e dispostas a trabalhar em conjunto.

Sem estas participações, esta monografia não teria sido possível, pois o próprio cerne de seu projeto não teria vindo à tona, tampouco um sem-fim de informações relevantes, tantas que nem todas constam aqui. Espero ter contribuído igualmente para todos estes movimentos, que estas parcerias possam se revigorar e fortalecer daqui para frente, e, especialmente, que esta produção acadêmica também possa em alguma medida servir de contribuição como resultado e retorno do aprendizado.

Agradeço, também, a todas as pessoas que se dedicaram especificamente a oferecer a orientação necessária para a minha orientação universitária, isto é,

especificamente às professoras da Universidade de Brasília. Em especial àquelas que me orientaram diretamente: Carlos Machado, durante o programa de iniciação científica (pibic), Pablo Holmes, durante a tutoria do PET/Pol (Programa de Educação Tutorial em Ciência Política) e a primeira parte da monografia, e Thiago Trindade, durante a segunda parte da monografia. Todos estes se destacam por apostarem no potencial acadêmico e criativo das estudantes, instigando-as a suas próprias formulações e projetos de pesquisa, sem abrir mão do rigor nos trabalhos.

Por fim, agradeço a todas aquelas pessoas que optaram por compartilhar a vida comigo, a todas minhas amigas e amigos, desde as mais fluidas e breves até as mais dedicadas e persistentes. Não citarei uma a uma, mas elas quem são, pela memória partilhada e pela confiança no carinho recíproco. Citarei um, que, afinal, também foi peça essencial na construção desta monografia: desde a concepção do tema, olhando desde a obrigatória sombra até o mar de Boa Viagem e com o espírito, o coração e a sabedoria renovados pelo meu primeiro carnaval pernambucano, até a força final para o fechamento do texto, com a fé renovada por novas perspectivas de vida e de futuro. Agradeço ao Rodrigo, que me lembra sempre que a vida não é uma nebulosa de medos e fardos, mas uma dádiva de possibilidades, trabalhos e presentes.

Para concluir, agradeço ao Joaquim.

Por tudo o que virá.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APA	Área de Proteção Ambiental
ARINE	Áreas de Regularização de Interesse Específico
ARIS	Áreas de Regularização de Interesse Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito

DF	Distrito Federal
Estatuto da Cidade	Lei Federal nº 10.257/2001
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MPL	Movimento Passe Livre
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
PDL	Planos de Desenvolvimento Local
PDOT/09	Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, versão revisada em 2009. Lei Complementar nº 803/2009
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida. Lei Federal nº 11.977/2009
PPCUB	Projeto de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
PUI	Parcelamento Urbano Isolado
SEDHAB	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1.REFERENCIAIS DE ANÁLISE.....	13
1.1.Território e exclusão: cidade legal e ilegal.....	13

1.2 Reforma urbana: entre lutas sociais e instrumentos legais.....	21
2.CONSTRUÇÃO DO OBJETO: O TERRITÓRIO DO DISTRITO FEDERAL.....	30
2.1.Narrativas sobre o Território.....	31
2.2.Políticas Habitacionais e Gestão Territorial no Distrito Federal.....	37
3.A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA NO PDOT/09.....	41
3.1.As atribuições do PDOT.....	41
3.2.Análise dos mecanismos.....	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52

## Introdução

A urbanização é, sem dúvida, um dos fenômenos mais relevantes das últimas décadas no Brasil – e também o é no âmbito global, em termos econômicos, culturais e sociais, e a nível planetário, em termos ambientais e geológicos de alto impacto. Para se ter uma dimensão do que representa este processo em termos objetivos, observemos brevemente a progressão populacional. Segundo D’Ottaviano e Silva (2010), a taxa de concentração populacional em zonas urbanas brasileiras passa de 44,7%, em 1960, para 81,2% em 2000, apontando para transformações estruturais na dinâmica populacional



em quarenta anos. Estes dados apontam para causas como êxodo rural, crescimento vegetativo e extensão de áreas urbanas a áreas que até então eram rurais, inclusive com permanência de residências agrícolas em uma porção destas.

A urbanidade é frequentemente considerada componente central do prisma social, econômico e político da sociedade contemporânea, assumindo padrões inigualáveis em outros contextos históricos. Não apenas ela conforma a estrutura material em que se desenvolvem as relações sociais, como também implica em determinadas dinâmicas simbólicas que modelam as relações sociais. Desde os primórdios da sociologia, a urbanização é tida como um dos componentes da “forma geral da modernidade”, segundo Nisbet (apud Nunes, 2009), que observa congruências entre a metrópole de Simmel, a democracia de Tocqueville, o capitalismo de Marx e a burocracia de Weber. Atualmente, considera-se que a urbanização ultrapassa sua própria espacialidade, atingindo o meio rural através de redes como o agronegócio e o turismo, por exemplo. Segundo Rodrigues (2007), o Urbano torna-se referência de um conceito de modo de vida decorrente do processo de industrialização e urbanização, com diversas formas e conteúdos, em complexa unicidade com processos econômicos, sociais e políticos, abarcando a interconexão entre populações de diversos municípios, com novas formas de conexão via inovações constantes em técnicas informacionais. O Urbano seria um horizonte de transformações, sendo a Cidade seu polo de concentração e difusão de redes, ideários e equipamentos, bem como centro político e detentor de projeções sociais diversas.

Sendo assim, o que este modo de vida implica para seus habitantes? Esta questão será aprofundada no referencial teórico, portanto basta aqui trazer à tona a definição de cidade como totalidade desenvolvida por contradições e encontros ou imposições de hegemonia, estendendo-se a ela as mesmas estruturas aplicadas nas relações sociais (SANTARÉM, 2013, p. 42).

Observe-se que a produção do espaço assume relevância central na consolidação e crescimento da economia brasileira, nos últimos 50 anos, em políticas de urbanização e gestão habitacional. Trindade (2010) destaca que diversos autores corroboram para a constatação histórica de uma divisão pacífica e convergente entre capital internacional e nacional, à medida o circuito industrial era concedido a um e o imobiliário, ao outro, sob um padrão em que a urbanização se guiou pela acumulação de riqueza patrimonial e proteção e favorecimento do mercado imobiliário (TRINDADE,

2010, p. 35). Mercado este restrito, por diversos mecanismos, à população herdeira de fenótipos e posição social de colonizadores: baste aqui citar como exemplo a Lei de Terras de 1850, em conjunto com a distribuição de terras para a nova leva de imigração europeia, e suas consequências. Esta dinâmica vai alterando-se, nos últimos vinte anos, com a neoliberalização do mercado habitacional e a financeirização do capital imobiliário.

O espaço urbano vem sendo objeto de luta política no Brasil há muitas décadas, e vem. Durante o processo de redemocratização, emerge enquanto movimento social organizado pela pauta de Reforma Urbana, no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que lança a Emenda Popular da Reforma Urbana, a qual alcança assinaturas de 130 mil eleitores/as. Como resultado desta mobilização, logrou-se instituir constitucionalmente o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, por meio dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Com isso, o direito à vida digna na cidade torna-se um dos elos de repactuação nacional democrática constituinte. Esta pauta surge então “como desdobramento, no âmbito das cidades, das lutas pela reforma agrária e, portanto, muito marcados pelas questões fundamentais do acesso à terra e à moradia nas cidades” (AZEVEDO Jr, 2009; p.221). O Estatuto da Cidade, por sua vez, foi uma vitória de onze anos de articulação dos movimentos visando à regulamentação dos referidos artigos, dadas as discordâncias jurídicas sobre a forma de execução das sanções a serem aplicadas em nível municipal (TRINDADE, 2010). Em seguida à aprovação do Estatuto da Cidade, cria-se, em 2002, o Ministério das Cidades, com o objetivo de fortalecer a implementação dos mecanismos de reforma urbana criados pelo Estatuto.

A política urbana e a pauta da reforma urbana adquirem certa solidez na agenda política nacional, tanto em vias institucionais federais, regionais e locais, como entre movimentos sociais de diversos modelos. Esta solidez foi sinalizada robustamente em 2013, com os movimentos de rua mais populosos já contabilizados no país, em meio aos quais o Movimento Passe Livre (MPL) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) foram muito notabilizados como referências, entre outros. Pode-se dizer que estas foram movimentações marcadamente reconhecidas e organizadas enquanto urbanas, reunindo diversos grupos sociais e tendo entre suas pautas articuladoras temas como o aumento das passagens de ônibus e a violência policial. Ao longo da década, aliás, os chamados “movimentos sociais urbanos” passaram a englobar maior

diversidade temática, abrangendo estes temas e outros como o direito à ocupação de espaços públicos, além dos movimentos de participação política a nível local.

O Direito à Cidade tornou-se expressão comum entre vários setores da sociedade, em especial entre a juventude, e estabeleceu-se como referência ao livro homônimo de Lefebvre, lançado na França em 1968. Como tal, estabelece referência à democracia no espaço urbano, uma vez que o autor descreveu como peculiaridade da vida urbana o encontro e convívio entre diferentes grupos sociais, passando por confrontos ou reconhecimentos recíprocos de padrões em coexistência (TRINDADE, 2014, p. 111), e, a cidade, como meio deste encontro, deveria ter seu uso, concepção e gestão democratizados entre estes grupos (SANTARÉM, 2013; p. 42). Em termos específicos, dizendo respeito não só no direito à moradia ou acesso a serviços públicos ou privados de qualidade, mas também ao direito de subordinação do espaço urbano ao seu valor de uso (TRINDADE, 2014, p. 109). Desta maneira, a pauta de fundo seria que as relações urbanas deixassem de ser determinadas por estruturas opressivas, segregadoras, marginalizadoras e excludentes, ao passo que “as diferentes forças sociais podem disputar o espaço e as concepções urbanas e que daí emerge uma forma tal em que relações sociais serão constituidoras das relações urbanas” (SANTARÉM, 2013; p. 50).

Esta monografia assume como tema de discussão teórica as intersecções entre cidadania e posição no espaço urbano, compreendidas entre os temas de democracia e desigualdades, centrais à ciência política contemporânea. Como referencial conceitual de análise, se valerá prioritariamente do conceito de território, compreendendo o espaço em sua dimensão política e limítrofe, na qual se destaca a divisão entre cidade e favela, tanto simbólica quanto material, e composta em gradientes e circuitos de legitimação dos espaços, suas práticas e seus habitantes.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, aprovado em 2009, foi selecionado como caso a ser estudado por trazer uma larga lista de ocupações a serem regularizadas por toda a circunscrição do distrito. Observando esta situação desde o paradigma de exclusão socioterritorial que será explanado no Referencial Teórico, entende-se que o PDOT sirva como ferramenta de reconhecimento, incorporação e legitimação dos habitantes de áreas irregulares, alçando-os à dimensão de cidadãos legítimos, com acesso a serviços públicos potencializado via reorganização espacial, distribuição de recursos e mesmo reconhecimento destes como moradores do

Distrito Federal, circunscritos à sua jurisdição. Assim, esta legislação carrega um potencial de alteração de fronteiras de território, nos termos que serão colocados na seção a seguir, promovendo uma expansão da área de “cidade legítima” até áreas marcadas pela exclusão e pelo signo de “favelas”, as quais seriam incluídas a circuitos comerciais e imobiliários formais. Esta inclusão pode ser “plena”, caso sejam mantidas possibilidades de autodeterminação, manutenção de modos de vida e co-criação do espaço, ou não, caso conduza a um aumento de custo de vida e conseqüente nova onda de periferização e exclusão, pareada ainda a um avanço de domínio de aparatos repressores nas áreas. No segundo caso entram também as situações em que as áreas passíveis de regularização não sejam regularizadas, e sim sofram pressão para se redistribuírem e locomoverem aos novos setores habitacionais a serem construídos, incentivando a população a se retirar e assim enfraquecer o reconhecimento da área a ser regularizada. Para apreensão da efetividade do PDOT para sanar estas questões, será utilizado como parâmetro o conceito de regularização fundiária plena, a ser apresentado nos referenciais teóricos.

Em vista disso, o estudo abordará a seguinte pergunta de pesquisa para análise documental: *São encontrados mecanismos de regularização fundiária plena no PDOT de 2009 do Distrito Federal?*

Para os limites desta monografia, não serão estudados os impactos efetivos da aplicação da legislação no Distrito Federal, mas apenas os mecanismos legais descritos no documento. Após a explanação dos referenciais analíticos, seguir-se-á a uma breve contextualização sobre a cidade a ser estudada, desde as narrativas que conduzem a diferentes percepções sobre seu espaço até uma descrição de algumas medidas de provisão habitacional adotadas por governos locais, estruturando seu mercado de terras. Uma vez realizada a contextualização, a atenção será enfim voltada à leitura do documento em análise.

A monografia se prestará a analisar o conteúdo de uma legislação específica, que objetiva o ordenamento territorial de uma área metropolitana, conforme estejam previstas nesta as ferramentas disponíveis por legislação federal para inclusão social territorial. Tratando-se do conteúdo escrito de uma legislação, não trato aqui sobre os impactos reais dela decorrentes, compreendendo que ela pode ser aplicada de maneiras diversas conforme a gestão política que a tome como diretriz, mas que ela pretende-se uma via, embora diversa e por vezes controversa, de atuação estatal perante os conflitos que se apresentam no espaço a que se aplica.

Primeiramente, tratarei do debate sobre desigualdades sociais em meio urbano, apresentando discussões sobre território, inclusão e exclusão. Em seguida, no segundo capítulo, trarei à tona o Estatuto da Cidade, que se apresenta como mecanismo de Reforma Urbana, e listarei as ferramentas que este dispõe para a reversão do quadro de exclusão nas cidades.

## 1. Referenciais de Análise

Como podemos abordar analiticamente uma Cidade, do ponto de vista da Ciência Política? Existe uma multiplicidade de maneiras, dispostas entre áreas de estudo de gestão, participação política, comportamento político, estudos de movimentos sociais e de grupos de pressão, etc. Em determinadas vias, a Cidade aparece como espaço neutro, objeto de disputa; em outras, aparece como estrutura definidora de matrizes sociais, econômicas, culturais e políticas; ou mesmo como o objeto em si, a ser qualificado técnica ou artisticamente. Como foi elaborado na introdução, busco identificar a Cidade como parte da sociedade e seus conflitos, como materialização de formas de poder e relações de força herdadas do passado e remoldados aos tempos atuais (SANTARÉM, 2013; p.35).

### 1.1 Território e Exclusão: Cidade ilegal e legal

Existem diversas dimensões pelas quais as estruturas sociais se associam ao espaço urbano. Souza (2013) nos apresenta um detalhamento destas interfaces entre aspectos da sociedade e o espaço social, que é compreendido como uma “superfície terrestre apropriada, transformada e produzida pela sociedade” (SOUZA, 2013; p. 22), que, enquanto tal, é materializado e significado por grupos sociais e torna-se condicionante de relações e processos sociais. Entre as ferramentas conceituais sistematizadas pelo autor estão: a produção do espaço, relacionada à dimensão econômica; a organização espacial, relacionada à dimensão distributiva; o lugar, relacionado à dimensão cultural-simbólica; e o território, relacionado à dimensão mais estritamente política.

*A produção do espaço* refere-se à produção material do ambiente construído, através de processos de acumulação e geração de lucro. Em algumas abordagens, marcadamente entre as marxistas, este aspecto assume centralidade, pois identifica-se que este seja, em alguma medida, determinante dos demais. Aqui entre a lógica de produção de exclusões em meio urbano pelo mecanismo de especulação imobiliária, como veremos adiante. Por outro lado, esta perspectiva é corroborada pela observação da centralidade da construção civil na macroeconomia da maioria dos Estados, do porte de empresas transnacionais que atuam na área e seu impacto na formação de uma hegemonia urbanística globalizada, e das íntimas relações entre empreiteiras e as elites

estatais no Brasil, conforme vem sendo demonstrado em diversos esquemas de corrupção que vêm à tona.

Nesta sistematização, o conceito de *lugar* demarca o espaço que é vivido, experienciado e percebido de diversas maneiras por diversas pessoas, tornando-se “portador” de identidades, imagens e sentidos. Associado a ele, está o conceito de *paisagem*, que se aplica aos sistemas de significados agregados a percepções visuais, que condicionam percepções de normalidades, e, portanto, sensibilidades e socializações diversas. A relação entre os dois torna-se mais nítida quando a “modernização” de bairros, pela construção de prédios e obras públicas que reverenciam um determinado conceito estético e cultural, torna-se um constrangimento a formas de convivência anteriores e mais “tradicionais”, forçando a expulsões ou modificações comportamentais. A mobilização de identidades de lugar entre estruturas de poder e defesa de modos de vida afrontados é tema recorrente nas dinâmicas contemporâneas de cosmopolitização, ainda que não sejam fenômenos de todo inovadores, apenas multiplicados em uma ordem de altíssima relevância, a nível global. Souza (2013, p. 121) observa que a ampliação e o aprofundamento da democracia podem implicar em afrontamentos necessários e a relações tradicionais e identitárias, em processo conturbado por diferenças e desigualdades. A temática é objeto de profundos debates entre cientistas sociais contemporâneos – em alguma medida, o reconhecimento tradicional das cidades, que data do período de encerramento do feudalismo europeu, associa diretamente estes processos, mas, em outros ambientes, estes afrontamentos não são identificados a democratização, e sim a dominação e colonialidade.

Ainda de acordo com Souza (2013), a *divisão espacial do trabalho* refere-se à disposição espacial e acesso a recursos sociais, ou seja, trata-se da aplicação espacial da qualidade distributiva presente na sociedade. Assim, é através desta perspectiva que se apontam mais nitidamente os padrões de segregação meio urbano, abrindo-se a um largo leque de temas sobre as desigualdades diárias e a precarização da vida. Entram aqui a oferta e qualidade de empregos disponíveis, mas também temas como o déficit de moradias, acompanhado pela enorme quantidade de imóveis desocupados, a distribuição e qualidade de equipamentos públicos como escolas, hospitais, serviços de saneamento e disposição de água potável, serviços de transporte público, iluminação, segurança, etc.

Por fim, o conceito de *território* é qualificado pelo autor conforme o exercício de poder no espaço, em sua qualidade de determinação de fronteiras de domínio, governo ou influência sobre o espaço e seus habitantes. Os territórios, bem como os

lugares, são caracterizados como campos de forças, persistindo conquanto persistirem as relações sociais que os projetam espacialmente. Eles não se limitam às descrições cartográficas, e podem se configurar como áreas múltiplas, informais ou mesmo pouco identificadas.

Compreendo que o conceito de *território* se torna especialmente relevante para a análise que se segue por observar que, no processo brasileiro de urbanização, os demais critérios citados estiveram submetidos a uma determinada forma de dualidade entre áreas consideradas legítimas ou ilegítimas ao Estado e ao mercado imobiliário formal, isto é, de inclusão ou exclusão aos limites legítimos do território estatal. Apesar de serem em algum nível incluídos em sua área de domínio, governo ou influência, as áreas de cidade periférica ilegal estão, ao mesmo tempo, fora deste domínio, tanto por serem em algum grau excluídas de direitos e serviços como por se associarem a circuitos paralelos e geralmente autogestionados de promoção destes. Buscarei apontar esta situação pelos binômios Centro-Periferia e Cidade vs. Favela. No caso de Brasília, como veremos adiante, esta distinção foi notavelmente explícita. Mas, em todas as metrópoles do Brasil, esta divisão se colocou de forma acentuada, conforme por notabilizado por diversas autoras que associaram as cidades latino-americanas ao modelo Centro-Periferia. Ainda, foi igualmente observado por diversas autoras que esta divisão se realizou conforme uma lógica de segregação de critério racial.

Santarém (2013) parte de uma revisão desta literatura sobre urbanidade e racialidade para afirmar que a cidade Brasília se constituiu e segue se constituindo por meio de conflitos sociais que se vinculam a linguagens de fenótipos raciais. Assim, com a literatura levantada, afirma que a população negra foi alvo de todos os processos de periferização no Brasil, não enquanto composição populacional exclusiva das localidades segregadas e precarizadas, mas como presença determinante para a determinação social do espaço.

Esta afirmação corrobora à conformação do espaço urbano pela via de segregação espacial, conforme proposto por Villaça (*apud* Trindade, 2014, p. 45), enquanto processo pelo qual há uma tendência à concentração espacial de diferentes camadas sociais em diferentes conjuntos de bairros metropolitanos. Este processo configuraria-se dialético e dinâmico, sem a implicação de uma homogeneidade populacional exclusiva de habitantes, trabalhadores ou transeuntes, mas caracterizando-se pelo viés de hegemonia dos espaços. Podemos apreender que esta hegemonia de



presença também configura hegemonias nas características do espaço, sejam as “simbólicas”, mediante as vivências por ali marcadas, ou “materiais”, configurando a própria hegemonia de presenças desde a distribuição de recursos entre os espaços e entre habitantes, e a produção do espaço em si. Santarém (2013) marca a relevância das chamadas “fissuras urbanas” (Castello, 2008, *apud* Santarém, 2013, p. 85), em abordagem que corrobora para o conceito acima proposto, atentando para situações em que a segregação não implica apenas uma homogeneidade nos espaços, mas também a estratégias de deslegitimação de narrativas subalternas, de pessoas entendidas como alheias ao espaço, apesar de estarem presentes nele, o transitarem, habitarem, produzirem e reproduzirem.

Santarém (2013) traz à tona que, nestes espaços separados, os diferentes povos que se instalaram no continente estabeleceram diferentes sociabilidades, e os conflitos centrais estabelecidos nestas sociedades decorrem, direta ou indiretamente, de suas defesas de perspectivas e objetivos históricos perante os demais projetos, especialmente entre os povos subalternizados e os projetos de desenvolvimento capitalista (SANTARÉM, 2013, p. 27). No processo de territorialização destas áreas cujos povos estabeleceram dinâmicas em alguma medida independentes do Estado e Mercado formal, dariam-se as práticas de desqualificação de práticas, conhecimentos e patrimônios tradicionais (SANTARÉM, 2013, p. 129), e a qualificação destas áreas como “zonas de sombras”, promovendo sua marginalização e estigmatização enquanto territórios perigosos que demandavam intervenção. Nestas áreas “periféricas”, a presença estatal não haveria se consolidado por oferta de infraestrutura e serviços públicos, mas prioritariamente por atuação policial (SANTARÉM, 2013; p. 26).

Associando esta perspectiva da territorialização de povos, sociabilidades, tradições e perspectivas históricas à perspectiva de Centro e Periferia, encontramos o estudo de Valladares (2005) sobre o surgimento da ideia de favela entre a elite letrada do Rio de Janeiro. Valladares (2005) aponta que o ideário “Cidade vs. Favela” forma-se, na antiga capital, como atribuição de correspondência ao ideário “Sertão vs. Litoral”, herdando deste uma série de estigmas civilizatórios. O cenário da “Favela” teria seu mito de origem associado à Guerra de Canudos, pela história da ocupação do Morro da Providência (Morro da Favella), em 1887, e pela identificação pela elite intelectual de elementos em comum entre os dois cenários: centralmente, pela percepção de uma situação de miséria e de ameaça à civilização colonizadora, reconhecida ora por

“Cidade”, ora por “Litoral”. A imagem tornaria-se referência a um microcosmo diverso, alheio e contracorrente à ordem estabelecida no local de fala, tanto em seu aspecto moral quanto em termos de poder. Já à época, a denominação “favela” alastrou-se a “qualquer conjunto de barracos aglomerados sem traçado de ruas nem acesso aos serviços públicos, sobre terrenos públicos ou privados invadidos” (VALLADARES, 2005, p. 26) – definição que caracteriza um tipo de estrutura de construção e pavimentação, e um tipo de relacionamento com o Estado enquanto acesso a serviços públicos e reconhecimento burocrático-legal.

A favela herda, igualmente, caracterizações atribuídas pelo discurso higienista ao Cortiço, segundo Valladares, tais quais: “locus da pobreza”, moradia da “classe perigosa” e polo propagador de doenças de vícios. No século XIX, o Cortiço torna-se alvo das primeiras Reformas Urbanas (e guerras civis urbanas), para erradicação das habitações, para saneamento e para “civilização” das áreas. No século XX, o Estado passa a se dedicar à expurgação das favelas, à regulação de salubridade de moradias e à realização de grandes projetos urbanísticos, notando-se, inclusive, que as primeiras campanhas de Remodelamento do Rio de Janeiro reuniram entre seus idealizadores, além dos médicos sanitaristas, também urbanistas e corretores de imóveis. Acabar com as favelas seria consequência natural da contraposição destes territórios à racionalidade técnica e regulação – e valorização – da cidade como um todo. A autora ressalta que sua ação serviu

“como testemunho da mobilização desses novos atores econômicos em favor de uma nova maneira de ver o desenvolvimento da cidade, em que valorizar o seu capital equivaleria a valorizar a cidade em seu conjunto e não apenas construir novos bairros modernos” (VALLADARES, 2013, p. 45).

Esta abordagem persiste, mas se modifica por processos de progressivo reconhecimento estatal das favelas, iniciados com o Código de Obras de 1937, dando margem para que a abordagem pelo poder público e pela academia se moldasse em torno do controle social e da gestão destes espaços de maneiras variadas ao longo das décadas seguintes. Maricato (2003) aponta que a partir da década de 1980 a abordagem estatal teria passado da remoção à urbanização das favelas tendo em vista que a produção de novas moradias não seria suficiente para o impasse que estas áreas representava, tanto por dimensões “fáticas” como a quantidade de moradias a serem supridas, como pela luta dos moradores por sua permanência. Com a estratégia de urbanização, os recursos estatais seriam otimizados, aproveitando os recursos já dispendidos por auto-construção e responsabilizando-se por instrumentos coletivos, tais

quais pavimentação, saneamento, entre outros. Observe-se que, de acordo com Bonduki (2008), as políticas habitacionais teriam passado de programas de produção de conjuntos habitacionais a programas de concessão de créditos para financiamento de material de construção ou aquisição de imóveis, a partir da gestão federal de Fernando Henrique Cardoso.

A temática é profícua. Para encerrar a exposição desta perspectiva, resta relembrar a Lei de Terras de 1850, marco fundante do reconhecimento jurídico da estrutura fundiária brasileira. A referida legislação prestou-se à revalidação de sesmarias, sistema de distribuição de terras estatais para colonização agrária, mediante apresentação de títulos de concessão real ou compra documentada – as terras que não se enquadrassem nestes termos ou em outros condicionantes como habitação e cultivo tornariam-se “terras devolutas”. Neste momento, surge a figura do “posseiro”, agente ao qual era permitida a permanência em propriedades, mas desprovida de resguardo legal, segundo Taglietti (2014), em regime de instabilidade e sujeição. Uma vez ajustada a regulação de propriedades, elas tornaram-se sujeitas a impostos e seu acesso passou a ser exclusivamente via comércio, intalando-se sua apropriação privada sob reconhecimento público. Esta alteração no regime de propriedade estava, é claro, relacionada ao processo de abolição da escravatura, que foi iniciado e arrematado legalmente em 1850 e 1888, respectivamente com a Lei Eusébio de Queiroz e a Lei Áurea. Além de instalar a ilegalidade da população não-branca ao acesso da terra, esta medida foi utilizada para financiar a política de imigração branca europeia, que viria a substituir o trabalho escravo por trabalho assalariado, e para substituir o sistema escravocrata pelo de comercialização da terra, assumindo esta as funções de bem econômico e jurídico, mercadoria e capital, às quais eram anteriormente submetidas as pessoas escravizadas, ou seja, funcionou em larga medida para reorganizar o sistema econômico, substituindo a propriedade central (TAGLIETTI, 2014). Esta legislação é determinante em larga medida pela larga extensão de terras irregulares, uma vez que a regularidade foi hegemonicamente concedida a latifúndios ou a Sobrados e Casas Grandes escravocratas, e pela sujeição dos demais moradores a um regime de instabilidade, em que a permanência em propriedades era desvinculada de resguardos legais, que pode ser representado pelas campanhas da mídia nos anos 90 em torno do “sonho da casa própria”.

A questão fundiária, que era um problema agrário à época da Lei de Terras, tornou-se também problema urbano na segunda metade do século XX. D’Ottaviano e

Silva (2010) relembram que a população urbana passou de 18,8 milhões de habitantes, ou 26,3% do total, em 1940, para 138 milhões, ou 81,2%, em 2000, implicando em 120 milhões de pessoas abrigadas ao largo de sessenta anos, via êxodo rural, crescimento vegetativo ou inclusão de residências agrícolas em circunscrições urbanas. Marcadamente, pelo adensamento de assentamentos irregulares via verticalização residencial ou pela consolidação de novos assentamentos. Os loteamentos clandestinos já não poderiam ser considerados sintoma adverso do modelo, mas o próprio modelo de desenvolvimento urbano, quando se tem em vista que está presente mesmo em cidades pequenas: em 40% das cidades com menos de 20 mil habitantes (FERNANDES, 2006, *apud* D’OTTAVIANO E SILVA, 2010).

Assim, conformam-se circuitos paralelos de mercado imobiliário “legal” e “ilegal”. Citando Maricato, Trindade (2014) traz a ideia de que aos pobres é permitido pelo Estado o direito de ocupação ou moradia, mas não o direito à cidade – isto é, eles podem ocupar determinadas áreas, sub o jugo de ilegalidade, sendo toleradas porquanto vias de amortecimento de tensões sociais, desde que estejam fora dos territórios requisitados pelo mercado imobiliário (TRINDADE, 2014, p. 117). Santarém (2013) aponta que a dicotomização entre terra urbana legal e ilegal, referente às classes pobres, serviu posteriormente a

“processos de barateamento da mão de obra e crescimento do exército industrial de reserva, marginalização de setores sociais expressivos e valorização de espaços urbanos que até então não eram mercantilizáveis” (SANTARÉM, 2013, p. 26).

Esta distinção serve, ainda, aos que se compreende por *especulação imobiliária*. Trindade (2010) identifica-a como a principal orientação de crescimento da urbanização brasileira, desde seu início, o que aponta condizer com a hipótese da propriedade no sistema pós-escravocrata ter se tornado a posse de terra. O autor explica a especulação imobiliária como transferência de renda de setores produtivos da economia aos proprietários de terras, de maneira que estes proprietários deixam os espaços abandonados aguardando por sua valorização conforme investimentos em infraestrutura e serviços urbanos. Entre outros mecanismos especulativos, o espraiamento da mancha urbana é realizado principalmente de duas maneiras: por extensão de serviços à periferia, a partir de mobilização da população precarizada, ou por ações estatais de gestão urbana, pela criação de conjuntos habitacionais em áreas distantes, às quais posteriormente deverão ser estendidos os públicos; em ambas situações, os terrenos interstícios que foram reservados à especulação são valorizados

pelo acesso a estes recursos e pela transformação de seu status de localização (TRINDADE 2010, p.31). Ou seja: a produção de periferias torna-se valor agregado às rendas de especuladores, ao passo em que a população que lutou pela construção e valorização das localidades, mesmo sem ter acesso aos termos de posse, tende a ser expulsa dos espaços pela elevação de custo de vida decorrente da valorização imobiliária da área. Além da população residente nas áreas periféricas agregar valor às áreas centrais enquanto força de trabalho, seja na produção da cidade, em empregos na construção civil, ou na reprodução da vida na cidade, em uma ampla gama de empregos de manutenção ou de serviços, a própria produção de valor agregado às áreas periféricas transforma-se em lucro para aqueles possuidores dos meios necessários para tal. Aponto que, aliado a estes mecanismos, existe ainda a grilagem de terras, produtora em larga escala de parcelamentos ilegais via extorsão, vendendo-se os terrenos sob documentação inválida, prática muitas vezes promovida por especuladores.

Através dos mecanismos de produção da cidade via especulação imobiliária, a cidade torna-se fragmentada, e assim, além de desnecessariamente grande e desarticulada, também sustenta infraestrutura ociosa, gerando encarecimento dos serviços públicos urbanos, bem como encarecimento do custo de vida e de imóveis para compra ou aluguel, levando a consecutivos deslocamentos da classe empobrecida a áreas mais isoladas e precarizadas. Gera-se, assim, a *localização* como riqueza socialmente produzida, em torno da qual se instalam disputas de apropriação (TRINDADE, 2014, p. 105), e observa-se o fenômeno de déficit habitacional pareado por estoque de domicílios vagos (SOUZA, 2013; p. 73).

Fazendo referência à obra “Enclaves fortificados: a nova forma de segregação urbana”, escrita por Teresa Caldeira em 1997, Trindade (2010) aponta ainda a uma nova dinâmica de segregação espacial, marcada pela proximidade imediata entre extremos de desigualdade, separados por muros e instrumentos de vigilância, dinâmica presente na proliferação de condomínios fechados de elite que se deslocam às periferias dos centros urbanos. Esta nova tendência seria marcada por uma auto-segregação, estabelecendo espaços exclusivos e em certo grau de desconexão à cidade – em autonomia em relação ao espaço público, tendo sua organização voltada para dentro (TRINDADE, 2010, p. 41) e com a convivência com as demais classes restrita à situação de trabalho subalterno. Nesta contraposição entre “comunidade” e “cidade”, pretende-se uma suposta independência da esfera pública, sob a ideia de que “direitos sociais precisam ser comprados” (TRINDADE, 2010, p. 48). O ponto talvez mais relevante à nossa

análise é que este fenômeno cria um novo circuito ilegal de produção do espaço urbano (TRINDADE, 2010, p. 21), uma vez que grande parte delas localiza-se em perímetro rural, e muitas vezes inclusive com ferimento a legislação ambiental, inviabilizando seu loteamento e comercialização regularizada – sendo, inclusive, a conversão de terra rural em urbana mais um mecanismo de valorização da terra. Nesta perspectiva, dedicam-se a influenciar as legislações municipais de zoneamento urbano e uso do solo.

## 1.2 Reforma Urbana: entre lutas sociais e instrumentos legais

A percepção da desigualdade e da segregação em espaço urbano não é novidade à população brasileira. Ao passo em que afigura-se como problema, a urbanização torna-se também objeto de mobilização. A luta política por Reforma Urbana vem à tona na forma de movimento social organizado à disputa institucional democrática durante o processo de redemocratização, unificado no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). A articulação teria se iniciado na década de 60 como um desdobramento das pautas de acesso à terra e moradia entre as lutas por reforma agrária (AZEVEDO Jr, 2009; p. 221). Durante o processo constituinte, o MNRU atingiu a quantia de 130 mil assinaturas pela Emenda Popular pela Reforma Urbana, conquistando um capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988, inserindo o tema como elo necessário para a repactuação nacional. Como resultado, são incluídos os artigos 182 e 183 à Constituição Federal, sob um claro viés de promoção de justiça social e redistribuição entre cidadãos/ãos. Institui-se a política de desenvolvimento urbano por atribuição municipal, objetivando a função social da propriedade e da cidade e o bem-estar de sua população, tendo como dispositivo básico o Plano Diretor e trazendo penalizações progressivas a propriedades subutilizadas, bem como a regulamentação do usucapião urbano. Instalam-se, entretanto, discordâncias jurídicas sobre a maneira que os municípios poderiam ou deveriam executar as sanções aplicadas a propriedades em descumprimento de função social (TRINDADE, 2010). Em virtude disso, os movimentos sociais prosseguem por 11 anos articulados pela aprovação do Estatuto da Cidade, que serviria de lei específica de regulamentação aos artigos constitucionais.

Como já foi largamente apontado, a política urbana interessa a esta monografia à medida em que promova inclusão e justiça social, selecionando-se como ferramenta a regularização fundiária, sob o seguinte aspecto:

“entendemos que a regularização deve ser entendida não apenas como a obtenção do título de propriedade do imóvel, representando o corolário do direito da propriedade do imóvel em nossa sociedade, mas também como forma de direito à cidade e garantia do acesso à moradia digna, acompanhada das benfeitorias urbanas (infraestrutura, serviços etc.) e habitacionais mínimas necessárias” (D’OTTAVIANO E SILVA, 2010, p. 204)

“Como já indicado pela ideia da regularização fundiária plena, todo projeto de regularização da posse (jurídica ou administrativa) tem necessariamente que vir acompanhada da urbanização efetiva (arruamento regular, implantação de infraestrutura e serviços públicos) e da presença efetiva do poder local.” (D’OTTAVIANO E SILVA, 2010, p. 210)

Estes autores apontam que o conceito de regularização hoje está em disputa, entre referir-se estritamente à legalização jurídica e titulação dos lotes, independente da sustentabilidade socioambiental, ou enquanto política compreensiva de dimensão urbanística, ambiental e social. Para Maricato (2003), a regularização fundiária – jurídica – aparece como complemento natural da urbanização, sendo largamente precedida por esta, pois a regularização passaria por mais entraves, como a simples negação política do princípio ou a fragmentação do processo entre uma série de etapas por diversas instituições. Cabe a pergunta se esta urbanização promovida tem se prestado à promoção plena de sustentabilidade socioambiental ou apenas à aceitabilidade destes espaços em seus meios circundantes.

D’Ottaviano e Silva (2010) incluem ainda mais um elemento para a resolução do problema social integral dos assentamentos irregulares: a presença efetiva do poder local. Assim, os autores apontam para o conceito de **regularização fundiária plena**, composto por *regularização de posse, presença efetiva do poder local e urbanização efetiva*. A legalização da posse seria a condição mínima necessária para combater a desigualdade socioespacial, seja por questões burocráticas como o acesso a financiamento habitacional, direito sucessório e valorização imobiliária, ou por questões de segurança e bem-estar, como o fim da ameaça constante de despejo e a conseqüente abertura a novas e revigoradas condições de construção de uma vida comunitária e um ambiente mais receptivo.

Em vista deste panorama, quais são as condições legais atualmente disponíveis para promover a inclusão social via regularização fundiária plena?

D'Ottaviano e Silva (2010) apontam que o Estatuto da Cidade, enquanto novo marco regulatório da política urbana nacional, modifica a própria natureza do planejamento urbano, que deixa de ser apenas regulatório e passa a condicionar operações de aquisição e utilização de imóveis urbanos e da própria cidade a partir de um prisma social – isto é, submete a própria dinâmica de preços imobiliários a uma diversidade de regulações, entre elas o reconhecimento do direito de permanência de moradores de assentamentos consolidados. Esta mudança se dá ao passo que o Estatuto acata o conceito de propriedade mas atribui-lhe uma nova qualificação principiológica, mudando sua natureza constitucional ao regular a política urbana *desde* a função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade, aprovado como a Lei 10.257 de 2001, define as Diretrizes Gerais da Política Urbana e descreve seus Instrumentos, e ainda normatiza sobre o Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade. Ele estabelece, assim, os critérios acordados para normas de ordem pública e interesse social a respeito da propriedade urbana. Entre vários autores, entende-se os instrumentos do Estatuto dispostos no segundo capítulo como “uma gama de instrumentos legais à disposição dos municípios (...) para a construção de um novo padrão democrático e igualitário de cidade” (AZEVEDO Jr, 2009; p. 222). Uma maneira de organizá-los é:

“Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua **função social**, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado); Instrumentos de **regularização fundiária**, como o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social; Instrumentos de **gestão democrática da cidade**: conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança” (SAULE JR., 2001: 11-12; *apud* TRINDADE, 2010, p. 56)



Cada um destes tipos de instrumento age conforme uma função de orientação à Reforma Urbana. Os instrumentos associados à função social e à gestão democrática da cidade são salientados por Trindade (2010, pp. 56) em face ao mecanismo de retenção especulativa da terra, a especulação imobiliária. Estes dois aspectos atacariam diretamente os mecanismos de produção e reprodução das desigualdades socioespaciais, isto é, retenção especulativa da terra e as características oligárquicas do sistema político brasileiro (TRINDADE, 2010, pp. 56), promovendo a democratização, respectivamente, da propriedade da terra urbana e do próprio Estado (TRINDADE, 2010, p. 63). Com a retração da especulação imobiliária, espera-se a promoção de características mais igualitárias nas cidades, descartando-se seu crescimento desordenado e espraiamento desnecessário. O autor enquadra estes aspectos dentro dos modelos redistributivo-regulatório e distributivo, que, segundo Ribeiro (2003, apud Trindade, 2010, p. 61), estariam presentes no Estatuto de maneira a, respectivamente, financiar a amenização das desigualdades pela captura de renda real da expansão urbana, ao subordinar o uso da propriedade a interesses coletivos, e prover a distribuição de serviços e equipamentos urbanos, marcadamente através da regularização fundiária e urbanização de favelas.

Voltando aos mecanismos de regularização fundiária plena, encontramos em Azevedo Jr. (2009) dois tipos de instrumento de interesse no Estatuto: aqueles relacionados à dimensão de habitação, produção de novas moradias, urbanização e regularização fundiária de assentamentos formais; e aqueles vinculados à dimensão de equalização de padrões de urbanização e de produção de áreas urbanizadas.

Entre os primeiros estão o Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a Concessão do Direito Real de Uso e Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, e as Zonas de Interesse Social. O *Usucapião Especial de Imóvel Urbano* é um mecanismo de aquisição de propriedades privadas através da permanência incontestada e contínua por um determinado período de tempo, e que pode ser aplicado também de maneira coletiva, em áreas nas quais a delimitação dos lotes por habitante seja difusa. D'Ottaviano e Silva (2010) apontam que esta é uma forma originária de aquisição de propriedade, por prescindir de relação fundiária preexistente com o/a proprietário/a anterior. A *Concessão do Direito Real de Uso* e *Concessão Especial de Uso para fins de Moradia* são aplicações do usucapião a propriedades estatais, sob critérios semelhantes, sendo o primeiro referente a uma prerrogativa do poder público e o segundo a um direito do/a ocupante, e ambos passando por limitações referentes a áreas

de risco ou estratégicas. E as *Zonas de Interesse Social* são áreas delimitadas no zoneamento urbano municipal que devem ser reconhecidas como prioritárias nos processos de urbanização e regularização e às quais devem ser instituídos parâmetros regulatórios específicos de parcelamento, ocupação e uso, visando sua facilitação.

Entre os segundos, Azevedo Jr (2009) cita a *Concessão Onerosa do Direito de Construir*, as *Operações Urbanas Consorciadas* e a *Contribuição de Melhoria*. A *Concessão Onerosa do Direito de Construir* aplica uma taxa aos investimentos de maior densidade construtiva, tendo em vista a necessidade de implantação de infraestrutura decorrente dos empreendimentos, vindo a onerar mais as áreas de maior concentração de renda e valorização imobiliária, com vistas a maior equalização. As *Operações Urbanas Consorciadas* visam a distribuição do custeio entre setor público e privado em grandes obras públicas de urbanização, buscando evitar a lógica privada de investimentos públicos. Por fim, a *Contribuição de Melhoria* busca igualmente desonerar as contas públicas.

Seguindo na delimitação do escopo, volto-me aos mecanismos de garantia mínima de regularização fundiária plena, isto é, aos mecanismos de legalização de posse. D'Ottaviano e Silva (2010) descrevem duas espécies de usucapião aplicadas atualmente no Brasil: uma judicial, garantida através de sentença, e outra administrativa, garantida no âmbito do poder executivo.

Estes autores apontam a quatro modalidades de usucapião judicial: a *Usucapião Extraordinária*, a *Usucapião Ordinária*, a *Usucapião Especial Urbana ou Constitucional*, e a *Usucapião Urbana Coletiva*. A modalidade *extraordinária* foi criada no Código Civil de 1916 para posse contínua e ininterrupta declarada por 20 anos, dispensando demonstração de boa-fé, cujo tempo mínimo foi reduzido para 15 anos em 2002. A modalidade *ordinária*, também conhecida como documental ou tabular, foi criada no Código Civil de 2002, para possuidores que demonstrem origem da posse e boa-fé, permanecendo na posse por dez anos, ou por cinco anos, em casos de aquisição onerosa de propriedade produtiva cujo título tenha sido cassado. A últimas duas modalidades foram criadas com o Estatuto da Cidade: ambas exigem caráter pacífico da posse contínua ininterrupta por ao menos cinco anos e a inexistência de outros imóveis em nome do/a beneficiário/a, sendo a modalidade *especial urbana ou constitucional* referente a imóveis de até 250 m<sup>2</sup>, de proprietário/a individual, e a

modalidade *urbana coletiva*, referente a lotes superiores a 250 m<sup>2</sup>, de moradia conjunta de mais de uma família, onde não se possa individualizar a porção por possuidor/a. D'Ottaviano e Silva (2010) assinalam que a última modalidade demarca o caráter da nova natureza da propriedade formulada pelo Estatuto, ao socializar o direito à propriedade. Além disso, nestas últimas duas modalidades o rito de tramitação passou a ser sumário, aplicando maior agilidade ao processo.

A usucapião administrativa descrita por D'Ottaviano e Silva (2010) é um instrumento criado pela Lei nº 11.977, de 2009, que, paralelamente a instituir o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), abre um capítulo para atualização dos mecanismos de regularização fundiária de assentamentos urbanos. Esta seção da legislação busca especificamente “preencher lacunas” pertinentes ao que define como Regularização Fundiária de Interesse Social, referente a assentamentos irregulares objeto de moradia de população de baixa renda ou a áreas definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por legislação municipal. Os procedimentos para aquisição dos imóveis em situação de irregularidade são diferenciados entre este tipo de regularização fundiária e um segundo, categorizado como Regularização Fundiária de Interesse Específico, que abrange as demais formas de ocupação irregulares que não se enquadram nestes critérios. Outra definição importante criada é a de Área Urbana Consolidada, relevante porquanto a irreversibilidade dos assentamentos é geralmente um critério aplicado à persecução de sua regularização ou remoção e realojamento. Assim, a área urbana consolidada passa a ser parcela de terra incluída em perímetro urbano, com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, e com presença de malha viária e ao menos dois equipamentos de infraestrutura urbana, referentes a serviços como esgoto, energia elétrica, provisão de água, etc.

Nesta modalidade de usucapião, os parâmetros materiais são os mesmos da modalidade de usucapião especial urbana ou constitucional, mas atribuindo à administração pública e aos demais legitimados prerrogativas para realizar o processo por procedimentos burocráticos que prescindem de intervenção judicial. Estas prerrogativas são concedidas pelos instrumentos de demarcação e legitimação de posse e são direcionadas a áreas ocupadas por populações de baixa renda. A transmissão não pode ser enquadrada como coercitiva, segundo D'Ottaviano e Silva (2010), pois exige notificação do/a proprietário/a ao averbar-se o auto de demarcação, cabendo a este/a promover impugnação ou ainda reivindicar sua propriedade em até cinco anos após o

registro de legitimação de posse. Segundo os autores, a usucapião administrativa é caracterizada, particularmente, pela inércia ou descaso do/a proprietário/a titular anterior.

A descrição destes procedimentos é a que se segue, em resumo. Ao poder público é permitido lavrar *auto de demarcação urbanística*, ao qual devem constar planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, planta de sobreposição entre o imóvel demarcado e a situação da área em registro de imóveis, e certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada emitida por circunscrições imobiliárias. Previamente ao encaminhamento do auto, abre-se prazo para manifestação de órgãos públicos de administração patrimonial. Encaminhado o auto, deve realizar-se busca e notificação do proprietário e dos confrontantes da área demarcada, abrindo prazo para apresentação de impugnações à demarcação urbanística. Havendo apresentação de impugnação, realizam-se tentativas de acordo entre as partes pelo poder público, sem o qual a demarcação da área impugnada será encerrada. Fora deste impasse, a partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público elabora o projeto de regularização fundiária e submete o parcelamento a registro, após o qual é concedido *título de legitimação de posse* aos ocupantes, registrando-o na matrícula do imóvel. Ao titular da gleba pode, também, ser concedida legitimação de posse, referente a lote individualizado dentro do parcelamento. Passando outro período de tempo sem alteração da situação de ocupação, a legitimação de posse pode ser convertida em *título de propriedade do imóvel* através de usucapião.

Assim, os instrumentos centrais neste mecanismo de reconhecimento de posse são: *demarcação urbanística*, pela qual o poder público registra limites e localização do lote, bem como identifica os ocupantes e o tempo e natureza das posses; *legitimação de posse*, pela qual se confere título de reconhecimento de direito de posse para fins de moradia após a devida demarcação urbanística, devendo os questionamentos ser resolvidos por procedimentos em cartório de registro de imóveis; e a *usucapião administrativa*, que proceder à conversão da legitimação de posse em título de propriedade do imóvel, inscrito em cartório de registro de imóveis, consolidando o processo e conferindo pleno domínio ao/à proprietário/a.

Desta forma, as demais formas de ocupações irregulares, que não se caracterizam nos critérios de interesse social, seguem os procedimentos de

Regularização Fundiária de Interesse Específico, que basicamente seguem os ritos previamente legislados. Sua regularização, assim, depende de aprovação de projeto de regularização fundiária e de emissão de licenciamento urbanístico e ambiental, podendo-se exigir contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais, e seguindo-se então para o requerimento de registro de parcelamento. Neste projeto constam as áreas a serem regularizadas, as vias existentes ou projetadas, e as medidas para adequação de infraestrutura básica e sustentabilidade, entre outros itens. As responsabilidades por implantação de equipamentos comunitários, de infraestrutura básica, etc, ficam a critério de definição da autoridade licenciadora, conforme análise do poder aquisitivo da população beneficiada e dos investimentos por ela já realizados.

Nas Áreas de Regularização de Interesse Social, a responsabilidade por implantação dos equipamentos comunitários e de infraestrutura básica é atribuída necessariamente ao poder executivo. Já o projeto de regularização fundiária não é requerido para sentenças de usucapião ou de uso especial para fins de moradia, mas sua aprovação pelo município é necessária para regularização fundiária de interesse social, com seu licenciamento urbanístico e ambiental pelos órgãos capacitados. Desta maneira, D'Ottaviano e Silva (2010) descrevem que irregularidades ambientais e urbanísticas não impactam nestes processos de legitimação de posse, uma vez que devem ser tratadas em projetos específicos posteriores no processo de regularização urbanística. Ademais, os parâmetros urbanísticos e ambientais a serem seguidos devem ser específicos, levando em consideração as características da ocupação e da área, inclusive instituindo mecanismos que possibilitam a regularização em Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

Por fim, uma vez com a Certidão atualizada de matrícula do imóvel e o Projeto de regularização fundiária aprovado em mãos, procede-se ao registro de parcelamento da área, com decorrente abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização ou para cada parcela resultante do projeto de regularização fundiária.

\*

Em suma, percebe-se que a resolução da situação de exclusão socioterritorial passa centralmente por uma dissolução dos binômios de ilegalidade que sustentam disparidades na distribuição de riquezas, serviços e direitos. Esta exclusão não se limita à legalidade da terra e acesso ao mercado imobiliário, e que a inclusão de populações a serviços e dinâmicas estatais e de mercado não é o suficiente – de fato, esta inclusão surge em vários momentos históricos como uma arma para dissolução de paradigmas e desmonte de territórios autônomos e divergentes à elite estatal e ao próprio Estado tal qual ele se apresenta na realidade. Ainda assim, e especialmente levando-se em consideração o nível de integração socioeconômica entre centro e periferia na maioria das áreas urbanas, a inclusão socioterritorial é central ao estabelecimento de condições de cidadania e combate a desigualdades, devendo ser permeada por direito de permanência, de auto-gestão e o de reconhecimento a populações, culturas e estruturas sociais diversas. Felizmente, muitos avanços têm sido conquistados nas legislações e procedimentos estatais nas últimas décadas, abrindo a possibilidade de garantia de regularização fundiária plena, cuja instituição permite a reversão do quadro de instabilidade e de ameaça ao qual estão sujeitas populações habitantes de áreas enquadradas como irregulares, e tende a promover avanços em suas garantias de direitos, de acesso a bens e serviços e de participação política.

## 2. A Construção do território do Distrito Federal

Busco apresentar aqui uma referência do espaço urbano do Distrito Federal, o qual se constitui enquanto aglomerado metropolitano a partir do deslocamento da Capital Federal à região central do país, ou seja, a partir da construção da cidade Brasília. Nesta região, a dualidade entre cidade legal e ilegal é tamanha que dificulta mesmo sua percepção como um aglomerado integrado, devido a particularidades urbanísticas da região planejada e, sobretudo, devido à política urbana de exclusão explícita que foi executada no decorrer de sua consolidação territorial.

De fato, Holanda et al (2015) afirmam que Brasília é marcada por excelência pela fragmentação do espaço urbano, a qual foi diretamente promovida por políticas de Estado, tanto em seu polo metropolitano, que pode ser razoavelmente compreendido pela área circunscrita ao Distrito Federal, quanto em seu todo metropolitano,

englobando os municípios de seu Entorno. O autor atesta que Brasília é o segundo município mais disperso do mundo (HOLANDA et al, 2015, p. 81) e é marcado por impressionante divergência entre centro funcional, isto é, ponto concentrador de empregos, denominado Centro de Comércio e Serviços, e o centro demográfico, isto é, ponto concentrador de moradias, “centro de massa” populacional, que foi localizado no Guará, cidade situada no entorno do chamado Plano Piloto. Este autor observa ainda que, em 2011, 47,72% dos postos de emprego do DF eram concentrados no Plano Piloto, seguidos por 8,96% em Taguatinga, esta apresentando população 72% maior que aquela (HOLANDA et al, 2015, p. 84).

Neste capítulo, iniciarei por um breve enquadramento de narrativas de fundamentação da delimitação territorial de cidade legítima nesta área, e passarei para uma introdução às políticas de nível distrital que se destinaram à provisão habitacional, que em continuidade com o quadro exposto pelas narrativas pode caracterizar estratégias controversas entre o combate ou o estímulo à consolidação de suas áreas periféricas.

## 2.1 Narrativas sobre o Território

### Brasília Estatal

Um primeiro discurso sobre o que constitui e delimita a cidade de Brasília, e consequentemente a área primariamente reconhecida como legítima do Distrito Federal, é a narrativa desta enquanto sede do poder federal.

É comum identificar a história de Brasília desde um mito fundador de capital federal com um quê de terra prometida idealizada, construída por uma figura política carismática e corajosa. Esta associação é célebre em diversos livros e museus que buscam uma abordagem de registro histórico ou de identificação urbanística, mas também pode ser identificada nos discursos de mídia de massa que identificam a cidade quase exclusivamente ao poder público federal. Esta é talvez a plataforma ideológica mais popular. Mas esta abordagem carrega em si um significado histórico muito forte,

que é relevante para a compreensão da cidade – e do país. Inclusive, compreender esta questão em seu significado histórico, para além de seu discurso ideológico, é importante para lembrar que, se a configuração urbana traz implicações à sociedade que a habita, a configuração urbana de uma sede de Estado traz implicações também às redes que têm nele seu centro de poder.

Desta forma, um dos primeiros pontos relevantes à mudança da capital foi a estabilidade política. Chaia e Chaia (2008), caracterizando a cidade como “utopia autoritária realizada”, indicam que, ao passo que o projeto Brasília representou a integridade territorial e integração nacional do país (CHAIA, CHAIA, 2008; p.167), logo, um modelo de desenvolvimento, mas também um

“instrumento de isolamento político, um espaço protegido para o desempenho governamental. A localização da cidade, sua concepção arquitetônica e o plano urbanístico são pistas que indicam vários tipos de isolamento, principalmente o geopolítico” (CHAIA, CHAIA, 2008; p. 171)

Aponto dois fatores a corroborar a este isolamento: a determinação da cidade ser criada sem uma indústria (SANTARÉM, 2013) e sem autonomia política – vide o formato singular de Distrito e a seleção de governadores por nomeação federal até 1990 – idealizando instalar, assim, uma “Sociedade Burocrática” em seu território (SANTARÉM, 2013).

Como se sabe, havia todo um projeto anterior para deslocamento da capital ao interior do país, desde o primeiro império, construindo um referencial simbólico prévio ao fato. Santarém (2013) ressalta que, em cada um dos momentos em que a proposta se levantou, estavam prementes cenários de rupturas sociais, culturais e políticas, de forma que a

“transferência da capital para o centro do Brasil, então, faz parte de um processo de rearticulação da própria ideia de nação - e cada ideia refletindo as aspirações e conjurações do seu próprio tempo” (SANTARÉM, 2013; p.47).

A construção de Brasília apresentou um deslocamento de centralidade política e econômica no país. A proposta se deu como Meta-Síntese de integração nacional do Plano de Metas de JK. O plano destinava-se a aprofundar a industrialização do tipo substituição de importações, atacando os pontos de estrangulamento da economia e incentivando investimentos nacionais e estrangeiros, assumindo uma entrada na “era do desenvolvimento capitalista planejado” (MOREIRA, 1998, p.28), conforme formação de quadro técnico via missões americanas prévias. Brasília atuaria como “ponto de



germinação”, isto é, empreendimento promotor de novas atividades produtivas, e igualmente como “cruzeiro viário”, dinamizador do interior brasileiro via nova rede de comunicação. Moreira (1998) demonstra que o movimento mudancista costurou apoio político de setores modernistas, nacionalistas e ruralistas, cada um enquadrando o empreendimento por seus projetos sociais específicos. Em unanimidade estava a qualificação de desarticulação do Brasil, de maneira a impedir sua caracterização enquanto nação, marcada por antíteses de interior e litoral, rural e urbano, ricos e pobres, desenvolvimento e atraso, moderno e arcaico. A autora aponta que o projeto ao qual a construção da cidade manteve-se mais fiel foi o dos ruralistas – curiosamente, aquele que cuja relevância é menos celebrada e rememorada na atualidade – significando um desenvolvimento equilibrado e pacífico entre agropecuária e indústria, viabilizado pela expansão do mercado consumidor de industrializados e da fronteira agrícola (MOREIRA, 1998, p. 247). O projeto nacionalista e modernista, assim, saíram contrariados pela falta de propostas de reforma agrária e colonização em pequenas propriedades, com conseqüente estímulo a latifúndios e grilagens, bem como pela falta de um combate ao imperialismo, substituída pela fenomenal inserção de multinacionais pela política desenvolvimentista.

Assim, neste enquadramento, esta cidade é entendida como a área destinada à sede do poder federal, ao mesmo passo em que é compreendida como um polo administrativo responsável pela dinamização econômica da região central como um todo. O território da cidade, assim, seria aquele destinado aos aparelhos de Estado e às moradias de seus funcionários.

#### Brasília Modernista

Talvez o discurso mais assimilado atualmente seja o de Brasília enquanto Patrimônio Cultural da Humanidade e cidade-símbolo do movimento Modernista brasileiro e mundial. É certamente aquele evocado politicamente com maior frequência e preponderância, e também aquele mais propagado no ensino superior, na comunicação social e no comércio. A imagem de Brasília enquanto o “avião” de seu projeto piloto é utilizada mesmo como um símbolo de orgulho local – em contraposição à imagem do Congresso Nacional – e de distinção simbólica em cenário mundial. De fato, Nunes (2009) aponta o forte peso simbólico desta Brasília, que tende a absorver representações outras do Distrito Federal.

De fato, o planejamento da cidade dotou-a de grande relevância internacional e tornou-a emblemática às disciplinas de arquitetura e urbanismo (servindo-lhe inclusive

como fonte de prestígio). O Urbanismo era então um movimento de grande relevância, marcado pelas reformas de Haussmann em Paris e pela “arquitetura social” da União Soviética (MOREIRA, 1998; p. 98), buscando soluções à urbanização caótica promovida pelo processo de industrialização e de especulação imobiliária, organizando o espaço para uma distribuição racional igualitária de seus bens e serviços (MOREIRA, 1998; p. 98). Na Europa de Bauhaus e Le Corbusier, o movimento viu-se com reduzido apoio estatal, impedindo o planejamento global proposto aos grandes projetos. No caso brasileiro, a proposição do Estado em erigir uma capital “do nada”, com suposta ausência de resistências sociais (NUNES, 2009; p. 16), tornou-se uma oportunidade inigualável para explorar esta tendência – inclusive gerando espanto internacional: Moreira (1998) cita o estranhamento do então ministro da cultura francês pelo fato deste projeto ter se dado no Brasil e em regime democrático.

Uma polêmica comum ao se falar da cidade é a incoerência entre a afirmação de que o projeto visava a criação de uma sociedade igualitária e o resultado que se configurou de extrema desigualdade em seu território. Segundo Moreira (1998, p. 102), Lúcio Costa apostava que a vocação social da arquitetura contava com pré-requisitos como a industrialização em larga escala, em substituição da produção artesanal; o desenvolvimento de poder aquisitivo da população, para viabilizar a potencialidade da produção industrial e assim a distribuição igualitária de bens e serviços; e a compreensão e interesse da sociedade em geral, e especificamente dos “principais interessados” (a camada mais pobre) pela nova arquitetura. Ainda de acordo com a autora, Niemeyer acrescentava que a outra possibilidade do projeto ser bem sucedido seria em um regime socialista, cujos princípios ideológicos estariam materializados no projeto, e, mesmo sem sua concretização pelo igualitarismo econômico, a obra comprimia um empreendimento “civilizador” (MOREIRA, 1998, p.109). Esta seria, assim, uma cidade que se anteciparia à sua realidade, cuja potência se concretizaria no futuro, com o desenvolvimento industrial e cidadão do país, assumindo mesmo um caráter pedagógico sobre a modernidade e como a técnica arquitetônica poderia servir para a promoção do bem-estar social (MOREIRA, 1998, p. 104). Mais que isso: segundo Nunes (2009; p. 16), o projeto trazia consigo a perspectiva de construção de “um novo homem”, uma nova sociabilidade condicionada pela nova forma de espacialidade e pelas marcas de privilégio do funcionalismo público, que permitiriam maior estabilidade empregatícia, valorização salarial e uma potencialização da racionalidade.

A iniciativa pelo tombamento da cidade enquanto Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO vem, enfim, em face de pressões que o projeto enfrentava, nos anos 1980, desde o mercado imobiliário e o crescimento dos acampamentos e Cidades Satélites (SANTARÉM, 2013; p. 62). Seu enquadramento enquanto patrimônio demandou uma série de modificações nas normas, sendo que a caracterização então prestada a patrimônios urbanos era em vistas de preservação de conjuntos históricos desativados ou “ressignificados”, e, em vez disso, buscava-se aqui proteger uma obra ainda não finalizada de seu processo de acúmulo histórico (SANTARÉM, 2013; p. 62). O tombamento foi prestado em 1987, assim, não à cidade, mas ao projeto urbanístico, enquanto bem cultural, segundo as quatro escalas descritas em “Brasília Revisitada”, de Lúcio Costa. Este torna-se, assim, uma espécie de garantia moral e reforço internacional à concepção e missão do projeto, com ampla potencialidade política, sendo até hoje alvo de disputas diretas, como observa-se no caso da tramitação do Projeto de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB).

Nesta narrativa, assim, o território da cidade refere-se àquele delimitado no primeiro desenho urbanístico de seu planejamento, e posteriormente aos limites da área que foi tornada Patrimônio Cultural da Humanidade. Nesta narrativa, tradicionalmente as demais áreas urbanas componentes do aglomerado urbano do Distrito Federal são compreendidas como alheias, sob uma situação controversa de autonomia (social, estética, organizacional, burocrática, etc) e dependência (primordialmente econômica e política), sob o signo das Cidades-Satélites. A narrativa vem se modernizando e aceitando uma maior igualdade entre estas áreas, que passam para Regiões Administrativas, compreendidas como bairros; mas a imagem que antes era empregada às Cidades-Satélites é, em grande medida, herdada pelos municípios do Entorno, de maneira que a dualidade territorial da narrativa se mantém, desta vez fortalecida por disposições administrativas entre o governo distrital e governos municipais e estaduais.

### Brasília Migrante

Em ambas as narrativas citadas acima, Brasília é compreendida nos limites de seu planejamento urbano, razoavelmente demarcado pelos limites da região tombada. Entretanto, o processo de construção desta área se dá ao mesmo tempo e em dinâmica integrada à construção de suas primeiras áreas periféricas, as primeiras Cidades Satélites.

Santarém (2013) caracteriza que a prática de analisar e projetar a cidade em vistas de seu projeto inicial – que, ademais, foi formulado de maneira dependente a um encaminhamento histórico específico que não se realizou, como vimos acima – ser um aprisionamento ao “futuro do pretérito” (SANTARÉM, 2013; p. 62). Segundo o autor, o desenvolvimento da cidade orientou-se predominantemente por seus conflitos sociais, mais do que por seu planejamento, e o cerceamento do debate sobre a cidade em torno de seu projeto piloto significa produzir uma hierarquização simbólica entre centro e periferia mediante sua qualificação de racionalidade e restringir a uma parcela da população a discussão total do espaço, negligenciando às demais o Direito à Cidade que engloba articuladamente todo o Distrito Federal e Entorno. Ele afirma, ainda, que esta plataforma é

“parte constituinte de uma forma de exercer poder na capital vinculada a um grupo de gestores (arquitetos, burocratas, urbanistas, planejadores urbanos) que exercem poder institucional e econômico com base nesta concepção tecnocrática de planejamento urbano”. (SANTARÉM, 2013; p. 51).

Ainda, à surpresa europeia ante esta construção se dar em regime democrático, citada acima, observamos que sua construção efetiva assumiu caráter autoritário, relacionando ao que Santarém denomina a “escala segregacional” do planejamento da cidade, nos seguintes termos:

“Acontece que, nestas condições sociais e de produção às quais a sociedade brasileira estava e esteve submetida, de acordo com estes princípios e forma de produção, só é possível realizar uma obra deste tipo de forem constituídas, ao redor da mesma, habitações humanas segregadas e ao redor do espaço de produção. (...) A segregação é a parte oculta e contraditoriamente principal da nova capital.” (SANTARÉM, 2013; p.?)

Note-se que:

“no caso de Brasília, podemos observar que há aquela outra, que está um grau acima, que é a da concepção geral da obra anterior à sua execução: o debate intelectual sobre a realização desta cidade deu-se em um momento anterior e hierarquicamente muito superior ao de sua construção. (...) Ou seja, as condicionantes externas da construção da capital só permitiam que ela fosse realizada da forma que foi por meio de uma violência nos locais de trabalho. Grandes obras e projetos têm meios próprios de relações sociais que garantem seu funcionamento a determinados objetivos”. (SANTARÉM, 2013; p. 52)

Assim, sigo a uma constatação: apesar de toda a população habitante do DF e Entorno que tenha se instalado no território desde a década de 1950 ser migrante ou descendente direto de migrantes, apenas uma parcela desta população foi historicamente associada a este termo: aquela que se dirigiu à construção da cidade e, conseqüentemente, instalou-se nas periferias. Laraia (1996, apud Santarém, 2013, p. 92)

aponta esta diferenciação entre aqueles que foram historicamente denominados Candangos (trabalhadores operários e migrantes que permaneceram) e Pioneiros (trabalhadores burocráticos e gestores das obras urbanísticas). Associo esta distinção aos seguintes fatores: a identificação desta população com a literatura sobre “êxodo rural” ao sudeste e à figura do “retirante nordestino”, figuras de grande relevância no processo de urbanização massiva na década de 1970; a associação destas camadas trabalhadoras da burocracia com a capital federal anterior, estabelecendo menor deslocamento simbólico; e, finalmente, a uma diferenciação no status de legitimidade dentro deste espaço – os candangos teriam logrado sua permanência ante resistência às determinações do poder público, alterando o acordo e o planejamento urbano pré-estabelecidos, enquanto os pioneiros estariam seguindo o ordenamento que lhes foi destinado pelo interesse público, instalando-se na área planejada. Os migrantes seriam, assim, a realidade brasileira impondo-se à ordem predestinada de uma Sociedade Burocrática.

Esta diferenciação vem sendo consagrada por releituras históricas, mas após e ao largo de fortes disputas políticas sobre o destino da cidade. Como veremos adiante a respeito das políticas habitacionais no DF, os acampamentos de trabalhadores foram sucessivamente deslocados para fora do perímetro urbano da cidade, embora dentro do perímetro do distrito, formando as Cidades-Satélites – termo que remete ao não-pertencimento em relação à Cidade central, e concomitantemente a uma dependência desta (como se esta não fosse igualmente dependente daquelas).

Nesta narrativa, compreende-se que o território fundante da cidade antecede a própria construção da área planejada para a cidade. Se na narrativa anterior a Cidade é delimitada pela sua área nobre, enquanto as Satélites são identificadas como “apêndices” em interdependência com o Centro, regiões miseráveis a serem expurgadas, nesta narrativa a Cidade é compreendida desde seu processo de construção, evidenciando as relações de trabalho que a moldaram enquanto tal, e cada Região Administrativa ou Cidade Satélite é reconhecida em sua história de fundação, com atributos culturais e identitários específicos. A Cidade, assim, é entendida como um todo que foi marcado pelo distanciamento e pela segregação em sua constituição, e os reflexos desta conformação primária são evidenciados de diversas maneiras em sua configuração atual.

## 2.2 Políticas Habitacionais e Gestão Territorial no Distrito Federal

Santarém (2013) traz à tona algumas periodizações do processo de consolidação urbana no Distrito Federal:

“Gouvea (1995) divide os períodos da segregação e controle de Brasília em três fases: a da construção da cidade (1956-1961); a da política de erradicação de favelas e construção de grandes conjuntos habitacionais (1960-1979); e a da política e não-oferta de habitações e controle de migração (1979-1982). Farret (1987) define a formação do espaço urbano de Brasília em quatro momentos: a cidade como canteiro de obras, a crise da capital, a consolidação da capital, a expansão metropolitana, o qual Campos (1988) complementa demonstrando como todos estavam direcionados à construção da segregação residencial”. (SANTARÉM, 2013; p. 94)

“Em vez de fases, períodos ou ciclos, pensarei esses diferentes momentos do DFE por meio das diferentes Conjunturas que a cidade viveu em seus processos políticos. Utilizo este termo para contornar as ideias de simples causalidade entre os períodos ou mesmo de que cada um destes momentos foi superado em completo. Utilizar a conjuntura como forma de compreensão da trajetória dos conflitos do DFE me leva especificamente a onde quero chegar com este trabalho: na compreensão da composição política dos poderes, nos pesos e natureza das relações sociais do período, enfim, da disposição de forças em disputa durante o momento”. (SANTARÉM, 2013; p. 94)

Caracterizo Brasília em cinco distintas conjunturas dos conflitos sociais no espaço, são elas: a Cerradense pré-Brasília; a construção da capital; a luta pela permanência na terra; a da ilha da exclusão; e, por fim, a fase atual da ditadura da especulação. (SANTARÉM, 2013; p.94)

Nesta perspectiva, o autor aponta, em primeiro lugar, que previamente ao projeto de Juscelino Kubitschek se iniciar já imperavam dinâmicas de poderes e conflitos na área, marcadas pela contraposição entre famílias detentoras de grandes propriedades rurais e grupos de indígenas, quilombolas e camponeses, conflitos estes que serviram à modulação da sociedade que se instala, conforme a permanência de atores e suas culturas, e a alavancada política destes detentores legais de terras, nos moldes previamente comentados da estrutura fundiária brasileira, uma vez que estes venderam seus terrenos ao Estado para a criação do Distrito Federal. Ou seja, os “antigos coronéis do Cerrado mantiveram seu poder político local e sempre negociaram com as novas elites formas de organização da cidade” (SANTARÉM, 2013; citar), inclusive vindo a tornar-se iminentes figuras políticas na região. Observe-se que, na área demarcada pelo Distrito Federal, já haviam à época dois municípios consolidados, Planaltina e Brazlândia (MOURA, 2015, p. 203).

Durante o período da construção, Santarém identifica o conflito central entre trabalhadores e gestores, em torno das condições de trabalho precárias e extenuantes, e do direito a permanecer morando na área que construíram, ou ao menos em suas proximidades; este processo é marcado por revoltas operárias, por massacres promovidos pela Guarda Especial de Brasília, e pela construção de núcleos habitacionais distantes da área planejada, as primeiras Cidades Satélites, como Gama e Taguatinga (SANTARÉM, 2013; p. 95). Seguem-se os conflitos em torno dos acampamentos montados na área, alguns sendo mantidos, como Sobradinho, Paranoá e Núcleo Bandeirante, e outros removidos e realocados em áreas afastadas, a exemplo da Campanha de Erradicação de Invasões, que promoveu a remoção da Vila do IAPI e sua transferência para a Ceilândia (SANTARÉM, 2013, p. 96). Conforma-se, assim, o cenário de Centro-Periferia, donde se instala uma dinâmica política promovendo populismo e precarização urbana, conduzidos pela grilagem e pela concentração de recursos na área central (SANTARÉM, 2013; p. 96).

Paviani (2009) corrobora para a afirmação anterior, apontando o papel proeminente que o governo distrital assumiu na organização do espaço do Distrito Federal. A organização do território viria a ser promovida por desapropriações e manejo de largo estoque de terras públicas sob condução da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP). Estas terras foram em grande parte vendidas e licitadas pela empresa pública como loteamentos oficiais, voltados para programas de incentivo de desenvolvimento econômico e para a criação de assentamentos semiurbanizados em locais distanciados (que viriam a se configurar como as “Cidades-Satélites”), visando proteger o Plano Piloto de ocupações não planejadas, denominadas “invasões”. Estes terrenos foram cedidos sob comodato ou direito à moradia, com caráter inalienável, ou seja, sem atribuição de direito de posse. Este mecanismo de provisão de assentamentos garantiu ampla irregularidade de loteamentos, ora pela informalidade de sua concessão, ora por conturbações documentais decorrentes de venda ou reocupação indevida. Esta concessão precarizada de lotes assumiu, segundo o autor, papel de moeda de troca para barganha política e troca de favores, sob um sistema comumente entendido como populista. A esta política soma-se, ainda, a proliferação de condomínios irregulares ou ilegais organizados por especuladores e grileiros, produzindo loteamentos em segregação destinados ao gradiente de classes, e em muitos casos ferindo a legislação ambiental. Como consequência de todo este cenário, o Distrito Federal tornou-se uma

das áreas federativas com maior percentual de irregularidades fundiárias, e, em 2009, somavam-se mais de quinhentos “loteamentos clandestinos”. Esta veio a ser, inclusive, uma das mais conturbadas pautas políticas da circunscrição, notabilizada pela relevância que assumiu a “CPI da Grilagem”, iniciada em 1995.

Paviani (2009) traz à tona, também, ações do governo local à época da gestão Roriz contrárias ao seu próprio planejamento, quanto aos projetos de descentralização entre os polos Plano Piloto e Taguatinga, com a alteração de destinação de Águas Claras, que deveria ter se tornado um polo de atividades e serviços e tornou-se um polo de moradias verticalizadas de classe média-alta.

Ademais, também figurou-se uma força de “empurrão” para terras legais ou ilegais externas aos limites do DF, conforme a restrição do espaço urbanizado e o lento ritmo de provisão habitacional popular. Este “empurrão”, que veio a gerar uma área metropolitana em volta do Distrito Federal hoje reconhecida como “Entorno”, seria um movimento econômico iniciado nos anos 1960, mediante a venda de terrenos públicos e de novas áreas destinadas a construção de conjuntos residenciais, com concomitante processo de especulação imobiliária da região em torno do DF, com lotes de área reduzida e prestações a perder de vista, empurrando aquela população aos últimos ou a ocupação de terras no modelo de “favela”, com uma tendência a áreas que passaram por legalização serem ocupadas por especuladores (PAVIANI, 2009).

Desta maneira, o governo local teria tido atuado no desenvolvimento de polinucleamento urbano e periferização com segregação socioespacial. Assim, entre os grandes problemas produzidos à gestão de terras no DF neste período de expansão estão a elitização e concentração de recursos no Plano Piloto, o preenchimento de terras desocupadas com fins de lucro, sacrificando a gestão estratégica do espaço, e o comprometimento de recursos ambientais. Paviani (2009) caracteriza este cenário, que Santarém (2013) caracterizou como “Ilha da Exclusão”, como “Metrópole Polinucleada”, demandando iniciativas de emenda do espaço urbano através de núcleos intercalares, vindo a gerar povoamento contínuo que compacte a cidade ao modelo das demais. Ele observa, à época, esta conurbação se materializando nos pontos “Taguatinga-Ceilândia; Taguatinga-Samambaia, Plano Piloto-Cruzeiro (Velho e Novo)-Octogonal-Setor Sudoeste” (PAVIANI, 2009; p. 82), por ações públicas e privadas.



Paviani (2009) segue à caracterização do governo de José Roberto Arruda, contemporâneo ao seu artigo, caracterizando-o por “uma clara associação do aparelho do Estado com os empresários do setor imobiliário e da construção civil” e por “ação direta e forte em todas iniciativas de uso da terra” (PAVIANI, 2009; p. 81), como medidas para expansão de áreas para construção e novos empreendimentos de luxo no Sudoeste, Noroeste, Águas Claras, entre outros. Santarém (2013) aponta este como um momento de transformação na dinâmica da terra do Distrito Federal, marcado principalmente pela ampla conversão de terra rural em urbana, propiciando uma enorme expansão de área de atuação ao mercado imobiliário. É nesta gestão e sobre este panorama que se inicia e se completa a tramitação da Lei Complementar nº 803 de 2009, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial ao qual se refere esta monografia.

### **3. A regularização fundiária plena no PDOT/09**

#### **3.1 As atribuições do PDOT**

O Estatuto da Cidade atribui aos Planos Diretores o caráter de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a partir do qual são delimitados os eixos de ordenamento coletivos pelos quais se orienta a função social da propriedade urbana. Sua formulação é obrigatória para as aglomerações (), e sua revisão deve ser realizada a cada dez anos. Em seu processo de elaboração e implementação, deverão ser garantidos pelos poderes públicos municipais a publicidade e acesso aos

documentos produzidos e a promoção de audiências públicas participativas. Entre os instrumentos listados pelo Estatuto, institui-se que:

“Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25 [Direito de Preempção], 28 [Outorga Onerosa do Direito de Construir], 29 [Outorga Onerosa de Alteração de Uso], 32 [Operações Urbanas Consorciadas] e 35 [Transferência do Direito de Construir] desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.” (BRASIL. Lei 10.257, 2001)

Conforme estatuído em lei federal, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial é enquadrado pela Lei Orgânica do Distrito Federal como o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbanos. Entretanto, dada a organização do Distrito Federal em Regiões Administrativas, este instrumento complementava-se com os Planos Diretores Locais. Este mecanismo se altera com a Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007, que modifica as atribuições do PDOT e cria como instrumentos complementares a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e os Planos de Desenvolvimento Local (PDL), que substituem os Planos Diretores Locais, além de um PDL específico ao sítio tombado, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB).

Os Planos Diretores Locais visavam ordenar o desenvolvimento urbano regulamentando o direito ao uso e ocupação do solo mediante adensamento de áreas já urbanizadas ou urbanização de novas áreas para ocupação, tendo como abrangência cada núcleo urbano. Os Planos de Desenvolvimento Local (PDL), por sua vez, servem ao detalhamento da aplicação dos instrumentos previstos no PDOT, promovendo o desenvolvimento sustentável das localidades por áreas urbanas e rurais integradas, abrangendo Unidades de Planejamento Territorial formadas pelo agrupamento de Regiões Administrativas. A estes é implicado como conteúdo mínimo: projetos especiais de intervenção urbana, indicação de prioridades e metas de ações planejadas, e previsões orçamentárias de serviços e obras planejados. A LUOS, por sua vez, é um instrumento novo, adicionado em 2007. Sua função é estabelecer normas urbanísticas conforme categorias de uso e definir zonas e setores conforme suas permissões de usos,

e estabelecer, também, o conjunto de índices para controle urbanístico de edificações conforme categorias de atividades por zona. O PDOT e os PDL dão diretrizes ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, e são adequáveis ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); ademais, e conforme a lei federal, seu processo de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão devem garantir a participação popular.

O PDOT assumia, até 2007, a função de regular “a localização dos assentamentos humanos e das atividades econômicas e sociais da população” (art. 317 original), sob um período de 12 anos para vigência e 4 anos para revisão. A partir de 2007, sua vigência passa a 10 anos, com revisão passível após 5 anos, e sua função se modifica, conforme o seguinte texto:

Art. 317. O plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal (...) estabelecerá o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definirá estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. (LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, 1993)

Em ambos os casos, a abrangência da legislação é o espaço físico do território do Distrito Federal como um todo. Aponto, aqui, uma divergência à diretriz do Estatuto da Cidade que implica que o Plano Diretor deve ater-se a toda a zona de influência do município, o que implica uma discordância uma vez que a Região Metropolitana de Brasília engloba, ainda, a área denominada do “Entorno” do Distrito Federal, apontando mais uma vez para a controvérsia de circunscrição, pois estas áreas correspondem a uma composição de municípios pequenos, que deveriam criar, cada um seu próprio Plano Diretor.

Além de instituir ao PDOT o princípio de assegurar a função social da propriedade e de implicar-lhe a consideração às normatizações sobre as Unidades de Conservação instituídas no DF, a legislação lhe demanda:

§ 2º O plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal deverá conter, no mínimo:

- I – densidades demográficas para a macrozona urbana;
- II – delimitação das zonas especiais de interesse social;
- III – delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- IV – delimitação das Unidades de Planejamento Territorial;
- V – limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento da macrozona urbana;

VI – definição de áreas nas quais poderão ser aplicados os seguintes instrumentos:

- a) direito de preempção;
- b) outorga onerosa do direito de construir;
- c) outorga onerosa da alteração de uso;
- d) operações urbanas consorciadas;
- e) transferência do direito de construir;

VII – caracterização da zona que envolve o conjunto urbano tombado em limite compatível com a visibilidade e a ambiência do bem protegido;

VIII – sistema de gerenciamento, controle, acompanhamento e avaliação do plano. (LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, 1993)

Quanto à orientação que a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece acerca da Habitação, assinalo o artigo a seguir:

Art. 328. A ação do Governo do Distrito Federal na política habitacional será orientada em consonância com os planos diretores de ordenamento territorial e locais, especialmente quanto:

I – à oferta de lotes com infraestrutura básica;

II – ao incentivo para o desenvolvimento de tecnologias de construção de baixo custo, adequadas às condições urbana e rural;

III – à implementação de sistema de planejamento para acompanhamento e avaliação de programas habitacionais;

IV – ao atendimento prioritário às comunidades localizadas em áreas de maior concentração da população de baixa renda, garantido o financiamento para habitação;

V – ao estímulo e incentivo à formação de cooperativas de habitação popular;

VI – à construção de residências e à execução de programas de assentamento em áreas com oferta de emprego, bem como ao estímulo da oferta a programas já implantados;

VII – ao aumento da oferta de áreas destinadas à construção habitacional.

Parágrafo único. As cooperativas habitacionais de trabalhadores terão prioridade na aquisição de áreas públicas urbanas destinadas a habitação, na forma da lei.

(LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, 1993)

Segundo esta, a implantação de assentamentos populacionais deve obrigatoriamente observar os pressupostos de infraestrutura, saneamento básico e licenciamento ambiental. Um ponto interessante, no que diz respeito à situação do mercado de terras do Distrito Federal, são as condições estabelecidas para os contratos de transferência de posse e domínio para imóveis urbanos oriundos de programas habitacionais gerados pelo poder público. Além de estabelecer isonomia no gênero e estado civil do/a titular, e de vedar a titularidade a quem já tenha propriedade imobiliária urbana ou tenha transferido seu benefício a outrem sem autorização, no texto consta um inciso revogado. Acontece que a redação “III – O título somente será concedido após completados trinta meses de concessão, permissão ou autorização do uso”, estabelecida por Emenda em 1996, foi declarada inconstitucional em 2007,

passando a vigorar a redação original “III – o título de domínio somente será concedido após completados dez anos de concessão de uso”, que, por sua vez, foi revogada em 2009. Esta trajetória demonstra a instabilidade jurídica da população que obteve acesso à terra via políticas habitacionais no período anterior, conforme mencionamos na seção sobre a política habitacional no distrito.

### 3.2 Análise dos mecanismos

Valendo-me do conceito de regularização fundiária plena (D’Ottaviano e Silva, 2010) como recurso analítico para avaliar o potencial que o PDOT/09 apresenta em termos de inclusão socioterritorial, buscarei identificar nesta legislação a complementaridade dos seguintes componentes: regularização de posse, urbanização efetiva e presença efetiva do poder local. Por medida de restrição ao escopo, deixarei de fora da análise as implicações colocadas por esta legislação à zona rural e as normativas referentes a outras áreas temáticas, como meio ambiente, sistema de transporte, patrimônio cultural e provisão de saneamento ambiental e energia, compreendendo que este recorte sacrifica a compreensão global do objeto, mas propicia a leitura proposta nesta pesquisa.

Em primeiro lugar, volto-me para a seção IV do capítulo IV do Título III, referente à Estratégia de Regularização Fundiária Urbana. Esta estratégia presta-se à definição de ações prioritárias para adequação de assentamentos às conformações legais, visando à garantia dos direitos de moradia, da função social da propriedade urbana e do equilíbrio ambiental.

Em seu artigo 118, o PDOT define três categorias de unidades de assentamentos passíveis de regularização: Parcelamento Urbano Isolado (PUI), adequado a regiões que mantêm características urbanas em zona originalmente rural, enquadradas no zoneamento como Zona de Urbanização Específica; Áreas de Regularização, adequadas a unidades territoriais que reúnem assentamentos urbanos irregulares, observando condições de proximidade e similaridade de características urbanas, ambientais e entre moradores; e Setores Habitacionais de Regularização,

categoria que agrega áreas de regularização a áreas não parceladas, sendo utilizados para um ordenamento territorial mais abrangente e estruturado.

As Áreas de Regularização são classificadas, no artigo 125, como Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) ou Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE). As ARIS são definidas por circunscreverem Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Estas são alvo de regularização até a aprovação de Programa Habitacional de Regularização Fundiária de Interesse Social da área, devendo este prevalecer. Às ARINE em terras particulares fica estabelecido um prazo para a regularização fundiária, após o qual ficam sujeitas a IPTU progressivo no tempo. Os Parcelamentos Urbanos Isolados também são divididos entre Interesse Social ou Interesse Específico, conforme a população ocupante se caracterize por baixa renda ou renda média e alta, sendo o primeiro caracterizado por densidade demográfica média, e o segundo, por densidade demográfica baixa.

As diretrizes propostas no capítulo estão em conformidade com a legislação referente à regularização fundiária explanada nos Referenciais Analíticos. A adequação do PDOT/09 à Lei Federal nº 11.977, de 2009, foi realizada via Lei Complementar nº 854, de 2012. Entre as alterações realizadas estão a substituição da expressão “assentamentos informais preexistentes às conformações legais” por “assentamentos informais consolidados” no artigo 117, que trata sobre a definição da estratégia de regularização fundiária; a substituição da expressão “assentamentos informais” por “assentamentos irregulares” nos artigos 118 e 126, entre outros; a revogação do artigo 119, que tratava sobre a definição de assentamentos informais, demarcação urbanística, estudos ambientais, estudos urbanísticos e planos habitacionais de regularização fundiária de interesse social; a revogação do inciso XV do artigo 122, que definia como meta a regularização de ocupação de terras públicas rurais; a revogação do artigo 123, que tratava da definição de interesse público à regularização de assentamentos rurais de características urbanas; a alteração de texto do artigo 124, suprimindo a implicação de que a “regularização urbanística e ambiental não implica o reconhecimento de direitos quanto à posse e ao domínio”; a revogação do artigo 128, que tratava do ressarcimento ao poder público das importâncias despendidas na regularização de assentamentos; e a alteração de texto do artigo 130, que trata sobre as Áreas de Regularização de Interesse Específico, suprimindo o trecho “constituindo ação discricionária do Poder Público a adoção de medidas para a regularização dessas áreas”. Entre estas alterações de

conteúdo, aquelas potencialmente mais substanciais são referentes aos artigos 124, 128 e 130. Através destas alterações, passou-se a admitir o reconhecimento de direitos de posse e domínio ao final do processo de regularização urbanística e ambiental, ao acatar o instrumento inovador do usucapião administrativo; transformou-se ser responsabilidade exclusiva do poder executivo a provisão de equipamentos comunitários e serviços de infraestrutura às ARIS; e regulamentou-se o processo de regularização das ARINE segundo legislação federal.

Em segundo lugar, volto-me para o capítulo II do Título III, referente ao Zoneamento do território. Neste capítulo, busco identificar os tratamentos de regularização, urbanização e promoção de equipamentos públicos concernentes a cada zona. O zoneamento distribui-se em: Zona Urbana do Conjunto Tombado, Zona Urbana de Uso Controlado I, Zona Urbana de Uso Controlado II, Zona Urbana Consolidada, Zona Urbana de Expansão e Qualificação, e Zona de Contenção Urbana.

As diretrizes para primeira zona orientam-se para a preservação da concepção urbana da área, incluindo questões como a harmonização desta com as demandas populacionais e de desenvolvimento econômico e social, atendendo-as sem comprometer a identificação da paisagem e as características de suas escalas urbanísticas. A segunda zona é caracterizada por áreas habitacionais de baixa densidade demográfica inseridas em Áreas de Proteção Ambiental, e as diretrizes a ela implicadas referem-se a adequação do uso urbano a restrições decorrentes da sensibilidade ambiental e proximidade com o Conjunto Urbano Tombado, sub critérios como a preservação e conservação de atributos urbanísticos e paisagísticos da região e manutenção de atividades e equipamentos inerentes à ocupação, além de medidas ambientais relacionadas. A terceira zona caracteriza-se também por restrições de sensibilidade ambiental e abastecimento de aquífero, mas com densidade demográfica baixa e média, sem atrelamento ao tombamento urbanístico. Nesta zona, encontram-se áreas destinadas a regularização, tanto ARIS quanto ARINE, e as diretrizes de interesse referem-se a manutenção de equipamentos e serviços inerentes à ocupação, sem maiores observações quanto à urbanização. A quarta zona refere-se a áreas de alta, média e baixa densidade demográfica, providas de infraestrutura e equipamentos comunitários, predominantemente urbanizadas ou em processo de urbanização. Nesta área, consta uma

ARINE, e suas diretrizes são referentes ao desenvolvimento de potencialidades dos núcleos urbanos, aprimorando sua dinâmica interna e integração com vizinhos, e, nas questões de interesse, estipula a otimização da utilização de infraestrutura urbana e equipamentos públicos. A sexta zona caracteriza-se por áreas urbanas localizadas em fronteiras com áreas ambientais, de densidade demográfica muito baixa, com a função de amortecimento entre os dois tipos de zonas, e objetiva, assim, a preservação de suas características naturais via restrição do uso e ocupação do solo. Ainda assim, constam a esta zona diretrizes de regularização do uso e ocupação de solo de assentamentos informais, com sua qualificação e recuperação de áreas degradadas, e ressaltando a concessão de contratos de Concessão de Direito Real de Uso, ainda que não constem diretrizes relacionadas a urbanização e presença do Estado na área.

Deixei por último a quinta zona por ser aquela mais adequada ao objeto de estudo, uma vez que trata das áreas menos integradas ao território urbano, aglomerando áreas de regularização e outras que necessitam de complementação em sua integração às áreas consolidadas com as quais se relacionam. Segundo a própria qualificação do artigo,

“**Art. 74.** A Zona Urbana de Expansão e Qualificação é composta por áreas propensas à ocupação urbana, predominantemente habitacional, e que possuem relação direta com áreas já implantadas, com densidades demográficas indicadas no Anexo III, Mapa 5, desta Lei Complementar, sendo também integrada por assentamentos informais que necessitam de intervenções visando a sua qualificação” (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, Lei 803, 2009)

As diretrizes de planejamento e ordenamento voltadas a esta zona dizem respeito ao desenvolvimento equilibrado das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, através da integração e conexão de localidades via estruturação e articulação da malha urbana; da aplicação de instrumentos adequados à qualificação, ocupação e regularização do solo; à sua qualificação visando reversão de danos ambientais e recuperação de áreas degradadas, além de abertura de oferta habitacional e planejamento prévio de infraestrutura de saneamento ambiental para a ocupação.



Entrelaçando estes dois capítulos de diretrizes normativas, pode-se compreender que o PDOT/09 prevê mecanismos suficientes para a promoção de grandes avanços em termos de regularização fundiária plena, tanto para suas garantias mínimas em zonas consideradas novas quanto para sua qualificação e otimização em zonas consolidadas, sob diversas modalidades. Corroborando, entre as diretrizes setoriais ao provimento de equipamentos regionais pelo território, consta a prioridade da provisão em áreas em processo de consolidação urbana, a garantia de distribuição equânime conforme densidades demográficas e condicionantes socioeconômicas regionais, a reavaliação das áreas destinadas a equipamentos ainda não implantados, conforme os níveis de saturação de equipamentos nas áreas, e, entre outras, esta abaixo:

“IV – garantir a localização dos equipamentos regionais prioritariamente nas proximidades das vias integrantes da Rede Estrutural de Transporte Coletivo e das áreas integrantes das Estratégias de Dinamização de Áreas Urbanas, de Estruturação Viária e de Implantação de Polos Multifuncionais” (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, Lei 803, 2009, art. 53)

Para elucidação: estes equipamentos referem-se aos estabelecimentos de prestação de serviços de áreas temáticas como saúde, educação, segurança pública, abastecimento, cultura e transporte.

Consta inclusive entre as diretrizes de urbanização, uso e ocupação do solo que a urbanização seja estruturada ao longo da rede viária estrutural, assim como a busca por flexibilização de usos visando a redução de deslocamentos e equilíbrio na distribuição de postos de emprego, entre outras propostas que direcionam à primeira diretriz, referente ao estabelecimento de áreas urbanizadas mais compactas no território; o que pode ser compreendido como uma busca por combater a fragmentação do meio urbano no Distrito Federal, tão criticada na literatura. É uma pena que, entre estas diretrizes, não conste uma que coloque como prioritário o combate aos vazios urbanos na circunscrição via aplicação dos mecanismos jurídicos propostos no Estatuto da Cidade, que constam no Capítulo III do Título IV deste Plano, referindo-se, ao invés disso, ao estímulo à ocupação de vazios residuais das áreas urbanizadas dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, em preferência à criação de novas áreas urbanas (Artigo 37 Inciso IV). Tampouco consta proposta semelhante entre as diretrizes setoriais da política habitacional.

É importante ressaltar, por fim, que o PDOT/09 aposta muito no fortalecimento do sistema viário, de transporte, circulação e mobilidade, para prover maior integração ao território e consequente facilitação de acesso às infraestruturas urbana e pública já consolidadas; e que esta aposta vai ao encontro das teses muito propaladas por movimentos sociais por transporte público de qualidade, como o Movimento Passe Livre (MPL), quando reivindicam que o transporte público é uma garantia mínima necessária ao usufruto do Direito à Cidade.

#### 4 Considerações Finais

Através desta monografia, foi aberto espaço para discussão sobre democracia e desigualdades em seus efeitos socioespaciais, observando as intersecções entre gradientes de cidadania e posição no espaço urbano. Foram apresentadas algumas

questões a respeito do fenômeno da urbanização e algumas questões sobre dimensões do espaço.

Na primeira seção, foram apontados alguns mecanismos de exclusão socioterritorial no meio urbano brasileiro, prestando relevância à dualidade entre cidade legal ou ilegal. Esta divisão restringe direitos de participação no mercado imobiliário, direitos sucessórios e de acesso a políticas de crédito, mas vai muito além disso, tendo se construído historicamente como representação e ferramenta de embates civilizacionais. Um impacto atual desta declaração de ilegalidade como mecanismo de controle territorial é a situação de instabilidade e de falta de acesso a serviços públicos e a infraestruturas de provisão estatal à qual se sujeitam estas populações, que com frequência têm sua relação com o Estado resumida ao seu aparato repressor. Nesta mesma seção, foram listados avanços conquistados em legislações e procedimentos estatais nas últimas décadas, e apresentou-se a proposta de regularização fundiária plena (D'Ottaviano e Silva, 2010) como ferramenta de inclusão socioterritorial efetiva.

Na segunda seção, vislumbramos a construção do território do DF através de narrativas de segregação e limitação do território legítimo à cidade Brasília, gerando aquilo que foi qualificado por Paviani (2009) como uma Metrópole Polinucleada e por Santarém (2013) como uma Ilha da Exclusão. Também apontamos brevemente para alterações na condução da relação entre aparelho do Estado e os setores imobiliário e da construção civil, durante a gestão Arruda, a mesma gestão que implementa a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial em 2009.

Na terceira seção, foi acessado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 em busca de identificar mecanismos de promoção de regularização fundiária plena (D'Ottaviano e Silva, 2010). Em vista do conteúdo analisado, percebemos que esta legislação apresenta propostas que tendem a ser suficientes para este fim, ao prover mecanismos específicos facilitados para Regularização Fundiária de Interesse Social, conforme legislação federal, em combinação com programas de urbanização ou implementação de infraestrutura e programas de provisão de presença do poder local ou distribuição e acesso a equipamentos regionais, de acordo com as zonas em que as áreas para regularização se localizem. De acordo com este Plano, pode-se vislumbrar a consecução de medidas para combater o panorama de exclusão e segregação apresentado na segunda seção da monografia, por meio do combate à fragmentação do

meio urbano e à má distribuição de recursos locacionais. Observou-se, entretanto, que os mecanismos disponíveis para combate a especulação imobiliária não foram listados entre as prioridades nos mecanismos de ação do Plano.

Resta saber se as Áreas de Regularização de Interesse Social são suficientes e condizentes com a realidade dos loteamentos irregulares do Distrito Federal, e se elas estão sendo executadas prioritariamente em relação à larga lista de novas áreas para oferta habitacional. Não constam informações públicas sobre o andamento dos processos como um todo no site da Sedhab, que é o órgão responsável pela sistematização e divulgação de dados dos órgãos setoriais, bem como pelo controle e monitoramento do uso e ocupação do solo. E é preciso apontar que esta falta de informações pode ser consequência do fato que passaram-se apenas sete anos desde a aprovação da legislação em estudo, de maneira que os prazos mínimos para a regularização fundiária das áreas em foco ainda não foram vencidos. As Áreas de Regularização de Interesse Específico parecem estar assumindo um ritmo mais vigoroso, conforme notícias que surgem sobre cada uma, igualmente sem um relatório mais panorâmico, mas esta também é uma tendência aceitável porquanto estas tenham menos prazos envolvidos em seu processo de regularização, como observamos neste trabalho. Por fim, salta aos olhos que o combate à grilagem de terras esteja entre as campanhas centrais da atual gestão do GDF, pois as áreas de referência em questão podem vir a ser objeto de estudo em suas possíveis relações com as demais áreas.

Para finalizar, resta deixar uma nota a respeito da função de estudos sobre legislação, tal qual este que se apresenta. Não é seguro afirmar que a presença dos mecanismos citados no Plano resulte em sua aplicação, e tampouco é seguro afirmar que sua aplicação produzirá estritamente os impactos previstos. Para que se faça observações deste tipo, fazem-se necessários estudos do tipo avaliação de impacto de políticas públicas, e estudos sociológicos e antropológicos visando a apreensão da realidade local em suas múltiplas facetas de sociedade complexa. Outrossim, este tipo de estudo pode ser útil enquanto ferramenta de elucidação de um dos potenciais de uso desta legislação a ser reivindicado e aplicado em meio a outras tantas leituras e aplicações diversas, e até mesmo antitéticas, possíveis.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEVEDO Jr., Manoel Teixeira. “Regularização de assentamentos urbanos e sustentabilidade”. In: Cadernos Metrópole, 2009 (nº 21). Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/download/cm/cm21.pdf>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1998.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 23 de novembro de 2016.

BRASIL. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 23 de novembro de 2016.

BONDUKI, Nabil. “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”. In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal, 1993.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id\\_norma\\_consolidado=60298](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=60298). Acesso em: 23 de novembro de 2016.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.segeth.df.gov.br/arquivos/suplemento\\_ao\\_dodf\\_n\\_211.pdf](http://www.segeth.df.gov.br/arquivos/suplemento_ao_dodf_n_211.pdf). Acesso em: 23 de novembro de 2016.

CHAIA, Vera; CHAIA, Miguel. “A dimensão política de Brasília”. In: Cadernos Metrópole, 2008 (nº 20), pp. 165-178.

HOLANDA, Frederico de, et al. “A configuração da Área Metropolitana de Brasília”. In: Brasília: transformações na ordem urbana. Orgs: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et al – 1ª ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

MARICATO, Ermínia. “Conhecer para resolver a cidade ilegal”. In: Urbanização Brasileira: Descobertas. Org: Leonardo Barci Castriota. Editora C/Arte, 2003.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. “Brasília: a Construção da Nacionalidade”. SP: Editora Edufes, 1998

MOURA, Andréa Mendonça de. “Organização social do território e formas de provisão de moradia”. In: Brasília: transformações na ordem urbana. Orgs: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et al – 1ª ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

NUNES, Brasilmar Ferreira. “Elementos para uma sociologia dos espaços edificados em cidades: o “Conic” no Plano Piloto de Brasília”. In: Cadernos Metrópole, 2009 (nº 21). Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/download/cm/cm21.pdf>

PAVIANI, Aldo. “Demandas sociais e ocupação do espaço urbano. O caso de Brasília, DF”. In: Cadernos Metrópole, 2009 (nº 21). Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/download/cm/cm21.pdf>

RODRIGUES, Arlete Moysés. “Conceito e Definição de Cidades”. In: As metrópoles e a questão social brasileira”, orgs. RIBEIRO, Luis César de Queiroz; SANTOS Júnior, Orlando Alves dos. – Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

SANTARÉM, Paulo Henrique da Silva. “A Cidade Brasília (DFE): conflitos sociais e espaciais significados na raça”. Dissertação de Mestrado; Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília (2013).

SOUZA, Marcelo Lopes de. “Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial”. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TAGLIETTI, Dablio Batista. “A natureza social e econômica da Lei de Terras de 1850”. Revista de Ciências Humanas Frederico Westphalen v. 15, n. 24, p. 1-104, Jul. 2014.

TRINDADE, Thiago Aparecido. “A atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente em Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural”. Dissertação de Mestrado; Instituto da Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (2010).

TRINDADE, Thiago Aparecido. “Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade”. Lua Nova, São Paulo, 87: 139-165, 2012

TRINDADE, Thiago Aparecido. “Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo”. Tese de Doutorado; Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2014.

VALLADARES, L. A invenção da favela. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2005