

A IRREGULARIDADE NA REGULARIDADE: padrões de crescimento urbano nas cidades-satélites de Brasília – o caso de Sobradinho II

Patricia Martins Assreuy ¹

¹(Universidade de Brasília) patricia.assreuy@gmail.com

Valério Augusto Soares de Medeiros ²

²(Universidade de Brasília) valeriodemedeiros@gmail.com

Palavras-chave: Padrões urbanos, cidades-satélites, ocupações irregulares, Brasília.

Resumo: O presente artigo avalia estruturas urbanas criadas em Brasília, capital do Brasil, a partir da ação do Estado e de agentes privados. Brasília, cidade planejada e inaugurada em 1960, vem crescendo em ritmo acelerado desde sua construção. Isso ocasionou o surgimento precoce das chamadas cidades-satélites, núcleos urbanos sem autonomia política e dependentes de um centro, o Plano Piloto projetado por Lucio Costa. Além das cidades-satélites, resultado de ações governamentais, também fazem parte de Brasília inúmeros parcelamentos irregulares, resultantes da ação de agentes privados que atuam sobre o campo da cidade tendo o lucro por objetivo principal. O estudo busca compreender os padrões de ocupação gerados a partir das ações de agentes do Estado e privados, bem como as consequências dos mesmos para o espaço urbano, a partir de três categorias de análise: malha viária, acessibilidade e atividades predominantes. Para tanto, tomou-se por estudo de caso a cidade satélite de Sobradinho II, que conta com um núcleo urbano projetado pelo Estado e também com diversos parcelamentos irregulares executados por agentes privados. Nesse contexto, partimos de uma pesquisa documental e delimitação de uma cronologia espacial da evolução urbana da cidade desde a criação de Brasília. Em seguida foi elaborada uma análise comparativa entre os tecidos urbanos resultantes da ação do Estado e os provenientes das ações de particulares, a partir das três categorias de avaliação propostas. Os resultados obtidos levam a crer que a justaposição dos tecidos urbanos provenientes das ditas ações gera diversos conflitos de natureza espacial, além de segregação socioeconômica.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a avaliar estruturas urbanas criadas em Brasília a partir das ações de agentes do Estado e particulares, nomeadamente proprietários de terras responsáveis por parcelamentos urbanos. Essa avaliação busca compreender os padrões de ocupação gerados a partir de tais ações bem como as consequências dos mesmos para o espaço urbano, considerando especialmente a malha viária, acessibilidade e usos/atividades desenvolvidos. O enfoque do estudo é a Região Administrativa¹ XXVI - Sobradinho II, originalmente pertencente à cidade de Sobradinho I (Região Administrativa V) e onde a maior parte dos lotes existentes encontra-se em situação irregular².

É impossível dissociar a história da construção do Plano Piloto de Brasília da história da criação de suas cidades-satélites. Antes mesmo de sua inauguração oficial e da consolidação do núcleo urbano projetado por Lucio Costa, o Distrito Federal já contava com oito cidades-satélites, parcelamentos urbanos afastados do núcleo original (Costa, 2011). Tais parcelamentos foram criados para realocar e abrigar os moradores de assentamentos precários, resultantes da migração de trabalhadores que buscavam emprego nas obras da construção da nova Capital Federal.

Lucio Costa havia previsto o surgimento das cidades-satélites como desdobramentos urbanos posteriores à consolidação do Plano Piloto, sendo sua criação prematura consequência da permanência dos operários que trabalharam nas obras após a inauguração de Brasília (Costa, 1974). Uma vez que o objetivo da construção da cidade era abrigar o corpo administrativo do Governo Federal, o projeto não previa moradia para tal população, sendo a criação de novos núcleos urbanos a solução mais rápida para conter o crescimento das favelas de famílias de operários.

As primeiras cidades-satélites tiveram seu projeto urbanístico original aprovado por inteiro, ao que se seguiram acréscimos (tais como novos lotes) e modificações de projeto (alterações nas normas de gabarito e uso do solo). À aprovação e consequente implantação do projeto se seguia a transferência das populações ocupantes dos assentamentos precários para os lotes recém-criados. Da construção da cidade no final da década de 1950 até 1992, a elaboração e execução de projetos urbanísticos no âmbito do Distrito Federal era atribuição exclusiva dos agentes do Estado.

Ocorre que, a partir da edição do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT de 1992, o Governo do Distrito Federal abriu mão de sua atribuição exclusiva de parcelamento do solo, permitindo que proprietários privados exercessem essa função³. Desde então é verificada uma enorme expansão da zona urbanizada e consequente incidência de loteamentos irregulares no Distrito Federal, em especial nos eixos sudeste e nordeste - onde se encontra Sobradinho II. Nesse sentido, verifica-se que, mais recentemente, a criação de novas Regiões Administrativas vem servindo à finalidade da regularização fundiária. Nesses casos não há projeto urbanístico original e sim a previsão e implantação de algumas estratégias para a criação de condições de salubridade em ocupações muitas vezes já consolidadas.

É importante frisar que tal expansão urbana se faz de maneira bastante rápida e à revelia da ação do Estado. Ainda que o PDOT 1992 coloque que *a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, interessada em parcelar o solo deverá elaborar carta de intenções, estudo preliminar e projeto* (PDOT 1992, Art. 17) e que tais documentos *deverão ser analisados pelo órgão central do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano* (PDOT 1992, Art. 17 - parágrafo único), o que acontece na realidade é bastante diferente disso. O Distrito Federal conta com 347 parcelamentos urbanos informais, que abrigam mais de 530 mil pessoas, cerca de 22% da população residente no DF⁴. Ou seja, é correto afirmar que parte relevante da população de Brasília reside de forma irregular e em locais cujas diretrizes espaciais não são determinadas por critérios como a qualidade dos espaços, desempenho de conforto e funcionalidade, e sim a partir de uma lógica de mercado (Lefebvre, 2004).

É nesse sentido que nos questionamos sobre possíveis padrões de ocupação (Medeiros, 2013) no Distrito Federal, consequência das ações dos diversos agentes que atuam sobre o espaço urbano. Que tipos de padrões podem ser encontrados nos parcelamentos existentes no DF? Quais são as características dos parcelamentos criados pelo Estado e por agentes privados em termos de qualidade do ambiente

construído? Seria possível relacionar a ação de determinado agente a um resultado morfológico característico?

Na tentativa de elucidar tais questões, propomos uma pesquisa que se presta muito mais a um reconhecimento qualitativo (que padrões podem ser encontrados) do que quantitativo (quantos e em que lugares estão) das áreas estudadas. Em termos de metodologia, o artigo parte de uma pesquisa documental, com o objetivo de levantar os aspectos legais e cronológicos da criação e expansão urbana de Sobradinho II. Em seguida passamos à análise morfológica, na qual foram avaliados tanto os parcelamentos existentes nas onze áreas de regularização - AR de Sobradinho II quanto o projeto original da cidade, desenvolvido pelo GDF. Para tanto, foram selecionadas três categorias de análise: (A) malha viária; (B) acessibilidade e (C) usos/atividades predominantes. A partir dessa avaliação foi elaborado um estudo comparativo entre os padrões encontrados nas áreas implantadas pelo Estado e os presentes nas áreas originadas a partir da ação de proprietários privados.

Entendemos que uma avaliação coerente dos aspectos morfológicos das áreas de regularização em Sobradinho II deve levar em conta o fato de que cada AR é composta por diversos loteamentos, justapostos e executados em momentos diferentes. Desse modo reconhecemos que a análise morfológica dessas áreas não deve se restringir à observação das áreas de regularização como um todo, mas sim considerar cada um dos loteamentos que as compõe enquanto entidades independentes.

O trabalho inicia com um breve histórico da ocupação do eixo nordeste do Distrito Federal, onde estão localizadas as Regiões Administrativas de Sobradinho e Sobradinho II, dentre outras. Em seguida são apresentados os três critérios de análise utilizados, em conjunto com os resultados obtidos (considerando tanto as áreas projetadas como as de ocupação irregular em Sobradinho II). Por fim, propomos uma breve discussão sobre os resultados obtidos, no sentido de determinar diferenças e semelhanças entre os tecidos urbanos estudados, bem como as implicações desses resultados espaciais para a escala da cidade.

2. O CASO DE SOBRADINHO II

2.1. Breve histórico

Para falarmos a respeito de Sobradinho II (Região administrativa XXVI), é preciso falar antes de Sobradinho I (Região administrativa V). As obras da cidade-satélite de Sobradinho tiveram início em 1958, a partir do projeto elaborado pelo arquiteto Paulo Hungria Machado, também responsável pelo projeto da cidade-satélite do Gama (RA II). A cidade foi construída em uma área disponibilizada pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP⁵ em 1960, para receber, em caráter emergencial, parte da população carente que se deslocava rumo à capital, bem como os funcionários públicos sem previsão de alocação no Plano Piloto (Costa, 2011). A Região Administrativa V foi oficialmente inaugurada em 10 de dezembro de 1964, mas seus limites só foram definidos anos mais tarde, em 1989.

Os crescentes movimentos migratórios rumo a Brasília tiveram por consequência a falta de moradia para as populações recém-chegadas. É nesse contexto que surge o Programa de Assentamento de População de Baixa Renda ainda em 1989, a partir do qual diversos assentamentos para populações carentes foram implantados em várias áreas do DF. No caso de Sobradinho, foi elaborado e executado um projeto de loteamento que ampliou a área urbana da cidade, denominado Expansão Urbana do Setor Oeste. O objetivo do projeto era realocar parte da população que residia em fundos de lotes (mais de uma unidade domiciliar por lote) ou pontas de quadras (ocupações ilegais). Posteriormente a região da expansão do Setor Oeste foi transformada em uma nova Região Administrativa, denominada Sobradinho II e criada oficialmente em 27 de janeiro de 2004.



Fig. 01: Foto aérea de 1964 da região de Sobradinho. A área assinalada demarca o local onde posteriormente se erguerá o núcleo projetado de Sobradinho II. Fonte: Geoportal. Acesso em março de 2020.

O núcleo urbano inicial de Sobradinho II foi constituído a partir de dois projetos, elaborados no início da década de 1990 pelo GDF: o projeto URB 19/90, que determinou as quadras 1 a 9 e 11, todas localizadas na porção norte da gleba; e o projeto URB 43/92, que loteou as quadras 10, 12 a 15, 16 e 19, localizadas na porção sul da gleba. Posteriormente foram aprovados os projetos URB 23/95 (criação da Avenida Central) e URB 134/98, que loteavam áreas de parcelamento futuro localizadas na porção sul da gleba. Por fim foram aprovados os projetos URB 35/2009 (inclusão de lote destinado a um centro de orientação e educação rural) e URB 120/2017 (inclusão de lote para terminal rodoviário). Assim temos que toda a área urbana original de Sobradinho II foi projetada e parcelada entre 1990 e 2017, de acordo com seis projetos urbanísticos.

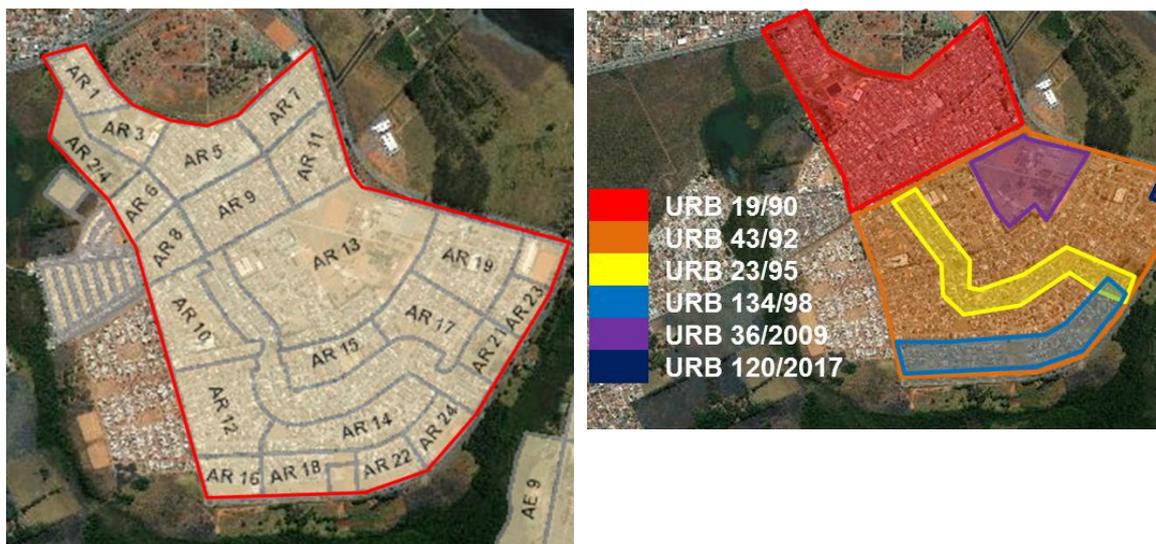


Fig. 02 e 03: Parcelamento e projetos elaborados e executados no núcleo urbano de Sobradinho II. Fonte: autoria própria sobre Geoportal e Google Earth. Acesso em março de 2020.

Como colocado anteriormente, o núcleo urbano que viria a se tornar Sobradinho II foi desenvolvido no bojo de um programa governamental que visava o assentamento de populações carentes. Esse núcleo, bem como o restante do território da RA, está localizado sobre áreas originalmente rurais, de propriedade particular (fazendas) e também áreas pertencentes à União. Atualmente, a RA de Sobradinho II conta com os três tipos de macrozona⁶ em seu território: a Macrozona de Proteção Integral (correspondente a 21,49% do território); a Macrozona Rural (que corresponde a 58,83% do território) e a Macrozona Urbana, correspondente aos 19,67% restantes (Codeplan, 2018).

Ao contrário do núcleo urbano original de Sobradinho II, a maior parte da Macrozona Urbana não é composta por áreas que foram alvo de um processo linear de aprovação de projeto urbanístico seguida de registro em cartório, mas sim por parcelamentos de glebas originalmente rurais que foram fracionadas e negociadas por seus proprietários ou grileiros (Documento Técnico PDOT, 2009). Esse processo teve início em fins dos anos 1980, ao mesmo tempo em que o projeto da Expansão Urbana do Setor Oeste tomava forma, como é possível observar nas imagens a seguir.

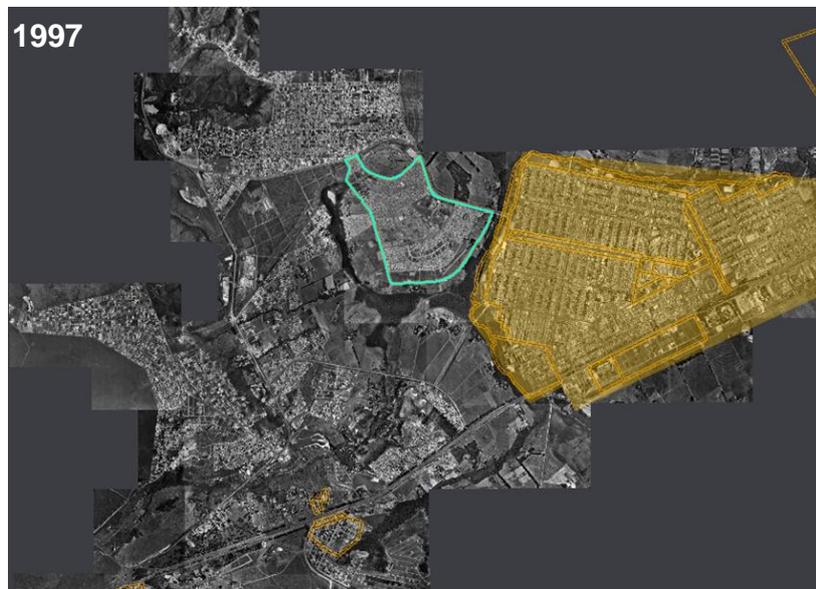


Fig. 04 e 05: Sobradinho aparece em laranja, enquanto o perímetro da expansão do Setor Oeste é marcado em azul. Na Fig. 04 já é possível perceber a existência de ocupações ao norte, noroeste e sudoeste da área do projeto, enquanto a Fig. 05 demonstra a rapidez da consolidação dos loteamentos irregulares. Fonte: autoria própria sobre Geoportal. Acesso em março de 2020.

Atualmente⁷, a Macrozona Urbana é composta pelo perímetro da cidade de Sobradinho II, projetada pela equipe do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - IPDF (hoje Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH) no início de 1990, bem como por onze Áreas de Regularização, sendo três delas ARIS e, as oito restantes, ARINES⁸. Essas áreas de regularização subdividem-se em diversos loteamentos de diferentes tamanhos e características, no que se refere ao arruamento, dimensões dos lotes, qualidade edilícia e quantidade de moradores (Tabela 01). Em termos quantitativos, as ARIS comportam 2.314 lotes, enquanto as ARINES somam 11.068 lotes. Cabe frisar que, além do núcleo urbano de Sobradinho II e das onze AR, ainda existem áreas ocupadas na Macrozona Urbana que não são objeto de processo de regularização fundiária, como pode ser observado na Imagem 06, abaixo.

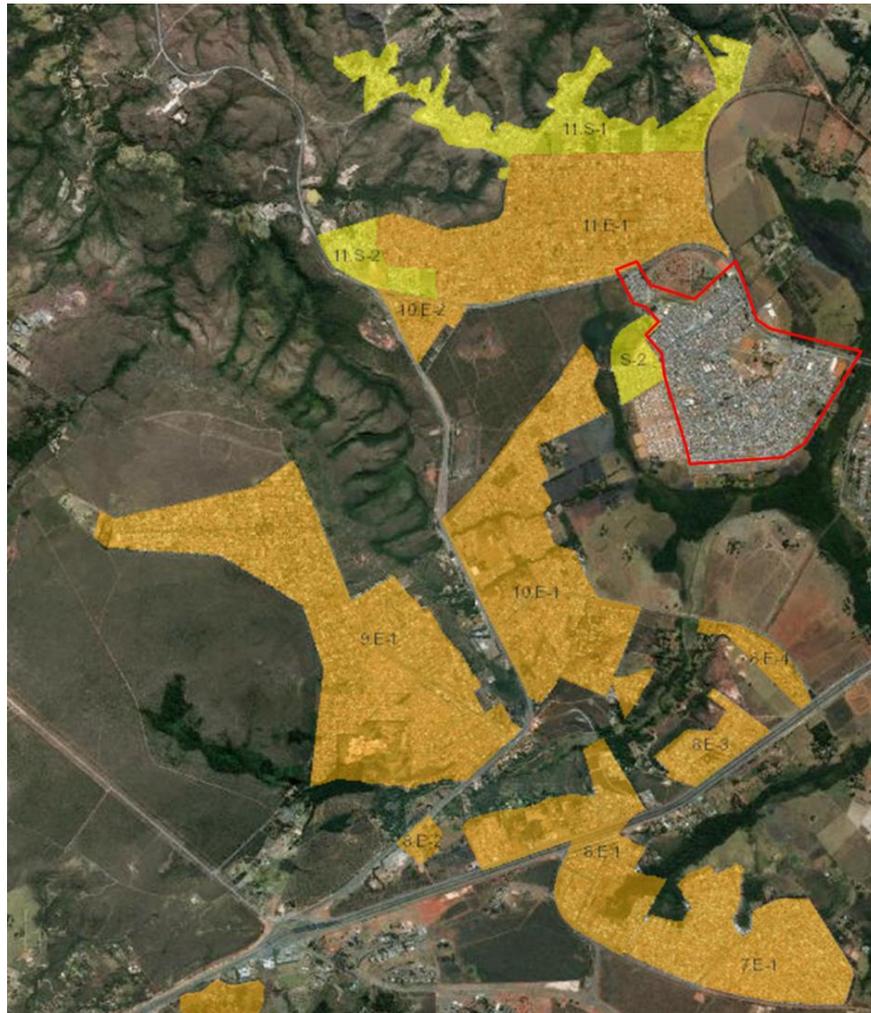


Fig. 06: Macrozona Urbana de Sobradinho II. Em vermelho a poligonal do núcleo projetado pelo GDF; em amarelo as áreas reconhecidas como ARIS e, em laranja, as ARINES. Observa-se ainda a existência de ocupações fora das AR. Fonte: Geoport. Acesso em março de 2020.

TABELA 01					
Loteamentos existentes em Áreas de regularização – Sobradinho II					
TIPO	ÁREA DE REGULARIZAÇÃO	LOTEAMENTOS	Nº LOTES	ÁREA (ha)	
ARIS	Mansões Sobradinho 1	Chácara Bela Vista, Quadra 45 A, Setor de Mansões Sobradinho – Setor Pinheiros, QMS 60 B, Vale da Lua, Rural Vale das Sucupiras, Vale das Acácias, Vale do Sol e Vila Rabelo I e II.	1587	118,07	
	Mansões Sobradinho 2	Centro Comercial e Residencial Setor de Mansões Sobradinho e Mansões Sobradinho ou Mirante da Serra.	333	33,35	
	Buritis 2		394	23	
ARINE	Mansões Sobradinho	Chácara Catavento, Comercial e Residencial Setor de Mansões Sobradinho Qd 51 A, Fibril, Mansões Liberais II, Mansões Sobradinho ou Mini Chácaras Sobradinho, Serra Azul, Setor de Mansões Sobradinho QMS 44, Sobradinho Novo ou Setor de Mansões e Vale Verde.	3024	249,23	
	Contagem 1	Boa Sorte, Caravelo, Chácara Beija-Flor, Fraternidade, Jardim América, Jardim Ipanema, Morada Imperial, Novo Horizonte, Recanto dos Nobres, Residencial Bem Estar, Residencial Halley, Residencial Jardim Vitória, Residencial Mansões Sobradinho II, Residencial Mansões Sobradinho III, Residencial Marina, Residencial Meus Sonhos, Residencial Morada, Residencial Planalto, Residencial Sobradinho, Residencial Sol Nascente, Residencial Versalhes, Residencial Vila Verde, Residencial Villa Rica, Rural Residencial Petrópolis, Rural Residencial Vivendas Alvorada, Serra Dourada – Etapa I, Serra Dourada – Etapa II, Vila Centro Sul, Vila Rosada, Vivendas Alvorada, Vivendas Campestre, Vivendas da Serra e Vivendas Paraíso.	2738	234	
	Contagem 2	Alvorecer dos Pássaros, Contagem, Recanto do Mené e Rio Negro.	287	23	
	Grande Colorado (Irregular)	Colorado Ville, Jardim Europa, Jardim Europa II, Mansões, Colorado, Rural Vivendas Colorado II, Solar de Athenas, Vivendas Bela Vista, Vivendas Colorado, Vivendas Friburgo I, II e III, Vivendas Lago Azul.	2996	356,2	
	Boa Vista 1	Associação dos Moradores Café Planalto, Bianca, Granjas Sofia, Império dos Nobres, Mansões Petrópolis, Morada dos Nobres, Parque Colorado, Parque das Araras, Prive Alphaville, Recanto Real, Residencial 2001, Residencial Vitória e Vivendas Serranas.	1386	139	
	Boa Vista 2		100	9,58	
	Boa Vista 3		357	35,78	
	Boa Vista 4		180	21,91	
	TOTAL DE LOTES E ÁREA EM ARIS			2.314	174,42
	TOTAL DE LOTES E ÁREA EM ARINE			11.068	1.068,7

Tabela 01: Áreas de regularização da RA XXVI e seus respectivos loteamentos. Fonte: PDOT (2012).

2.2. Análise morfológica: malha viária e acessibilidade

A avaliação dos aspectos relacionados à malha viária e acessibilidade é baseada em Gondim (2014). Segundo a autora, as malhas viárias podem seguir padrões regulares ou irregulares, sendo possível a coexistência de ambos em um mesmo núcleo urbano. As configurações mais comuns dos padrões regulares são radiais, lineares, orgânicos ou em quadriculas. Tais padrões podem ainda ser perfeitos (quando há precisão geométrica) ou imperfeitos, quando é possível identificar o padrão, ainda que não haja precisão no desenho. Além disso, as malhas viárias podem fazer parte de sistemas fechados (limites demarcados com barreiras físicas e controle de acesso) ou abertos.

Já em relação à acessibilidade, Gondim (2014) descreve cinco indicadores que a determinam: disponibilidade (espaço adequado para passagem dos modais de transporte); linearidade (o melhor caminho é o mais direto e curto); continuidade (quanto menos obstáculos, maior a fluidez para alcance do destino); permeabilidade (conectividade no sistema viário, de modo a evitar os percursos negativos) e legibilidade (facilidade de identificação da configuração da rede). A Tabela 02, abaixo, resume os indicadores considerados no presente trabalho, em termos de malha viária e acessibilidade.

TABELA 02 Indicadores considerados			
MALHA VIÁRIA	PADRÃO IRREGULAR		
	PADRÃO REGULAR	QUADRÍCULAS	PERFEITO OU IMPERFEITO.
		RADIAL	
		LINEAR	
		ORGÂNICO	
LIMITE DO PARCELAMENTO	ABERTO		
	FECHADO		
ACESSIBILIDADE	LINEARIDADE		
	CONTINUIDADE		
	PERMEABILIDADE		

Tabela 02: Padrões viários e de acessibilidade considerados. Fonte: Gondim (2014)

A análise dos projetos URB 19/90 e URB 43/92, que descrevem o núcleo urbano original de Sobradinho II, demonstra que os mesmos foram elaborados de forma estanque; a área loteada pelo URB19/90 não consta do URB 43/92 e vice-versa. Cada projeto determina um padrão de malha viária específico: o primeiro resulta em uma malha regular em quadriculas ora perfeitas, ora imperfeitas; o segundo define uma malha regular que entendemos como radial⁹. Ambos os parcelamentos têm em seu centro uma área vazia, sem destinação e que só viria a ser loteada em projetos posteriores. Os limites são abertos em ambos os casos.

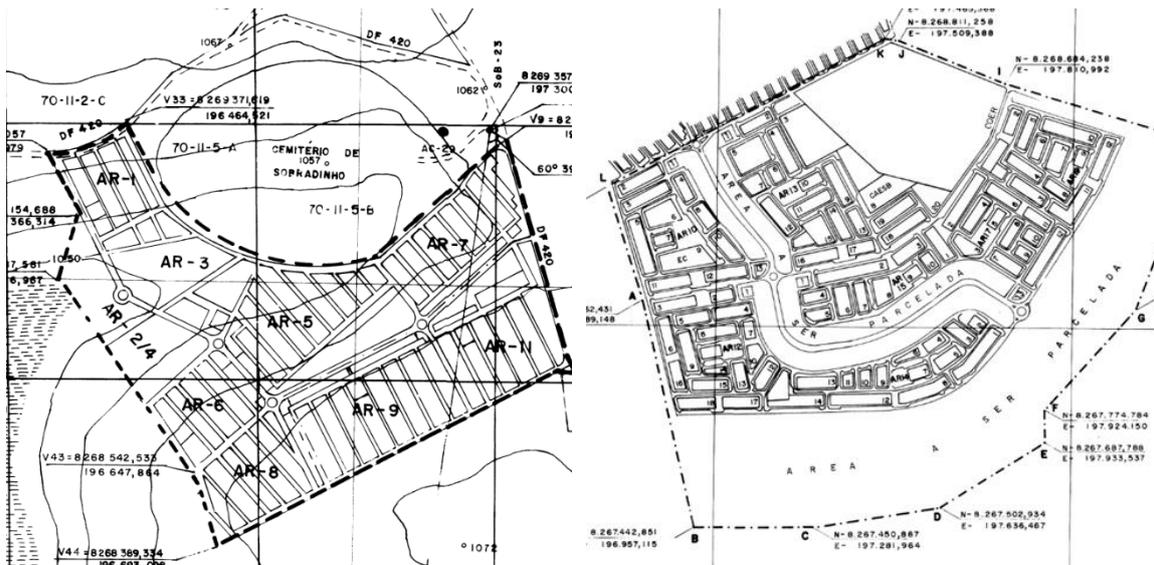


Fig. 07 e 08: Projetos URB 19/90 e URB 43/92, onde é possível ver a área de parcelamento futuro que posteriormente se transformou na Avenida Central. Fonte: Sistema de Documentação Urbanística e Cartográfica do Distrito Federal – SIDSUC. Acesso em março de 2020.

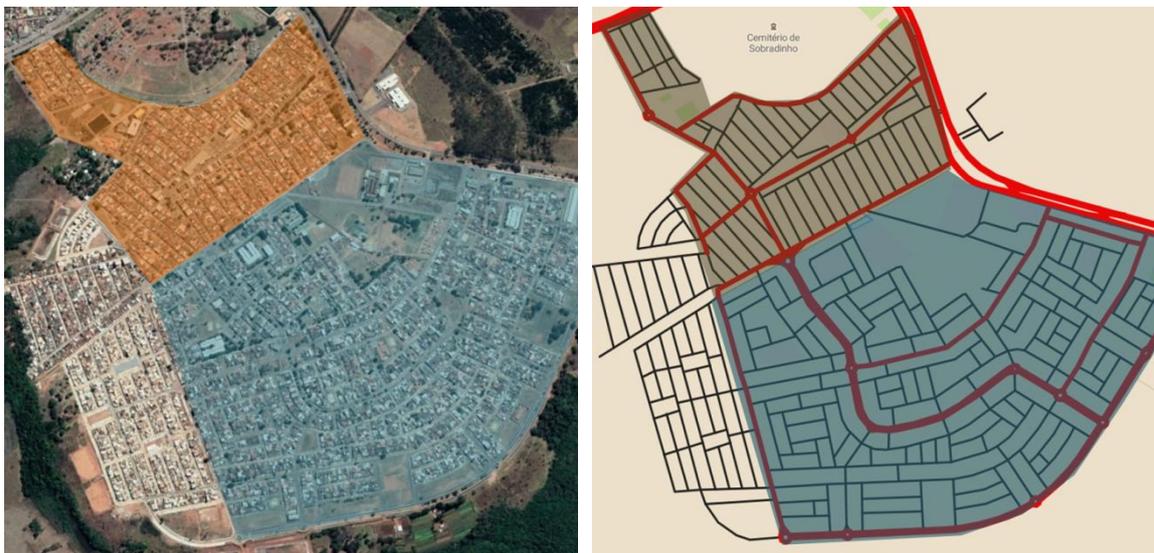


Fig. 09 e 10: Núcleo Urbano de Sobradinho II. Na porção norte, a área loteada pelo projeto URB 19/90. Na porção inferior, o parcelamento do URB 43/92. Fonte: Autoria própria sobre Google Earth e Mapbox. Acesso em março de 2020.

Verifica-se no loteamento construído a partir do projeto URB 19/90 um melhor desempenho de acessibilidade do que no baseado no URB 43/92. Há maior linearidade e continuidade, o que garante melhor permeabilidade no local. Já o padrão radial verificado na porção sul de Sobradinho II é bastante truncado e com muitas interrupções, o que leva o pedestre a percorrer caminhos negativos para chegar a seu destino.

Em uma escala maior, a simples justaposição dos dois projetos gera consequências graves para a circulação entre os tecidos urbanos resultantes. Verificou-se que a única ligação existente entre os dois setores acontece a partir da Avenida Central (que não foi prevista por nenhum dos dois projetos iniciais). Além disso, a via que separa os parcelamentos também não teve seus parâmetros determinados por nenhum dos dois projetos, tendo aparecido pela primeira vez apenas no URB 23/95. À norte, a via é fronteira em toda sua extensão para laterais de conjuntos residenciais; já à sul, verifica-se a existência de

alguns comércios, estacionamentos e uma grande área vazia, onde fica o edifício da Administração Regional de Sobradinho II. Tem-se assim que a acessibilidade interna no setor tem baixo desempenho em termos de permeabilidade, conectividade e linearidade.



Fig. 11: Via que separa a porção norte (à esquerda) da porção sul (à direita) de Sobradinho II. Fonte: Google Streetview. Acesso em abril de 2020.

Já em relação aos loteamentos irregulares existentes na Região Administrativa, verifica-se a prevalência de padrões regulares, tanto perfeitos quanto imperfeitos, em quadriculas. Em menor escala, verifica-se ainda a incidência de padrões regulares lineares e orgânicos (condicionado à ARIS Mansões Sobradinho 1). As quadras resultantes das malhas viárias existentes não seguem dimensões específicas, havendo tanto quadras curtas com menos de 100 metros de comprimento como quadras bastante alongadas, que ultrapassam os 400 metros. Além disso, tais quadras não seguem um padrão que se espalhe pelas áreas de regularização como um todo, sendo sua forma restrita aos loteamentos em si.



Fig. 12 e 13: Malha regular com quadrícula perfeita. Condomínio Vivendas Bela Vista, na ÁR Grande Colorado. Fonte: autoria própria sobre Google Earth e Mapbox. Acesso em fevereiro de 2020.

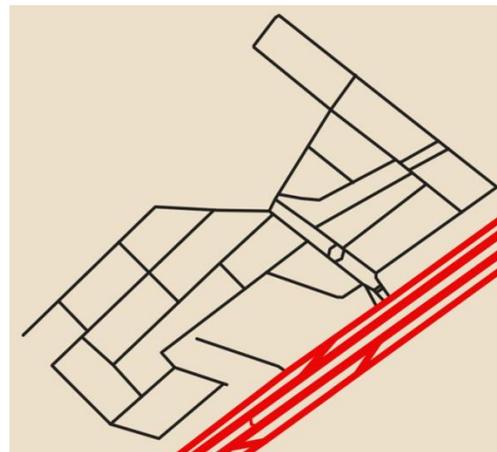
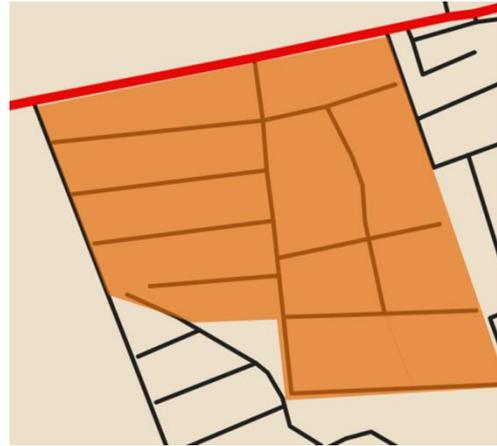


Fig. 14 a 17: Malha regular com quadrícula imperfeita. Condomínio Vivendas da Serra, na AR Contagem 1; Condomínio Morada dos Nobres, na AR Boa Vista 3. Fonte: autoria própria sobre Google Earth e Mapbox. Acesso em fevereiro de 2020.

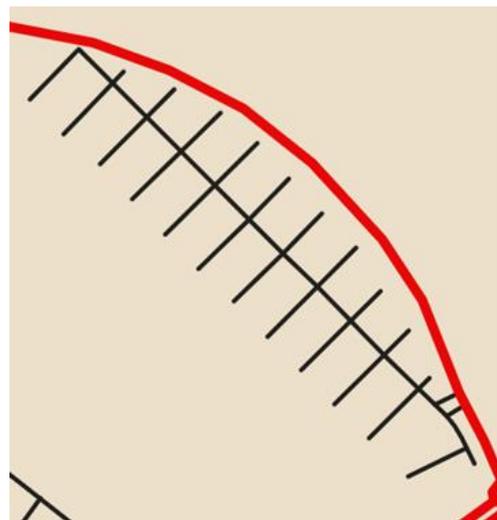


Fig. 18 e 19: Malha regular linear. Condomínio Vivendas Serranas, na AR Boa Vista 4. Fonte: autoria própria sobre Google Earth e Mapbox. Acesso em fevereiro de 2020.

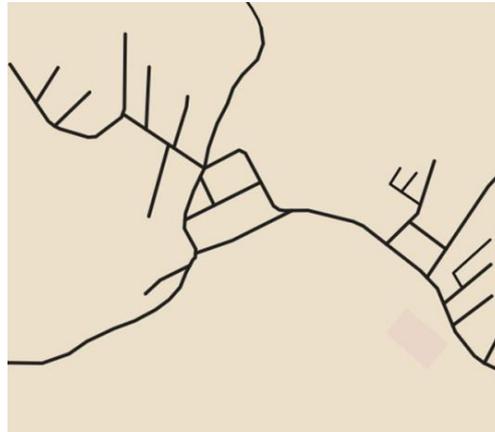
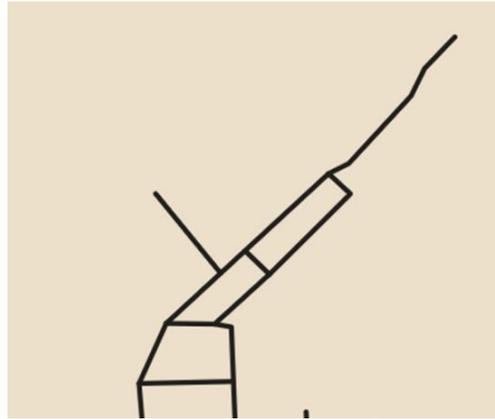


Fig. 20 a 23: Malha regular orgânica. Vale das Acácias e Vila Rabelo, ambos na AR Mansões Sobradinho 1. Fonte: autoria própria sobre Google Earth e Mapbox. Acesso em fevereiro de 2020.

Observou-se, em relação à acessibilidade, que os limites dos parcelamentos em áreas de regularização desempenham papel importantíssimo. Os mesmos são fechados por muros, cercas e grades e com controle de acesso em quase sua totalidade. Observa-se várias ocorrências de loteamentos justapostos que, à primeira vista parecem ter conexões viárias entre si, mas na verdade não têm qualquer ligação, uma vez que são cercados por barreiras físicas.



Fig. 24 a 26: Limites fechados dos loteamentos localizados na AR Contagem 1 comprometem a acessibilidade em tecido urbano aparentemente homogêneo. Fonte: Autoria própria sobre Google Earth e Mapbox. Acesso em fevereiro de 2020.

O caso da área de regularização Mansões Sobradinho é bastante interessante pois, à primeira vista, toda a AR parece ter um padrão regular perfeito em quadriculas. Mas uma análise mais aprofundada demonstra as interrupções entre as vias, ocasionada pela justaposição dos vários loteamentos existentes. A observação dos indicadores de permeabilidade, linearidade e continuidade demonstra, portanto, que o desempenho de acessibilidade nas áreas de regularização deixa muito a desejar.

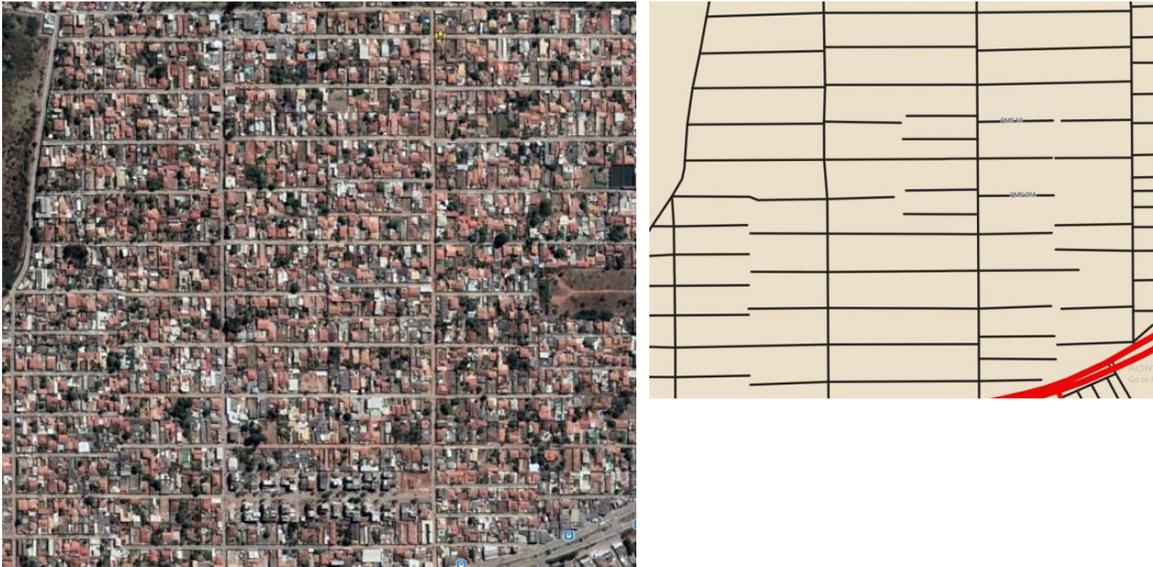


Fig. 27 e 28: Ruas interrompidas na AR Mansões Sobradinho 1. Fonte: Google Earth e Mapbox. Acesso em março de 2020.

2.3. Análise dos parâmetros urbanísticos: dimensões, densidade, usos e atividades desenvolvidos

Foram observadas características físicas (dimensões e traçado) dos lotes, com base nas informações constantes do Geoportall¹⁰ e dos MDE (memorial descritivo) dos projetos de parcelamento do núcleo urbano original da cidade. Para a análise dos usos e atividades desenvolvidos, foram utilizados os dados do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU¹¹, disponíveis no Geoportall. A avaliação dos usos e atividades desenvolvidos baseia-se no Decreto nº 37.966/2017, que classifica os usos e atividades no âmbito do DF. No entanto, é importante ressaltar que a grande maioria dos lotes existentes na região está em loteamentos ainda irregulares; ou seja, os usos e atividades verificados não fazem parte de uma lógica de planejamento determinada pelo Estado, mas sim pelas demandas da população ou mesmo pelo interesse de empresários.

No núcleo urbano original de Sobradinho II, a grande maioria dos lotes tem dimensões de cerca de 160m², havendo poucos lotes maiores que isso. Tem-se que a grande maioria desses lotes é destinada à habitação unifamiliar¹², inclusive os com testada frontal voltada à Avenida Central. Verificou-se a ocorrência de poucos lotes destinados ao uso comercial e misto (comércio associado a habitação). Os lotes institucionais existentes são voltados à educação (seis escolas públicas e seis particulares), saúde (uma Unidade de Pronto Atendimento - UPA e um posto de saúde) e segurança pública (duas delegacias de polícia). Verificou-se que boa parte dos lotes institucionais se encontram vazios ou com ocupação irregular (habitação, por exemplo).



Fig. 29: Usos e atividades no núcleo urbano de Sobradinho II, segundo o indicador do IPTU. Em amarelo, habitação unifamiliar; em rosa, uso comercial exclusivo; em vermelho, uso misto; em verde, lotes institucionais. Fonte: Geoportal. Acesso em abril de 2020.

Já nas áreas de regularização, há grande variabilidade no que diz respeito às dimensões dos lotes, havendo casos de lotes que ultrapassam os 1000m² e lotes que somam menos de 100 m². Um mesmo loteamento costuma ter lotes de dimensões e formas semelhantes, especialmente se localizado em ARINE. Os casos em que se verificou a maior incidência de variabilidade formal e de tamanho ocorrem em ARIS, à exceção da área de regularização Buritis, limdeira ao núcleo urbano de Sobradinho II e proposta pela TERRACAP a partir da ocupação de uma chácara do Núcleo Rural Sobradinho II.

Quanto às atividades desenvolvidas, verifica-se a predominância de lotes destinados ao uso residencial – habitação unifamiliar. Há casos de uso comercial e de serviços, em geral próximos às vias de acesso aos loteamentos. Foram verificados alguns lotes institucionais e destinados ao lazer. No conjunto de todas as ARIS, verificou-se a existência de um único lote institucional (atividade religiosa), localizado na ARIS Mansões Sobradinho 2. Já em relação às ARINES, verificou-se a existência de lotes institucionais destinados a atividades de lazer inseridos em loteamentos fechados e atividades religiosas nos loteamentos abertos, notadamente na ARINE Mansões Sobradinho.



Fig. 30 e 31: Usos e atividades no Setor Habitacional Mansões Sobradinho (30) e Boa Vista 1, 2, 3 e 4 (31), segundo o indicador do IPTU. Em amarelo, habitação unifamiliar; em vermelho, uso misto; em rosa, uso comercial exclusivo; em verde, lotes institucionais. Fonte: Geoportal. Acesso em abril de 2020.

Importante ressaltar que a avaliação dos projetos URB 19/90 e URB 43/92 demonstra que 85% dos lotes existentes no primeiro e quase 72% dos existentes no segundo são destinados à habitação unifamiliar. Ainda que o processo de formação dos assentamentos em áreas de regularização seja diferente, as proporções entre lotes voltados à habitação unifamiliar e demais atividades é semelhante ao encontrado no núcleo projetado de Sobradinho II. Assim temos a ocorrência de uma área urbanizada de grandes proporções e solo subaproveitado.

2.4. Discussão

Os dados levantados demonstram, antes de mais nada, o descompasso existente entre o planejamento do Estado e a demanda da cidade, que cresce em ritmo muito mais acelerado do que os mecanismos tradicionais de acesso à terra permitem acompanhar. Demonstramos que a resposta da população para esse descompasso acontece sob a forma de ocupações espontâneas e loteamentos irregulares.

Observamos que tais loteamentos são criados e executados de modo estanque, tanto em relação ao resultado formal quanto em relação às necessidades da área como um todo. Não obstante, não podemos dizer que tal fato seja prerrogativa da ação de proprietários privados; os projetos desenvolvidos pelo Estado para o núcleo original de Sobradinho II também têm essa característica.

Se é possível descrever um aspecto necessariamente vinculado às ações de cada um dos agentes que atuam sobre a construção do tecido urbano, trata-se dos limites dos parcelamentos. O Estado não tem motivos para cercar vias públicas, enquanto os agentes particulares procuram valorizar seus empreendimentos tornando-os enclaves fortificados (Caldeira, 1997). E mesmo que não houvesse limites físicos entre as áreas de regularização, a grande diversidade de malhas viárias encontrada dificultaria bastante a acessibilidade entre loteamentos.

A análise dos usos e atividades desenvolvidos nas áreas estudadas demonstra uma grande preferência por parâmetros de baixo desempenho tanto nas áreas planejadas pelo Estado como nas áreas de regularização, notadamente habitação unifamiliar. Por um lado, essa forma de planejamento torna a ocupação e consolidação dos loteamentos mais fácil e rápida, em especial se considerarmos o objetivo inicial para a criação do setor (abrigar população de baixa renda). No entanto, trata-se também da perpetuação de um modelo baseado na segregação e individualismo, além de demonstrar o baixo desempenho do setor em termos de densidade e eficiência do uso do solo, o que acarreta em maior gasto com infraestrutura básica e redes de transporte, dentre outros impactos (Acioly e Davidson, 1998).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O presente estudo demonstra que, no caso de Sobradinho II, o desenvolvimento de áreas urbanizadas vem acontecendo partir da justaposição de tecidos urbanos sem conexão entre si, por meio de malhas viárias de diversos padrões. T tamanha variedade acaba levando os parcelamentos a terem um baixo desempenho em termos de acessibilidade. É interessante observar que, ainda que Estado e proprietários privados tenham interesses diferentes a zelar (função social da propriedade urbana¹³ x lógica de mercado) o resultado espacial das ações de ambos acaba sendo bastante semelhante. A ausência de um pensamento holístico no processo de planejamento parece estar vinculada tanto às ações dos agentes particulares como do Estado.

Entendemos que o trabalho tem suas limitações tantos em termos de recorte (uma Região Administrativa dentre as trinta e três existentes no Distrito Federal) como também de análise, uma vez que poucos aspectos foram avaliados. Não obstante, o estudo desvenda características pouco observadas sobre as áreas de regularização e o resultado espacial das ações de proprietários privados sobre o tecido urbano. Entendemos ser crucial o foco sobre tais áreas e a avaliação de seus aspectos morfológicos a partir da compreensão de como os agentes transformadores do espaço desempenham essa função.

Em próximas etapas a pesquisa deve se desdobrar no sentido de (re) conhecer as demais Regiões Administrativas do DF mediante aspectos morfológicos, considerando não apenas os loteamentos projetados, mas também as ocupações espontâneas e áreas de regularização.

Notas:

¹ Regiões administrativas - RA consistem em núcleos urbanos sem autonomia jurídica, cujo conceito se assemelha ao de cidade-satélite. Brasília é composta atualmente (2020) por 33 regiões administrativas, sendo o Plano Piloto a RA I.

² Em desconformidade com a legislação urbanística vigente ou com a documentação de aprovação de projeto.

³ Art. 17 da Lei nº 353 de 18 de novembro de 1992.

⁴ Segundo o Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal. SEDUH, 2006.

⁵ Empresa pública criada em 1956 pelo então presidente do Brasil Juscelino Kubitschek, com o objetivo único de gerenciar e coordenar a construção de Brasília. Ainda hoje é a principal executora de obras de interesse do Estado no âmbito do Distrito Federal.

⁶ Segundo o Documento Técnico PDOT 2009, o macrozoneamento consiste na *conformação de diversas parcelas de território destinadas funcionalmente e racionalmente a determinadas ocupações*. O PDOT 2009 definiu três tipos de macrozona para o território do DF: Macrozona urbana, macrozona rural e macrozona de Proteção integral.

⁷ Segundo o Plano Diretor em vigência - PDOT 2012.

⁸ Segundo o PDOT 2012, ARINE refere-se às áreas de regularização de interesse específico (população de renda média) e ARIS refere-se às áreas de regularização de interesse social (população carente).

⁹ Importante frisar que o projeto URB 43/92 não determina um padrão radial tradicional, com avenidas e bulevares perfazendo a circulação no setor, que se organizaria em torno de um centro (Panerai, 2014). Mas verifica-se a noção de radialidade no local, uma vez que os pequenos quarteirões são voltados para a área central que, diferente do comum, é definida por uma via (linearidade) e não um marco ou ponto nodal.

¹⁰ Mapa georreferenciado do Distrito Federal, pelo qual é possível acessar dados variados sobre o território e população de Brasília. Disponível em: <https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/mapa/>

¹¹ Entendemos que o IPTU enquanto indicador não diz muito sobre o que é previsto em projeto, o urbano pensado *a priori*. No entanto, o indicador do IPTU demonstra os desdobramentos reais e atuais da cidade, quais atividades estão de fato sendo desenvolvidas.

¹² Uma única unidade domiciliar por lote urbano, de acordo com a definição do Decreto distrital nº 37.966 de 23 de janeiro de 2017.

¹³ Segundo a Constituição Federal de 1988, no inciso XXIII do Art. 5º: a propriedade atenderá a sua função social.

BIBLIOGRAFIA

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Mauad. Rio de janeiro, 1998.

BRASIL. Lei Federal nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Enclaves fortificados: a nova segregação urbana*. Revista Novos Estudos nº 47. 1997.

COSTA, Graciete Guerra da. *As regiões Administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

COSTA, Lucio. *Considerações em torno do Plano Piloto de Brasília*. Seminário de estudos dos problemas urbanos de Brasília. Senado Federal, 1974. In: FERREIRA, Marcílio Mendes; GOROVITZ, Matheus. A invenção da Superquadra. IPHAN/DF, 2010.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 11.921, de 25 de outubro de 1989. Fixa novos limites das Regiões Administrativas do Distrito Federal.

_____. Projeto para a expansão urbana do Setor Oeste de Sobradinho. Composto por URB 19/90, MDE 19/90 e PLN 19/90. IPDF, 1990.

_____. Projeto para a expansão urbana do Setor Oeste de Sobradinho. Composto por URB 43/92 e MDE 43/92. IPDF, 1992.

_____. Lei nº 353 de 18 de novembro de 1992. Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT.

_____. Projeto para o parcelamento da Avenida Central da expansão urbana do Setor Oeste de Sobradinho. Composto por URB 23/95, MDE 23/95 e PLN 23/95. IPDF, 1995.

_____. Projeto de parcelamento para a expansão urbana do Setor Oeste de Sobradinho. Composto por URB 134/98, MDE 234/98 e PUR 134/98. IPDF, 1998.

_____. Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal. SEDUH, 2006.

_____. Documento Técnico do PDOT. Novembro de 2009.

_____. Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012. Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT.

_____. Decreto nº 37.966 de 21 de janeiro de 2017. Dispõe sobre os usos e atividades no Distrito Federal.

_____. Estudo Urbano Ambiental Sobradinho II. Codeplan, 2018. Disponível em:
<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Sobradinho-II.pdf>

GONDIM, Monica Fiuza. *A travessia no tempo: homens e veículos, da mitologia aos tempos modernos*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2004 (segunda reimpressão).

MEDEIROS, Valério. *Urbis Brasiliae: o labirinto das cidades brasileiras*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013.

NOVACAP. <http://www.novacap.df.gov.br/a-novacap/> Acesso em 27 de março de 2020.

PANERAI, Philippe. *Análise Urbana*. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 2014.