



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB
PROGRAMA DE MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

VERÔNICA RODRIGUES DO CARMO

AS DIMENSÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO DISTRITO FEDERAL:
o caso do Condomínio Ville de Montagne

Brasília
2021

VERÔNICA RODRIGUES DO CARMO

**AS DIMENSÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO DISTRITO FEDERAL:
o caso do Condomínio Ville de Montagne**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração em Cidade e Habitação, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona.

**Brasília
2021**

CARMO, Verônica Rodrigues do.

AS DIMENSÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO DISTRITO FEDERAL: o caso do Condomínio Ville de Montagne. Brasília: UniCEUB, 2021. 120 fls.

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo do Programa de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona.

VERÔNICA RODRIGUES DO CARMO

**AS DIMENSÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO DISTRITO FEDERAL:
o caso do Condomínio Ville de Montagne**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração em Cidade e Habitação, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona.

Aprovada em Brasília, em 27 de fevereiro de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona
Orientador

Prof^a. Dr^a. Fernanda Loures de Oliveira
Membro suplente - UniCEUB

Prof^a. Dr^a. Neusa Maria Bezerra Mota
Membro interno - UniCEUB

AGRADECIMENTOS

A Deus, por cuidar de mim, principalmente quando eu acreditei que não seria capaz. E, de fato, sozinha eu não seria.

Aos meus pais e irmãos, por todo apoio, força e amor, materializados em suas formas mais doces.

Ao meu orientador Paulo Afonso Cavichioli Carmona, que me proporcionou um agradável contato com o Direito, lecionando a matéria que para mim foi a mais prazerosa desse curso, e, com muita paciência, orientou a consecução dessa pesquisa. Agradeço também às professoras Fernanda Loures de Oliveira e Neusa Maria Bezerra Mota, pelo acolhimento ao meu tema, por todos os maravilhosos apontamentos, além da disponibilidade em participarem das bancas dessa dissertação.

À Terracap, especialmente aos meus colegas de trabalho Josias Sampaio, Leandro Tavares, Renato Leal e Vitor Hugo da Silva, por toda a colaboração na busca de material, à querida Rildete Xavier, pelo carinho e torcida em forma de oração, e, sobretudo, à Kelen Borges, absolutamente imprescindível à existência dessa dissertação. Agradeço também à Thaís Waldow e à Denise Assumpção pelo carinho com que me receberam e pelo interesse em colaborar com essa pesquisa.

Aos meus grandes amigos, especialmente à Izadora Laner, Felipe Cláudio e Jéssica de Moraes, por depositarem em mim apoio e entusiasmo, participando dessa pesquisa como se fosse deles.

E ao Geraldo Felipe, com quem eu pude dividir grande parte das minhas dificuldades e angústias, e agora alegrias, ao longo do desenvolvimento dessa dissertação.

Sumário

Lista de Figuras	7
Lista de Tabelas	8
Lista de Siglas	9
Introdução.....	13
Capítulo 1. A cidade informal e as visões sobre a regularização fundiária urbana	25
1.1. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS ou AEIS	33
1.2. Concessão de Direito Real de Uso e Concessão Especial para fins de moradia	35
1.3. Usucapião urbana.....	37
1.4. Legitimação de posse e Legitimação fundiária.....	39
Capítulo 2. O Setor Habitacional São Bartolomeu Trecho 1 – Condomínio Ville de Montagne	47
2.1. O SHSB Trecho 1 inserido no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF	57
Capítulo 3. As dimensões do processo de regularização fundiária urbana	71
3.1. A dimensão urbanística.....	72
3.2. A dimensão ambiental.....	89
3.3. A dimensão jurídica.....	98
3.4. A dimensão social	108
Conclusões	111
Referências Bibliográficas.....	112

Lista de Figuras

Figura 1: Ocupação Urbana do DF em 1964.	17
Figura 2: Cerrado degradado e mata de galeria existentes nas proximidades do Condomínio Quintas da Alvorada.	18
Figura 3: Evolução da ocupação urbana no DF e entorno.	20
Figura 4: Mapeamento dos Parcelamentos Irregulares para orientar a revisão do PDOT.	50
Figura 5: Anexo III da Lei no 1.823/1998.	52
Figura 6: Imagens históricas da ocupação (SHSB e suas proximidades).....	53
Figura 7: Fotos aéreas do processo de ocupação do SHSB.	54
Figura 8: Localização da área.	55
Figura 9: Situação fundiária do SHSB.....	56
Figura 10: Macrozoneamento.	59
Figura 11: Zoneamento.....	60
Figura 12: Unidades de planejamento territorial.....	61
Figura 13: Destinação e ocupação das áreas.	63
Figura 14: ARINE São Bartolomeu.	65
Figura 15: Densidade demográfica.	66
Figura 16: Mapa de Uso e Ocupação.	74
Figura 17: Usos e ocupações.	75
Figura 18: Mapa de acessos e endereçamento.	77
Figura 19: Áreas não parceláveis.....	79
Figura 20: Hierarquia viária.....	84
Figura 21: Cortes de caixas de vias.	85
Figura 22: Ruas sem saída no interior do Condomínio.	86
Figura 23: Ciclovias e transporte público.	87
Figura 24: Zonas de proteção ambiental.....	90
Figura 25: Licença de instalação corretiva no 108/2006.	93
Figura 26: Retificação dos lotes.....	95

Lista de Tabelas

Tabela 1. Instrumentos jurídicos para Reurb.	42
Tabela 2. Principais diferenças entre s Reurb-S e a Reurb-E.	44
Tabela 3: Características da UPT Leste.....	62
Tabela 4: Densidade habitacional/memória de cálculo.	67
Tabela 5: Tamanho dos lotes residenciais e coeficiente de aproveitamento definidos no PDOT.	68
Tabela 6: Parâmetros urbanísticos definidos em projeto.....	69
Tabela 7: Áreas parceláveis.....	79
Tabela 8: Compensação necessária de áreas públicas	80
Tabela 9: Áreas públicas existentes.....	80
Tabela 10: Compensação de áreas (PDOT).	81
Tabela 11: Escalonamento de descontos.	105

Lista de Siglas

AEIS – Área Especial de Interesse Social
APA – Área de Proteção Ambiental
APM – Área de Proteção de Mananciais
APP – Área de Preservação Permanente
ARIS – Área de Regularização de Interesse Social
ARINE – Área de Regularização de Interesse Específico
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
DF – Distrito Federal
DFTrans – Serviço de Transporte Urbano do DF
DIUR – Diretrizes Urbanísticas
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EPC – Equipamento Público Comunitário
EPU – Equipamento Público Urbano
ELUP – Espaço Livre de Uso Público
GDF – Governo do Distrito Federal
GET/PI – Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares
HIS – Habitação de Interesse Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IPDF – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do DF
LI – Licença de Instalação Corretiva
LP – Licença Prévia
MDE-RP – Memorial Descritivo de Regularização de Parcelamento
MP – Medida Provisória
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NEUR/IPEA – Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
Novacap – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
PD – Plano Diretor
PDAD – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio
PDOT – Plano Diretor de Ordenamento do Território
PDTU – Plano Diretor de Transporte Urbano no DF
PGDF – Procuradoria Geral do Distrito Federal

RA – Região Administrativa
Reurb – Regularização Fundiária Urbana
Reurb-S – Regularização Fundiária de Interesse Social
Reurb-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico
RIAC – Relatório de Impacto Ambiental Complementar
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno
SEDHAB – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF
SEDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SHIS – Serviço de Habitações de Interesse Social
SHJB – Setor Habitacional Jardim Botânico
SHSB – Setor Habitacional São Bartolomeu
SLU – Sistema de Limpeza Urbana
STF – Supremo Tribunal Federal
SUPAR – Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos
TAC – Termo de Ajustamento e Conduta
Terracap – Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
UPT – Unidades de Planejamento Territorial
ZCVS – Zona de Conservação de Vida Silvestre
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social
ZOEIA – Zona de Ocupação Especial de Interesse Ambiental
ZOEQ – Zona de Ocupação Especial de Qualificação
ZPVS – Zona de Preservação da Vida Silvestre
ZUR – Zona de Uso Restrito

Resumo

Os processos de urbanização e industrialização no Brasil, desde o final do século XIX, ascenderam a questão habitacional como problemática social e de saúde pública, que perdura até os dias atuais. Em pouco tempo, as cidades sofreram um adensamento demográfico que se refletiu na instituição da desigualdade urbana e exclusão social no uso da propriedade: aquele que tinha pouca renda era expulso das áreas centrais, à medida que o mercado imobiliário foi se consolidando. A esses, restaram as áreas periféricas e em condições de extrema precariedade. Assim originou-se a cidade informal. No auge do desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek, a transferência da Capital para o Planalto Central foi tida como catalisadora de investimentos industriais e infraestruturais. Brasília parecia ser a grande oportunidade para instituir-se uma urbanização mais inclusiva, mas acabou incorrendo nos mesmos erros do passado. A partir desse cenário, a presente investigação tem como objetivo central estudar as dimensões que compõem o processo de regularização fundiária no Distrito Federal, tendo como objeto de estudo o Setor Habitacional São Bartolomeu – Trecho 1, Condomínio Ville de Montagne. A problemática abriga o entendimento das relações mútuas entre os seus elementos, suas potencialidades e consequências práticas, a fim de apontar possíveis complementações ou correções nos procedimentos de regularização fundiária do DF, a partir da vigência da Lei Federal nº 13.465/2017. Considerando o papel decisivo da Terracap como agente de promoção da regularização fundiária, paralelamente à legislação da Reurb, também se considerou o impacto do projeto de Estruturação do Modelo de Venda Direta, gerido pelo órgão, na área objeto de estudo. Ao fim, concluiu-se que foram positivas as flexibilizações previstas na nova lei, com fins a promover de forma efetiva a fixação dos moradores nos assentamentos, há tanto já consolidados.

Palavras-chave: regularização fundiária, Condomínio Ville de Montagne.

Abstract

The urbanization and industrialization processes in Brazil, since the end of the 19th century, have raised the housing issue as a social and public health matter, which endures to the present day. In a short time, cities suffered a demographic increase that was reflected in the institution of urban inequality and social exclusion in the use of property: those with little income were expelled from the central areas, as the real estate market was consolidated. For those people, only the peripheral areas with extreme precarious conditions were left. That is how the informal city originated. At the boom of Juscelino Kubitschek's developmentalism, the transfer of the Capital to Planalto Central was seen as a catalyst for industrial and infrastructural investments. Brasília seemed to be a great opportunity to establish a more inclusive urbanization, nevertheless the same mistakes from the past ended up being committed. Based on this scenario, the current investigation has the central objective of studying the dimensions that make up the process of land regularization in Distrito Federal, having as a case study: Setor Habitacional São Bartolomeu_Trecho 1, Condomínio Ville de Montagne. The issue broaches the understanding of the mutual relations between its elements, its potentialities and practical consequences, in order to point out possible complementations or corrections in the land tenure regularization procedures of Distrito Federal, as of the validity of Federal Law No. 13,465/2017. Considering Terracap's decisive role as an agent for promoting land regularization, in parallel with Reurb's legislation, as well as the impact of the project of Structuring of the Model of Direct Sale, managed by the governmental agency, in the case study area was considered. In the end, it was concluded that the flexibilities provided for in the new law were positive, with the purpose of effectively promoting the correction of residents in the settlements, which have been consolidated for so long.

Keywords: process of land regularization, Condomínio Ville de Montagne.

Introdução

Diante do atual cenário de desigualdade urbana no Brasil, que conforma a dicotomia cidade formal x cidade informal, a pesquisa aqui desenvolvida referenciou-se no processo de regularização fundiária do Distrito Federal (DF), a partir da vigência da Lei Federal nº 13.465/2017. Assim, tem como objeto de estudo o Setor Habitacional São Bartolomeu (SHSB) Trecho 1 - Condomínio Ville de Montagne, inserido na Região Administrativa (RA) do Paranoá. A análise centrou-se na aplicação dos procedimentos regulados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), dentro das dimensões urbanística, ambiental, jurídica e social.

O processo de expansão das cidades brasileiras foi causa e consequência das relações de consumo e produção estabelecidas pela industrialização do século XX, que, por sua vez, decorreram na divisão social do trabalho. O Estado Novo de Vargas e a conseguinte derrocada do café impactaram tanto no incipiente progresso industrial quanto na aceleração do processo de urbanização nas grandes cidades. Para além, essa expansão urbana também esteve atrelada à elevação do crescimento demográfico migratório, composto por imigrantes europeus e escravos libertos, ainda na primeira metade do século XIX, relacionando-se também com a abolição da escravatura e a lei de terras. Tal desenvolvimento urbano concentrou suas maiores proporções nos principais centros à época – Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte.

Nascimento e Braga (2009) apontam que já no início do século XX foi registrada a escassez na oferta de moradia e a precariedade no fornecimento de serviços públicos e infraestrutura, visto que as cidades não possuíam as condições mínimas para acolher a elevação brusca no contingente populacional. O acesso dos mais pobres à habitação ocorreu de duas formas: com a autoconstrução de moradias improvisadas e com o provimento de cortiços pela iniciativa privada, igualmente precários, insalubres e ausentes de infraestrutura básica.

Durante o período de modernização, principalmente entre os anos 1930 e 1945, as políticas públicas foram direcionadas ao desenvolvimentismo industrial, em detrimento da economia agroexportadora. Assim, o processo de urbanização se acelerou, facilitando a expansão desordenada das cidades e conformando com a indústria uma relação de co-dependência: a configuração urbana passou a refletir a hierarquização de poder da divisão de classes. Consequentemente, o espaço urbano tornou-se lócus de reivindicação, ecoando conflitos sociais, econômicos, territoriais e ambientais, diante da espacialização da desigualdade.

Os processos de urbanização e industrialização desde o final do século XIX ascenderam a questão habitacional como problemática social – população pobre vivendo em cortiços insalubres – e de saúde pública – propagação de epidemias como a febre amarela. Assim, o

poder público passou a intervir de forma incipiente, com normativas para condições mínimas de habitabilidade. As primeiras ações de regulamentação de parâmetros habitacionais originaram-se no Estado Novo de Vargas, com o congelamento de aluguéis sociais e a definição de critérios para o que ficou conhecida como o modelo de vila operária. Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular, só então a produção habitacional começou a ser imputada ao poder público, sendo fortalecida com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964 (BONDUKI, 1994).

O que de fato possibilitou a “era do BNH”, na produção massiva de habitações de interesse social, foi o desenvolvimentismo associado do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), com o substancial investimento, público e externo, na formação de um aporte infraestrutural, entendido como base fundamental para a industrialização e, conseqüentemente, superação do subdesenvolvimento imperante no Brasil. Sua campanha e governo voltaram os olhares para o futuro, por meio da apresentação de metas a serem alcançadas, seus respectivos custos e fontes de financiamento, com uma “meta-síntese” de especial relevo: a construção de Brasília.

Em 1953, a Lei Federal nº 1.803 autorizou o Poder Executivo a realizar os estudos definitivos para a localização da nova capital. Já em 1956, o Governo de Juscelino Kubitschek propôs a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), por meio da “Mensagem de Anápolis” ao Congresso Nacional. Além disso, autorizou o Poder Executivo a praticar todos os atos necessários ao cumprimento do dispositivo constitucional no que se referia à transferência da Capital para o Centro Oeste, antes situada no Rio de Janeiro.

Então, por meio da Lei Federal nº 2.874/1956, criou-se a Novacap, com a finalidade de executar os serviços de urbanização e de construção da nova capital do Brasil. Para além da garantia de ordenação urbana em Brasília, sua atuação se dava também na disposição de aportes para o recebimento do intenso fluxo migratório em busca de oportunidades nas obras. No entanto, com relação às ocupações informais, espontâneas quando da produção de espaço urbano em uma sociedade desigual, o órgão assumiu uma postura de erradicação dos assentamentos irregulares que abrigavam grande parte desses migrantes, uma vez que os assentamentos provisórios de trabalhadores não atendiam à demanda plena.

Segundo a referida lei, a Novacap se encarregaria do planejamento e execução do serviço de localização, urbanização e construção da futura Capital, submetida ao controle político, jurídico-contábil e administrativo de órgãos do Governo Federal (LEI 2.874, 1956; LIMA; LOPES, 1959). Para tanto, uma das primeiras ações foi o lançamento do concurso público para eleger o projeto urbanístico: venceu a proposta de Lúcio Costa, firmada no Urbanismo

Modernista, referenciada, entre outros, nas quatro escalas de configuração urbana, sob forte influência das cidades-jardim, e na concentração dos Três Poderes em uma única praça.

Brasília consolidou-se como veículo do desenvolvimentismo brasileiro desde o início de sua construção. Assim, expandiu-se frente a uma dinâmica territorial diferenciada, acelerada e conflituosa: padeceu dos mesmos problemas de acesso à terra urbana característicos dos grandes centros urbanos brasileiros desde o início do século XX. No relatório do Plano Piloto, elaborado por Lúcio Costa, foi definido um limite de crescimento ocupacional para a área do Plano Piloto em si. Assim que alcançado, a expansão urbana da Capital ocorreria por meio da consolidação das cidades satélites, hoje ocupando áreas periféricas e distantes do centro.

No entanto, a realidade destoava dessa premissa, visto que, diante da desigualdade regional predominante no Brasil do século XX, a construção de Brasília logo se tornou trampolim e lócus de oportunidades ao trabalhador brasileiro. Como consequência do elevado fluxo migratório para esse grande canteiro de obras, os assentamentos informais se multiplicaram de tal forma que, de acordo com Ernesto Silva (1991), houve cidades-satélites consolidadas antes mesmo da inauguração do Plano Piloto, em 1960.

O trecho a seguir demonstra o equívoco na visão de Lucio Costa sobre a expansão idealizada para a Capital: na ocasião do Seminário de Estudos Urbanos de 1974, ocorrido em Brasília, afirmou que seu crescimento urbano se deu de forma anômala, visto que o pretendido para a cidade era que os trabalhadores que a ergueram voltassem, posteriormente, para suas cidades de origem, a fim de consolidar o caráter de “cidade funcionária”. Tal visão não apenas se mostrou descolada da realidade, como também imprime um ideário relativamente higienista, de exclusão social da massa popular. Uma de suas falas, transcritas desse evento, sugere tal argumento:

O crescimento da cidade é que ocorreu de forma anômala. Houve uma inversão que todos conhecem, porque o plano estabelecido era para que Brasília se mantivesse dentro dos limites para os quais foi planejada, de 500 a 700 mil habitantes. Ao aproximar-se desses limites, então, é que seriam planejadas as cidades-satélites, para que essas se expandissem ordenadamente, racionalmente projetadas, arquitetonicamente definidas. Esse era o plano proposto, mas ocorreu a inversão, porque a população a que nos referimos (os candangos) aqui ficou, e surgiu o problema de onde localizá-la (...). Daí a criação dos núcleos periféricos, para transferir as populações, dando terreno para que se instalassem de uma forma ou de outra. Como consequência, os núcleos transformam-se em verdadeiras cidades, as chamadas cidades-satélites, que tomaram o lugar das cidades-satélites que deveriam ocorrer. Assim, as cidades-satélites anteciparam-se à cidade inconclusa, cidade ainda arquipélago, como estava – agora já mais adensada, mas ainda não-concluída. A cidade ainda está oca. Entretanto, dois terços da população de Brasília moram nessa periferia, o que foi, naturalmente, desvirtuamento (COSTA, 1974. p. 26).

De acordo com o historiador Albert Bahout (1961), apenas um ano após a inauguração de Brasília, no DF já se encontravam consolidados núcleos urbanos informais, como Taguatinga, Gama, Sobradinho e Paranoá. A própria regularização dessas incipientes cidades-satélites criava outro processo de exclusão, incorrendo na formação de novas favelas. Aqui, compreende-se que, desde o início, Brasília foi pensada e concebida para espacializar a segregação social, dentro de uma repetição de ideais similares à reforma higienista do início do século XX. Lúcio Costa (1974) entendeu a formação dessa rede polinucleada como um desvirtuamento. Sobre isso, Sousa, Machado e Jaccoud (1996) destacaram a contradição de uma cidade já projetada sobreposta a uma ideia de segregação:

Não havia espaço para a massa miserável das várias regiões, especialmente do Nordeste, fortemente assolado por uma grande seca no ano de 1958, no projeto arquitetônico da cidade. Aliás, desde o início foram pensadas as cidades-satélites como áreas urbanas segregadas do núcleo central (Plano Piloto), onde deveriam habitar os segmentos sociais mais pobres (SOUSA, MACHADO, JACCOUD, 1996, p. 60).

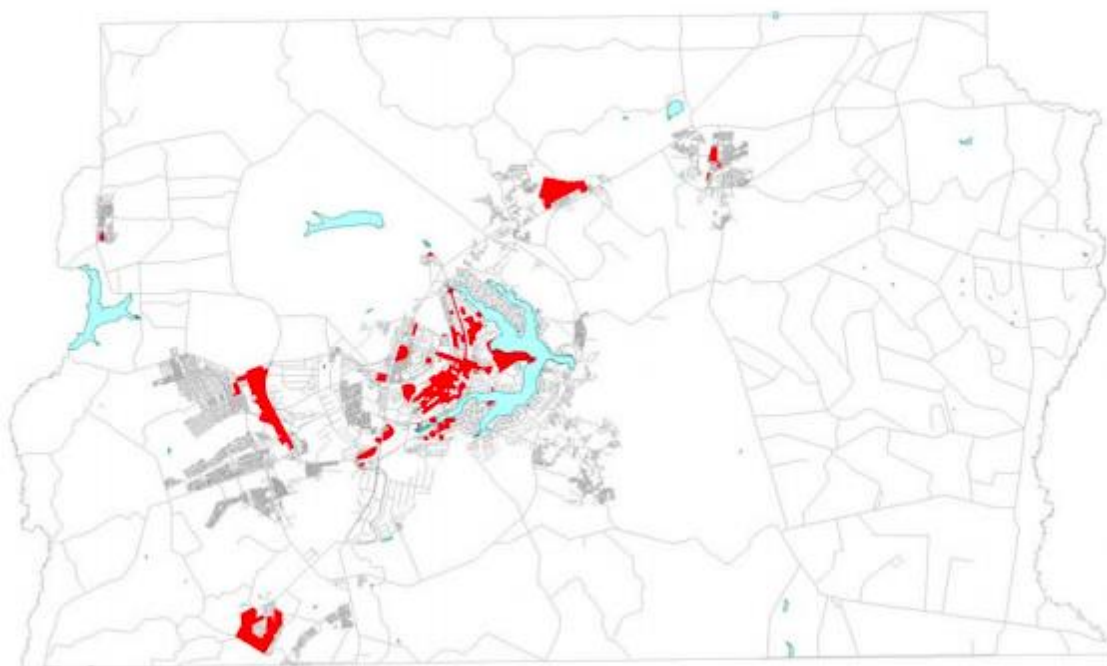
Um exemplo contido na bibliografia sobre o tema é Taguatinga. Ernesto Silva (1991) apontou seu pioneirismo: originou-se da transferência da ocupação Vila Sarah Kubitschek, consolidada inicialmente às margens da Cidade Livre e transferida para uma gleba formada de antigas fazendas, a 25km do Plano Piloto. Foram cerca de 4 mil pessoas transferidas para um local sem a implantação prévia de infraestrutura, no tempo de 10 dias e sob a ação violenta da Guarda Especial de Brasília. Como justificativa à remoção, Silva (1985) apontou a precariedade, promiscuidade e falta de higiene dos moradores e suas casas improvisadas, discurso similar ao pensamento higienista que deflagrou as demolições de cortiços até os anos 30:

Ao longo da estrada Brasília-Anápolis, à direita de quem se dirige à cidade goiana defronte da cidade livre, cerca de quatro mil pessoas se instalaram em menos de oito dias. Moravam da maneira mais precária: Barracões de madeira velha, de lata, de folhas de zinco, de sacos de cimento. Não havia fossas. Nem água. Promiscuidade e falta de higiene. Tudo construído em poucos dias, principalmente durante a noite, para burlar a vigilância dos fiscais (SILVA, 1985, p. 52).

As medidas tomadas nos primeiros anos de atuação da Novacap reafirmaram a intenção de impor um arranjo territorial baseado numa relação entre cidade central e cidades-satélites, buscando-se manter o traçado do Plano Piloto contido e isolado, possivelmente já considerando a iminente ocupação irregular dos seus arredores e as dificuldades para controlá-la (DERNTL, 2019). Nos primeiros anos seguintes à inauguração de Brasília, a criação de outras cidades-satélites confirmaria esse cenário (Figura 1). Entre 1956 e 1969, foram reconhecidas as principais cidades-satélites, que posteriormente se tornariam Regiões Administrativas (RA) do DF: Taguatinga, Gama, Sobradinho, Paranoá, Núcleo Bandeirante,

Ceilândia, Guará, Cruzeiro e Candangolândia. Além destas, Brazlândia e Planaltina, embora tenham sido também transformadas em Regiões Administrativas na década de 1960, tiveram sua fundação datada de 05/06/1933 e 19/08/1859, respectivamente (OLIVEIRA; MANIÇOBA, 2015).

Figura 1: Ocupação Urbana do DF em 1964.



Fonte: GDF, 2012.

A expansão urbana, decorrida também do aumento demográfico à época, pode ser verificada por meio de dados da pesquisa Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais do Instituto de Pesquisa Econômicas e Aplicadas (NEUR/IPEA), coletados pela Codeplan/GDF e dos Censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre as décadas de 1960 e 1970. Nesse período, a população do DF aumentou de 140 para 537 mil habitantes, computando um saldo migratório de 30 mil pessoas/ano. Desses, 60% foram contemplados por políticas públicas habitacionais, com a extensa produção de lotes urbanos entregues pelo governo local, além de moradias em conjuntos habitacionais – a partir de 1964, foram financiadas pelo BNH e já apresentavam nítida diferenciação em termos de qualidade residencial (GDF, 2012).

Dentro desse contexto, ainda na década de 1970, iniciou-se a demarcação do primeiro parcelamento urbano irregular do DF, denominado “Condomínio Quintas da Alvorada”, localizado em área onde seria instalado o futuro Lago do São Bartolomeu, na atual Região Administrativa do Paranoá (Figura 2). Na época da constituição do Condomínio, ainda não havia sido entregue ao tráfego a ponte Costa e Silva, inaugurada em 1976. Somente em 1982

construiu-se a rede primária de energia elétrica para suprir a região e as vias de acesso e circulação receberam pavimentação, drenagem de águas pluviais e meios-fios somente em 1994. Por esses motivos, além de haver inúmeras alternativas de moradia regular no mercado imobiliário de Brasília e nas demais cidades do DF, à época, o parcelamento não despertou grande interesse da população, diante da distância, precariedade de acesso e infraestrutura (GDF, 2012).

Figura 2: Cerrado degradado e mata de galeria existentes nas proximidades do Condomínio Quintas da Alvorada.



Fonte: Acervo da Terracap, sem data.

Concomitantemente ao surgimento de parcelamentos irregulares em torno de Brasília, o Estado, por meio da Lei Distrital nº 5.821/1972, desmembrou a Novacap, mediante alteração de seu objeto, e criou a Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. À Terracap foi atribuída a função de gerir e comercializar 60% das terras do DF, priorizando-se as construções de moradias no Plano Piloto, destinadas a atender a classe média de servidores públicos. A habitação popular, voltada à população migrante, também recebeu investimentos por parte do Serviço de Habitações de Interesse Social (SHIS) do GDF. Assim, em 1964, iniciou-se a construção de quase 50 mil residências para famílias de baixa renda e de 44 mil lotes urbanizados na Ceilândia. Entendia-se, à época, que o monopólio da oferta e o controle do Estado sob as terras públicas urbanas mitigaria grande parte dos problemas relativos ao

acesso à moradia e ônus da urbanização, historicamente existentes nos principais centros urbanos do país (GDF, 2012).

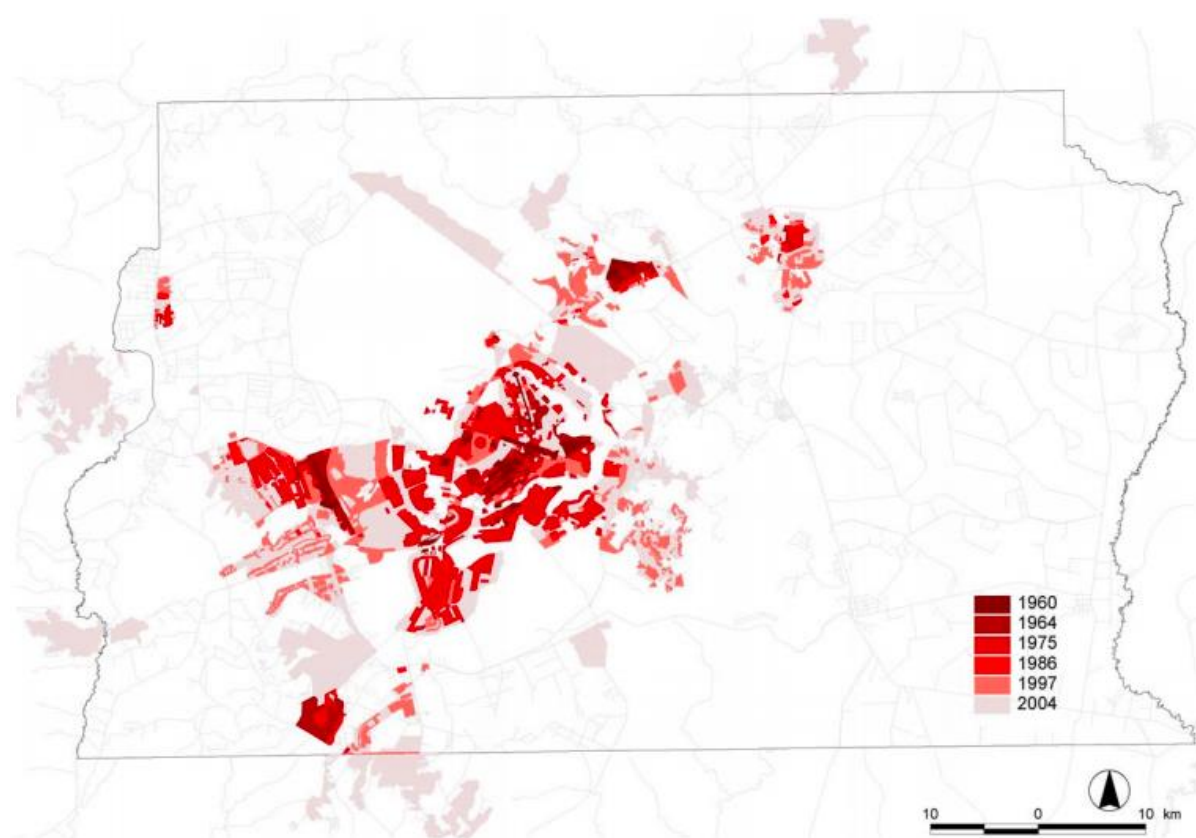
Sob esta ótica, para Campos (1988), a criação da Terracap foi iniciativa que acentuou a separação da propriedade fundiária do capital imobiliário. O mercado concorrencial criado era regido pela lógica do capital incorporador, mediado pelo rito das licitações de terras públicas, que deslocavam o poder de gestão do território para os interesses dos incorporadores imobiliários. Como uma das principais ações de gestão do território, a criação da entidade consolidou o caráter oligopólico do mercado de terras de uma porção dinâmica do território brasileiro. Ao longo dos anos seguintes, observou-se o aprofundamento e a consolidação das desigualdades nas áreas afastadas do centro, nítidos principalmente quanto às possibilidades de acesso a bens e serviços e às dinâmicas de distribuição das atividades produtivas. A diferenciação social, consolidada, sobretudo, após os intensos movimentos migratórios para as áreas periféricas, refletiu-se na segmentação espacial e hierarquização do espaço urbano ocupado, fortalecendo a desigual apropriação dos recursos urbanos existentes, intensificando a posse e ocupação de áreas irregulares, apartadas, muitas vezes, de ações de gestão do território pelo Estado.

Na década de 80 a oferta regular de moradia decresceu sensivelmente, a despeito da elevação nos preços dos aluguéis, processo que intensificou as ocupações informais de terras públicas. Assim, surgiram os condomínios como tipologia habitacional, localizados em sua maior parte na zona rural do DF e próximos aos limites da bacia hidrográfica do rio Paranoá, comercializados irregularmente e ocupados pela classe média. De acordo com dados do GDF (1996), embora os primeiros condomínios criados datassem de 1975, a sua reprodução em números consideráveis ocorreu somente entre 1985 e 1995. Nesse período, foram contabilizados mais de 500 parcelamentos irregulares, configurando nova forma de organização do espaço habitacional, com a formação de pequenos aglomerados habitacionais, cercados e desvinculados do contexto urbano.

A disseminação desses parcelamentos informais, agora distribuídos por todo o DF, bem como outros problemas de ordenamento territorial, vincularam-se diretamente às questões fundiárias. Isso se deu sobretudo com a não conclusão das desapropriações de terras, a precariedade de títulos de domínio, a indefinição da titularidade da propriedade e a demarcação imprecisa de terras. A esses aliou-se a carência de moradia, o monopólio do Estado no parcelamento e comercialização de terras, a falta de uma política de financiamento para a habitação e a especulação imobiliária (SEDUH, 2006).

Dentro dessa perspectiva, apesar das inúmeras tentativas pontuais do governo em solucionar as irregularidades¹ nas ocupações do solo, a falta de opções legais e acessíveis no mercado imobiliário, associada às questões políticas e jurídicas, contribuiu para enfraquecer o combate ao parcelamento irregular do solo. Tais argumentos concorrem para explicar uma das razões do crescimento de 1.759,87% no número de habitantes em Brasília, no período de 1960 a 2009, enquanto o crescimento geral do país foi de 188,80% (SENADO FEDERAL, 2010). A Figura 3 a seguir mapeia a expansão populacional do DF, entre 1960 e 2004, e a consolidação urbana nas RAs, entre 1975 e 1986.

Figura 3: Evolução da ocupação urbana no DF e entorno.



Fonte: GDF, 2012.

Em 1995, com a intenção de coordenar o processo de regularização ou desconstituição dos parcelamentos implantados, o GDF constituiu o Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares – GET/PI, que levantou e sistematizou dados e informações relativos às ocupações informais. O estudo apontou a existência de 529 condomínios irregulares, dos quais somente 232 apresentavam condições para a continuidade do seu processo de regularização. Desses, mais de 90% estavam em áreas da Terracap. Em 1998,

¹ Como nas repressões por fiscais de órgãos públicos a novas demarcações de parcelamentos irregulares, remoções de ocupações, reintegrações de posse, entre outros.

com a publicação da Lei nº 1.823/1998, foram aprovadas as poligonais de estudo dos Setores Habitacionais Jardim Botânico, São Bartolomeu, Dom Bosco, Taquari e Boa Vista. Posteriormente, por emenda da Câmara Legislativa, acrescentou-se Vicente Pires (TERRACAP, 2016).

Assim, a atenção do GDF voltada para tal tendência de crescimento levou à elaboração do Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no DF pela Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos (SUPAR), em 2006. Na época, era subordinada à extinta Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) e subsidiou a elaboração da “Estratégia de Regularização Fundiária”, como parte da atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), aprovado pela Lei Complementar nº 803/2009. De acordo com a Terracap (2016), durante esse processo, a SUPAR constatou a permanência de 65% da população do DF em parcelamentos urbanos.

As estratégias apresentadas no PDOT, além de todos os demais estudos com este objetivo, impulsionaram as tratativas em favor do direito à cidade, principalmente aos mais vulneráveis, durante o processo de transformação da malha urbana. Do ponto de vista da legislação, a regularização de parcelamentos envolveu diversas normativas ligadas à Constituição Federal (CF) de 1988, além das legislações editadas pela União e pelo DF. Na base desse regramento legal estão os princípios da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia e da função social da propriedade. Além desses, seus artigos 182 e 183 abarcaram disposições gerais sobre a política urbana, posteriormente regulamentadas pelo Estatuto das Cidades em 2001.

Como Lei Federal nº 10.257/2001 e desdobramento da CF democrática, o Estatuto das Cidades conferiu aos municípios maior autonomia na elaboração de suas políticas urbanas e na edição de seus Planos Diretores (PD), abrindo caminhos para o debate acerca da regularização fundiária, uma vez que designou instrumentos capazes de fomentar políticas em favor da moradia, sobretudo a de interesse social, tornando obrigatório o PD para cidades com mais de 20 mil habitantes ou situadas em contexto de interesse especial.

Para além do Estatuto das Cidades e da CF de 1988, outro marco jurídico impactou tanto na produção de Habitações de Interesse Social (HIS) quanto na definição de princípios e procedimentos para a regularização fundiária: O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Sua normatização decorreu da Lei Federal nº 11.977/2009, também composta por diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A regulamentação dessa lei inovou em matérias e definições, como a distinção entre regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E), dentro da classificação de renda familiar. Contudo, significativa parte da referida lei foi posteriormente revogada pela Lei Federal nº 13.465/2017, fruto da conversão em lei da

Medida Provisória (MP) nº 759/2016, “fato que pode ser considerado como uma ruptura na forma de condução da regularização fundiária até então, abrindo-a para a perspectiva exclusiva da segurança da propriedade e da titulação” (BEZERRA, CHAER, 2020).

Conforme menciona as autoras, o objetivo principal da lei era simplificar e desburocratizar procedimentos que se mostravam ineficientes e insuficientes para atender às demandas de regularização fundiária urbana, trazendo inovações em mecanismos e na previsão de novos institutos jurídicos notadamente relevantes, assegurando ao cidadão, além do acesso e da posse, a decorrente e imprescindível titulação, uma vez que só a partir da implementação deste requisito torna-se possível o pleno exercício dos princípios constitucionais de acesso à moradia.

Dessa forma, a partir da sua promulgação, a Lei Federal nº 13.465/2017 ganhou amplitude no DF, sobretudo por abranger, além das moradias de baixa renda, as provenientes de parcelamentos consolidados em áreas de classes média e alta, contribuindo para regular, entre outros, a alienação de unidades imobiliárias de propriedade da Terracap, realizada por venda direta, ao legítimo ocupante, no âmbito da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), localizadas em Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE), em observância às Estratégia de Regularização Fundiária do PDOT.

Nesse contexto, a Terracap incluiu em seu planejamento estratégico o projeto de Estruturação do Modelo de Venda Direta para aplicação nas áreas de Regularização e lançou, ainda em 2017, o primeiro edital de convocação para venda direta das unidades imobiliárias exclusivamente residenciais unifamiliares localizadas em parte do Setor Habitacional São Bartolomeu - Trecho 1, Condomínio Ville de Montagne, na RA do Paranoá. Foram previstos 583 lotes para venda direta (dos quais 92% dos moradores manifestaram interesse na compra), além dos 373 lotes para concessão de uso com opção de compra, localizados em parcelamento condicionado à compensação ambiental. Assim, o problema da pesquisa resume-se em entender o processo de regulação da área – tanto no que se refere aos procedimentos eficazes, e passíveis de reprodução, quanto nas dificuldades de implementação, analisando os métodos e aplicações das legislações, resoluções e editais que regeram o processo.

Desse modo, a pesquisa tem como **objetivo central** o estudo das dimensões que compõem o processo de regularização fundiária no DF, tomando o caso do SHSB – Trecho 1, Condomínio Ville de Montagne. Aqui, pretende-se demonstrar as relações mútuas entre seus elementos, suas potencialidades e consequências práticas, a fim de apontar possíveis complementações ou correções nos procedimentos. Para tanto, a pesquisa também

considerou o papel decisivo da Terracap, na função de agente articulador para promoção e efetivação de todo o processo.

Como **objetivos específicos** têm-se: identificar as principais providências que qualificaram a área como passível de ser regularizada, com o intuito de se verificar se o objeto de estudo de fato se encaixa nos critérios estabelecidos em lei; analisar o objeto de estudo sob uma visão mais abrangente, principalmente a partir das dimensões urbanísticas e jurídicas, para promover à coleta do melhor produto a partir de suas inter-relações; estudar acerca das intervenções e ações que fizeram parte do processo de regularização da referida área, para se ter elementos concretos para proceder a uma avaliação do que foi de fato implementado, a fim de otimizar os procedimentos de regularização promovidos, sobretudo, pela Terracap.

A relevância do tema **justifica-se** pela necessidade de um estudo mais profundo, dentro da realidade particular do DF, quanto à análise das legislações utilizadas para a implantação do acesso à habitação pelo Poder Público, em áreas passíveis de regularização, principalmente nas mais sensíveis, tendo em vista a escassez de pesquisas dessa natureza. Além disso, o estudo considera a importância da contribuição do arquiteto e urbanista na análise e aplicação prática das legislações urbanas, uma vez que o campo do urbanismo estuda de forma ampla e aprofundada a formação das cidades e a espacialização das relações sociais.

A **metodologia** utilizada para a pesquisa consistiu no levantamento de dados pertencentes a três variáveis de análise cruzadas: (i) o crescimento urbano do Distrito Federal, especificamente nas RA do Paranoá e Jardim Botânico; (ii) as variáveis que justificaram o enquadramento do SHSB – Trecho 1 nos processos a regularização fundiária; (iii) a eficácia dos procedimentos aplicados. Dessa forma, a pesquisa partiu inicialmente do estudo e interpretação de bibliografias secundárias, considerando as diversas contribuições da literatura acerca do assunto, de modo a estabelecer um diálogo entre autores e traçar um panorama que sirva de base a análises posteriores.

Em seguida, foi realizado o levantamento de dados e fontes documentais junto a órgãos públicos, como IBGE, IBRAM, Terracap, Codeplan, entre outros. Em complemento, analisou-se também o arcabouço normativo de leis, decretos e resoluções aplicáveis à área em questão. Ademais, mostrou-se de suma importância a coleta em fontes secundárias de informação, tais como visitas ao local e relatórios fotográficos.

Quanto ao **referencial teórico** de bibliografia secundária, a pesquisa partiu da leitura do espaço urbano na perspectiva crítica da geografia urbana dos anos 1990, aqui representada por Roberto Corrêa (1989). Em consonância, foram exploradas as condicionantes da cidade informal brasileira no cenário atual, analisando a dicotomia entre regularização fundiária e

segregação socioespacial, cujo pensamento foi referenciado por Ermínia Maricato (2014). Conjuntamente, foi necessário definir o entendimento do direito à cidade, para questionar como a favelização das cidades brasileiras ainda reflete a relação mercantilista com a terra urbana. Essa mesma relação que dita a demanda por normatizar a regularização fundiária, ao mesmo tempo que denuncia os processos desiguais dentro da efetivação das leis. Nessa etapa, foi importante abordar a conceituação de Lefebvre (2001) sobre o direito à cidade, as análises sob a ótica do direito de Edésio Fernandes (1996; 2006; 2007) e o pensamento de Flávio Villaça (2012) sobre a cidade como mercadoria.

A partir do enfoque no DF, as leituras de Aldo Paviani (1989; 1996) e de Benny Schvarsberg (2017), já em um recorte mais recente, serviram de base para analisar tanto as problemáticas sobre o estabelecimento da cidade informal quanto o papel do Estado no processo regulatório e sua relação com a segregação socioespacial de Brasília. Assim, o referencial teórico apresentado serviu à finalidade de avaliar a convergência entre as normativas que legislam sobre a regularização fundiária no DF e sua real situação de informalidade na ocupação urbana atual.

Por fim, a **estrutura da pesquisa** deu-se em três capítulos. O primeiro apresenta um panorama breve sobre a formação das cidades informais e as visões sobre o processo de regularização fundiária. O segundo situa o estudo de caso como objeto central da pesquisa: o SHSB – Trecho 1, Condomínio Ville de Montagne, avaliando sua inserção no DF e o histórico de ocupação da RA e das regiões adjacentes. Esse capítulo ainda apresenta a análise da inclusão da área nas projeções do PDOT, sobretudo no que se refere às Estratégias de Reurb. Por fim, o terceiro capítulo traça um paralelo entre as diferentes dimensões da regularização fundiária e o que de fato se implementou na área estudada, apontando e propondo possíveis complementações e correções aos procedimentos aplicados.

Capítulo 1. A cidade informal e as visões sobre a regularização fundiária urbana

O intenso processo de crescimento urbano que acompanhou a urbanização do país, especialmente a partir dos anos 1930, apresentou como uma de suas principais consequências a periferização, com a proliferação de ocupações irregulares. Essas ocupações ilegais possuíam núcleos urbanos marcados por intensa heterogeneidade, reflexo também da multifacetada desigualdade social, que historicamente privilegiou a classe dominante em detrimento da classe trabalhadora e vulnerável, negando a condição legal da moradia e o direito à cidade para a maioria da população. Esse arranjo socioespacial, em que a autoconstrução era a regra, participou consideravelmente do que se convencionou chamar por cidade informal.

A cidade informal caracteriza-se por áreas urbanas em que se instalou um processo de adensamento espontâneo, com pouca ou nenhuma participação do Poder Público, cuja ocupação é proibida pela legislação, em áreas muitas vezes desprezadas pelo mercado imobiliário, vazias ou ambientalmente frágeis. Essa condição de acesso na informalidade tem registros de ocorrência desde o final do século XIX. Segundo Fernandes (2006), a cidade informal deixou de ser exceção à regra na atualidade:

não se trata aqui de um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento socioeconômico e territorial, ou de um aspecto disfuncional, isolado, desse modelo de desenvolvimento. Trata-se cada vez mais do modelo de desenvolvimento ele-mesmo (FERNANDES, 2006b. p. 50).

Desde os anos 1970, o notável processo de crescimento demográfico continuado se transformou em condicionante para a formação dos assentamentos irregulares, territorializados não só em todas as metrópoles do Brasil, como também nas cidades pequenas e médias, ainda que em menor proporção. À época, a Lei Federal nº 6.766/1979, dispondo acerca do parcelamento do solo urbano, ainda em vigor, deu os primeiros passos para o reconhecimento do direito à regularização fundiária de tais assentamentos e loteamentos populares nas periferias urbanas.

Em 2003, mais de 1/5 dos habitantes de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte moravam em favelas. Em Salvador e Fortaleza a quantidade chegou a 1/3, e em Recife, alcançava 40% da população (MARICATO, 2003). E, mais atualmente, de acordo com recente estimativa concluída pelo IBGE (2020), em 2019, havia 13.151 aglomerados subnormais² no país,

²"Conhecidos como favelas, grotas, palafitas, mocambo, entre outros, os aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam

localizados em 734 municípios, distribuídos em todos os estados do país, incluindo o DF. Em 2010, eram 6.329 aglomerados subnormais, em 323 cidades, um aumento potencial de mais de 100% em menos de 10 anos.

As causas desse processo abarcam uma combinação de fatores correlacionados à desigualdade urbana, como o aumento do desemprego e a concentração de renda e de propriedade. Algumas das principais causas merecem atenção, a saber: as dificuldades de acesso à moradia regular devido ao alto preço dos imóveis ou do terreno, em que muitas vezes os custos impostos aos processos de produção do espaço urbano regular (projeto urbanístico, licenças, registro e implementação) são transferidos ao valor da terra, tornando-os inacessíveis àqueles com renda mais baixa; o mercado imobiliário excludente e especulativo; permanentes relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de práticas políticas clientelistas, com investimentos públicos pontuais e desequilibrados; e a morosidade e o conservadorismo dos sistemas jurídicos.

Maricato (2003) afirma que, na maior parte das vezes, a ilegalidade pode relacionar-se ao descumprimento às normas urbanísticas, como diretrizes de ocupação do solo, dimensão dos lotes, arruamento, entre outros. No entanto, há casos em que a ilegalidade se desenvolve a partir da falta de documentação que comprove a propriedade, ausência da aprovação do projeto pelo município ou descompasso entre o projeto aprovado e sua implantação. Tais situações de ilegalidade, associadas ao consequente crescimento exponencial das ocupações irregulares é geralmente ditado pela falta de alternativas, uma vez que o problema habitacional brasileiro conforma uma grande demanda não atendida, atingindo drasticamente as classes de menor renda.

Ao passo em que a cidade formal e regular torna-se cada vez mais inacessível às camadas sociais mais inferiores, principalmente por seus altos custos, as ocupações em áreas vazias, periféricas, com pouca ou nenhuma infraestrutura e, muitas vezes, localizadas em regiões de fragilidades ambientais crescem e se consolidam. O processo de concentração urbana em áreas inadequadas, por falhas no planejamento urbano, contribuiu grandemente para a incidência de ocupações em áreas ambientalmente sensíveis, como Áreas de Preservação Permanente (APP), faixas de preservação de cursos d'água, áreas de mananciais, matas, dunas, várzeas. A fragilidade do meio físico nessas ocupações alia-se aos riscos à vida dos ocupantes, em que há perigo iminente de enchentes, devido à alta impermeabilização dos

restrições à ocupação. As populações dessas comunidades vivem sob condições socioeconômicas, de saneamento e de moradias precárias" (IBGE, 2020).

solos, deslizamentos e desmoronamentos por ocupação em encostas, comprometimento de recursos hídricos, entre outros.

Nesse sentido, Fernandes (2005) aponta para o falso conflito existente entre “moradia social versus preservação ambiental”. Ele defende que não deveria haver conflito entre preservação ambiental e a provisão de moradia adequada, sendo ambos valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, com a mesma raiz conceitual: o princípio da função socioambiental da propriedade. Assim, o desafio encontra-se na tentativa de compatibilizar-se esses dois valores e direitos. Quando incompatíveis, onde entende-se a prevalência de um sobre o outro, medidas concretas devem ser tomadas para mitigar ou compensar o valor afetado. Isso sem condenar a população ocupante de áreas de preservação ambiental à remoção e dispersão das moradias para outra localidade.

Essa política de remanejamento de populações e ações de “desfavelamento”, transferindo os novos assentamentos para locais afastados dos centros urbanos, muitas vezes tão inapropriados ambientalmente quanto as áreas anteriormente ocupadas, contribuíram para o surgimento e a disseminação de novas áreas irregulares, provando serem erráticas e ineficientes as ações do Poder Público sob esse viés. Nesse sentido, as políticas públicas referentes às favelas favoreceram, gradualmente, a transferência da população ao invés de sua expulsão. Tais políticas foram, em grande medida, malsucedidas, principalmente por causa da resistência dos favelados em face às más alternativas oferecidas pelo Estado (FERNANDES, 1998).

Tanto a ausência de leis urbanísticas municipais quanto a aprovação pelos municípios de legislações urbanísticas elitistas, baseada em critérios que desconsideram seus impactos socioeconômicos, fizeram com que o lugar dos pobres nas cidades fosse delimitado pela periferização e escassez de infraestrutura para condições mínimas de habitabilidade. Dessa forma, verifica-se que a inércia em atuar sobre novas áreas irregulares, ignorando o seu crescimento, aliado ao modelo de planejamento urbano pautado pela regulação convencional do solo urbano, sob legislação urbanística detalhista e determinada pelos interesses da propriedade privada, contribuem para dificultar o acesso de grande parcela da população à cidade regular (ROLNIK, 2006).

Alfonsin (1997) afirma que, por um longo período, as áreas urbanas irregulares ficaram invisíveis aos olhos do planejamento urbano, desconsideradas nos mapas de zoneamento das cidades. Isso porque os instrumentos existentes eram inadequados para o enfrentamento da questão. A regularização urbanística, que poderia se dar pela adequação da ocupação à Lei de Parcelamento do Solo - Lei Federal nº 6.766/1979, esbarrava na dificuldade de atendimento aos dispositivos restritivos que pautavam a atuação técnica do urbanismo. A

exemplo, tem-se os parâmetros urbanísticos, como larguras de vias, área mínima de lotes e percentual de equipamentos públicos.

Nesse sentido, faz-se fundamental a análise da informalidade urbana para além da aplicação de leis e planos urbanísticos, visto que acabam atendendo, em maior parte, os interesses de mercado, uma vez que são regulamentados na produção do espaço urbano. Ao ignorar aspectos estruturais da segregação territorial, as leis e planos tornam-se elementos ideológicos de dominação, fortalecendo a exclusão social, segregação e pobreza, entendidas como a base para a construção da cidade fraturada. De acordo com Maricato, tal lógica “constitui um conjunto uno e indivisível e é um produto social, econômico e ideológico que combina relações capitalistas com relações pré-capitalistas na produção do espaço” (MARICATO, 2009. p. 277).

Em resumo, derivadas do conjunto de aspectos capazes de definir a ilegalidade, resultam características de duas naturezas: a primeira quanto aos elementos físicos das ocupações, abrangendo áreas e habitações em condições precárias, insalubres ou perigosas; a segunda quanto às questões jurídicas, da implementação de políticas urbanas e promoção de segurança da posse. Isso se dá em decorrência do enfrentamento de processos que produzem a informalidade, onde se depende fundamentalmente da compreensão ampla do seu significado e alcance no contexto da ordem jurídica, materializando direitos como os da propriedade e moradia digna.

Esses dois polos conceituais fundem-se para tornar o significado da regularização fundiária mais abrangente e integrado, uma vez que as experiências firmadas somente sob o aspecto jurídico da propriedade, apesar de promoverem a segurança da posse, concorrem para a precarização das condições de vida e degradação do meio ambiente. No entanto, ações voltadas somente para melhorias de infraestrutura e habitação, em detrimento da questão fundiária, demonstram que a ausência da titulação e registro do parcelamento urbano fragiliza a fixação dos moradores à comunidade e os investimentos nas moradias, devido à falta de acesso às agências de financiamento (BEZERRA; CHAER, 2020).

Assim, transferindo a análise para o contexto político-jurídico, Fernandes (2006a) afirma que, antes da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, ao longo do processo de urbanização e em todas as esferas governamentais, o poder público tinha poucas condições de controlar os processos gerais de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, por meio da imposição de restrições aos direitos de propriedade. No entanto, o princípio da função social da propriedade, presente em todas as Constituições Brasileiras desde 1934, expandiu a noção de obrigação social por parte do proprietário, iniciando-se a relativização do caráter

absoluto do direito de propriedade, por meio de instrumentos que penalizam a propriedade urbana especulativa.

Dentro do Direito Urbano e buscando uma concepção de propriedade mais democrática, no início do século XX, Leon Duguit elaborou o pensamento por trás do que se denomina hoje como a função social da propriedade (DUGUIT, 2016). Ele defendia a interação humana como fator central para formação social, porque somos seres sociais e nos integramos para formar sociedades, entendendo que, dentro de uma organização, a propriedade existe para beneficiar não só ao próprio proprietário, mas a todos na mesma comunidade. A propriedade deve servir aos interesses coletivos, em detrimento dos privados, para que seja produtiva economicamente. Para Bonilla e Foster (2011):

[...] propriedade como função social impõe obrigações ao proprietário a respeito da utilização por ele do imóvel [...] para que a propriedade cumpra sua função. Por propriedade faz operação, o proprietário cria benefícios econômicos e sociais que contribuem para satisfazer as necessidades dos membros da comunidade política (BONILLA e FOSTER, 2011. p. 1005)

Dentro do pensamento trazido na citação acima, a regularização fundiária estaria diretamente relacionada com a função social da propriedade. No Brasil, tal função foi prevista na CF de 1988; desde então, faz-se presente nos instrumentos que compõem a base da política urbana atual, aliada ao princípio da relativização do direito da propriedade privada. Foi partir da edição da CF de 1988 que o panorama jurídico, voltado à organização das cidades, passou a ser montado e estruturado, no que tange ao resgate de conceitos ligados às liberdades e à dignidade da pessoa humana. Também foram reconhecidos os direitos coletivos ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado e à gestão democrática das cidades, conferindo nova perspectiva para a solução dos problemas de agrupamentos sociais, uma vez que passou a admitir a prevalência do interesse coletivo sobre o individual (FERNANDES, 2006a).

Além disso, a CF de 1988 inaugurou o capítulo ligado à política urbana, inédito na história do constitucionalismo brasileiro, trazendo relativo destaque ao tema habitacional. A partir de então, foi se construindo, paulatinamente, novos olhares sobre o tema da moradia urbana, com diretrizes direcionadas à melhor organização e ordenação das cidades. Rolnik (2006) afirmou que, em âmbito federal, a inclusão desse capítulo e a posterior aprovação do Estatuto da Cidade estabeleceram uma nova ordem jurídico-urbanística brasileira, baseada na função social da cidade e da propriedade, no direito à cidade e na democratização plena da gestão urbana.

A ideia de direito à cidade, em certa medida utópica, foi proposta pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre durante a segunda metade do século XX. Lefebvre buscava entender

e definir os processos e as características da urbanização, por meio de questionamentos às estruturas opressoras determinantes e determinadas na produção do espaço, criticando os agentes da segregação social, que lançavam para os espaços periféricos todos os que não participavam da dinâmica dos privilégios políticos (Lefebvre, 2016). De acordo com Lefebvre:

[...] um grande crescimento da riqueza social, ao mesmo tempo que profundas modificações nas próprias relações sociais (modo de produção), pode permitir a entrada, na prática, do direito à cidade e de alguns outros direitos do cidadão e do homem. Para que tal direito seja assegurado é necessária uma reorientação do crescimento econômico, que não mais conteria em si sua finalidade, nem visaria mais a acumulação (exponencial) por si mesma, mas serviria a fins superiores (LEFEBVRE, 2016. p. 36).

Trazendo essa reflexão sobre os efeitos da desigualdade e exclusão social ao uso do solo urbano, e que são derivados da teoria do direito à cidade de Lefebvre, os instrumentos do Estatuto das Cidades, quando regulamentados na esfera do planejamento urbano municipal, abrem uma alternativa ao reconhecimento da regularização fundiária como estratégia ao alcance de cidades mais inclusivas. Além disso, é a partir do Estatuto das Cidades que se pode validar a importância da integração da cidade informal aos serviços e equipamentos urbanos indispensáveis ao alcance da justiça social por meio da reordenação das cidades, em um viés de desenvolvimento sustentável e gestão democrática, tal como é definido o objetivo principal dos instrumentos ali contidos

Na época, seu aporte teórico como legislação representou a contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, como uma resposta forte às necessidades urbanas do retorno ao Estado democrático, em parte demonstrando uma preocupação com a distribuição desigual dos recursos urbanos. Dentro dessa discussão, Santos (2011) apontou que a participação popular direta foi definida como condição para que “fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades” (SANTOS, 2011. p. 92).

Os dispositivos apresentados no Estatuto das Cidades, o qual permitiu dar efetividade à política urbana idealizada pela CF de 1988, apresentam diretrizes que contribuem para a promoção de uma política urbana mais inclusiva, capaz de reverter o quadro urbano brasileiro marcado pela dicotomia entre a concentração de riqueza em pequenas áreas da cidade e o abandono e escassez de serviços e investimentos públicos na maior parte do território, produzida de forma ilegal, embora legítima (ALFONSIN, 2006). Dessa forma, o Estatuto buscou tornar efetiva a subordinação da propriedade ao cumprimento de sua função social, a partir de uma intervenção mais eficaz do Poder Público por meio de políticas como a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), em resposta aos diversos problemas decorrentes da ocupação urbana informal.

A aprovação do Estatuto das Cidades incluiu um conjunto de instrumentos de uso dos municípios na consecução de política de desenvolvimento urbano local planejado, expandindo a eficácia e o campo prático de suas atribuições constitucionais. Assim, passou a ter, de fato, competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII), além de ser capaz de “promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento” (art. 23, IX), a partir do exercício da competência comum entre a União e os Estados (BRASIL, 1988).

A combinação desses dispositivos aos artigos 182 e 183 da CF de 1988, tratando acerca da Política Urbana, concorreram para que, por meio de suas Leis Orgânicas, o DF e os Municípios adotassem ferramentas de reforma urbana que os capacitassem na lida com a expansão da cidade informal, integrando essas áreas e suas comunidades na estrutura formal da cidade, fazendo uso, sobretudo, de instrumentos de Regularização Fundiária, na tentativa de equacionar a questão do adensamento populacional e corrigir a ordem jurídica historicamente excludente e espacialmente segregadora.

Assim, além de conter diversos outros artigos direta ou indiretamente relacionados com o tema da regularização fundiária, o Estatuto das Cidades dispõe sobre o seu objetivo no ordenamento do pleno desenvolvimento social e urbano das cidades. Dentro desse objetivo está contida a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda. Tal função social é ditada a partir da implementação de normas especiais de urbanização, critérios para o mais adequado uso e ocupação do solo, a partir da situação socioeconômica da população e das normas ambientais (BRASIL, 2001a).

A partir deste ponto, então, faz-se necessário conceituar o termo Regularização Fundiária, considerando-o como um fenômeno multidimensional que integra a problemática da moradia urbana irregular ao conjunto de políticas e ações de planejamento público. E uma estratégia de solução legítima precisa contemplar o campo jurídico, urbanístico, físico e social. Na presente pesquisa, optou-se pelo conceito de regularização fundiária defendido por Alfonsin, que dispõe de uma definição mais ampla, elencada à intervenção do poder público. Sendo assim:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2006. p. 60).

De acordo com o trecho acima, é possível discriminar a visão de Alfonsin, que atribuiu ao conceito um caráter multidimensional. Foi essa perspectiva que delimitou a normatização da regularização fundiária, entre a promulgação do Estatuto das Cidades em 2001 até 2016, período de vigência da Lei nº 11.977/2009. Corroboram com essa visão, fatores como: a introdução de diretrizes acertadas à formulação do projeto de regularização fundiária; a integral atuação da esfera municipal no licenciamento ambiental e urbanístico; a possibilidade de regularização das ocupações em Área de Preservação Permanente (APP), mediante estudo técnico que comprove a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior (BEZERRA e CHAER, 2020).

As três dimensões apresentadas por Alfonsin (2006) foram desenvolvidas a seguir, como produto da interpretação dessa visão pluridimensional sobre a regularização fundiária, que também está presente no Estatuto das Cidades:

1. **Jurídica:** a preocupação e o foco do trabalho estariam na operação jurídica capaz de transformar a posse dos ocupantes em propriedade ou em direito de uso, por meio da titulação e do registro imobiliário; está claramente centrada na ampliação do marco legal do direito de morar, para uma população antes ameaçada no exercício desse direito.
2. **Urbanística:** possibilidade de promover a urbanização dos assentamentos informais a partir de parâmetros urbanísticos adequados à ocupação consolidada, resgatando-se a condição cidadã das pessoas que moravam de forma, antes, segregada social e espacialmente, portanto, apartadas do conjunto de bens materiais e simbólicos oferecidos e produzidos pela urbe.
3. **Social/ambiental:** diz respeito à melhoria do ambiente urbano do assentamento, encerrando uma preocupação com a sustentabilidade tanto do assentamento humano enquanto realidade territorial quanto das práticas sociais ali desenvolvidas.

Assim, considerando a regularização fundiária um processo multidisciplinar e abrangente, o projeto de regularização apresenta-se como o principal instrumento técnico capaz de integrar os aspectos urbanísticos, sociais, ambientais e dominiais, considerando as características morfológicas e culturais da ocupação, além das particularidades e condicionantes do meio ambiente natural de cada área, observados em decorrência da urbanização desorganizada (BUENO; FREITAS, 2010). E a materialização desse projeto depende sobremaneira do uso de instrumentos específicos pelo Estado, a partir da adoção de soluções jurídicas, muitas vezes diferenciadas para uma mesma localidade, capazes de efetivar as ações de regularização fundiária urbana das áreas ocupadas de forma ilegal.

Dessa forma, o Estatuto das Cidades arrola, em seu artigo 4º, uma série de instrumentos de política urbana a serem utilizados pelo Poder Público na implementação de diretrizes, planos e projetos de natureza urbanística. A seguir, no entanto, serão brevemente analisados apenas aqueles instrumentos mais intimamente ligados à promoção da regularização fundiária, previstos no inciso V, do artigo 4º, notadamente: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS), a Concessão de direito real de uso, a Usucapião urbana e as Legitimações de posse, e fundiária, estas duas últimas expressando a clara intenção do legislador em flexibilizar procedimentos e reduzir entraves burocráticos que não puderam ser superados pelos mais tradicionais institutos jurídicos previstos no Estatuto das Cidades.

1.1. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS ou AEIS

A instituição de ZEIS como diretriz de planejamento urbano foi um dos principais avanços conquistados com o Estatuto das Cidades. Isso porque sua regulamentação autorizou o ente municipal a conferir tratamento diferenciado a situações já consolidadas, dispensando-se o rigor urbanístico em determinadas áreas, que careciam de regularização (SANTOS, 2008). Sua previsão legal data de 2001, no entanto, a regulamentação só ocorreu em 2009, com a edição da MP nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei Federal nº 11.977/2009³.

A definição atual de ZEIS corresponde a zonas urbanas específicas, em áreas públicas ou particulares, que devem ser ocupadas com usos de interesse social, e que geralmente assumem a provisão de moradia à população de baixa renda. Para tanto, a flexibilização dos parâmetros urbanísticos estabelecidos nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias é permitida, prevalecendo o interesse público em promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia (PÓLIS, 2002). Sob tal perspectiva, Villaça defende que

[...] um plano de zoneamento não é aqui considerado plano diretor, embora todo plano diretor – no discurso convencional – deva incluir um plano de zoneamento (o que na verdade quase nunca ocorreu) e embora não seja raro chamar-se um plano de zoneamento de plano diretor. [...] A história do zoneamento é totalmente distinta da história do planejamento urbano stricto sensu, e até hoje predomina o zoneamento separado do plano diretor (embora no discurso, se afirme que o zoneamento é parte integrante de um

³ BRASIL. Lei nº 11.177, 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. Apresentou o conceito de ZEIS como sendo a parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 47, V).

plano diretor). Esta é a razão pela qual o zoneamento é a prática de planejamento urbano lato sensu mais difundida no Brasil (VILLAÇA, 1998. p. 178).

Ainda de acordo com Villaça (1998), perpetua-se um entendimento equivocado do Zoneamento como instrumento para gestão das cidades, reduzido a compor apenas uma parte do Plano Diretor (PD). Na realidade, o Zoneamento surgiu muito antes do PD e tem uma história que não se restringe a uma adoção teórica, visto que desde seu surgimento, no final do século XIX, era praticado de forma empírica. Para entender a importância das ZEIS, viu-se necessário retomar a ideia geral do Zoneamento como instrumento básico de planejamento urbano. Coadunado à visão de Villaça sobre o Zoneamento configurar um instrumento de planejamento urbano separado do PD, José Afonso da Silva (1995) sintetizou sua função da seguinte forma:

O zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares (SILVA, 1995, p. 216).

Aprofundando-se em tal entendimento, Alfonsin (2006) explicitou que as ZEIS foram historicamente utilizadas para legitimar a segregação espacial urbana e também impedir a permanência de famílias de baixa renda em determinados locais. Por meio dessa prerrogativa, e para romper com a dinâmica de exclusão social do Zoneamento, a estratégia do Movimento Nacional pela Reforma Urbana dos anos 1980 foi se apropriar do instrumento das ZEIS para combater a cisão que ele próprio gerava. Acreditava-se que assim seria possível promover moradia adequada para a população de baixa renda, ocupando regiões das cidades minimamente providas de infraestrutura urbana e equipamentos públicos comunitários.

Em tese, as condições urbanas diferenciadas aplicadas às ZEIS teriam a potencialidade de contribuir no controle da dinâmica especulativa do mercado imobiliário. Isso porque configuram áreas de ocupação densa e precária, em caráter de irregularidade (como as favelas e loteamentos clandestinos), ou destinadas à implantação de programas habitacionais exclusivamente de interesse social, com a imposição de condições que possam controlar o valor de mercado da terra. Reforçando tal argumentação, Alfonsin (2006) explicita que o gravame como zona de interesse social inibe o interesse do mercado imobiliário, pois mesmo não existindo uma vedação à alienação *ex post* das unidades habitacionais ou lotes, a área fica vinculada ao uso de interesse social.

Nesse sentido, o efeito de proteção contra as ações do mercado imobiliário mostra-se ainda mais relevante nos casos em que a usucapião foi o instrumento jurídico de regularização utilizado, conferindo título pleno de propriedade aos moradores, uma vez que o esforço na

garantia da segurança da posse e direito à moradia podem enfraquecer-se diante da possibilidade de circulação econômica e alienação do bem regularizado. A partir da minimização do interesse imobiliário, as ZEIS cumprem também com o papel de incremento da segurança da posse do morador, no momento pós-regularização fundiária. Dentro desse cenário, Alfonsín atestou a eficiência das ZEIS como instrumento combinado às normativas locais, afirmando que:

O instrumento das ZEIS tem se mostrado muito eficaz nesse sentido, e deve ser combinado com normas urbanísticas que reconheçam as especificidades das áreas a serem regularizadas e com processos de gestão democrática. Se um dia as desigualdades macroeconômicas diminuïrem no país, talvez essa proteção jurídico-urbanística não seja mais necessária (ALFONSÍN & FERNANDES, 2004. p.3).

No que tange à regularização fundiária, a importância da ZEIS está em promover a urbanização, regularizar as ocupações informais periféricas e integrá-las ao todo da cidade formal, junto à malha urbana. Assim, acredita-se que será possível conferir segurança à posse, quando da implementação dos institutos jurídicos adequados, como, por exemplo, a Concessão de Direito Real de Uso. Dentro do contexto das ZEIS, a ação desse instrumento pode facilitar a política de regularização fundiária em assentamentos irregulares, já que possibilita efetivar o direito de uso da propriedade junto ao cumprimento da sua função social.

1.2. Concessão de Direito Real de Uso e Concessão Especial para fins de moradia

A concessão do direito real de uso, previsto em lei desde 1967 no Decreto-Lei nº 271, já vinha sendo usada por muitos municípios brasileiros, exercendo o papel de instrumento de regularização fundiária de áreas públicas. Desde a CF de 1988, foi legislado como instrumento jurídico de Direito Urbanístico, outorgando direitos de uso por meio de um contrato administrativo. Assim, possui a finalidade precípua de garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana, cerne da Política Urbana brasileira, tal como previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Dessa forma, o artigo 4º do Estatutos das Cidades elenca os instrumentos de Política Urbana, fazendo menção a duas formas de concessão de uso: a de direito real de uso e a de uso especial para fins de moradia, com poucas diferenças entre elas. O primeiro diz respeito a um direito real, que pode ser utilizado para as mais diversas finalidades urbanísticas. Ao passo que o segundo só pode ser utilizado para fins de moradia e com as limitações e características definidas por lei⁴. Considerando não haver relevantes distinções entre ambos, a análise a

⁴ Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001.

seguir tomará por objeto a regulação da concessão de uso especial para fins de moradia, prevista na MP nº 2.220/2001.

Na redação original do Estatuto das Cidades, submetida à sanção do Presidente da República, os art. 15 a 20 tratavam da concessão de uso especial para fins de moradia, na modalidade individual e, como novidade, na modalidade coletiva, esta exclusiva para população de baixa renda. No entanto, os dispositivos foram vetados pelo Governo Federal, considerando haver incorreções na redação das normas, alegando também que a lei não estabelecia um marco temporal que impedisse o reconhecimento de direitos subjetivos a novos ocupantes. Editou-se, então, a MP nº 2.220/2001, introduzindo a concessão de uso especial de imóvel público situada em área urbana para fins de moradia, os quais permaneceram plenamente eficazes até a edição da MP nº 759/2016, convertida posteriormente na Lei nº 13.465/2017.

De acordo com o que consta na MP nº 2.220/2001, a concessão de uso é um direito real, oponível a terceiros e não apenas à concedente, e subjetivo, transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, que garante aos ocupantes de áreas públicas que até 22 de dezembro de 2016⁵, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, terreno urbano de até 250 m², utilizando-o para fins de moradia, desde que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001b).

Tantos nos casos de contrato administrativo entre o Poder Público e o ocupante da área pública ou uma sentença judicial, quando houver desídia ou negativa por vias administrativas, a concessão de uso deverá ser levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis, para aperfeiçoar-se como direito real. Dessa forma, nota-se que se concede ao ocupante o direito real de usar o bem, sendo este um dos poderes inerentes ao direito de propriedade, conforme previsto de forma expressa no artigo 674, IV do Código Civil, sem a possibilidade de transferência da propriedade para o outorgado, mas com importante papel na garantia da segurança da posse.

Na modalidade de concessão de uso coletiva, novidade trazida pela MP nº 2.220/2001, a concessão será conferida sempre que nos terrenos públicos, ocupados necessariamente por moradias de baixo padrão, não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, na tentativa de facilitar os processos de regularização fundiária, sobretudo em favelas e/ou áreas muito adensadas. O imóvel ocupado coletivamente será concedido à coletividade ocupante, na forma de frações ideais, dispensando-se a necessidade de a

⁵ De acordo com a redação original, a data limite era 30 de junho de 2001.

metragem quadrada corresponder àquela exata ocupada por cada família, limitando-se, no entanto, a 250m², desde que nenhum dos possuidores possuam título de outro imóvel, permitindo ser acrescentado prazo do antecessor para fins de cumprimento do requisito temporal.

Por fim, a MP nº 2.220/2001 previu também as formas de extinção do direito ao uso concedido. Assim, o Poder Público possui a prerrogativa de revogar ato administrativo de concessão, caso a pessoa beneficiada dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida pela lei ou se houver comprovação de que o concessionário é proprietário de outro imóvel urbano ou rural, autorizando o Poder Público a rescindir o contrato.

Ademais, considerando-se que a CF de 1988 previu a impossibilidade de imóveis públicos serem adquiridos por usucapião, dispositivo reforçado pelo artigo 102 do Código Civil e Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal⁶, tomando-se uma interpretação restritiva, o processo de regularização fundiária dos assentamentos em área pública encontraria grande dificuldade para sua implementação. Assim, a partir da intenção de se contornar tal entrave, acrescentando o pressuposto de que a terra pública também deve atender a uma função social, a construção hermenêutica do art. 183, §1º sugere que o instrumento da concessão de uso pode ser utilizado como um equivalente da usucapião nos terrenos públicos (ALFONSIN, 2006), conforme explicitado a seguir.

1.3. Usucapião urbana

A usucapião é uma das formas de aquisição originária da propriedade e consiste na aquisição de um direito real, pelo exercício da posse mansa, pacífica e ininterrupta sobre um bem imóvel, com ânimo de dono, por um prazo determinado em lei⁷. No escopo jurídico brasileiro constam quatro espécies de usucapião: (i) a usucapião ordinária e extraordinária (Código Civil); a usucapião especial, dividida em rural/*pro labore* e urbana/*pro moradia* (CF de 1988); e a usucapião coletiva (Estatuto das Cidades)⁸.

⁶ Este enunciando que “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”

⁷ A CF de 1988 define o prazo de ocupação ininterrupta por 5 anos ou mais.

⁸ Na usucapião extraordinária (Código Civil, art. 1.238), exige-se apenas a posse do bem por determinado período, dispensando-se ao possuidor o justo título. Na usucapião ordinária (Código Civil, art. 1.242), exige-se, além do tempo da posse, justo título e boa-fé. A usucapião especial (Constituição Federal de 1988, art. 183) marca-se, principalmente, pela posse prolongada e pacífica e destinação do

A CF de 1988, em seu art. 183, reconheceu a possibilidade da usucapião urbana aos que viviam em assentamentos informais urbanos há pelo menos cinco anos, em lotes cuja área não excedesse 250m², desde que o possuidor não fosse proprietário de outro imóvel e a posse fosse destinada à moradia própria ou de sua família (ALFONSIN, 2006). Assim, na usucapião, os requisitos para o vislumbre do direito são: imóvel suscetível de usucapião, exercício da posse, lapso temporal, boa fé e justo título.

Uma grande contribuição do Estatuto das Cidades na facilitação dos processos de regularização fundiária foi a previsão do instituto da usucapião coletiva, não inscrito na CF de 1988, guardando relativa equivalência com a modalidade individual. A possibilidade de ajuizamento coletivo auxilia na celeridade da regularização de favelas e/ou áreas desordenadas e muito densas, visando atender às populações de baixa renda e em situação de vulnerabilidade, atendendo à pressão social das ocupações urbanas.

Ademais, a usucapião coletiva é possível quando a área do assentamento dividida pelo número de possuidores for inferior a 250m² por possuidor. O reconhecimento extrajudicial, por sua vez, será possível sempre que o proprietário deixar de se manifestar quando notificado pelo oficial de registro de imóveis. O artigo 10º da lei tratou a matéria da seguinte forma:

Art. 10º – As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001a. s/p).

Considerando o dispositivo mencionado acima e o pressuposto de ser o usucapiente de baixa renda, é notável o caráter urbanístico da usucapião coletiva na integração de aglomerados informais à cidade regular, sobretudo os de configuração espacial conflituosa e desordenada, em que a necessária identificação dos perímetros individuais prejudicaria o processo de regularização da área. Além disso, a impossibilidade de a mesma pessoa adquirir mais de uma propriedade por meio da usucapião coletiva demonstra sua função como instrumento de promoção ao direito à moradia, uma vez que impede a deliberada distribuição de títulos de propriedade e o acúmulo de patrimônio por meio do mesmo instrumento jurídico.

Além de menos oneroso e mais célere, a despeito do processo de desapropriação de terrenos privados, a aplicação adequada do instrumento da usucapião urbana facilita o cumprimento

bem. Por fim, a usucapião coletiva (Estatuto das Cidades, art. 10) consiste na aquisição conjunta do domínio.

da função social da propriedade, considerando a prescrição aquisitiva em favor de quem se encontra em sua posse. Dessa forma, promove a regularização de assentamentos informais por meio da constituição de vínculo jurídico e formal entre o interessado e a área regularizada. Pontua-se que a atuação e o entendimento pleno desse instrumento estão associados ao que a legislação urbana define como legitimação de posse e legitimação fundiária, explicitadas no item a seguir.

1.4. Legitimação de posse e Legitimação fundiária

A Lei Federal nº 11.977/2009 previu a chamada legitimação de posse⁹ como título emitido pelo Município, em que atesta a posse de determinado terreno na data da regularização. O registro em cartório serve de prova para o reconhecimento extrajudicial da usucapião, após o decurso de cinco anos. Em conformidade com tal definição, mas modificado em certos aspectos, a Lei Federal nº 13.465/2017 define a legitimação de posse como:

ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb¹⁰, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei (BRASIL, 2017. s/p).

No que se refere à conversão em título de propriedade, prevista no artigo 26, tem-se que:

Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral (BRASIL, 2017. s/p).

De tal modo, a partir da expedição e registro do título de legitimação de posse, o prazo de cinco anos autoriza sua conversão automática, independente de provocação, em título de propriedade, se estiverem contemplados os requisitos da usucapião especial urbana, previstos no artigo 183 da CF de 1988. No entanto, o parágrafo primeiro do art. 26 prevê que

⁹ Lei Federal nº 11.977/2009, art. 47 V – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017).

¹⁰ Nos termos do art. 9º da lei 13.465/17, a regularização fundiária urbana (Reurb) compreende o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente (BRASIL, 2017. s/p).

Acerca dessa última disposição, Kümpel e Borgarelli (2018) afirmam que o preceito pode deixar dúvidas quanto à incidência do prazo de cinco anos, no caso de título de legitimação de posse emitido em favor de quem faz jus às diferentes formas de usucapião especial urbana. Acreditam que existem duas interpretações possíveis para o caso exposto. Na primeira, é fortalecida a importância de atendimento aos requisitos da usucapião, inclusive o prazo, mesmo que não tenham transcorrido cinco anos do registro do título de legitimação de posse, afinal, se o ocupante já consolidou todos os elementos necessários para usucapião, o escopo que o legitima como proprietário está atendido, não fazendo sentido exigirem-se os cinco anos acrescidos àqueles. Além disso, aqui se exige a manifestação do interessado, sem a conversão automática trazida pelo *caput*. Distinta interpretação é de que o período de cinco anos indicado no *caput* é um saneamento do título de legitimação de posse, emitido pelo poder público e, por isso, deve ser observado, ainda que o interessado já tenha cumprido o tempo de alguma das formas de usucapião.

Para ambas as modalidades de Reurb, a Lei Federal nº 13.465/2017 criou a legitimação fundiária (art. 23). Essa, por sua vez, consiste na forma originária de aquisição do direito real de propriedade e independe de tempo e natureza da posse. Sendo assim, é conferido aos ocupantes de unidades imobiliárias, em núcleos urbanos informais, comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 e ainda não formalmente integradas ao espaço urbano. A aplicação do instituto em diversos municípios brasileiros evidencia sua aceitação pelos atores envolvidos no processo de regularização fundiária. Além disso, atesta sua praticidade, em contraposição a outros instrumentos que não foram eficientes na mesma medida, tal como a legitimação de posse e a concessão de direito real de uso (BARROS, 2018).

Em contraposição, Pinto (2017) defende que a legitimação fundiária, como instrumento de assegurar a posse, conforma grave violação do direito à propriedade constitucionalmente assegurado. Isso porque atribui ao Poder Público Municipal o poder de conferir a terceiros a propriedade do imóvel por eles ocupados, independente do tempo e da natureza da posse, sem indenização aos proprietários. Ainda de acordo com o autor, no caso de áreas públicas, a legitimação fundiária ainda viola a vedação expressa da CF de 1988 à usucapião de bens públicos. Sob esse argumento embasou-se também algumas questões sobre o instituto levantadas nas discussões da Comissão Mista do Congresso Nacional, antes da conversão da MP em lei.

Alguns Deputados Federais e Senadores propuseram a supressão da legitimação fundiária. Deflagraram o argumento de que a aplicação do instituto sem critério de renda, tempo de posse, exigência de única propriedade e finalidade de uso, concorreria para uma insegurança jurídica. Isso atentaria contra a probidade administrativa e a boa gestão do patrimônio público. Ainda defenderam que a legitimação fundiária seria uma verdadeira “usucapião”, incidindo indistintamente sobre terras públicas e privadas, mas sem a exigência de um tempo mínimo de posse. Além disso, questionaram o fato de tal reconhecimento ser efetivado pelo prefeito, em lugar do Poder Judiciário, tornando o instituto suscetível à manipulação em benefício de interesses escusos (BRASIL, 2016).

Já de acordo com Barros (2018), a polêmica quanto à constitucionalidade da legitimação fundiária, ao atribuir a aquisição de título originário por meio de ato discricionário do poder público, decorre da semelhança com o instituto da usucapião. Salienta não se tratar de direito subjetivo invocado em face do ente público, e igualmente não há o que se falar em prescrição aquisitiva. Diferentemente, caso haja interesse público, o ente público poderá optar pela alienação do imóvel, frente aos demais instrumentos possíveis, considerando o interesse social e a irreversibilidade do núcleo urbano consolidado, sob os aspectos jurídico, ambiental, urbanístico e social. Ainda de acordo com Barros:

O estabelecimento de uma política pública de regularização fundiária, ademais, somente se tornará viável com o estabelecimento de instrumentos que flexibilizem os procedimentos administrativos e registrais e rompam com antigos paradigmas que terminaram caducando em razão das transformações sociais e econômicas. Se antes a solução para invasões de áreas públicas era exclusivamente o traumático processo de reintegração e remoção compulsória, hoje a regularização fundiária justificada na irreversibilidade da consolidação se apresenta como a melhor alternativa (BARROS, 2018. s/p).

Posto isso, a legitimação fundiária distingue-se da legitimação de posse em razão do momento em que se dá a aquisição da propriedade. A primeira proporciona aquisição imediata, ao passo que a segunda exige o cumprimento de prazos e demais pontos dispostos nas legislações atinentes à usucapião. Isso significa que, no caso da legitimação fundiária, o legitimado poderá ter a propriedade convertida em seu favor, caso atenda aos requisitos de quaisquer das modalidades de usucapião, podendo converter em propriedade área superior a 250m², desconsiderado o tipo de uso.

Segundo Paiva (2017), esse pode ser considerado o instituto mais importante e eficaz da regularização fundiária e, para sua melhor aplicação, o legislador restringiu seu uso aos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes a data de 22 de dezembro de 2016. Isso demonstra a preocupação em não imbuir ao instrumento a representação de “carta

branca” para a alienação gratuita de áreas públicas. Assim, presta-se somente à regularização fundiária em situações em que não exista outra opção mais adequada à solução da informalidade. Abaixo, os instrumentos explicitados são apresentados de forma resumida (Tabela 1), com o objetivo de se realçar suas principais contribuições para a promoção da regularização fundiária em assentamentos informais:

Instrumento	Objeto	Conceito
Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS ou AEIS	Assentamentos habitacionais que surgiram espontaneamente, caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo urbano	Flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária do assentamento
Concessão de Direito Real de Uso	Posse de terras públicas	Contrato feito pelo poder público com os moradores de terrenos de propriedade pública, para utilização dos mesmos com a finalidade de moradia
Usucapião Urbana	Propriedade de terras privadas	Aquisição de direito real em relação à área privada sobre a qual se tem a posse, durante 5 anos contínuos, para fins de moradia, em lote não superior a 250m ²
Legitimação de posse	Posse de terras privadas	Ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse
Legitimação fundiária	Propriedade de terras públicas ou privadas	Aquisição de direito real de propriedade àquele que detiver em área pública ou privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016

Tabela 1. Instrumentos jurídicos para Reurb. Fonte: Compilado pela autora, 2020.

Em 2009, a promulgação da Lei Federal nº 11.977, com regras gerais para Reurb (Capítulo III), definiu o primeiro marco jurídico de caráter nacional na disposição acerca da regularização fundiária em áreas urbanas. De maneira mais abrangente, trouxe inovações como: a autonomia Municipal para implementação dos programas e ações de regularização fundiária, a partir de instrumentos como a demarcação urbanística; a definição os atores legitimados a promover a regularização fundiária; a necessidade de elaboração e aprovação de projeto urbanístico; a diferenciação entre a Reurb-S e Reurb-E.

Contudo, a legislação supramencionada, qual seja, o Capítulo III da Lei nº 11.977/2009, foi integralmente revogada pela MP nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.465/2017. Apesar de revogar a anterior, a nova lei manteve sua estrutura básica: necessidade de anterior levantamento da situação fundiária dos imóveis ocupados, identificação e consulta aos proprietários da área ocupada, por meio da demarcação urbanística¹¹; elaboração e aprovação de projeto urbanístico; abertura de matrículas após o registro do projeto; e concessão de títulos de legitimação de posse conversíveis em usucapião depois de cinco anos. No entanto, previu expressamente¹² a dispensa aos requisitos para alienação dos bens públicos, como a necessidade de desafetação, autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, possibilitando, assim, que a alienação da unidade imobiliária seja feita pela administração pública diretamente aos seus detentores, não se exigindo o cumprimento dos procedimentos previstos na Lei Federal nº 8.666/1993, conferindo celeridade ao processo de regularização fundiária.

O art. 9º da referida Lei conceitua Reurb como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Define como núcleo urbano informal¹³ consolidado, aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a

¹¹ Na Lei Federal nº 11.977, de 2009, a demarcação urbanística era realizada pelo cartório de registro de imóveis e encerrava-se com a averbação do auto de demarcação na matrícula dos imóveis abrangidos, após o levantamento e consulta aos proprietários e confrontantes da área ocupada quanto à sua regularização. Na ausência de oposição, elaborava-se o projeto urbanístico, caso contrário, procedia-se à etapa de negociação. Caso não se chegasse a um acordo entre as partes, não se prosseguia com a Reurb (PINTO, 2017).

¹² Art. 71 da Lei Federal nº 13.465/2017: Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

¹³ Lei Federal 13.465/2017, art. 11, II: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município (BRASIL, 2017). A Lei ampliou o alcance da regularização fundiária, uma vez que considerou todos os núcleos informais com características e usos urbanos, mesmo aqueles situados em áreas rurais, e provocou o Poder Público local para a adoção de uma atuação mais protagonista, prevendo dispositivos específicos para isso.

Assim, a Lei Federal nº 13.465/2017, regulamentando o art. 1.276 do Código Civil¹⁴, determinou que o município poderá arrecadar a seu patrimônio os imóveis urbanos privados abandonados, quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o bem imóvel, não adimplir os ônus fiscais que sobre eles recaiam, após cinco anos. Tal instrumento possibilita que seja dada correta destinação aos prédios e terrenos abandonados e a promoção de políticas públicas de moradia. Ademais, aos municípios compete determinar a dispensa a certos parâmetros urbanísticos, como o percentual e as dimensões de áreas destinadas ao uso público e o tamanho dos lotes para fins de regularização.

A nova Lei ainda reforça a importante distinção entre a Reurb-S, voltada para os assentamentos ocupados predominantemente pela população de baixa renda, e a Reurb-E, relativa aos demais casos¹⁵. A Tabela 2 a seguir, demonstra as principais distinções entre ambas, destacando-se os legitimados a requerer a Reurb, as formas de aquisição e custas registraes:

	REURB-S	REURB-E
responsáveis pela implantação (legitimados)	Poder Público (Município)	proprietários e beneficiários
aquisição de direitos reais	gratuita e promovida diretamente pelo ente público perante o registro de imóveis	pelo valor de mercado, descontando- se o valor de benfeitorias promovidas pelo ocupante e da valorização delas decorrente
custas e emolumentos notariais e registraes	gratuitos	pagos pelos interessados

Tabela 2. Principais diferenças entre a Reurb-S e a Reurb-E. Fonte: Compilado pela autora, 2020.

¹⁴ Código Civil, art. 1.276: O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

¹⁵ Art. 13 da Lei Federal nº 13.465/2017.

Frisa-se que a regularização abrange duas dimensões essenciais (art. 10, II), a urbanística: criação de unidades imobiliárias compatíveis com o urbanismo municipal, e a jurídica: constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes. A primeira se dá pela aprovação pelo município de um projeto urbanístico e pelo seu subsequente registro no cartório de registro de imóveis. A segunda, pelo reconhecimento de alguma modalidade de aquisição originária da propriedade ou pela transmissão de direitos reais por parte do proprietário (PINTO, 2017).

Como já ocorria na Lei nº 11.977/2009, quanto à dimensão urbanística, a nova lei prevê que a regularização fundiária deverá ser antecedida da aprovação, pelo município, de um projeto urbanístico específico para cada assentamento, procedendo ao parcelamento do solo, para que haja a constituição de lotes particulares e áreas públicas. No momento da sua elaboração, será exigida a participação de profissionais como topógrafos, arquitetos e engenheiros. Além disso, deverão ser levados em conta os aspectos ambientais e de defesa civil na implantação do projeto em áreas de risco. Nesse caso, também será necessária a realização de estudos específicos para orientar a elaboração do projeto.

Mesmo que a pretensão inicial seja manter inalteradas as edificações existentes à data da regularização, o projeto urbanístico também encontra finalidade, à medida que propõem melhorias significativas na urbanidade das áreas. Uma vez que redesenham vias, demarcam a implantação de equipamentos públicos e novas áreas verdes, desocupam regiões de risco à ocupação, preveem medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, entre tantos outros benefícios. Além disso, a demarcação dos lotes por meio da aprovação do projeto de urbanismo é essencial para se proceder à abertura das respectivas matrículas no registro de imóveis, a partir da expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), e consolidar sua existência no mundo jurídico, permitindo a posterior transferência dos respectivos imóveis aos ocupantes.

Contudo, as dificuldades de integração socioespacial dos assentamentos informais, bairros e comunidades à malha urbana formal constituída mostra-se ser um dos grandes problemas a serem ainda enfrentados pelo Poder Público. Isso ocorre quando se observa a regularização fundiária sob a visão predominante da titulação e da promoção ao direito individual de propriedade. A questão toma contornos relevantes, uma vez que a falta de integração socioespacial compromete a permanência dos ocupantes nos assentamentos legalizados, arriscando a construção das relações sociais e a manutenção dos vínculos afetivos entre os moradores e o local.

Desta forma, abre espaço aos processos de gentrificação das áreas informais¹⁶, especialmente quando localizados em áreas centrais, amplificando o valor da terra e o custo de vida de seus moradores. Nesse caso, a provisão de habitação não cumpre integralmente os direitos sociais previstos na CF de 1988, visto que não garante o acesso aos demais usos e funções da cidade. Sendo a política de transferência de titulação um instrumento de regularização fundiária, é necessário efetivar sua aplicação em conjunto com a política de urbanização. Isso porque a CF de 1988 instituiu que o cumprimento da função social da terra urbana deve ser regulamentado pelo PD municipal, considerado instrumento básico de planejamento urbano. Sob essa ótica, na sequência abordam-se as questões atinentes à regularização fundiária urbana dentro do recorte espacial do DF, incluindo-se na análise as diretrizes elencadas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

¹⁶ Gentrificação de áreas informais: processo pelo qual grupos de classe média se apropriam das áreas dos assentamentos recentemente regularizados para fins residenciais ou mesmo para outros fins, com a consequente expulsão dos ocupantes tradicionais (FERNANDES, 2006a, p. 37).

Capítulo 2. O Setor Habitacional São Bartolomeu Trecho 1 – Condomínio Ville de Montagne

Acompanhando o processo de urbanização das grandes metrópoles brasileiras, observou-se de forma semelhante a reprodução de assentamentos irregulares durante a ocupação periférica de Brasília. Conforme mencionado anteriormente, desde a sua construção, o território de Brasília marcou-se por um modelo de ocupação polinucleado e configuração espacial rarefeita, com grandes vazios entre seus núcleos urbanos. No Plano Piloto concentrou-se, sobremaneira, a oferta de empregos, serviços e equipamentos urbanos coletivos, muitas vezes subdimensionados nas localidades adjacentes. Sob essa ótica, faz-se importante pontuar que as relações construídas a partir dessas estruturas dispersas e polinucleadas do território extrapolaram a poligonal do DF, dada a ocorrência do processo de conurbação com os municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno (RIDE), atingindo proporções intermunicipais, em um espaço de influência direta sobre municípios do Estado de Goiás (PAVIANI, 2010a).

Nesse sentido, Schvarsberg (2017) aponta a interdependência entre um urbanismo moderno e urbanizações periféricas precárias, de padrões mais vernaculares, metaforicamente denominados por de avião e carroça¹⁷. Segundo o autor, a maioria dos brasilienses (90% da população do DF) não reside no “avião”, mas também é a maioria que depende do “avião” de forma direta ou indireta, pois a economia metropolitana desenvolve-se no centro formado pelo Plano Piloto, onde estão concentrados os empregos e o PIB, ainda que seja uma região polinucleada. No entanto, o avião imprescinde da carroça para se movimentar, pois esta contribui para o desenvolvimento da metrópole, sobretudo por meio da oferta de mão-de-obra e serviços. Dessa forma, não obstante as enormes desigualdades, “carroça e avião convivem lado a lado em uma continuidade física, embora descosturada, no tecido desigual do mesmo território” (SCHVARSBERG, 2017, p. 4).

Ao tratar da desigualdade social expressa em Brasília como um todo, é importante lembrar que a origem de tal problemática veio tanto da segregação espacial, sob o preceito urbanístico da capital modernista, quanto pela decisão política desenvolvimentista de concebê-la. Construída do zero e planejada na intenção de compor uma imagem de Brasil progressista, a Nova Capital poderia ascender novos rumos à urbanização brasileira e traçar caminho de solução para os entraves ao ordenamento territorial dos centros urbanos. No entanto, acabou produzindo os mesmos ônus da urbanização, principalmente a periferização herdada da

¹⁷ Avião: em alegoria à forma do plano piloto de Brasília; e carroça: cidades goianas do chamado “entorno” brasiliense, em contraponto tecnológico com o Avião (SCHVARSBERG, 2017).

reforma higienista. O caráter disperso de Brasília foi crucial para a expansão periférica a níveis descontrolados, reproduzindo assentamentos irregulares consolidados antes mesmo da inauguração do Plano Piloto.

Outro fator determinante para acentuar o modelo de segregação espacial existente durante o processo de expansão do DF, deu-se no momento da desapropriação das terras inseridas no quadrilátero que formaria o seu território, compreendido por uma superfície de 5.850 km². As primeiras dificuldades nesse processo surgiram em meados da década de 1960, quando a Vara da Fazenda Pública passou a negar ao DF o direito de desapropriação das terras, alegando falta de legitimidade. No entanto, o artigo 3º da Constituição Federal de 1891¹⁸, previa que uma zona de 14.400km², a ser demarcada no Planalto Central, pertenceria à União, para implantação da futura Capital Federal (RIBAS, 2004).

Esses processos de desapropriação de terras, em virtude da precariedade dos títulos de domínio, não foram concluídos e ainda contribuíram para a promoção de inúmeros problemas de ordenamento territorial, que hoje se verificam no DF. A imprecisão na demarcação das terras públicas, particulares e em comum, propiciou o aparecimento de loteamentos irregulares por parte da iniciativa privada. Segundo Oliveira (2008), o parcelamento de terras por particulares era uma constante preocupação, que acompanhou o processo de formação do DF desde o início de sua implantação. Referências dessa prática foram encontradas nos relatos de Altamiro Pacheco, presidente da Comissão de Cooperação para a Mudança da Nova Capital à época.

Divulgada através da imprensa e do rádio, a notícia sobre a criação da Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital Federal, com a incumbência de adquirir as terras do Novo Distrito Federal, foi recebida por diversos meios: telegramas, ofícios e cartas dos mais variados pontos do país. De acordo com Pacheco (1975):

Os signatários, elementos de todas as classes sociais e portadores de títulos expedidos pela Prefeitura de Planaltina relativamente a lotes naquele município, pediam-nos que os esclarecêssemos sobre a situação jurídica dos aludidos documentos ou indagavam da localização e valor dos respectivos lotes. [...] à medida que o tempo decorria e o trabalho se adiantava, intensificava-se, pelo lado dos possuidores de semelhantes escrituras, o interesse em legalizá-las. Eram documentos, há muito, desprezados e, na sua grande maioria, não registrados, mas denunciadores de algo que se esboçava. [...] examinando-se, então, o assunto, com a atenção e carinho reclamados pela importância do problema que surgia, verificamos ser

¹⁸ Art. 3º Fica pertencendo á União, no planalto central da Republica, uma zona de 14.400 *kilometros* quadrados, que será *opportunamente* demarcada, para *nella* estabelecer-se a futura Capital Federal.

bastante elevado o número de loteamentos, na área demarcada para o Novo Distrito Federal (PACHECO, 1975, p. 85).

Com a difusão da notícia, iniciou-se a proliferação de loteamentos irregulares, oriundos do parcelamento de glebas rurais, em terras públicas griladas ou em terrenos particulares. A justificativa para esse fenômeno se conforma diante de fatores como as altas taxas de crescimento populacional, a necessidade de novas moradias para a classe média – considerando a falta de políticas habitacionais para tal recorte, e a sobrevalorização do preço do imóveis regulares e áreas urbanas no DF.

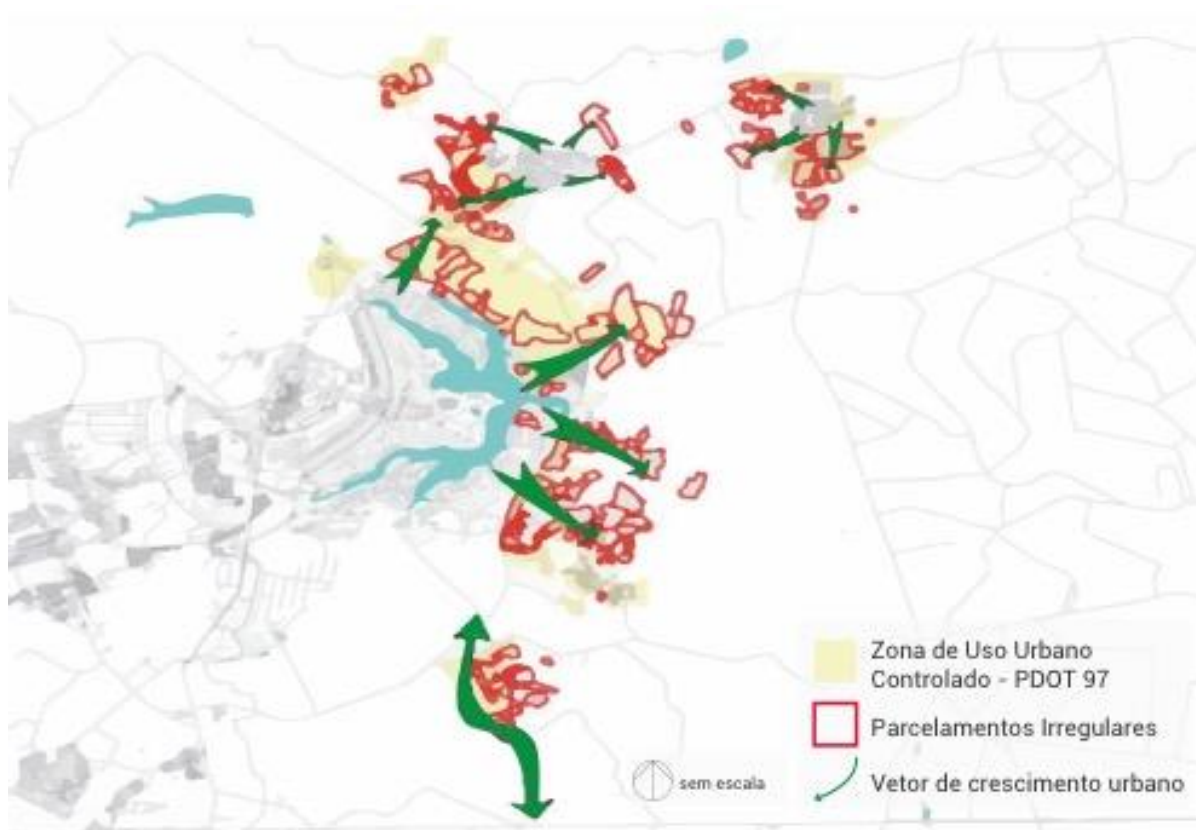
Lúcio Costa, em sua participação no Seminário de Estudos Urbanos de 1974, analisou a possibilidade de expansão urbana em direção à região do rio São Bartolomeu, no momento em que observou a necessidade de:

(...) prever áreas de expansão para os habitantes que são, digamos, burgueses, de várias categorias e que ocupam as quadras e a Cidade propriamente dita. [...] entre os dois lagos [São Bartolomeu e Paranoá], haverá área suficiente para a futura expansão da cidade, vinculada à matriz, mas sem se emendar com ela; uma coisa à parte. Isso, naturalmente, implicará, para o futuro, na necessidade do estudo de vias rápidas de acesso, de conexão, não só com esta área a ser urbanizada, como com os extremos – Taguatinga e Sobradinho (COSTA, 1974. p. 26 - 27).

No entanto, em 1966, já se encontravam consolidados os loteamentos Nossa Senhora de Fátima, na Fazenda Mestre d'Armas, em Planaltina e Planaltinópolis, na Fazenda Paranoá. A primeira referência a loteamentos clandestinos data de 1975, quando se identificou o primeiro condomínio informal a leste do DF, o Country Club Quintas da Alvorada, hoje conhecido como Quintas da Alvorada, localizado na região do vale do rio São Bartolomeu. No entanto, o indiscriminado processo de produção privada do espaço urbano intensificou-se a partir dos anos 1980, conforme ilustrado na Figura 4. De acordo com o Modelo de Gestão Estratégica do Território do Distrito Federal:

Diante de uma legislação permissiva e uma fiscalização ineficiente, os condomínios se multiplicaram nas décadas de 80 e 90. A exploração clandestina da terra, tanto em terras particulares quanto em terras públicas, por ação de grileiros, resultou em mais de 50 condomínios em 1988, número que ultrapassou 500, em 1995, sendo 144 para fins urbanos (DISTRITO FEDERAL, 2004. p. 79).

Figura 4: Mapeamento dos Parcelamentos Irregulares para orientar a revisão do PDOT.



Fonte: Distrito Federal, 2009.

Vianna (2011) pontua que esses loteamentos irregulares foram implantados de forma dispersa, passando por um processo de transformação da terra rural em urbana. Terras de propriedade do DF, parceladas e arrendadas pela Fundação Zoobotânica¹⁹, foram submetidas a reparcelamentos por quem detinha seu direito de uso. As terras situadas na região leste, oposta ao eixo preferencial de crescimento adotado pelos planos de ordenamento territorial do DF, tiveram primazia neste processo. Isso se deu em virtude de condições topográficas favoráveis à urbanização, maior disponibilidade de terras ainda não desapropriadas, boas condições de infraestrutura viária e a relativa proximidade ao Plano Piloto.

Nesse sentido, de acordo com a linha do tempo elaborada por Ribas (2004), entre 1980 e 1984, surgiram cerca de 50% dos loteamentos existentes em 2004. Em 1985, identificou-se 150 loteamentos clandestinos, com 84 deles localizados na APA do Rio São Bartolomeu. Em 1994, a Câmara Distrital decretou a Lei nº 964, que dispunha sobre os procedimentos para regularização de parcelamentos, loteamentos e condomínios, relacionando 54 condomínios

¹⁹ Extinta na reforma administrativa empreendida em 1999, por meio da Lei Distrital nº 2.294/1999. Suas competências passaram para a Secretaria de Estado de Agricultura e Produção, atualmente SEAGRI.

passíveis de regularização. Ainda nesse ano surgiram os primeiros debates acerca da forma de transferência da terra pública para o domínio privado e as discussões sobre a aplicação da venda direta ou por licitação para os loteamentos de média e alta renda²⁰ (FARIAS, 2007). Em 1999, havia aproximadamente 114 mil pessoas habitando áreas parceladas de forma irregular e em 2002, foram contabilizados cerca de 369 processos em tramitação tratando da regularização de loteamentos.

No que tange à morfologia urbana, a configuração espacial resultante desse tipo de ocupação mostra-se fragmentada e desarticulada. Geralmente se constitui de uma sucessão de condomínios fechados, de malha ortogonal, carentes ou totalmente desprovidos de espaços públicos e áreas verdes livres. Também se verifica a escassez de áreas destinadas aos usos institucionais, comerciais e de serviços. Essa ocupação desordenada do solo figura ainda entre as causas relacionadas ao incremento do transporte clandestino no DF: consequência da demanda gerada pelos moradores dessas áreas, que não são atendidas pelo transporte regular (RIBAS, 2004).

O cenário apresentado impôs ao GDF a necessidade de realizar estudos para a criação de setores habitacionais. As propostas de parcelamento urbano possuíram como principal finalidade o ordenamento das ocupações existentes. As ações apontavam a qualificação e o tratamento dos espaços e seus vazios urbanos, integrando-os à malha urbana regular, implantando equipamentos comunitários e áreas comerciais para suprir as demandas da população, mitigando os impactos ambientais causados pela ocupação irregular (CODEPLAN, 2008).

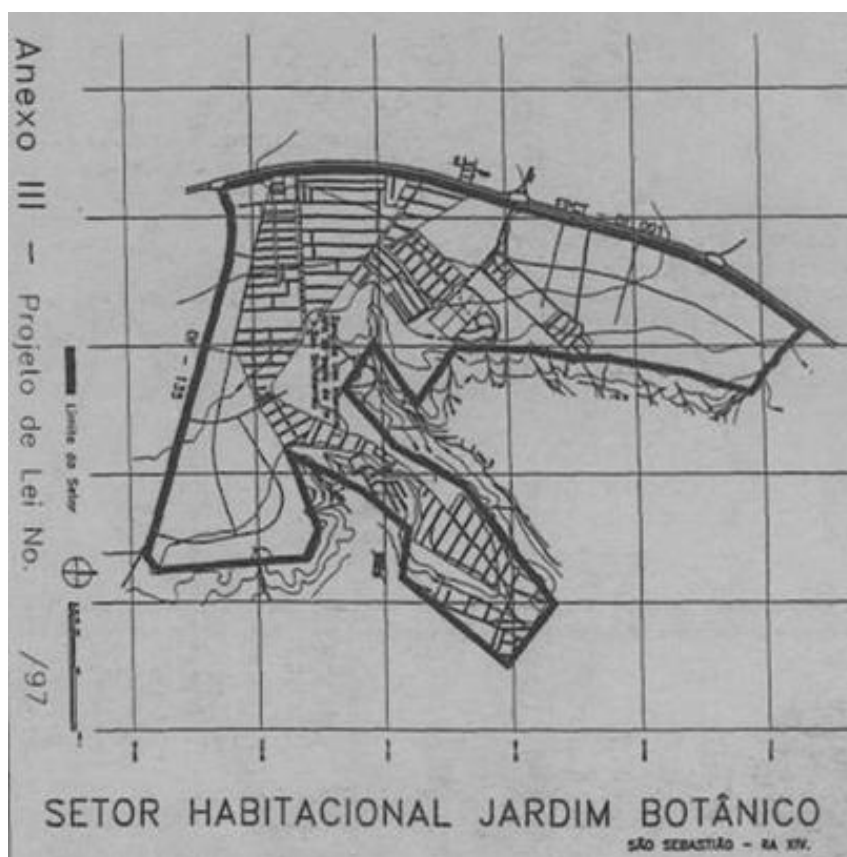
Dessa forma, o GDF criou o Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares (GET/PI) em 1995, que contabilizou a existência de 529 condomínios à época, sendo 297 não ocupados. O levantamento constatou ainda que, dos 232 loteamentos ocupados – de caráter urbano ou rural – cerca de 50% encontravam-se situados em Áreas de Proteção Ambiental (Cafuringa – 14, São Bartolomeu – 88, Descoberto – 9 e Paranoá – 3). Se computados apenas os condomínios com características urbanas, o percentual dos parcelamentos que incidiam sobre as áreas de maior proteção ambiental atingiu aproximadamente 74% (RIBAS, 2004).

O estudo promovido pelo GET/PI agrupou as áreas ocupadas, de modo a configurar setores habitacionais, observados os critérios técnicos urbanísticos, ambientais e legais, bem como a provisão de condições mínimas de habitabilidade e integração à malha urbana existente. As

²⁰ No caso de loteamentos para a população de baixa renda aplicou-se a previsão de dispensa de licitação (aceita pelo Ministério Público por ser enquadrada na lei de licitações como “programas habitacionais de baixa renda”) (FARIAS, 2007).

áreas foram agrupadas em seis setores habitacionais, entre eles o Setor Habitacional Jardim Botânico (Figura 5), situado no interior da Bacia do Rio São Bartolomeu, cujo estudo urbanístico foi elaborado em 1996, incorporando quatorze condomínios fechados. A partir de então, a Lei Distrital nº 1.823/1998 permitiu a regularização destas ocupações, dando origem ao Setor Habitacional São Bartolomeu (SHSB) (CODEPLAN, 2008).

Figura 5: Anexo III da Lei no 1.823/1998.



Fonte: Lei nº 1.823/1998, 2988.

A priori, as atividades desenvolvidas dentro das limitações do SHSB apresentavam características marcadamente agropecuárias. Posteriormente, surgiu o processo de plantio de eucaliptos dentro do projeto de exploração da Proflora. A partir da década de 1980, essas terras passaram a ser ocupadas por população de renda média-alta, configurando condomínios fechados. A maioria delas situavam-se em zona com restrições ambientais na APA do Rio São Bartolomeu, bem como em terras que antes pertenciam às fazendas Taboquinha e Papuda (TERRACAP, 2019).

A figura 6 ilustra a área do SHSB e suas proximidades, no início do processo de ocupação. As imagens foram retiradas do acervo da Terracap e fazem parte do Estudo Urbanístico elaborado no ano de 1996 e até o momento os autores do documento são desconhecidos, bem como o ano dos registros nele encontrados e a localização precisa das fotos.

Figura 6: Imagens históricas da ocupação (SHSB e suas proximidades).



Visão geral da área



Aberura de arruamento até o limite da mata de galeria. Área de proteção ambiental.



Área de pastagem com eucaliptos isolados existentes entre a DF-001 e os condomínios já existentes na área.



Trecho de mata ciliar existente nas proximidades do Condomínio Quintas da Alvorada.



Arruamento criado no fundo da mata de galeria do rio Taboca.

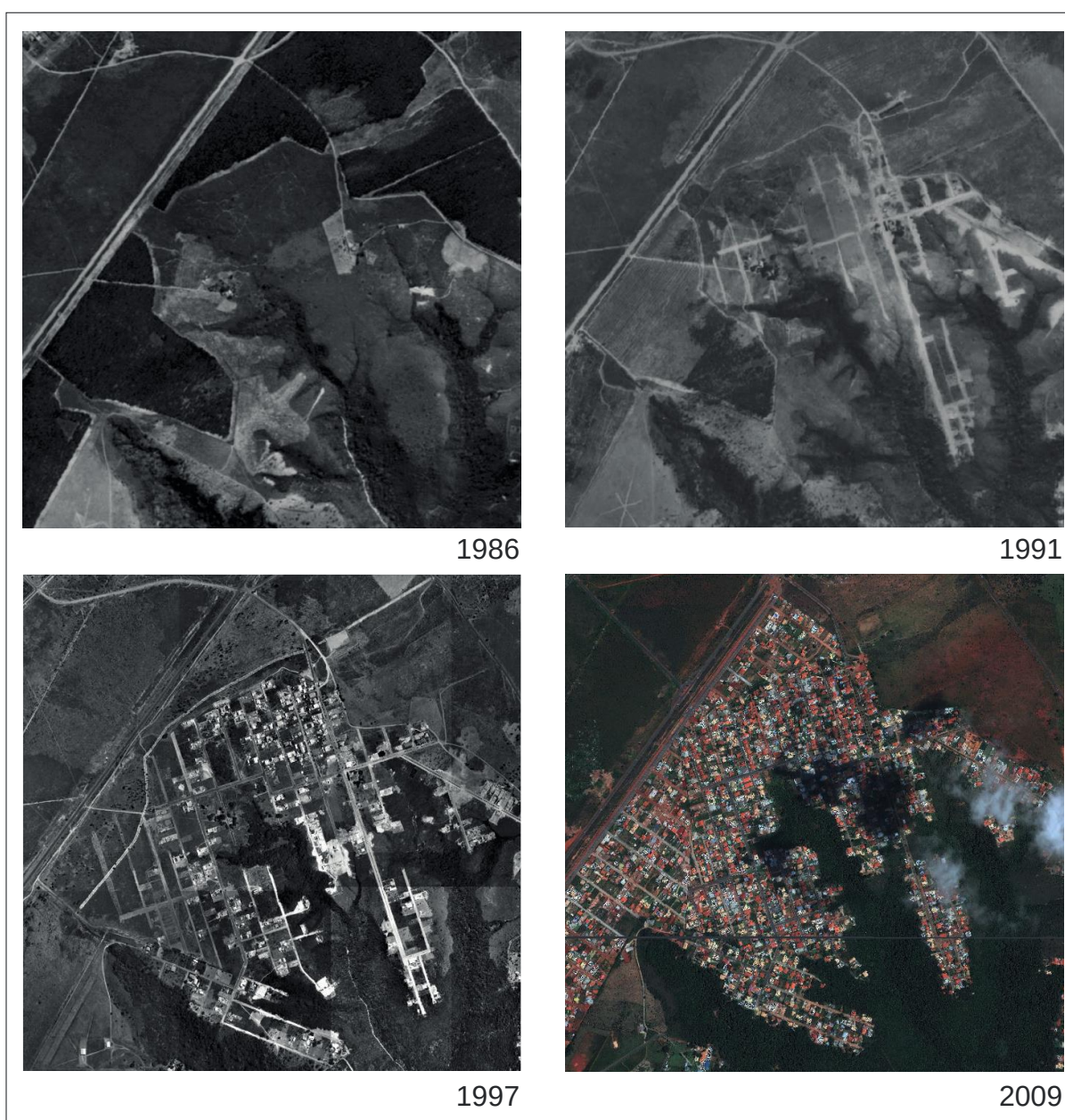


Início de erosão causada pela ocupação da área de risco. No fundo do vale, a mata de galeria sendo soterrada pela erosão.

Fonte: Acervo da Terracap, sem data.

Em 1997, realizou-se Estudo de Impacto Ambiental da área (EIA/RIMA), que apontou uma população total estimada ao SHSB de 1.294 pessoas, distribuídas em 5 parcelamentos. Após 12 anos, a estimativa populacional passou para 6 mil habitantes em 7 parcelamentos, dos quais 5 possuíam ocupação. Destes, o Condomínio Ville de Montagne apresentou maior densidade populacional, com aproximadamente 4 mil moradores, segundo informações dos representantes do condomínio, pois não existe contagem populacional oficial para a área (TERRACAP, 2019). As imagens abaixo (Figura 7) ilustram o processo de ocupação de parte do SHSB, entre 1986 e 2009.

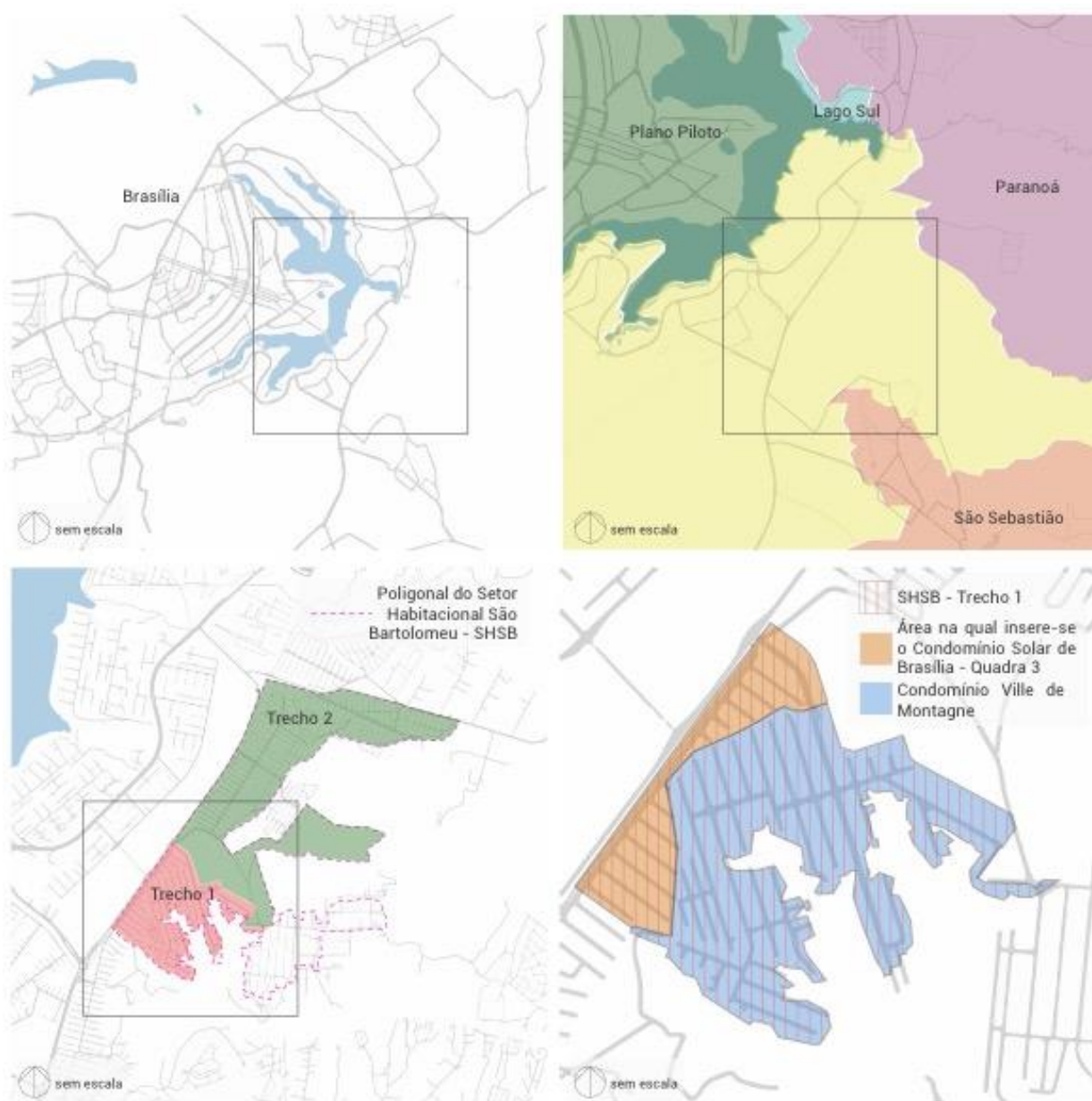
Figura 7: Fotos aéreas do processo de ocupação do SHSB.



Fonte: GeoPortal/GDF, 2020.

Atualmente, o SHSB divide-se em três trechos: os trechos 1 e 2 inserem-se em áreas pertencentes à Terracap e o terceiro em áreas particulares. O Trecho 1 contempla as ocupações dos parcelamentos irregulares denominados Condomínio Ville de Montagne e quadra 3 do Condomínio Solar de Brasília (Figura 8) e o Trecho 2 compõem-se de áreas não parceladas, para o qual já se elaborou projeto urbanístico, no ano de 2011, paralisado, posteriormente, devido à constatação de um sítio arqueológico na região, o que demandou a realização de estudos arqueológicos complementares (TERRACAP, 2017).

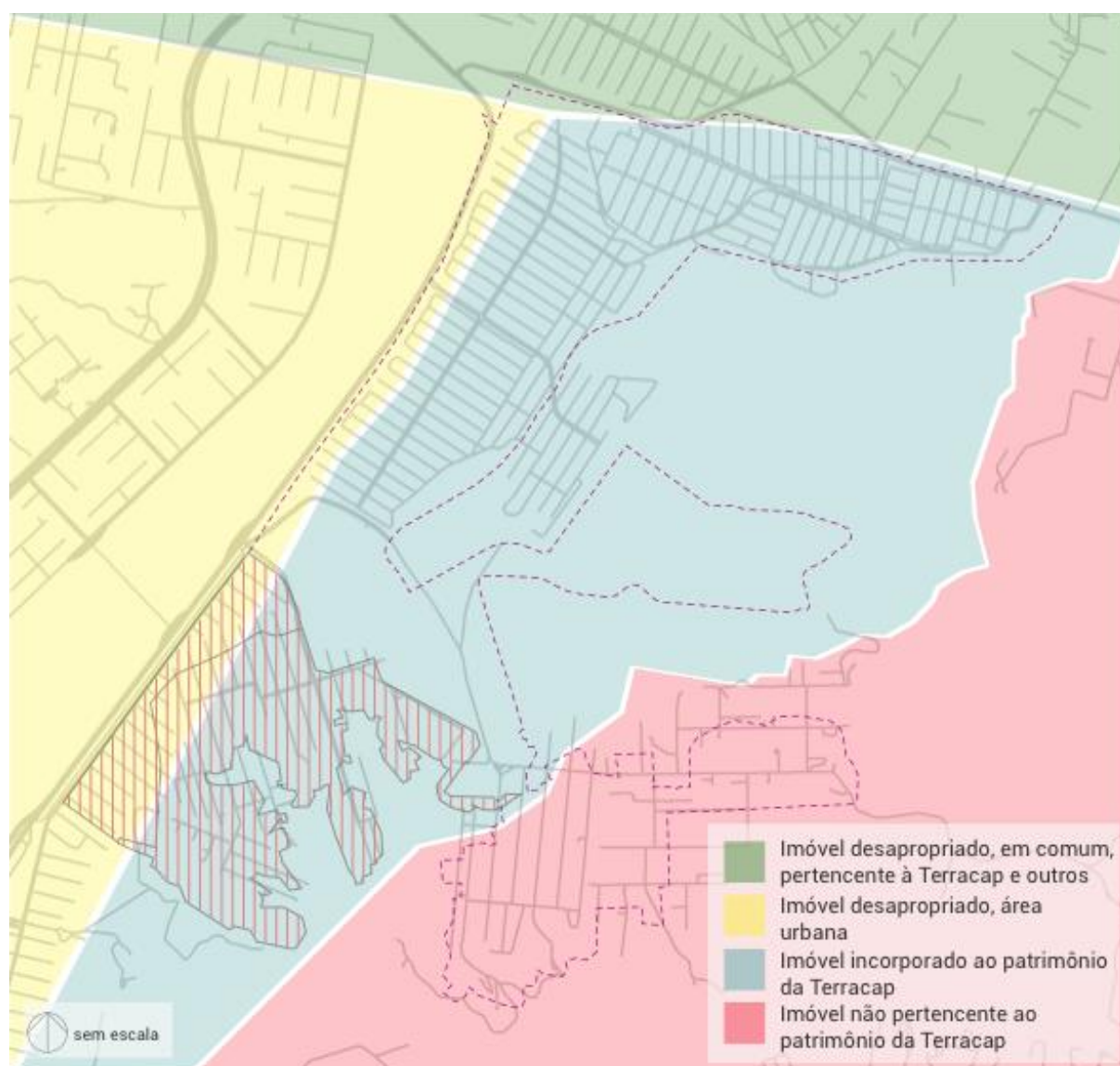
Figura 8: Localização da área.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Segundo dados do PDOT, em seu documento técnico, o SHSB localiza-se na divisa da RA VII (Paranoá) com a RA XIV (São Sebastião), logo acima do SHJB. Está compreendido entre a margem leste da rodovia DF-001, a calha norte do Ribeirão Taboca, o limite oeste da Zona de Uso Agrícola I da APA da bacia do Rio São Bartolomeu e a margem sul da estrada vicinal no divisor de águas com o rio Paranoá (GDF, 2012). Com relação à situação fundiária, a área de 140,88 ha, abrangida pela poligonal de projeto para o SHSB Trecho 1, localiza-se no imóvel denominado “[...] Taboquinha, desmembrado do Município de Luziânia – Goiás e incorporado ao patrimônio da Terracap [...]” (TERRACAP, 2017, p. 61), conforme ilustrado na imagem abaixo (Figura 9):

Figura 9: Situação fundiária do SHSB.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Considerando o significativo desenvolvimento da região, sobretudo, com a proliferação dos citados loteamentos urbanos informais, a Terracap, dentro de suas competências funcionais,

elaborou o Projeto Urbanístico para o Trecho 1 do SHSB, além do Memorial Descritivo de Regularização de Parcelamento - MDE - RP 051/12, que fornece informações complementares ao projeto, com vistas à regularização fundiária e alienação das unidades imobiliárias a seus ocupantes. Pontua-se que o projeto foi inicialmente elaborado para todo o SHSB, finalizado no ano 2000, e, apesar de ter obtido licenciamento ambiental e aprovação, não chegou a ser objeto de decreto governamental (TERRACAP, 2017).

O objeto da presente pesquisa restringe-se, no entanto, à parte do Trecho 1 do SHSB, mais especificamente ao Condomínio Ville de Montagne. A escolha justifica-se, em primeiro lugar, pelo processo de ocupação do condomínio. De acordo com Correa (2012), em 1996, apenas 75 dos 1.156 lotes existentes no Condomínio Ville de Montagne, estavam habitados. Após 10 anos, o condomínio já contava com 863 residências e outras 143 estavam em construção, o que significou uma taxa de crescimento acima de mil por cento. Estima-se que em 2012 a população do condomínio tenha alcançado a marca de 3.900 habitantes. Além disso, o Condomínio Ville de Montagne foi primeira área do DF com ocupações irregulares a ser contemplada pela regularização fundiária na modalidade Venda Direta, promovido pela Terracap, em 2017.

A partir do recorte espacial, o trabalho prossegue com a análise do objeto de estudo à luz do que dispõe o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF e suas diretrizes acerca das dinâmicas de regularização fundiárias. A intenção dessa abordagem foi evidenciar as bases conceituais que nortearam o projeto urbanístico elaborado para o setor, apresentado no capítulo 3. Antes, faz-se necessário traçar um panorama histórico acerca das estratégias de planejamento urbano no DF e contextualizar a inserção do SHSB Trecho 1 dentro dos parâmetros do PDOT/DF, conforme apresentado a seguir.

2.1. O SHSB Trecho 1 inserido no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF

A partir da promulgação da CF de 1988, o Plano Diretor tornou-se obrigatório para cidades acima de 20 mil habitantes²¹ ou em condição de interesse especial: essa foi uma das mais importantes estratégias para aumentar a autonomia dos municípios. Esse marco na política urbana criou as condições necessárias à realização do primeiro PDOT do Distrito Federal,

²¹ Constituição Federal de 1988, art. 182 § 1º: O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988).

promulgado pela Lei Distrital nº 353/1992. A partir de então, as áreas de expansão urbana, definidas nos planos anteriores, foram compatibilizadas a fim de apontar novas áreas de expansão urbana fora da bacia do Paranoá. Tal ação promoveu uma nova tendência de crescimento radial para o DF, estabelecendo também uma nova realidade político-administrativa. Para tanto, em 1995, o então Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (IPDF) optou pela elaboração de um novo PD geral para todo o território do DF e que se alinhava a elaboração de PD Locais.

Ao analisar historicamente essa postura, é passível de entendê-la como um esforço para redimensionar a política de desenvolvimento territorial. Para além, possibilitou adequar as transformações em curso na tentativa de atender às diversas demandas de regularização das áreas públicas ocupadas. A versão final do segundo PDOT ocorreu em 1997, após a sua aprovação pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, já promovendo a divisão do DF em zonas²², algumas mantidas em sua futura atualização (RIBAS, 2004).

Assim, o mais recente PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803/2009 e atualizado por meio da Lei Complementar nº 854/2012, é o instrumento básico de política urbana do DF. Tem como função ordenar o crescimento da cidade, na medida em que reconhece as áreas com aptidão à urbanização, a partir de características como potencial de adensamento, necessidade de preservação ambiental e suscetibilidade a desastres naturais. Também deve ser capaz de orientar a aplicação dos recursos públicos, de modo a priorizar investimentos estruturantes, conformando-se como um instrumento determinante no enfrentamento da desigualdade socioterritorial, quando elaborado e implementado de forma eficaz. Prevê também diretrizes acerca da Reurb, com o objetivo de garantir à população do DF o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (GDF, 2012).

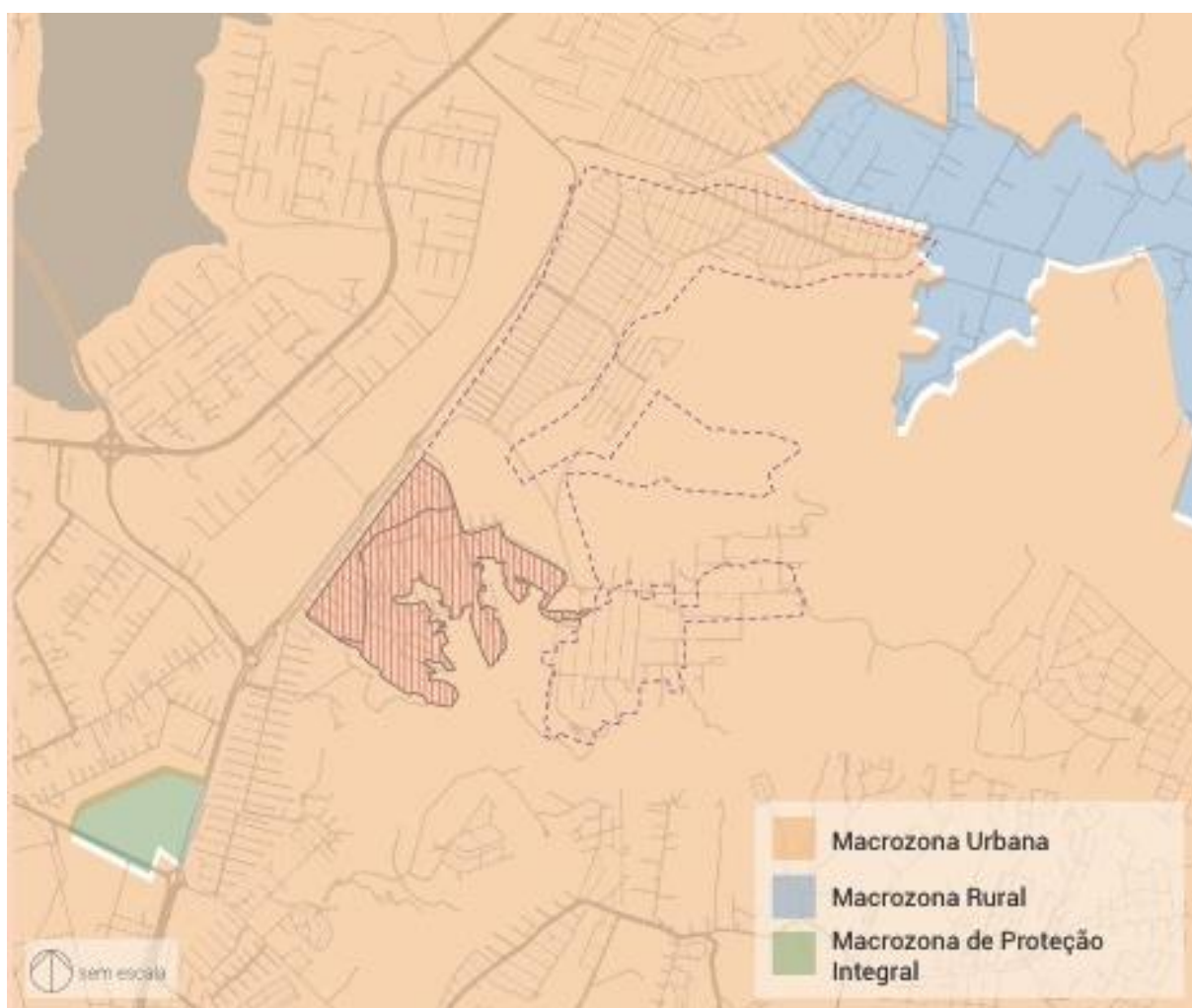
Um dos títulos do PDOT dedica-se ao ordenamento do território, o qual possui como função orientar a ocupação equilibrada e adequada do solo e analisar a dinâmica urbana e os aspectos da realidade social, econômica e espacial do DF. Para que isso se efetive, deve-se observar as diretrizes setoriais apresentadas no próprio PDOT, por meio do Macrozoneamento, do Zoneamento e das Estratégias de Ordenamento Territorial PDOT

²² Zona Urbana de Dinamização; Zona Urbana de Consolidação; Zona Urbana de Uso Controlado; Zona Rural de Dinamização; Zona Rural de Uso Diversificado; Zona Rural de Uso Controlado; e Zona de Conservação Ambiental.

(2012). São traduzidas na conformação de diversas parcelas de território, destinadas funcionalmente e racionalmente a determinadas ocupações. É o zoneamento que expressa a qualificação do solo e a imposição dos usos lícitos, gerando direitos e obrigações. Sua formulação compatibiliza as intenções do planejamento urbano e territorial com a realidade socioespacial encontrada.

Por meio do Macrozoneamento, o território do Distrito Federal é dividido em grandes zonas²³: Macrozona Urbana, Macrozona Rural e Macrozona de Proteção Integral. O SHSB encontra-se totalmente inserido na Macrozona Urbana (Figura 10) que, segundo o PDOT, deverá contribuir para o desenvolvimento sustentável do território, preferencialmente pelas atividades dos setores secundário e terciário, não excluindo a presença de atividades do setor primário.

Figura 10: Macrozoneamento.

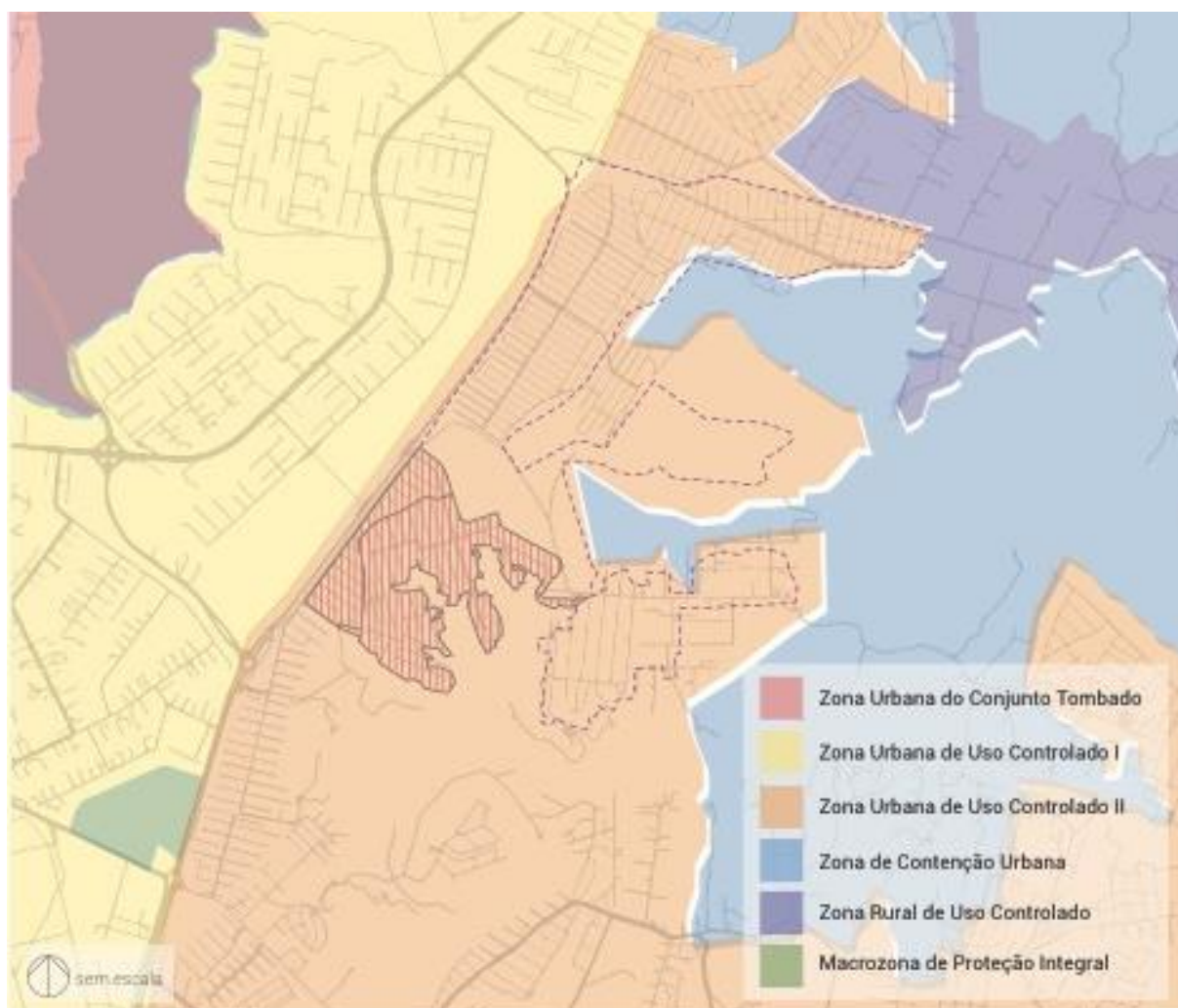


Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

²³ Porção territorial sujeita aos mesmos critérios e diretrizes relativos ao uso e à ocupação do solo.

Então, existe a subdivisão da Macrozona Urbana em seis zonas de menor escala²⁴, encontrando-se a poligonal do SHSB inserida na Zona Urbana de Uso Controlado II (Figura 11). De acordo com o PDOT (2012), essa zona reúne áreas de significativa sensibilidade ambiental, as quais exigem ocupação e uso urbano disciplinados, no sentido de se proteger os seus atributos naturais, sobretudo os solos e os recursos hídricos, superficiais e subterrâneos. Para que isso seja possível, faz-se necessário o cumprimento das seguintes recomendações: a unificação e o equilíbrio entre zoneamento urbanístico e ambiental, no que tange às dinâmicas urbanas, populacionais e ambientais estabelecidas; a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo adequados ao meio ambiente; o uso de tecnologias que visem à conservação; e à adoção de medidas que minimizem danos ambientais já instalados.

Figura 11: Zoneamento.



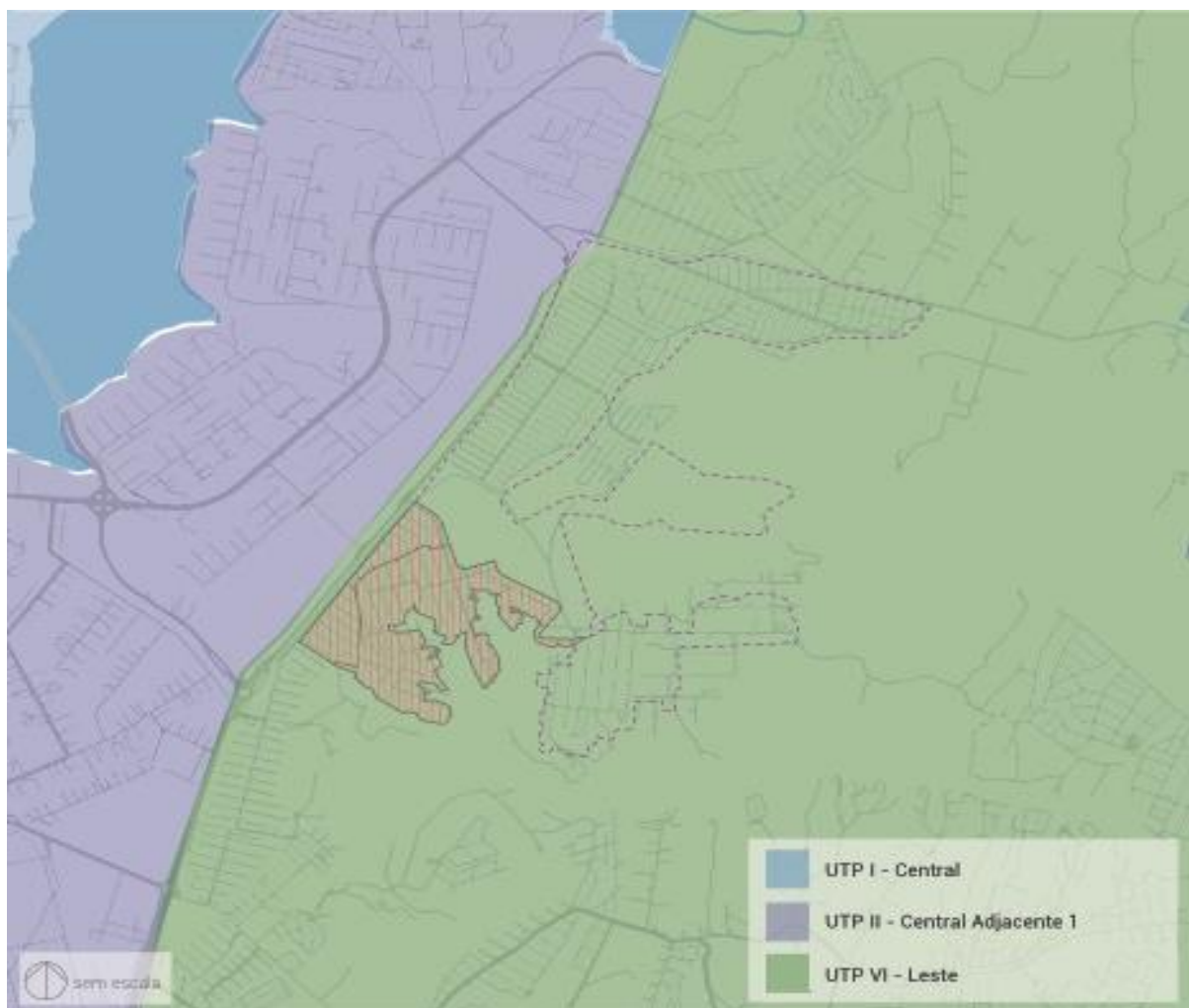
Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

²⁴ 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.

Dessa forma, a delimitação espacial da Zona Urbana de Uso Controlado II tem como objetivo o cuidado com a expansão urbana do solo, sobretudo no perímetro delimitado pela APA do Rio São Bartolomeu, devido à ocupação dos condomínios informais e para que haja o equilíbrio e a manutenção da preservação de seus ecossistemas. Nesse sentido, o uso predominantemente habitacional de baixa densidade, compatível com o perfil socioeconômico de média e alta renda da população, mostra-se como o modelo mais adequado para a área. Isso se dá também pelo alto grau de consolidação e a consequente condição de irreversibilidade já instalada, condicionando-se a expansão da malha urbana às devidas compensações ambientais.

Além do Macrozoneamento e do Zoneamento, o PDOT previu a divisão das Regiões Administrativas em Unidades de Planejamento Territorial (UPT), subdivisões territoriais que agregam RA adjacentes, a fim de otimizar o ordenamento e gestão do território. A RA do Paranoá está inserida na UPT Leste, composta também pelas RA de São Sebastião, Jardim Botânico e Itapoã, conforme a Figura 12.

Figura 12: Unidades de planejamento territorial.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

No entanto, a UPT Leste apresenta alguns contrastes claros entre as RA que abriga. Com relação à densidade, o relatório publicado em 2018 pela CODEPLAN, em sua Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), pontua que São Sebastião é uma das RA com maior densidade urbana²⁵ do DF, enquanto o Jardim Botânico está entre as mais baixas densidades. Apresenta também diferenças de renda entre seus habitantes: enquanto o Jardim Botânico encontra-se no grupo alta renda, com média mensal domiciliar bem mais elevada que as demais RA que compõem a UPT Leste, São Sebastião, Paranoá e Itapoã estão no grupo de média-baixa renda, conforme classificação da CODEPLAN²⁶ (CODEPLAN, 2018), cujo os dados estão demonstrados na Tabela 3 abaixo:

RA	Área total da RA (ha)	Densidade urbana (hab/ha)	Renda Domiciliar Média Mensal (R\$)
Paranoá	78.876,96	91,40	2.769,59
São Sebastião	35.571,37	119,75	3.092,70
Jardim Botânico	9.115,08	12,27	11.873,82
Itapoã	3.015,59	81,93	2.551,29
Total – UPT Leste	126.579,00	55,05	3.868,49

Tabela 3: Características da UPT Leste. Fonte: CODEPLAN, 2018.

Ainda de acordo com relatório da CODEPLAN, UPT Leste possui um dos menores contingentes populacionais entre as demais UPT, com 278.232 habitantes. Esse valor corresponde a 9,61% do total do DF, mesmo sendo uma das mais extensas em território, com 1.264,18 km², 21,97% da área total do DF. Considerando toda a sua extensão geográfica, aproximadamente 82% do território da UPT Leste encontra-se inserido na macrozona rural do PDOT. Dos pouco mais de 17% destinados à macrozona urbana, somente 19,85% estão

²⁵ Expressa entre a razão da população em 2015 e a área de ocupação urbana efetiva, independentemente de estar situada em zona urbana do PDOT ou estar regularizada como área urbana, incluindo também as ocupações com características urbanas informais ou em processo de regularização, mesmo que situadas em zona rural.

²⁶ A Codeplan divide as Regiões Administrativas do DF em quatro grupos de renda: I) Alta Renda (acima de R\$ 11.000,00); II) Média-Alta Renda (entre R\$11.000,00 e R\$ 5.000,00); III) Média-Baixa Renda (entre R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00) e IV) Baixa Renda (abaixo de R\$ 2.500,00).

efetivamente ocupados por área urbana, conforme demonstrado pelos gráficos da Figura 13 abaixo:

Figura 13: Destinação e ocupação das áreas.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

A partir da definição dos zoneamentos, o PDOT estabeleceu diretrizes para áreas, a fim de pontuar instrumentos para o melhor planejamento e ordenamento urbanos. Assim, em seu art. 104, previu intervenções de estruturação territoriais, considerando elementos como a rede estrutural de transporte coletivo, a consolidação de novas centralidades, construção de novos espaços livres e articulação de novos parcelamentos e novas áreas residenciais. Tais intervenções materializaram-se por meio de estratégias de ordenamento territorial, sendo uma delas a regularização fundiária, compreendendo as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais promovidas por razões de interesse social ou de interesse específico, a partir da determinação de três categorias de assentamentos²⁷, dentre elas, as Áreas de Regularização (GDF, 2012).

As Áreas de Regularização são unidades territoriais em que estão inseridos assentamentos irregulares ou informais, reunidos a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e características urbanas e ambientais semelhantes que possuem o objetivo de

²⁷ Áreas de Regularização, Setores Habitacionais de Regularização e Parcelamento Urbano Isolado (PDOT, art. 118).

promover o tratamento integrado do processo de regularização fundiária. A segunda categoria abrange o conceito de Setores Habitacionais de Regularização, como o SHSB. É definida como a agregação de áreas de regularização e áreas não parceladas, visando auxiliar a promoção do correto ordenamento territorial e processo de regularização, a partir da definição de diretrizes mais abrangentes e parâmetros urbanísticos uniformes. Ademais, os Parcelamentos Urbanos Isolados possuem características urbanas, mas foram originalmente implantados em zona rural (GDF, 2012).

Nessa perspectiva, o PDOT classificou as Áreas de Regularização em Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS), nas quais incidem ocupações informais por população baixa renda e ARINE, ocupadas por população não contemplada nos critérios da ARIS. As ARINE têm o objetivo de promover a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de média e alta renda, em observância ao que consta na Lei Federal nº 13.465, de julho de 2017²⁸. O PDOT ainda prevê que a poligonal do SHSB se insere integralmente na ARINE São Bartolomeu e Áreas de Oferta Habitacional (GDF, 2012). Parte dela, abriga o trecho 1 do SHSB, onde está contido o Condomínio Ville de Montagne, conforme a Figura 14:

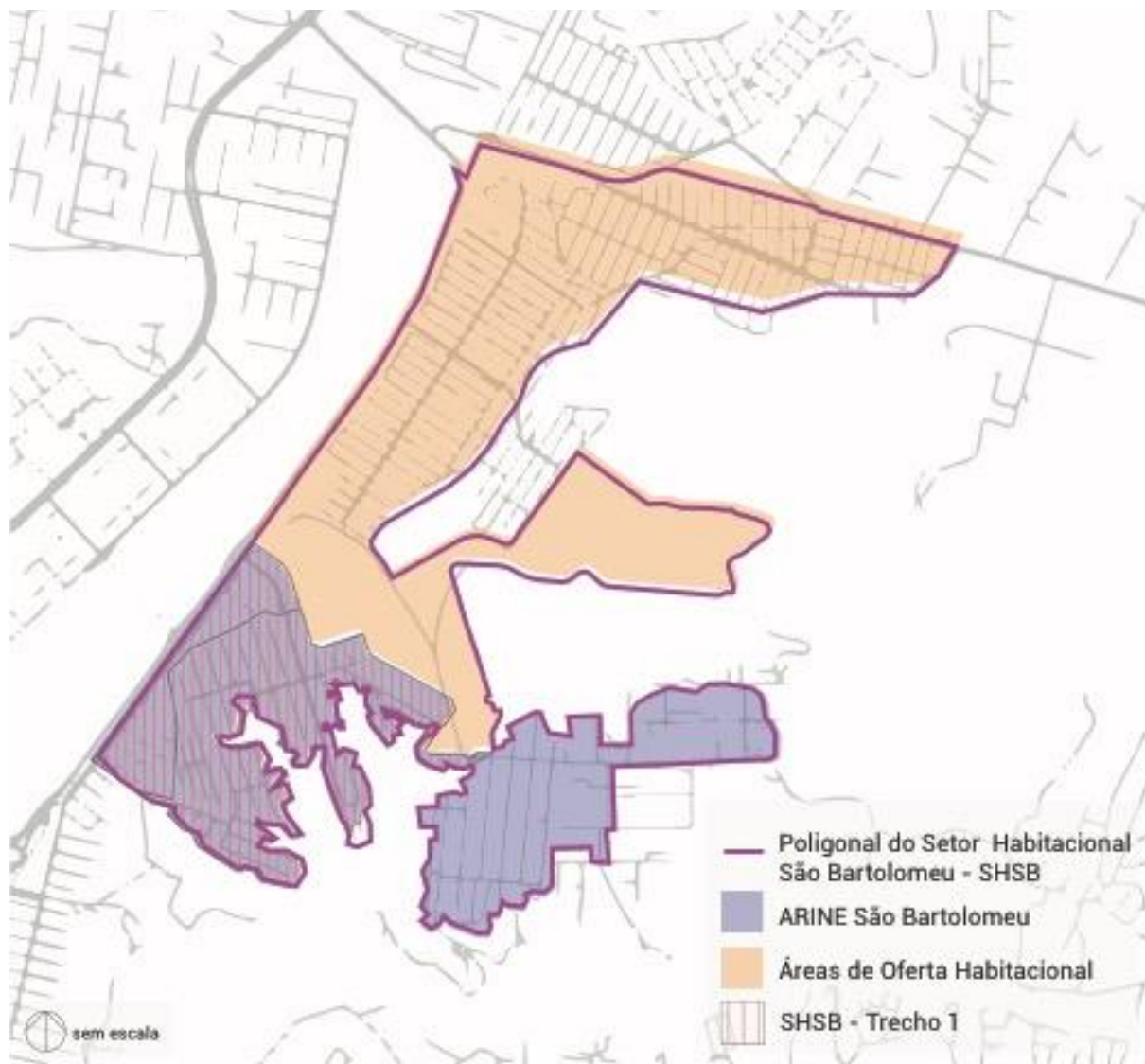
²⁸ Lei Federal no 13.465, de julho de 2017, art. 13:

A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Figura 14: ARINE São Bartolomeu.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

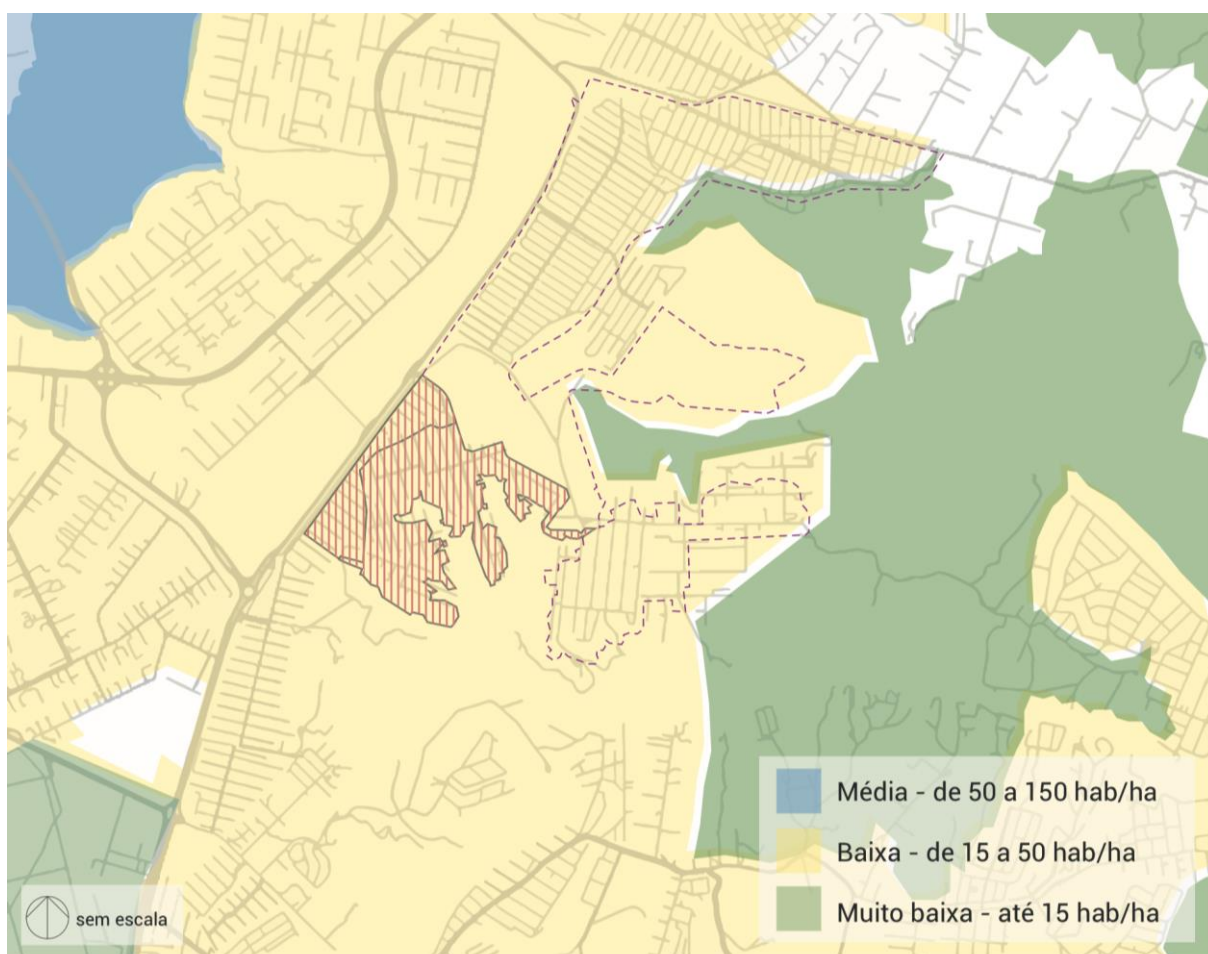
Ainda com relação às Estratégia de Regularização Fundiária Urbana, o PDOT (anexo VI – Parâmetros Urbanísticos das Áreas de Regularização) estabeleceu as diretrizes de ocupação do solo que se aplicam à ARINE São Bartolomeu, englobando, entre outros, densidade demográfica permitida, tamanhos máximo e mínimo dos lotes residenciais e coeficientes de aproveitamento. Definiu também os parâmetros básicos da ocupação do solo urbano e que as diretrizes urbanísticas para novos parcelamentos urbanos sejam definidas pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

Assim, as diretrizes urbanísticas presentes no PDOT foram complementadas por meio do documento intitulado de Diretrizes Urbanísticas (DIUR) 06/2014, recentemente atualizado pela DIUR 01/2019, elaborado pela Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – SEDHAB, especificamente para a Região do

Jardim Botânico, São Bartolomeu e São Sebastião. E, posteriormente, pelo Memorial Descritivo (MDE - RP 051/12) acrescido ao projeto urbanístico elaborado pela Terracap para o SHSB trecho 1, estabelecendo mais precisamente parâmetros como densidade demográfica, coeficientes de aproveitamento e porcentagem mínima de áreas necessariamente reservadas à implantação de equipamentos de uso público.

Dentro dessa perspectiva, de acordo com o artigo 29 do PDOT, a densidade demográfica permitida para a ARINE São Bartolomeu deve estar entre 15 e 50 habitantes por hectare, definida como baixa densidade²⁹ e ilustrada na Figura 15 a seguir:

Figura 15: Densidade demográfica.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

²⁹ O artigo 39 do PDOT define os valores para a classificação das densidades como: (i) Densidade muito baixa – até 15 habitantes por hectare; (ii) Densidade baixa – intervalo de 15 até 50 habitantes por hectare; (iii) Densidade média – intervalo de 50 até 150 habitantes por hectare; (iv) Densidade alta: valores superiores a 150 habitantes por hectare. A classificação foi definida pelo PDAD 2015, para a RA IIV – Paranoá (CODEPLAN, 2015).

Conforme dados apresentados à época da elaboração do MDE - RP 051/12, com 885 lotes destinados ao uso residencial unifamiliar (domicílios) e índice de 3,60 habitantes/unidade residencial (CODEPLAN, 2015), tem-se uma população total de 3.186 habitantes em todo o Trecho 1 do SHSB. Considerando a área total do SHSB trecho 1 (140,88ha), a densidade demográfica bruta seria de 22,61 hab/ha. No entanto, as definições da DIUR 06/2014 indicam que a densidade demográfica bruta deve considerar somente a área passível de parcelamento, equivalente a 100,20ha. Nesse sentido, chega-se o valor de 31,80 hab/ha, dentro do estabelecido pelo PDOT, conforme memória de cálculo da Tabela 4 abaixo:

Uso	Área (ha)		nº de domicílios (unid.)	Índice (hab/unidade)	População (hab.)
	total	parcelável			
Residencial Unifamiliar Exclusivo	140,88	100,20	885	3,60	3.186
Densidade bruta = 3.186 hab/ 140,88 ha = 22,61 hab/ha					
Densidade da área parcelável = 3.186 hab/ 100,20 ha = 31,80 hab/ha					

Tabela 4: Densidade habitacional/memória de cálculo. Fonte: Compilado pela autora³⁰.

No que tange ao coeficiente de aproveitamento³¹, o PDOT determina que, na Zona Urbana de Uso Controlado II, os índices podem variar de 0,8 para os lotes residenciais maiores que 400m², até o máximo de 4 nos casos de uso misto (Tabela 5). A diferenciação de coeficiente de aproveitamento básico entre residências maiores ou menores que 400m² justifica-se pela tentativa de equilibrar a relação tamanho do lote e edificação, para que terrenos de menor porte possam ser mais bem aproveitados. No entanto, o MDE - RP 051/12 previu o coeficiente 2 para todos os imóveis do SHSB trecho 1, independente da área. Assim, considerando o maior lote do Condomínio Ville de Montagne, com 2.019,84m², nele poderá ser edificada residência unifamiliar de até 4.039,68m², distribuídos em até três pavimentos, de acordo com os parâmetros urbanísticos compilados na Tabela 5 a seguir:

³⁰ Dados retirados de Terracap, 2017.

³¹ Índice que resulta na área máxima de construção em projeção, quando multiplicado pela área do terreno (GDF, 2012).

Área de Regularização	Tamanho dos lotes residenciais (m²)		Coeficientes de aproveitamento								
			básico						máximo		
			R (m²)		C	I	Ind	M	C	M	R
	Máx.	Mín.	≤400	>400							
ARINE São Bartolomeu	2.500	125	1	0,8	1	1	1	1	2	4	2

Tabela 5: Tamanho dos lotes residenciais e coeficiente de aproveitamento definidos no PDOT. Fonte: Compilado pela autora³². (Legenda: C – Comercial; I – Institucional; Ind – Industrial; M – Mista; R – Residencial)

Nos dados da tabela acima constam também os valores referentes ao tamanho máximo e mínimo dos lotes residenciais que, associados à taxa máxima de ocupação permitida, altura e quantidade de pavimentos das edificações, contribuem para o desenho da morfologia urbana ideal, importante para a construção da paisagem e para a inserção do parcelamento no conjunto do espaço urbano.

Nesse sentido, o MDE - RP 051/12, observando as diretrizes do PDOT e DIUR 06/2014, atribuiu índice de coeficiente de aproveitamento básico 1 para todas as destinações de uso e, para os mesmos casos, índice 2 de coeficiente de aproveitamento máximo. Além disso, determinou que a taxa máxima de ocupação³³ esteja entre 70% e 80%, a depender do uso, altura máxima³⁴ de 10 metros nas edificações residenciais, com o limite de três pavimentos. Edificações comerciais, de uso coletivo ou institucional e espaços públicos poderão alcançar a altura de 16 metros, distribuídos em até quatro pavimentos, conforme Tabela 6 abaixo:

³² Dados retirados de Terracap, 2017.

³³ Corresponde à projeção horizontal da área edificada, dividida pela área do lote, multiplicado por 100 (TERRACAP, 2017).

³⁴ Considerada a partir da cota de soleira, excluindo-se do cálculo da altura antenas, chaminés, campanários e para-raios, mas considerando a altura das caixas d'água e casas de máquinas (TERRACAP, 2017).

Usos	Coeficiente de aproveitamento		Taxa máxima de ocupação (%)	Altura máxima (m)	Nº de pavimentos
	básico	máximo			
Residencial Unifamiliar	1	2	80	10	3
Comercial	1	2	70	16	4
Institucional/Coletivo	1	2	70	16	4
Espaços Públicos	1	2	70	16	4

Tabela 6: Parâmetros urbanísticos definidos em projeto. Fonte: Compilado pela autora, 2020³⁵.

A partir desses dados é possível constatar a intenção projetual de se fortalecer o uso predominantemente habitacional de baixa densidade, determinado para a Zona Urbana de Uso Controlado II, tendo em vista que o uso residencial, exclusivamente unifamiliar, pode alcançar área de 2.500m², com alta taxa de ocupação, a baixa altura e em poucos pavimentos, reforçando o caráter horizontal dos condomínios fechados situados na região.

Por fim, o PDOT e as DIUR emitidas para o SHSB determinam que, na ARINE do Setor, deve-se reservar 10% da área de projeto à implantação de Espaços Livres de Uso Público (ELUP) e Equipamentos Públicos Comunitários (EPC) e Equipamentos Públicos Urbanos (EPU)³⁶, para que contribuam com a qualificação dos assentamentos informais. No entanto, o percentual alcançado no projeto urbanístico, à época, equivaleu a apenas 2,66% da área parcelável, sendo necessária a posterior compensação ambiental em outro trecho. As questões referentes às áreas com destinação pública serão mais bem detalhadas no capítulo seguinte.

Considerando todo o exposto até aqui, é possível constatar que, devido ao estágio avançado do processo de ocupação da área abrangida pelo Trecho 1 do SHSB, com a consolidação quase total dos condomínios Solar de Brasília quadra 3 e Ville de Montagne, as diretrizes

³⁵ Dados retirados de Terracap, 2017.

³⁶ EC: abrangem os equipamentos públicos de lazer, educação, cultura, saúde, segurança; EU: nos quais se enquadram os equipamentos públicos de uso e abastecimento de água e esgoto, coleta de águas pluviais, fornecimento de energia elétrica, todos em conformidade também com o previsto no art. 4º, inciso I, e art. 43 da Lei Federal nº 6.766/1979.

apontadas no PDOT e na DIUR 06/2004 foram fundamentais para nortear as propostas apresentadas no projeto urbanístico elaborado para o setor. Assim, o MDE - RP 051/12 definiu as principais condicionantes para a adequação do projeto, considerando, entre outros, as ocupações residenciais e vias internas de circulação já consolidadas, faixas não-edificantes e sistemas rodoviários existentes, determinações e exigências do licenciamento ambiental e adequação aos normativos vigentes (TERRACAP, 2017).

O capítulo seguinte demonstra a implementação das diretrizes urbanísticas até aqui apresentadas, explicando e justificando a forma como foi concebido e implantado o projeto urbano proposto, para posterior registro dos loteamentos e alienação das unidades a seus ocupantes. Essas duas etapas compõem as dimensões urbanística e jurídica do processo de regularização fundiária promovido na área. Além desses, o próximo capítulo discorre brevemente também sobre as dimensões ambiental e social do processo e como todas se relacionaram para atingir, ao final, a consecução do reconhecimento legal e o alcance efetivo do processo de regularização fundiária.

Capítulo 3. As dimensões do processo de regularização fundiária urbana

O processo de expansão dos condomínios horizontais na Bacia do Rio São Bartolomeu intensificou-se entre os anos 1980 e 1990, até alcançar níveis maiores de consolidação e constatar a impossibilidade de reversão dos assentamentos informais ali instalados. A partir de então, o GDF aplicou normativas e regramentos disponíveis, no intento de contornar a condição de irregularidade das áreas e salvaguardar o direito à moradia das populações, com a concessão de títulos de posse e propriedade dos terrenos.

A partir de então, é possível compreender a amplitude e a complexidade inerentes à aplicação prática em matéria de regularização fundiária e sua interdependência e articulação com diversos outros campos. Sob esta ótica, Bezerra e Chaer (2020) defendem que os processos para transformar assentamentos irregulares em regulares precisam ser capazes de observar não só o que toca à titulação da propriedade³⁷, mas dependem igualmente da promoção de melhorias no espaço físico e construído, da preservação e recuperação do meio ambiente natural e de pronto amparo à população moradora. Assim, a análise de todo o conjunto consagra a visão abrangente e multidisciplinar da regularização fundiária, adotada no decorrer deste capítulo, para entender e/ou justificar as ações promovidas no Condomínio Ville de Montagne.

Dessa forma, quatro dimensões serão abordadas a seguir: a urbanística, a ambiental, a jurídica e a social. A análise urbanística destacou a metodologia aplicada ao projeto urbanístico elaborado, suas diretrizes e ações implementadas até o momento de registro dos parcelamentos, considerando-se a importância da flexibilização das normas às edificações e usos existentes. A descrição da dimensão ambiental, concentrou-se na adequação das ocupações às fragilidades ambientais da área e em que medida se buscou o equilíbrio entre o provimento de moradia e a mínima pressão sobre os recursos naturais. A terceira dimensão, a jurídica, intimamente relacionada com as questões fundiárias e de legalização das glebas ocupadas irregularmente, tratou da possibilidade do registro do loteamento e dos imóveis. Por fim, a social, compreendendo um conjunto de ações, procedimentos e providências possivelmente capazes de suprir as necessidades básicas das áreas informais. A seguir, foram aprofundadas as análises de cada dimensão, como condicionantes do estudo de caso.

³⁷ Ao qual atribuiu-se grande relevo, principalmente após a edição da Lei Federal nº 13.465/2017.

3.1. A dimensão urbanística

A partir das diretrizes traçadas no PDOT e na DIUR 06/2014, bem como da análise fundiária e do perfil socioeconômico dos moradores, foram definidas as exigências básicas e os critérios para a elaboração do projeto urbanístico do SHSB Trecho 1, onde está contido o Condomínio Ville de Montagne. A intenção foi garantir a qualidade espacial do assentamento, por meio do respeito à malha urbana existente, promoção de infraestrutura e integração da área à cidade regular. O Projeto de Urbanismo de Regularização de Parcelamento (URB-RP 051/12) e o Memorial Descritivo MDE-RP 051/12 foram aprovados por meio do Decreto nº 38.203, de 16 de maio de 2017.

Dessa forma, na data da elaboração do projeto urbanístico, as ocupações do SHSB Trecho 1 já apresentavam alto grau de consolidação e eram constituídas por lotes de uso exclusivamente residencial unifamiliar. Em decorrência, não havia área destinada a comércios ou prestação de serviços e grande parte das vias eram descontínuas e subdimensionadas. Considerando as condições e limitações de ocupação à época, bem como condicionantes do licenciamento ambiental e estratégias do PDOT supramencionadas, o partido urbanístico adotado observou algumas diretrizes para a determinação da destinação dos lotes. Entre elas, cita-se o necessário enquadramento das tipologias residenciais unifamiliares em dimensões determinadas (de 125m² até 2.500m²); criação de áreas para desenvolvimento de atividades comerciais de pequeno porte, promovendo maior dinamismo no parcelamento, e a criação de áreas para Equipamentos Públicos Comunitários e Urbanos – EPCs e EPU, além de Espaços Livres de Uso Público – ELUPs.

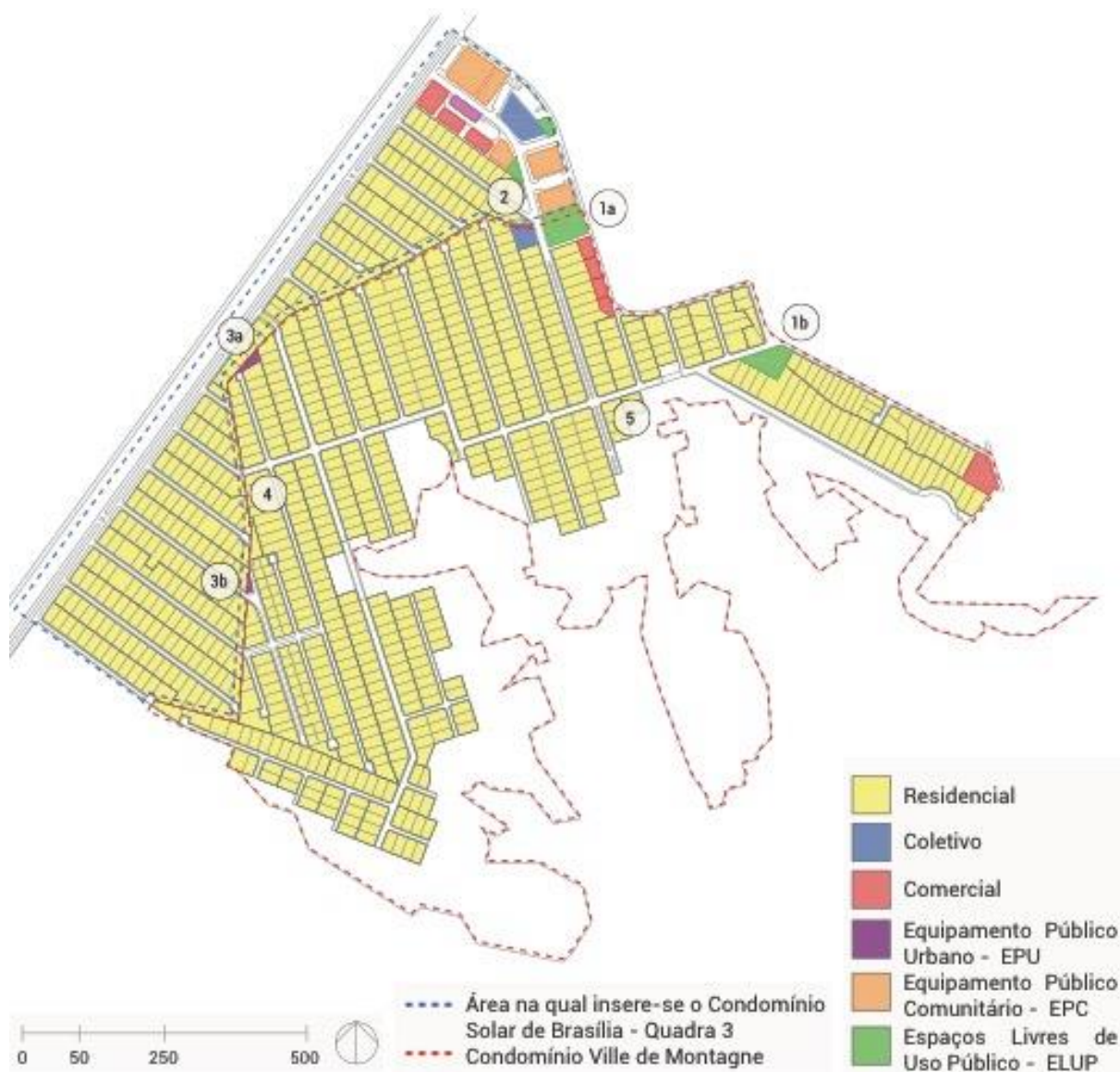
Com o objetivo de se concretizar tais diretrizes, o desenho da malha urbana proposta manteve a predominância de lotes destinados ao uso residencial unifamiliar, sem que houvesse a necessidade de desconstituir qualquer unidade. As divisas identificadas pelo levantamento topográfico – cercas e muros – também foram mantidas, ajustando, quando necessário, seus alinhamentos, de forma a atender minimamente as normas de sistema viário, procurando também racionalizar a configuração espacial do parcelamento. O projeto urbanístico priorizou também a criação de áreas comerciais e de uso coletivo, dispondo de um sistema de circulação mais bem definido, tanto para uso de veículos quanto de pedestres.

Além disso, foram criados nove novos lotes para EPC e EPU. O projeto observou a implantação já consolidada, o raio de influência de cada equipamento, disponibilidade de terrenos com áreas mínimas exigidas para cada tipo de equipamento público e a homogeneidade na distribuição dos diversos tipos de equipamentos públicos na trama urbana. Projetou-se um lote para EPC destinado à saúde, em frente à extensa praça e outras

quatro unidades, sem destinação específica, no perímetro externo ao Condomínio Ville de Montagne.

Ao fim, todo o SHSB – Trecho 1, abrangendo todo o Condomínio Ville de Montagne e a quadra 3 do Condomínio Solar de Brasília, estruturou-se em um conjunto de 885 lotes residenciais unifamiliares, com áreas que variam entre 319,82m² e 1.748,16m², 8 lotes comerciais, 2 lotes destinados a uso coletivo, 5 lotes para EPC e 4 lotes para EPU, representado no mapa da Figura 16. No entanto, considerando apenas o perímetro do Condomínio Ville de Montagne, nenhum dos imóveis com destinação comercial foi de fato implantado e o comércio em funcionamento no Condomínio faz uso de um lote com destinação unicamente residencial. Ademais, ao fim da maior via coletora reservou-se área para implantação de um pequeno parque infantil de uso comum, sem a demarcação do referido uso em projeto (Figura 17).

Figura 16: Mapa de Uso e Ocupação.



Fonte: Compilado pela autora, 2020³⁸.

³⁸ Dados retirados da Terracap, 2017.

Figura 17: Usos e ocupações.



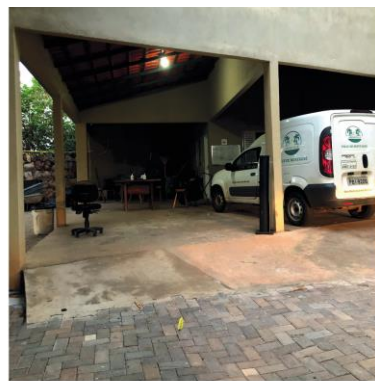
1a. ELUP - área construída



1b. ELUP - terreno vazio



2. Salão de Festas - Uso Coletivo



2. Prefeitura do Condomínio - Uso Coletivo



3a. EPU para uso da Caesb



3b. EPU para uso da Caesb



4. Playground em área remanescente não prevista em projeto



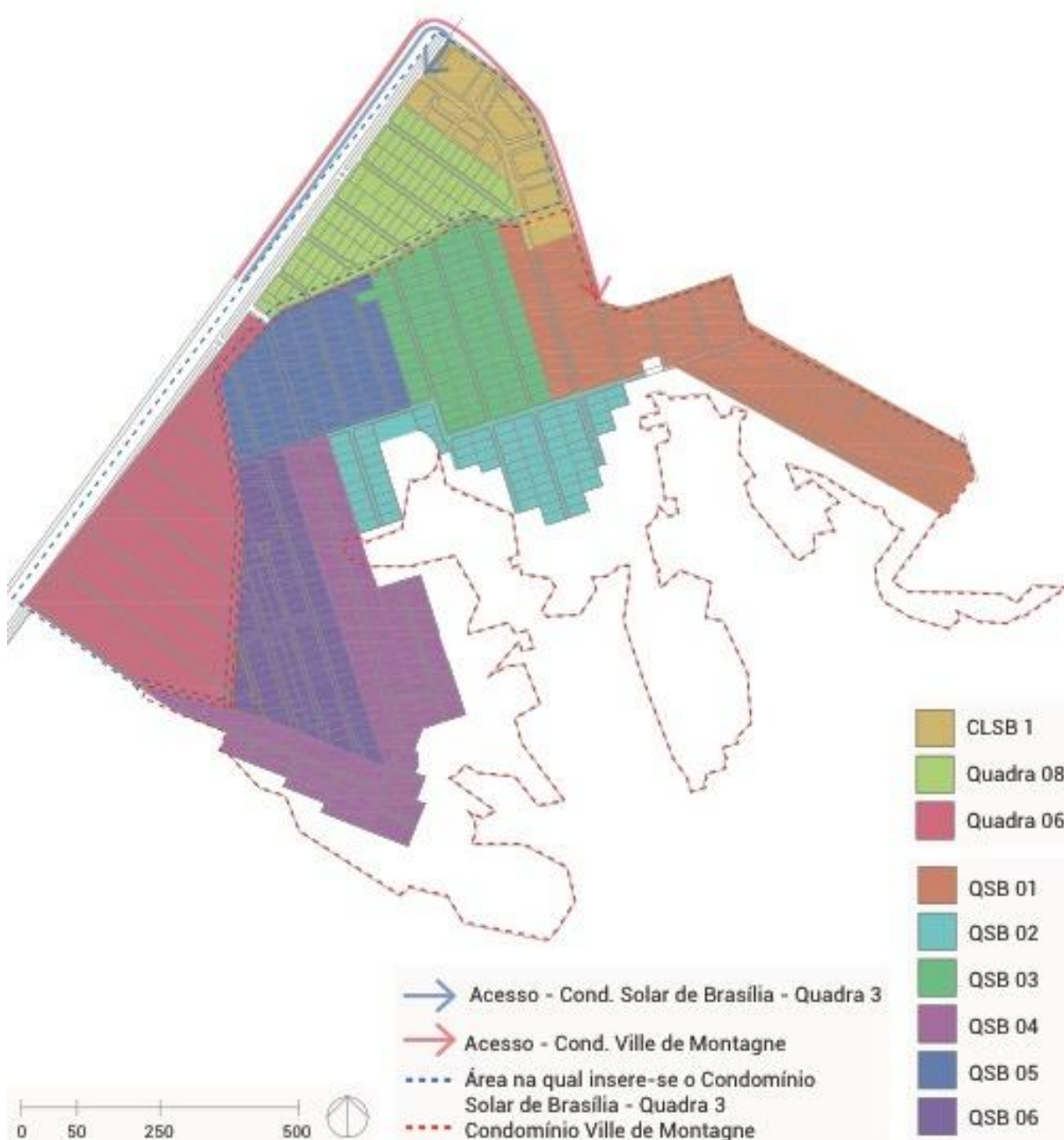
5. Comércio não previsto em projeto

Fonte: Acervo pessoal, 2020.

Com relação aos acessos, a partir da DF-001, sentido barragem do Paranoá, o SHSB - Trecho 1 pode ser acessado por dois pontos, um em cada parcela do trecho. A portaria do Condomínio Solar de Brasília quadra 3 encontra-se logo na entrada do trecho 1, adjacente ao comércio local. Já o acesso ao Condomínio Ville de Montagne encontra-se mais a leste (Figura 18). Quanto ao sistema de endereçamento, segundo o MDE - RP 051/12, a proposta foi elaborada pela Subsecretaria de Informação, Normatização e Controle e procurou reordenar a situação existente à época, que era fragmentada e de difícil reconhecimento por moradores e visitantes, com vistas também a permitir o registro do loteamento em cartório. Definiu-se, então, dois grupos de endereços, considerando a ocupação da quadra 3 do Condomínio Solar de Brasília (Grupo 1) e Condomínio Ville de Montagne (Grupo 2).

A parte do projeto correspondente ao Grupo 1 foi dividida em duas quadras - quadras 6 e 8 – seguindo o endereçamento de projeto do SHJB – Etapa IV, estruturado em avenidas, quadras, ruas e lotes. Os lotes seguiram numeração em ordem crescente com números ímpares à direita e pares à esquerda. O endereçamento das ocupações correspondentes ao Condomínio Ville de Montagne estruturou-se em quadras (QSB – Quadra São Bartolomeu), conjuntos e lotes. A numeração das quadras seguiu ordem crescente do sentido leste para oeste a partir do acesso pela via marginal DF-001. As ruas locais definiram a numeração de conjuntos e os lotes seguiram numeração em ordem crescente, salvo algumas exceções (Figura 18).

Figura 18: Mapa de acessos e endereçamento.



Fonte: Compilado pela autora, 2020³⁹.

A partir da leitura dos mapas anteriores, nota-se a exígua quantidade de áreas destinadas a uso público, principalmente devido à ausência de planejamento e ao alto índice de consolidação do Condomínio. Na tentativa de sanar o problema, o dimensionamento das áreas públicas no projeto urbanístico observou o que consta no PDOT: a destinação de, no mínimo, 10% da área total do SHSB à implantação de EPU, EPC e ELUP. O PDOT, no entanto, não regulou com precisão o dispositivo, tampouco estabeleceu o percentual mínimo

³⁹ Dados retirados de Terracap, 2017.

e as diretrizes para o sistema de circulação, deixando as particularidades a cargo do órgão gestor do desenvolvimento territorial no DF (à época SEDHAB, por meio da DIUR 06/2014) e da Terracap, na elaboração do projeto urbanístico para o Setor.

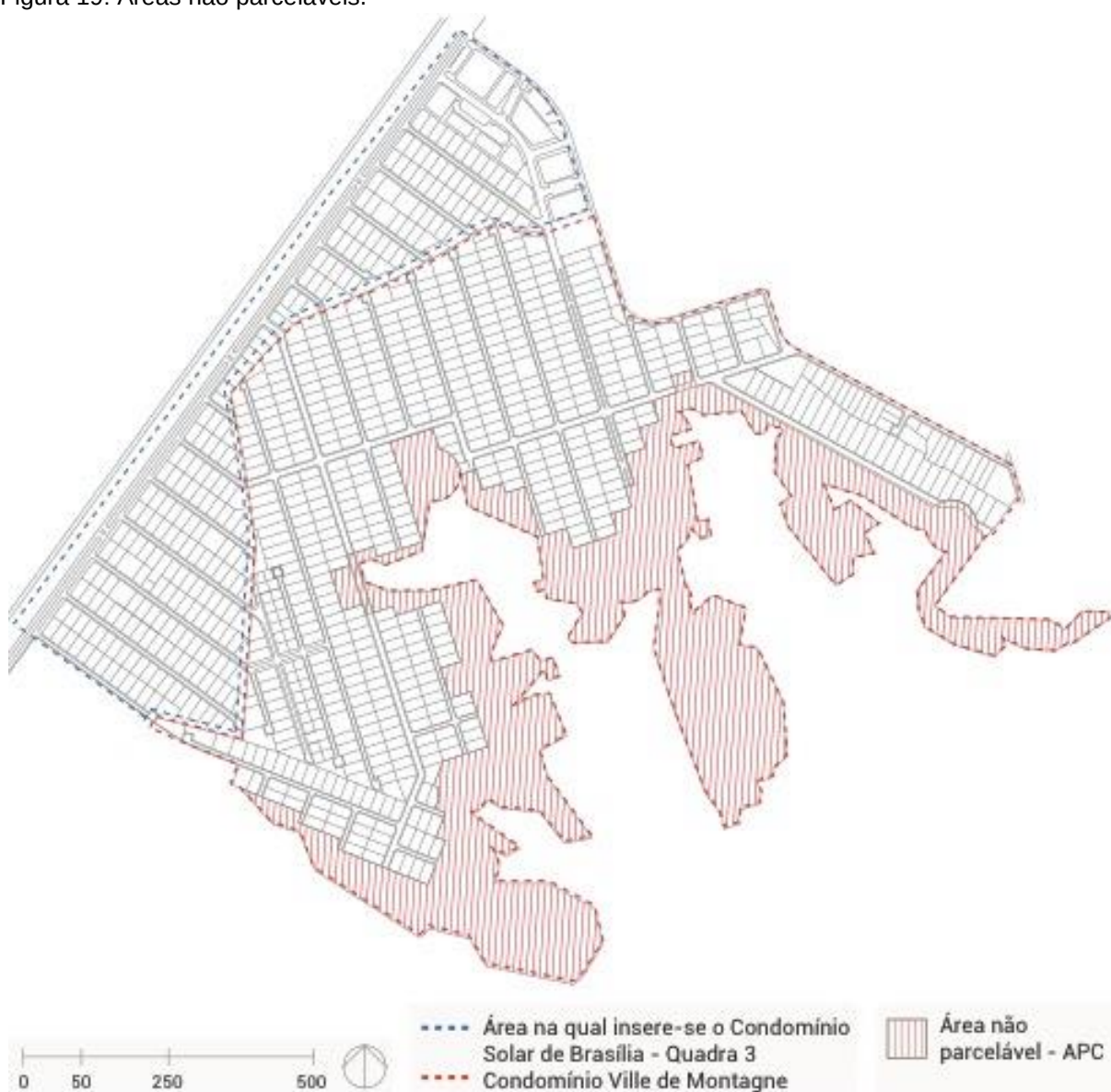
Assim, de acordo a DIUR 06/2014, as áreas públicas do parcelamento correspondem àquelas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de ELUP, EPC e EPU. Os **Espaços Livres de Uso Público** devem ser dimensionados com a finalidade de garantir a qualificação da paisagem e o conforto ambiental, exercendo de igual modo a função de amortecimento entre as áreas de uso urbano e as áreas protegidas ambientalmente, franjas das Áreas de Proteção Permanente e unidades de conservação. Já as áreas destinadas a **Equipamentos Públicos Comunitários** devem localizar-se preferencialmente em local de franco acesso, articuladas com o sistema viário, fora do condomínio urbanístico, considerando os princípios da mobilidade e acessibilidade. Para o seu correto dimensionamento, deverão ser consideradas as demandas dos órgãos públicos no atendimento à população, sugerindo-se área pública mínima de 3,5% da totalidade do parcelamento. Por fim, para o dimensionamento e localização dos **Equipamentos Públicos Urbanos** deverão ser efetuadas consultas às Concessionárias de Serviços Públicos, destinando-se áreas para EPU de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem) e de energia elétrica (GDF, 2014).

Para o cálculo do percentual mínimo destinado ao uso público, será contabilizada somente a área passível de parcelamento, resultante da subtração entre a área total da gleba e as APP e faixas de domínio de rodovias (Tabela 7 e Figura 19). Além disso, nos novos parcelamentos serão desconsiderados para o cálculo de ELUP as nesgas de terra nas quais não seja possível inscrever um círculo com raio mínimo de dez metros (GDF, 2014).

SHSB - TRECHO I		
1. Áreas consideradas	Área (m²)	Percentual (%)
I. Área Total da Poligonal de Projeto	1.408.812,72	100
II. Área não Passível de Parcelamento		
a. Áreas de Parcelamento Condicionado – APC 1 e APC 2	406.852,57	28,88
b. Faixa de Domínio de Rodovia	-	-
III. Área Passível de Parcelamento (I - II):	1.001.960,15	71,12

Tabela 7: Áreas parceláveis. Fonte: Compilado pela autora, 2020⁴⁰.

Figura 19: Áreas não parceláveis.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

⁴⁰ Dados retirados de Terracap, 2017.

A DIUR 06/2014 acrescenta ainda que os Setores Habitacionais de Regularização correspondem à agregação de Áreas de Regularização e áreas não parceladas, conforme já previsto no PDOT. Sob essa ótica, caso o quantitativo mínimo de área pública nas Áreas de Regularização não fosse alcançado, poderia haver compensação nas áreas não parceladas dos Setores Habitacionais de Regularização, de forma que os 10% de área pública exigida para o Setor como um todo fosse alcançado, garantindo as áreas necessárias à localização de equipamentos públicos (Tabela 8). Ademais, prevê também que os polígonos dos Setores Habitacionais e Áreas de Regularização definidos no PDOT poderão ser reajustados, desde que respeitado o limite da área original.

Setores Habitacionais de Regularização	Área Total do Setor (ha)	% Área Pública	Área Pública (ha)	ARIS/ ARINE Área total (ha)	Novos parcelamentos		Área pública complementar necessária (ha)
					Área total ⁴¹ (ha)	15% Área pública (ha)	
São Bartolomeu	664,16	10	66,42	245,99	418,17	62,73	3,69

Tabela 8: Compensação necessária de áreas públicas. Fonte: Compilado pela autora, 2020.

Dentro dessa perspectiva, o MDE - RP 051/12 prevê que, devido ao alto grau de consolidação da ocupação e à existência de apenas uma pequena área livre, desocupada e passível de implantação de equipamentos e espaços livres públicos, próxima ao acesso principal do Trecho 1, o percentual total destinado às áreas públicas, desconsiderando os sistemas de circulação, restringiu-se a 2,66% da área parcelável do Setor (Tabela 9).

Categoria	Área (m²)	Área (ha)	% poligonal do projeto (140,88ha)	% poligonal parcelável (100,20ha)
EPC	13.881,12	1,39	0,99	1,39
EPU	2.082,62	0,21	0,15	0,21
ELUP	10.612,59	1,06	0,75	1,06
TOTAL	26.576,33	2,66	1,89	2,66

Tabela 9: Áreas públicas existentes. Fonte: Compilado pela autora, 2020⁴².

⁴¹ Área disponível aos novos parcelamentos, inclui porções de APP que não são parceláveis (GDF, 2014).

⁴² Dados retirados de Terracap, 2017.

A fim de atingir a proporcionalidade exigida pelo PDOT, na elaboração do projeto urbanístico para o Setor foi necessário fazer uso do sistema de compensação de áreas acima explicitado, considerando os dois trechos do Setor - Trechos 1 e 2, ambas de propriedade da Terracap, com o déficit de 114.304,94m² para áreas públicas a ser compensado no Trecho 2 do Setor Habitacional (Tabela 10). Assim, o sistema de compensação de áreas públicas oferece uma saída para que o percentual exigido se cumpra, sem que haja a necessidade de desconstituição de lotes, tendo em vista que nos limites internos do SHSB trecho 1 já não é possível a destinação de tais áreas ao uso comunitário.

Compensação de áreas (PDOT)		
	m²	%
Área total	1.408.812,72	100
EPC + EPU + ELUP	26.576,33	1,89
déficit de área pública	114.304,94	8,11
TOTAL	140.881,27	10,00

Tabela 10: Compensação de áreas (PDOT). Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Por fim, com relação à destinação de áreas públicas, a DIUR 06/2014 sugere ainda que, do percentual mínimo de 10% para o Setor, no mínimo 3,5% seja destinado para EPC. Assim, dos 100.196,01m² de área pública, 3.506,86m² deveriam ser compostos por EPC. No entanto, conforme ilustrado no mapa de uso e ocupação, a consolidação do Setor foi fator determinante para se firmar a ausência de áreas destinadas ao uso público, o que força a destinação dessas áreas em trechos adjacentes, para que se efetive o fiel cumprimento da legislação.

Outro ponto de extrema relevância para a garantia da qualidade espacial diz respeito à **mobilidade urbana**, atributo do espaço urbano fundamental à integração da cidade formal à informal, definida, simplificada, como a capacidade de locomoção espacial dos indivíduos dentro dos perímetros urbanos, envolvendo a promoção ao acesso amplo e democrático às cidades, de forma permeável, fluida, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável. Assim, o Plano Diretor de Transporte Urbano do DF (PDTU) prevê que a mobilidade urbana deve considerar o contexto circundante e os usos dos solos adjacentes, os modais de transporte não poluentes e a acessibilidade às pessoas de todas as idades e habilidades físicas (GDF, 2011).

Para fortalecer a consecução desses objetivos, a DIUR 06/2014 definiu algumas diretrizes específicas voltadas à promoção da mobilidade urbana, principalmente no que se refere à adequada implantação dos sistemas viários e de circulação e de sistema de transporte. O

documento ressalta ainda os desafios à mobilidade urbana a serem superados na região São Bartolomeu, Jardim Botânico e São Sebastião, a saber: os longos congestionamentos diários causados pela quantidade crescente de veículos circulando em horários de pico na região; os acessos ao Plano Piloto, através das pontes do Lago Paranoá, que já não comportam essa quantidade de veículos e os obstáculos do meio físico, relevo sinuoso e drenagem densa, que dificultam e/ou oneram a implantação de sistema viário interno (GDF, 2014).

Com relação ao **sistema viário**, conceituado como a articulação e fluxos de pessoas dentro de uma infraestrutura física definida e hierarquizada, em que as vias são planejadas com a finalidade de proporcionar a integração viária ao tecido urbano, conferindo acesso e circulação adequados ao conjunto do espaço urbano. No que diz respeito às Áreas de Reurb, o PDOT determina que deverão ser consideradas a situação fática da ocupação, suas especificidades urbanísticas, ambientais e sociais e que o dimensionamento do sistema viário precisa considerar a configuração das vias e edificações existentes, minimizando as realocações, quando garantida a acessibilidade aos serviços públicos indispensáveis à qualidade de vida da população.

O PDOT prevê, ainda, nas diretrizes para as Estratégia de Estruturação Viária, a implementação do Anel de Atividades do Jardim Botânico/São Sebastião, eixo predominantemente de comércio, serviços e instituições, com a finalidade de gerar centralidade e possibilitar o acesso da população às atividades lindeiras. Ademais, a DIUR 06/2014 acrescenta a importância das rodovias Estrada Parque Contorno - DF-001, no limite oeste da região, a DF-250, no limite norte e a DF-463, no limite sul, como importantes eixos de circulação existentes, sob uma ótica macroespacial.

Com relação ao projeto urbanístico para o SHSB Trecho 1, de acordo com o MDE - RP 051/12, o Condomínios Ville de Montagne e a quadra 3 do Condomínio Solar de Brasília foram consolidados como ocupações urbanas completamente distintas, sem qualquer integração entre suas malhas viárias. Assim, com a finalidade de garantir a eficiência e a segurança no trânsito, de modo a atender, minimamente, aos normativos vigentes à época⁴³, houve a necessidade de ajustar o projeto urbanístico à estrutura viária existente, que se definiu à medida em que os lotes eram ocupados, sem hierarquia bem demarcada, devido à ausência de planejamento inicial. Dessa forma, houve mudanças no dimensionamento das caixas de via, além da abertura de vias transversais que permitissem acesso à via marginal da DF-001, implantação de raios de giro e criação de chanfros em lotes de esquina.

⁴³ Especialmente o Decreto Distrital nº 33.741/2012, posteriormente revogado pelo Decreto Distrital nº 38.047/2017.

No MDE - RP 051/12, a Terracap definiu que o sistema viário proposto para o Trecho 1 do SHSB deveria operar de forma híbrida, em três níveis. Sendo assim:

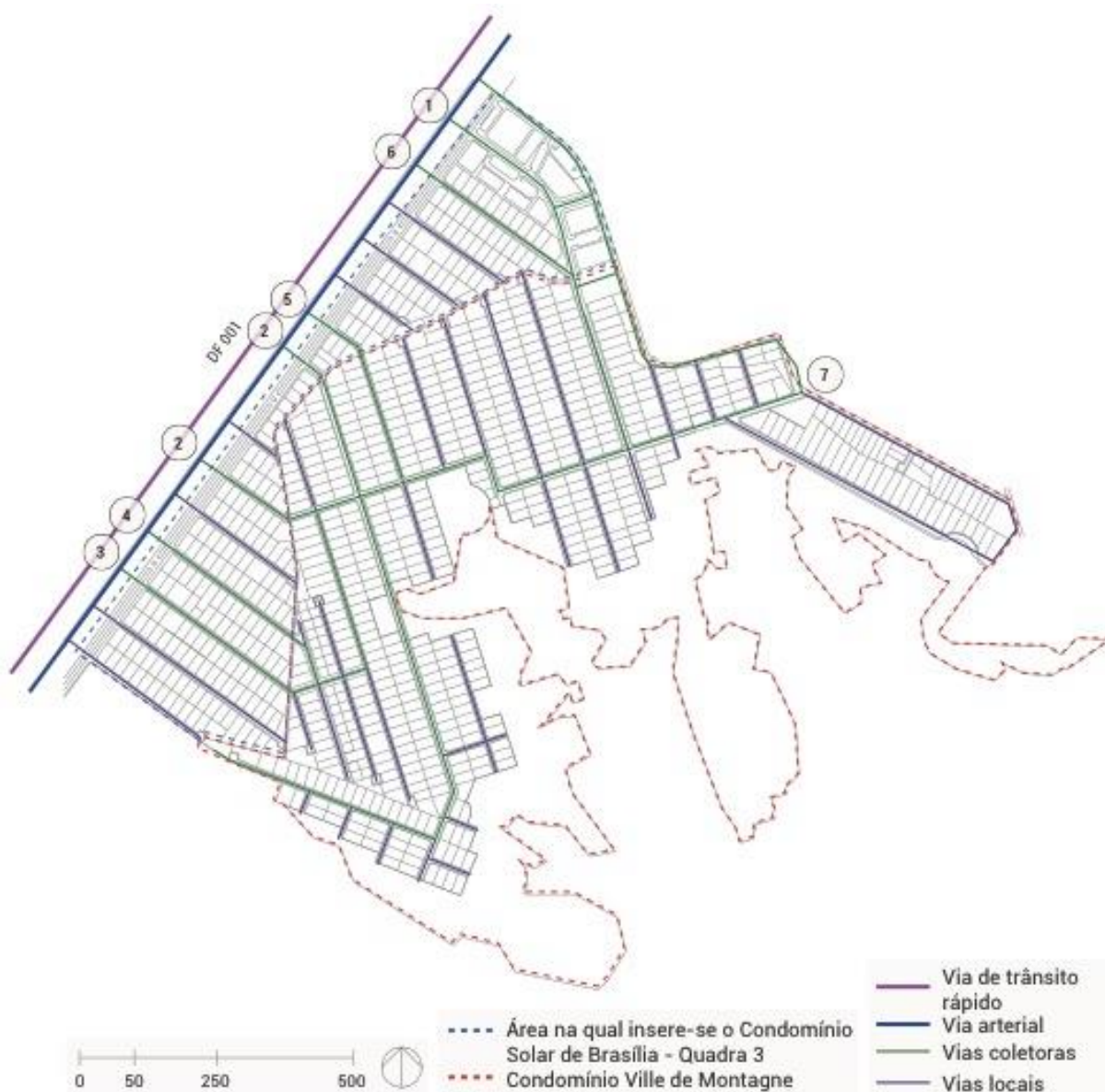
Sistema Viário Principal, que abrange a marginal da DF-001, que passa a funcionar como via arterial e principal acesso ao parcelamento; [...] Sistema Viário Secundário, constituído por vias coletoras, assim classificadas por coletar e distribuir o trânsito das vias de trânsito rápido ou arteriais. Essas vias, apesar de coletoras, funcionam também como vias locais; [...] Sistema Viário Local, com vias locais que possuem larguras variáveis entre 9,00m e 12,00m, finalizadas por culs-de-sac⁴⁴, sempre que possível a sua implantação (TERRACAP, 2017. s/p).

Ao longo da DF-001, rodovia de acesso ao Trecho 1 do SHSB, foi projetada uma via marginal, com duas pistas de sete metros de largura cada, separadas por canteiro central, também com sete metros, e retornos que permitem a operação em duplo sentido de tráfego. Essas estratégias contribuem para evitar conflitos, especialmente junto às vias perpendiculares ao longo da rodovia. Também foram projetadas calçadas, contíguas aos limites dos conjuntos residenciais, com largura média de dois metros e meio e faixa verde entre o passeio e as caixas de via. A proposta era de prolongar essa marginal pelo Trecho 2 do Setor, tornando-a o principal eixo de integração entre seus trechos.

Segundo o MDE 51/2012, as vias coletoras possuem a função principal de distribuir e promover a capilaridade do trânsito da via marginal. Para tanto, foram previstas sete vias coletoras, com funções variadas. A via coletora 1 dá acesso ao Condomínio Ville de Montagne, conectando-se diretamente à DF-001. Possui a maior dimensão entre as demais, chegando a 15 metros de largura, além de canteiro central. A via coletora 7 corta longitudinalmente todo o Condomínio Ville de Montagne, interligando as duas vias coletoras das extremidades. As demais coletoras possuem menores dimensões e possuem a função de dar acesso a ruas específicas e aos conjuntos residenciais. Por fim, as vias locais destinam-se ao acesso imediato aos lotes, com baixas velocidades médias permitidas (Figura 20).

⁴⁴ Expressão que designa os becos ou ruas sem saídas.

Figura 20: Hierarquia viária.

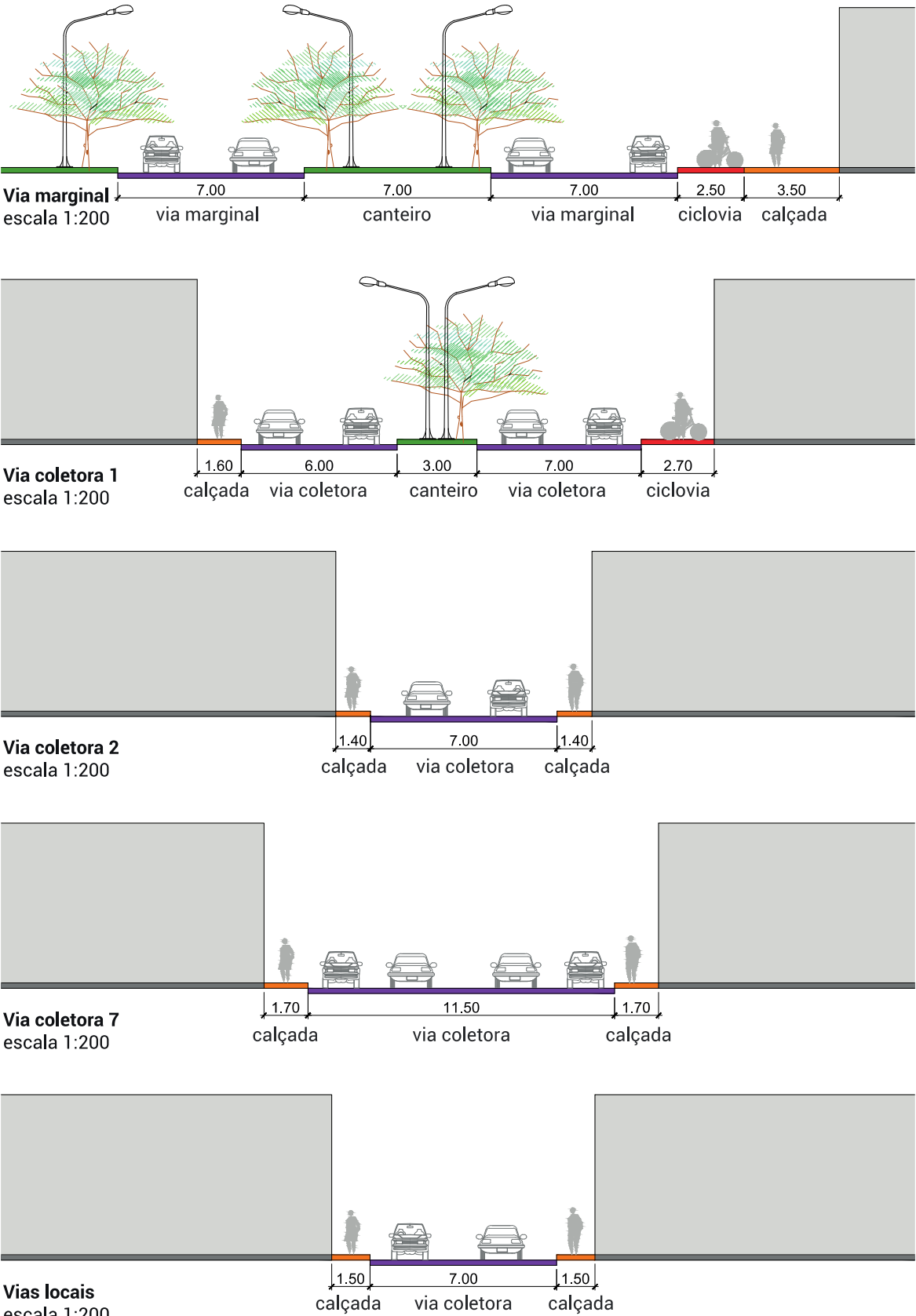


Fonte: Compilado pela autora, 2020⁴⁵.

A partir da análise da implantação do sistema viário no Condomínio, obedecendo, sobretudo, à infraestrutura já presente no local no momento da elaboração do projeto, percebe-se falhas na hierarquia e no dimensionando, com vias coletoras e locais muitas vezes com as mesmas larguras de caixas de vias (Figura 21) ou quando o acesso aos lotes se dá por meio de vias coletoras, e não locais. Além disso, dado o fato de os dois condomínios do Setor não se interligarem em nenhum ponto, há a ocorrência frequente de vias coletoras e locais sem saída, interrompidas pelo muro que faz a separação dos condomínios, prejudicando os fluxos de veículos (Figura 22).

⁴⁵ Dados retirados de Terracap, 2017.

Figura 21: Cortes de caixas de vias.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Figura 22: Ruas sem saída no interior do Condomínio.



Fonte: Acervo pessoal, 2020.

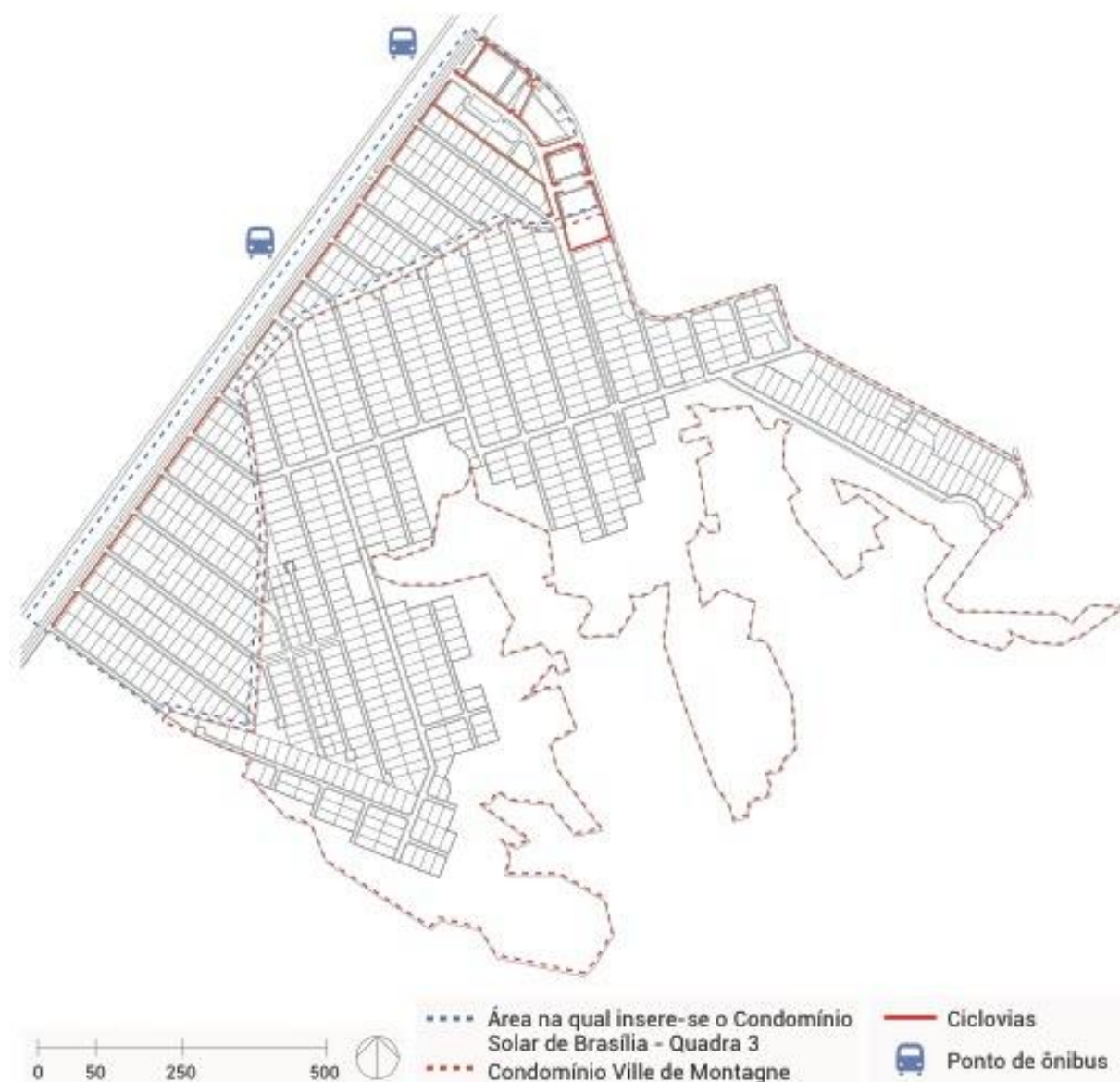
Ainda com relação à mobilidade urbana, as DIUR 06/2014 determina que, quando do dimensionamento das vias de uso automotor, igualmente deverão ser previstas ciclovias e calçadas de uso tão ou mais atrativos para ciclistas e pedestres. Tal diretriz vai ao encontro do previsto no PDTU/DF, o qual possui como um de seus objetivos principais o desenvolvimento e estímulo aos meios não motorizados de transporte, bem como o reconhecimento e a importância dos deslocamentos de pedestres e ciclistas, a partir de intervenções adequadas às características da área de estudo (GDF, 2014).

Sob este viés, o MDE - RP 051/12 apresenta as propostas para o desenho de novas ciclovias: uma contígua à via marginal junto à DF-001 e outra na via de principal acesso ao Trecho 1 (CLSB 01), adjacente à porção que abriga a maior quantidade de equipamentos e áreas públicas do projeto, todas externas ao Condomínio Ville de Montagne. Quando possível, as ciclovias foram dimensionadas com 2,5m; nos casos de indisponibilidade de área, 1,5m. Ademais, no momento da elaboração do referido memorial descritivo, já havia implantada uma ciclovia, lindeira à via principal de acesso ao Trecho, parte integrante do sistema cicloviário do DF (Figura 23).

No que diz respeito ao sistema de transporte público, o MDE - RP 051/12 acrescenta que o transporte público coletivo para atendimento aos moradores do Trecho 1 do SHSB dá-se apenas por linhas de ônibus, em geral, originárias da RA de São Sebastião ou Paranoá,

geridas pelo Serviço de Transporte Urbano do DF (DFTrans). Há dois pontos de parada, adjacente à DF-001, conforme ilustrado na Figura 23 a seguir:

Figura 23: Ciclovias e transporte público.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Por fim, outros parâmetros de menor impacto foram também disciplinados pela DIUR 06/2014 e MDE - RP 051/12, como tratamento de divisas, subsolos e vagas de estacionamento. Dessa forma, os critérios estabelecidos para as divisas entre lotes buscaram a articulação e integração dos espaços, maior visibilidade e segurança, além de qualidade estética para os parcelamentos. No projeto urbanístico elaborado para o SHSB Trecho 1, a edificação de divisas entre unidades imobiliárias voltadas para vias e outros logradouros públicos deve observar a garantia de permeabilidade visual mínima de 70%, admitindo-se o cercamento

murado (em que não há qualquer permeabilidade visual) apenas nas divisas entre lotes, respeitando-se a altura máxima de 2,40m. Em lotes com 100% de ocupação ou projeção não admitiu-se nenhum cercamento e na configuração formal da totalidade do parcelamento observou-se a disposição de lotes e quadras, de modo a evitar a constituição de fachadas cegas, becos e vazios intersticiais.

Além disso, o projeto urbanístico aprovado permitiu o uso de subsolo em todas as destinações de lotes, desde que ventilado e iluminado, dentro das divisas do imóvel e destinados, exclusivamente, para atividades transitórias (como estacionamento ou depósito) sendo obrigatória a apresentação de laudo de sondagem que ateste a regularidade das condições do solo. As rampas de acesso devem estar localizadas dentro do limite do lote, não sendo permitidos subsolos, de nenhuma espécie, em lotes limítrofes às Áreas de Proteção Permanente.

Quanto às vagas de estacionamento, o MDE - RP 051/12 determinou a obrigatoriedade na implantação de, no mínimo, uma vaga de veículos nas unidades de uso residencial unifamiliar, obrigatoriamente dentro dos limites do lote. Nas edificações com destinação comercial ou de uso coletivo, para a definição do número de vagas de estacionamento observou-se o estabelecido pelo Código de Edificações do Distrito Federal, permitindo-se o acesso à vaga ao nível térreo ou do subsolo, respeitando-se a taxa de permeabilidade e os afastamentos mínimos obrigatórios definidos para o respectivo uso.

Assim, a partir da explanação dos principais parâmetros urbanísticos para o trecho 1 do SHSB, importa salientar, sob uma visão crítica, aqueles mais bem implementados e outros com deficiências ainda não sanadas, considerando que a própria configuração urbana presente na área demonstra a intenção inicial de se parcelar a região com vistas à garantia de moradia à população, dada a massiva quantidade de lotes destinados à ocupação residencial. Assim, como pontos positivos cita-se: o acesso seguro e facilitado ao interior do Condomínio; qualidade das áreas urbanas, associada ao atributo da amenidade visual; a facilidade de transição, com vias bem dimensionadas, sob boas condições de pavimentação, algumas arborizadas e iluminadas; pouco incômodo relacionado à poluição ambiental, sonora e visual; e a baixa quantidade de vazios urbanos, o que contribui para a sensação de segurança, já intrínseca à morfologia dos condomínios fechados.

No entanto, um dos mais relevantes pontos negativos encontra-se na ausência de participação popular na elaboração do projeto urbanístico para o Setor, uma vez que no lançamento do edital para alienação das unidades, os imóveis já possuíam demarcação. Assim, ao ocupante não foi dada a opção de reivindicar, no momento da manifestação de interesse pela compra, a adequação da poligonal de projeto à área realmente ocupada. Para

tanto, era preciso protocolar pedido de desmembramento ou remembramento de área, consistindo em um processo oneroso e demorado, uma vez que dependia de alteração na matrícula do imóvel já registrado em cartório. Assim, na tentativa de sanar tal problema, os editais lançados em sequência, para outros trechos e condomínios, contaram com a participação informal dos moradores na elaboração dos projetos urbanísticos.

Também se considerou como pontos negativos: (i) a exígua quantidade de áreas públicas e de convívio social, devido à consolidação das áreas por moradias; (ii) a ausência de calçadas e ciclovias em grande parte do Setor, em que pese a predominância dos deslocamentos em automóveis; (iii) a escassez de acessibilidade, prejudicando o trânsito de pessoas com mobilidade reduzida, sobretudo nos trechos pavimentados com bloquetes; (iv) a edificação de unidades residenciais em áreas de preservação ambiental, sensíveis à ocupação humana, tratados no tópico a seguir.

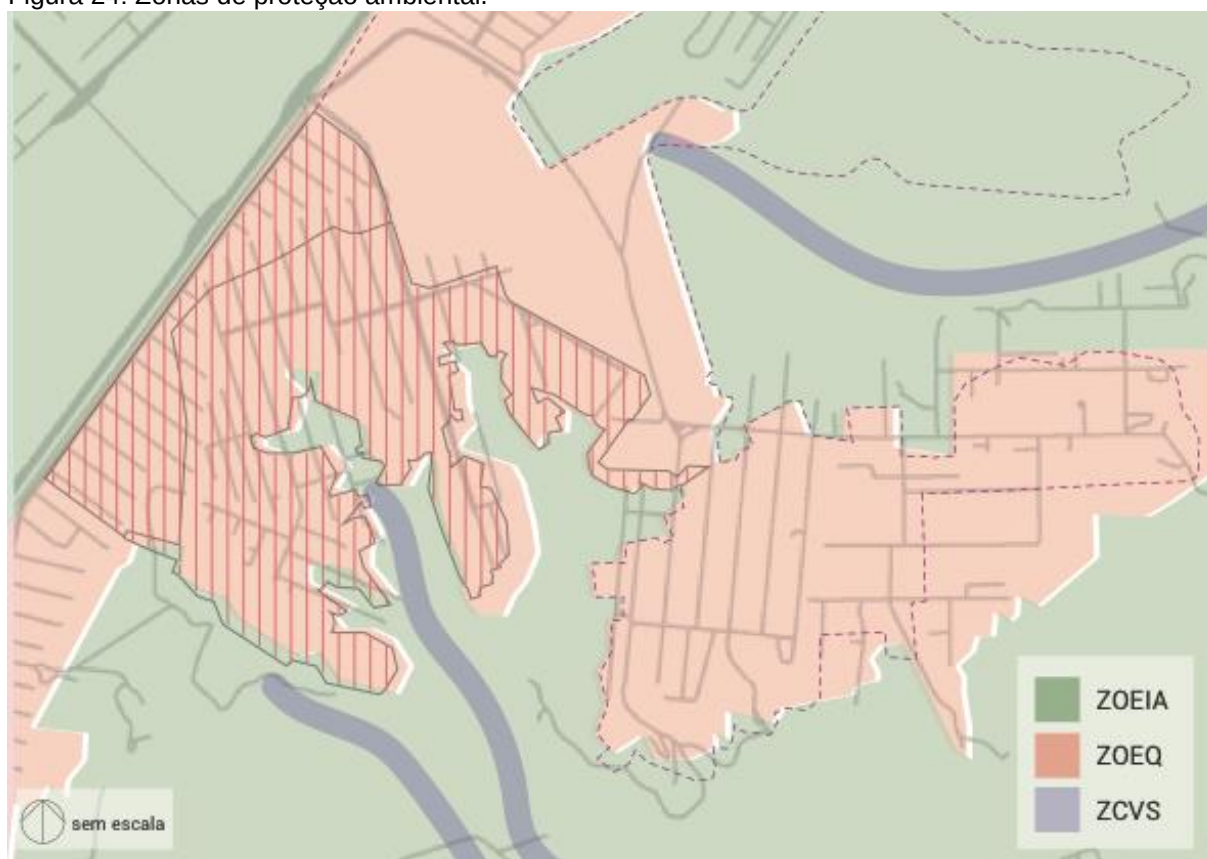
3.2. A dimensão ambiental

Conforme já exposto, o processo de ocupação territorial no DF e a pressão por áreas habitacionais culminou na expansão dos loteamentos irregulares, muitas vezes inadequados ao adensamento urbano, devido à particular fragilidade diante da perturbação humana. Uma vez ocupadas, as áreas sensíveis ambientalmente são tidas tanto como áreas de risco aos ocupantes, na iminência de deslizamentos, desmoronamentos e enchentes sociais, quanto de riscos ambientais, decorrendo no esgotamento de seus recursos naturais. Os impactos são, em geral: erosões, desmatamentos, assoreamentos hídricos, impermeabilização e contaminação do solo, subsolo e curso d'água, diminuição de recarga do lençol freático e afugentamento da fauna. Portanto, vê-se necessário delimitar as APA, por sua importância como categoria de unidade de conservação de uso sustentável, objetivando proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (BRASIL, 2000).

Dentro do DF, uma das mais importantes APA é a da Bacia do Rio São Bartolomeu, criada pelo Decreto Federal nº 88.940/1983, com a finalidade de proteger os recursos hídricos da região e promover o uso racional do solo, de modo a resguardar seu patrimônio ambiental (BRASIL, 1983). O SHSB trecho 1 insere-se na APA do Rio São Bartolomeu e sua poligonal de projeto também é limítrofe à APA do Lago Paranoá e nas proximidades do Setor estão o Parque Ecológico Bernardo Sayão e o Parque das Copaíbas, além de ser limítrofe à APP de nascentes e parte do Ribeirão Taboquinha (TERRACAP, 2017).

Em 2014, a APA do Rio São Bartolomeu passou por um rezoneamento e novo plano de manejo, a partir da promulgação da Lei Distrital nº 5.344, observando também o que dispunha a Lei Federal no 9.296/1993⁴⁶, acrescentando novas condicionantes ao processo de licenciamento ambiental e definindo regramentos específicos para as ocupações localizadas na região. Esse novo Zoneamento dividiu a APA da Bacia do Rio São Bartolomeu em quatro zonas de manejo⁴⁷. A maior porção da poligonal de projeto do SHSB Trecho 1 encontra-se na Zona de Ocupação Especial de Qualificação (ZOEQ); a menor parte, na Zona de Ocupação Especial de Interesse Ambiental (ZOEIA), a nordeste dos limites da poligonal de projeto (Figura 24). Ambas aceitam a ocupação humana com restrições, para não ameaçar seu equilíbrio ecológico.

Figura 24: Zonas de proteção ambiental.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

⁴⁶ Lei Federal no 9296/1993, art. 9º: O Poder Executivo do Distrito Federal realizará o rezoneamento da APA, indicando em cada zona as atividades que poderão ser implantadas, bem como as respectivas restrições e proibições.

⁴⁷ Lei Distrital nº 5.344/2014, art. 7º: O zoneamento ambiental da APA da BRSB é composto por quatro zonas de manejo: Zona de Preservação da Vida Silvestre – ZPVS; Zona de Conservação da Vida Silvestre – ZCVS; Zona de Ocupação Especial de Interesse Ambiental – ZOEIA; Zona de Ocupação Especial de Qualificação – ZOEQ.

Assim, a ZOEQ tem o objetivo de qualificar as ocupações residenciais irregulares existentes. Isso foi previsto a partir da oferta de novas áreas habitacionais, compatibilizando o uso urbano com a conservação dos recursos naturais, por meio da recuperação ambiental e da proteção dos recursos hídricos. Na ZOEIA, a finalidade é disciplinar a ocupação de áreas contíguas às Zonas de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS) e às Zonas de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS), a fim de evitar as atividades que ameacem ou comprometam efetiva ou potencialmente a preservação dos ecossistemas e dos demais recursos naturais (GDF, 2014a).

No que tange à regularização fundiária, em acréscimo ao que prevê a referida lei, a DIUR 06/2014 determinou que, caso os projetos de regularização apresentem interferências nas APA, deverão se ajustar conforme os artigos 64 e 65 do Código Florestal⁴⁸:

Quando a área ocupada (construída e não construída) pela unidade imobiliária (lote) é passível de ser ajustada de forma a retirar a parte localizada dentro de APP, obtendo ainda área maior ou igual a 125,0m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente não menor a 5,00 (cinco metros), a unidade imobiliária poderá ser registrada com a área e dimensões resultantes após o ajuste. [...] no caso em que a área da ocupação (construída e não construída) após retirada a parte localizada dentro de APP, não atingir a área de 125,0m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), e/ou ainda não atingir 5,00 (cinco metros) de dimensão para divisa frontal, não deverá ser criada a unidade imobiliária e a ocupação deverá ser removida, à exceção de lotes em ZEIS (DIUR, 2014, p. 50).

No que diz respeito às áreas limítrofes às APP e áreas de encostas, o planejamento ocupacional deverá considerar a proximidade com áreas ambientalmente sensíveis. Assim, deverá averiguar a necessidade de imputar medidas de proteção, como a notável delimitação entre a área de ocupação e as áreas de proteção. Por fim, poderá estabelecer faixa de servidão nas unidades imobiliárias, de acordo com a especificação das concessionárias de serviços públicos. Isso decorrerá caso haja interferências entre os lotes do projeto de regularização fundiária e as redes e equipamentos de infraestrutura urbana: drenagem, abastecimento de água e esgotamento sanitário, existentes ou projetados.

Assim, os assentamentos informais localizados total ou parcialmente em APP, caso do SHSB Trecho 1, devem atender a regras especiais quando da elaboração e aprovação de seus projetos de regularização. Essas regras advêm sem prejuízo das recomendações dos Estudos Ambientais, elaborados no âmbito dos respectivos licenciamentos ambientais, implicando em estudos complementares e periódicos, com vistas a garantir o controle e monitoramento

⁴⁸ Lei Federal nº 12.651 de 2012, os art. 64 e 64 tratam a cerca dos projetos de regularização fundiária para a Reurb-S e Reurb-E.

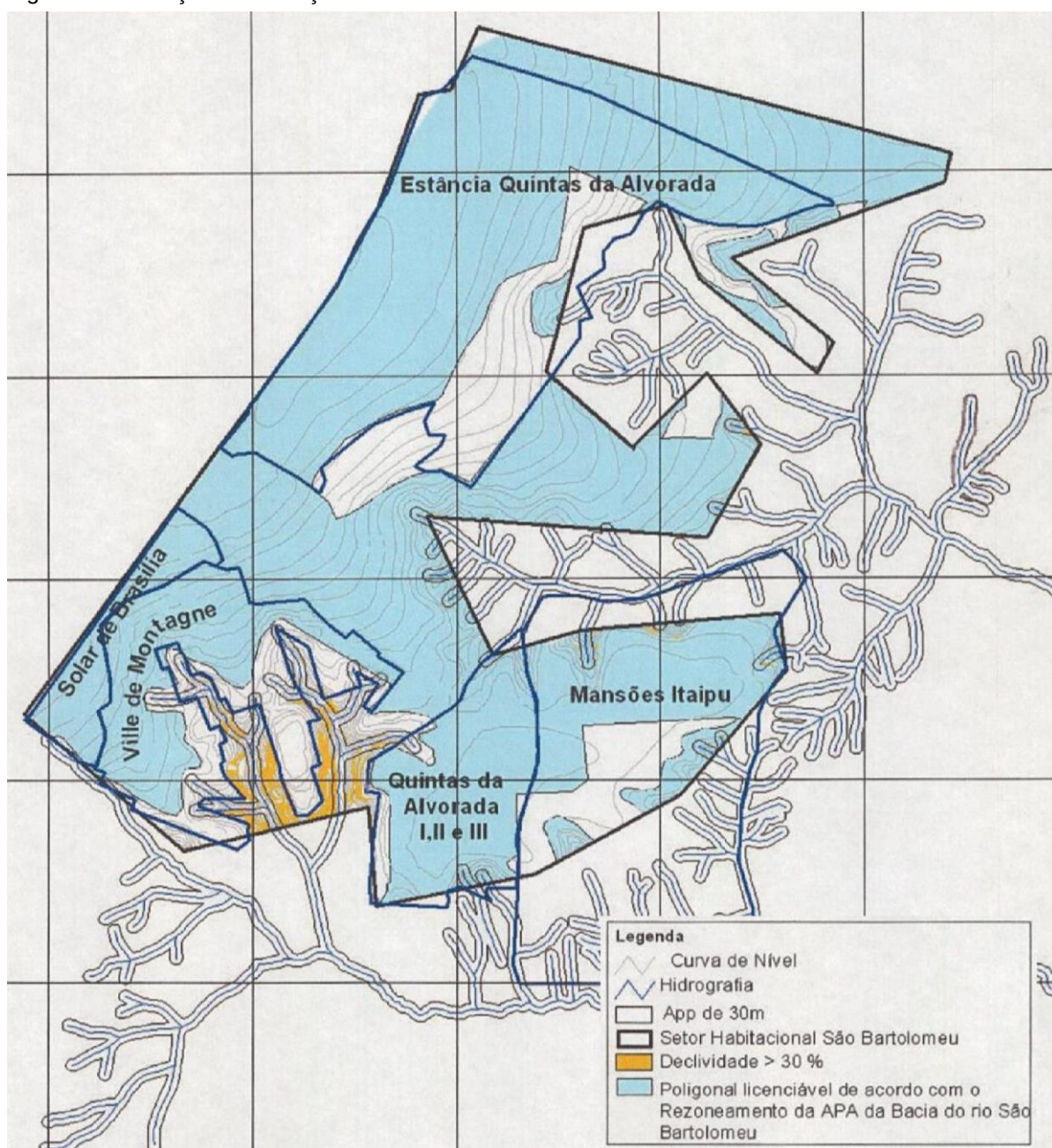
ambiental contínuo da área, assegurando, principalmente, a não ocupação da parte da APP preservada. Essa previsão vai ao encontro do que determina também o art. 225 da CF de 1988⁴⁹, evidenciando a imperatividade e a obrigatoriedade dos estudos promovidos para a obtenção de licenças ambientais em atividades potencialmente poluidoras ou ambientalmente degradantes.

Dessa forma, considerando a competência do Poder Público de exigir, na forma da lei, o Licenciamento Ambiental para atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente, a Terracap, em meados da década de 1990, deu início aos estudos necessários ao atendimento às exigências ambientais e urbanísticas para a regularização fundiária do SHSB Trecho 1. Para isso, solicitou a expedição da Licença Prévia (LP), com posterior apresentação do EIA/RIMA. E, em 1998, o SHSB obteve sua primeira licença ambiental – LP nº 644/1998 - expedida pelo extinto Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal (IEMA) atual IBRAM.

Naquele período, a Subcomissão de Análise do EIA/RIMA constatou a necessidade de apresentação de estudo complementar, abrangendo os potenciais riscos existentes nas ocupações construídas e a construir, principalmente na Zona de Uso Restrito (ZUR), prevista na Lei nº 1.149/1996, atualmente revogada, e nas APP. Então, elaborou-se um Relatório de Impacto Ambiental Complementar (RIAC), objeto do posterior Parecer Técnico nº 002/2001, o qual recomendou a desconstituição de diversos lotes localizados em áreas ecologicamente sensíveis. Em setembro de 2006, a então Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) concedeu à Terracap a Licença de Instalação Corretiva (LI) nº 108/2006 (Figura 25), delimitando as áreas licenciáveis do SHSB e determinando, entre outros, o respeito à faixa de trinta metros ao longo dos córregos e a um raio de cinquenta metros das nascentes existentes nas áreas do Setor, por serem consideradas APP, além da necessária revegetação das áreas desmatadas (TERRACAP, 2017).

⁴⁹ §1º IV da CF/88: exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Figura 25: Licença de instalação corretiva nº 108/2006.



Fonte: IBRAM, 2006.

Em outubro de 2014, o IBRAM emitiu a LI nº 056/2014, contendo, além de condicionantes, exigências e restrições, os termos das compensações ambiental e florestal para o Setor, conforme Decreto nº 14.783/1993. A referida licença determinou que, na elaboração do projeto urbanístico, fossem observados, entre outros, a manutenção da faixa de domínio da rodovia DF-001 como área não-edificante, a realização de estudo para as ocupações que não foram contempladas na URB-RP 051/2012 e a elaboração de projeto complementar, visando a regularização ou desconstituição das ocupações, conforme resultado do estudo.

A partir da expedição dessa nova Licença, determinando que fossem realizados estudos específicos para os lotes localizados em “zona de alto risco”, passou-se a considerar para a elaboração do projeto urbanístico toda a área sul do Setor, anteriormente fora da poligonal parcelável de projeto. A partir de então, originaram-se as denominadas Áreas de Parcelamento Condicionado (APC). Nesse sentido, o MDE - RP 051/12 passou a determinar que as APC que constem na poligonal do SHSB Trecho 1 sejam objeto de tratamento específico, quando da conclusão dos referidos estudos complementares, os quais definirão a possibilidade de regularização ou desconstituição das unidades imobiliárias, por meio de estudos geotécnicos que verifiquem a possível existência de risco aos moradores (TERRACAP, 2017).

Ademais, a LI nº 056/2014, ainda em vigor, determinou também, em seu item III (das Condicionantes, Exigências e Restrições), a necessidade de se retificar os lotes com restrição ambiental inseridos em APP, observando as exigências da legislação ambiental. Dessa forma, o MDE - RP 051/12 apresentou o desenho para os lotes retificados que interferiam com APP de nascente e curso d'água (Figura 26), obedecendo também o previsto no art. 4º. incisos I e IV do Código Florestal⁵⁰.

⁵⁰ Lei Federal no 12.651/2012, art 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros (BRASIL, 2012).

Figura 26: Retificação dos lotes.



Fonte: Compilado pela autora⁵¹.

⁵¹ Dados retirados de Terracap, 2017.

Além da necessidade de retificação dos lotes que interferiam com APP, para que houvesse a aprovação projeto urbanístico de regularização do SHSB Trecho 1, fez-se necessário o compromisso com a adoção de medidas mitigadoras de possíveis danos ambientais, uma vez constatada a alteração gradativa do meio biótico pelas ocupações irregulares do solo para fins de moradia, como a antiga predominância de paisagens atópicas, como plantações de *Eucalyptus sp*, hoje totalmente alteradas. Além disso, as medidas mitigadoras visam a promoção da sustentabilidade ambiental, observando as condicionantes estabelecidas pelo órgão licenciador no âmbito do licenciamento ambiental. Dentre as medidas mitigadoras de impactos negativos, destacam-se as descritas nas fases de instalação e operação⁵².

Destaca-se, na fase de instalação: o acompanhamento das áreas de preservação permanente e vegetação remanescente; observações acerca do surgimento de eventuais processos erosivos com sua imediata correção; na época de seca, aspersão, principalmente nas horas de pico, das vias e áreas onde estejam ocorrendo movimentação de terra e preferir áreas para canteiro de obras localizadas onde não haja vegetação que pode ser preservada. Acrescenta-se também a necessidade de que sejam tomadas medidas para que as áreas de mata de galeria e cursos d'água não sejam afetadas, além de condições para que uma parcela da fauna nativa possa se estabelecer no local. Nesse sentido, pontua-se ainda acerca da importância da preservação das matas de galeria; implantação de sistemas de escoamento de águas pluviais, a fim de se evitar riscos de erosão nos terrenos de maior declividade; arborização, preferencialmente com o uso de plantas nativas; e reserva de áreas para lazer da população residente. Já para a fase de operação, o MDE - RP 051/12 previu a necessidade de adoção de programas eficientes de acompanhamento, monitoramento e manutenção dos sistemas de infraestrutura, especialmente quanto à coleta regular de resíduos sólidos, limpeza pública, desobstrução de redes de drenagem pluvial e observação quanto às ligações promovidas nas redes de esgotamento sanitário (TERRACAP, 2017).

Em que pese tais recomendações, à época da elaboração da URB-RP 051/12, o sistema de abastecimento de água do Condomínio Ville de Montagne havia sido implantado pelos

⁵² Resolução CONAMA nº 237/1997, art. 8º, II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

próprios moradores, por meio de captação em poços profundos, que foi, posteriormente, recebido pela CAESB. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, a execução foi feita na fase inicial de implantação do Condomínio, por meio de sistemas individuais do tipo fossa-sumidouro e fossa-vala, operados também pelos próprios moradores e pela administração do condomínio, visto que em todo parcelamento tais soluções se mostravam tecnicamente viáveis. Em acréscimo, à época da aprovação do projeto, ainda não havia proposta para o sistema de drenagem de águas pluviais e, em 2017, a NOVACAP informou que não havia interferência da rede pública de águas pluviais implantadas e/ou projetadas com a poligonal do parcelamento. As manilhas, bocas de lobo e demais componentes para a captação das águas da chuva também foram implantados pelos moradores. No entanto, já era fornecido ao Condomínio Ville de Montagne serviço de abastecimento de energia elétrica, pública e domiciliar, por meio de distribuição aérea em alta e baixa tensão, e antes da aprovação do projeto já era realizada a coleta de resíduos domiciliares e comerciais pelo Sistema de Limpeza Urbana (SLU), paralela à coleta seletiva e à separação do lixo seco e orgânico, pelo próprio condomínio (TERRACAP, 2017).

Por fim, o MDE - RP 051/12 pontua que o projeto para o SHSB trecho 1 alcançou as necessidades de preservação ambiental do parcelamento, uma vez que observou o previsto nas legislações para ocupação e ordenamento territorial. No entanto, cabe mencionar que as duas nascentes localizadas dentro do perímetro do Condomínio encontram-se altamente degradadas pelas ações antrópicas ocorridas ao longo do seu processo construtivo. Ademais, considerando a área total do condomínio, grande parcela já sofreu o fenômeno da impermeabilização dos solos, em decorrência da implantação de ruas internas, residências e equipamentos públicos, implicando em uma perda na recarga dos aquíferos. Quanto ao sistema de abastecimento de água, a utilização de poços tubulares profundos para o consumo humano gera impactos ambientais relevantes, como a contaminação e o rebaixamento do lençol freático.

Outros problemas estão relacionados à drenagem (superficial e subsuperficial), captação e destino das águas pluviais, muitas vezes lançadas em pontos próximos às nascentes, à localização dos sistemas de esgotos, além de trincas em edificações e pequenos colapsos de solos. Dessa forma, é importante destacar a necessidade de frequentes vistorias técnicas, com vistas ao acompanhamento das atividades de conclusão da implantação do Condomínio, além da boa condução dos programas e medidas mitigadoras propostas, para que o desenvolvimento da região acompanhe a preservação de seus recursos ambientais. Tais ações dependem também de um desempenho efetivo da dimensão jurídica, apresentada a seguir.

3.3. A dimensão jurídica

Ainda com relação à Bacia do Rio Bartolomeu, em 1996, o Congresso Nacional editou a Lei Federal nº 9.262, transferindo a administração e fiscalização da APA do Rio São Bartolomeu ao DF, e aos efetivos ocupantes das terras públicas que sofreram processo de parcelamento facultou-se a aquisição individual dos lotes por dispensa de licitação. O art. 3º da referida lei elenca, ainda, os critérios para aquisição da propriedade dos lotes, a saber: a comprovação, perante a Terracap, de compromisso de compra e venda de frações ideais das áreas públicas ocupadas, mediante apresentação do contrato firmado com o empreendedor do loteamento ou suposto proprietário, comprovando também que efetivamente pagou ou estava pagando o preço ajustado, por meio de cópias dos respectivos cheques e extratos bancários, ou que o terreno tivesse sido pago fazendo uso de algum bem que constava de sua esfera patrimonial. Consoante determinação da própria Lei, os recursos advindos das negociações destas terras destinariam-se à construção de casas populares e obras de infraestrutura nos assentamentos habitacionais para populações de baixa renda.

No entanto, em 2003, o então procurador-geral da República, Claudio Fonteles, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.990, no STF, com pedido de medida cautelar contra a referida lei. Alegou a violação à Constituição, na qual se exige processo de licitação para alienação de bens públicos, a fim de assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes que, caso não observado, incorreria em prejuízo irreparável ao patrimônio público. O STF, entretanto, julgou o pedido improcedente ao decidir pela constitucionalidade da Lei, sob o argumento de que a questão social envolvida – ocupação sem controle de áreas públicas no DF – justificaria a inviabilidade de competição, e o consequente afastamento do procedimento licitatório, nos moldes do que dispõe o artigo 17 da Lei Federal nº 8.666/1993⁵³, quanto aos casos de dispensa de licitação. Assim versa parte da Ementa proferida pelo STF:

⁵³ Lei Federal nº 8.666/1993, art. 17: A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: (...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública (BRASIL, 1993).

1. A dispensa de licitação em geral é definida no artigo 24, da Lei n. 8.666/93; especificadamente — nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública — no seu artigo 17, inciso I, alínea "f". Há, no caso dos autos, inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação (art. 25 da lei). O loteamento há de ser regularizado mediante a venda do lote àquele que o estiver ocupando. Consubstancia hipótese de inexigibilidade, artigo 25. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente (BRASIL, 2007. s/p).

Nesse intento, cabe mencionar o posicionamento do MPDFT, atuando na defesa do Patrimônio Público e na defesa da necessidade de licitação, alegando que:

[...] a norma impugnada, permissiva daquilo que se convencionou chamar de "venda direta" de áreas públicas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, representa verdadeira quebra do postulado fundamental da Carta Magna que impõe a alienação do bem público precedida do processo licitatório, "que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes". A amplitude e o alcance, vale dizer, afigura-se inegável, na medida em que a norma permite - o que se afigura mais grave - a regularização e legitimação de ocupações ilegais, premiando, assim, invasores. [...] historicamente, com amplo e incontestável apoio na legislação de regência, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios sempre se dedicou à questão do parcelamento ilegal do solo, popularmente conhecido como "condomínios irregulares". Por conta da carência de moradia e à especulação imobiliária, tal prática se proliferou em todo o Distrito Federal - principalmente em áreas públicas - visando atender a classe média da população. [...] Numerosos artifícios ilegais foram usados pelos "empreendedores". A administração pública, por sua vez, falhou na fiscalização e coibição à instalação de loteamentos que não obedeceram às etapas legalmente previstas. [...] no entanto, o dispositivo impugnado nesta ADI, como visto, autoriza, com dispensa de licitação, a alienação de bens públicos a particulares que ocupam ilegalmente a respectiva área (DISTRITO FEDERAL, 2007. s/p).

Após a decisão do STF pela constitucionalidade da Lei nº 9.262/1996, no intuito de dar aplicação à decisão judicial e à lei por ele validada, procedeu-se à edição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 002/2007, instrumento extrajudicial de resolução de conflitos manejado pelo MPDFT, e acordado com o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (Instituto Brasília Ambiental) e Terracap, para fins de regularização dos parcelamentos de solo em áreas urbanas, implantados de forma irregular no território do DF. Assim, a partir da edição do TAC nº 002/2007, tornou-se possível a venda direta de imóveis inseridos em 316 parcelamentos urbanos informais implantados no DF, 123 inseridos em áreas de regularização de interesse social (ZEIS) e 23 em áreas de proteção de

manancial⁵⁴. Considerando a totalidade desses assentamentos, aproximadamente 17% localiza-se na UPT Leste, inseridos dentro ou nas proximidades da Bacia do Rio São Bartolomeu, inclusive o Condomínio Ville de Montagne.

A partir da literalidade da Lei nº 9.262/96, sua aplicabilidade mostrava-se restrita apenas à região nela descrita – APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, dificultando os procedimentos de regularização no restante dos assentamentos irregulares do DF. Com vistas a sanar esse problema, o TAC nº 002/2007, em sua cláusula décima sétima⁵⁵, estendeu o posicionamento do STF (inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição) para os demais parcelamentos irregulares do solo inseridos em terras públicas do DF. Assim, objetivando a promoção da regularização fundiária e integração à malha urbana dos parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos por Setores Habitacionais e outras áreas isoladas, o TAC previu cláusulas específicas relativas à ordem urbanística, conferindo prioridade na regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda, instituindo, para tanto, as ZEIS.

Com relação ao licenciamento urbanístico e ao parcelamento do solo urbano, o TAC apresenta dispositivos que deveriam ser cumpridas pelo Poder Público⁵⁶, em observância à Lei Federal nº 6.766/1979, indicando em quais áreas seriam instalados EPC, EPU e ELUP, dimensionados de forma proporcional à respectiva densidade demográfica, comprovando também a existência de sistemas viários de circulação e a instalação de infraestrutura básica, como distribuição de água e esgoto, iluminação pública e drenagem de águas pluviais. Além disso, os acessos públicos às vias internas e externas do condomínio, bem como aos equipamentos e espaços de uso público, deveriam estar livres de muros, guaritas ou outros

⁵⁴ Quantitativo de acordo com o PDOT/1997.

⁵⁵ CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA — Assumem o Distrito Federal por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em proceder à alienação diretamente aos ocupantes dos imóveis públicos urbanos devidamente reconhecidos como ocupados e regularizados por meio de processo administrativo próprio, nos termos do art. 25, capuz, da Lei nº 8.666/93 (inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição) na forma como restou decidido pelo eg. Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2990/DF, que julgou constitucional a Lei Federal nº 9.262/1996.

⁵⁶ De acordo com o previsto na cláusula décima quinta do TAC nº 002/2007, a obrigação de executar as exigências constantes do licenciamento urbanístico dos parcelamentos irregulares do solo situados em áreas públicas fica a cargo da Terracap.

obstáculos, confirmando o precípua interesse público na regularização desses assentamentos.

A despeito da necessária flexibilização de pontos da legislação, sobretudo para que fosse possível a integração dos assentamentos consolidados à cidade regular, na cláusula décima oitava, o TAC previu ainda o condicionamento da alienação direta aos ocupantes à comprovação de exigências específicas, efetivando-se o argumento oferecido pelo STF no que toca à questão social, a saber:

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA (...)

Inciso I - que o ocupante adquirente do imóvel mantenha no local sua única moradia no Distrito Federal;

Inciso II - que a edificação tenha sido concluída, pelo menos, até o dia 31/12/2006, mediante comprovação de pagamento de IPTU ou de comprovante de residência, tais como contas de serviços públicos, como de água, de luz, de telefone;

Inciso III - que o ocupante adquirente do imóvel seja civilmente capaz até 31/12/2006;

Inciso IV - que o ocupante adquirente do imóvel, seu cônjuge ou companheiro (a) e filhos incapazes não tenham sido proprietários de outro imóvel urbano residencial no Distrito Federal a partir de 11/12/2006 (DISTRITO FEDERAL, 2007, s/p).

Depreende-se do teor da cláusula, a intenção de se conter a comercialização ilegal de terras públicas e a ocupação desordenada do solo, condicionando sua abrangência à restrita garantia ao direito à moradia digna, prevalecendo-se o interesse comum sobre o individual. Para tanto, o TAC reafirmou que a venda direta das unidades imobiliárias se limitava a um imóvel por ocupante adquirente em todo o DF. Os imóveis urbanos que não atendessem aos requisitos previstos na supramencionada cláusula décima oitava (os não edificadas ou não ocupados até a referida data e os que fossem retomados⁵⁷ pelo DF ou pela Terracap), seriam alienados por licitação pública, vedada a venda direta, conforme o disposto na Lei Federal nº 8.666/1993.

⁵⁷ CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data da notificação do direito de compra, consistente em adotar as medidas administrativas e judiciais necessárias para a retomada da posse dos imóveis urbanos criados em decorrência da regularização dos parcelamentos do solo urbano implantados em terras públicas que não forem adquiridos por seus ocupantes, na forma das Cláusulas Décima Sétima e Décima Oitava.

Ademais, a partir da edição do TAC, evidenciou-se a flexibilização também das normas ambientais, quando da simplificação dos processos para a obtenção das licenças em empreendimentos já consolidados, como os condomínios, dispensando-se o EIA/RIMA e a LP. Os estudos ambientais passaram a se voltar para a correção, mitigação e compensação de danos ambientais, uma vez que a regra no caso dos assentamentos informais consubstanciava-se na ausência parcial ou total de avaliações ambientais durante os anos em que se implantou o assentamento. Em acréscimo, o TAC exigiu a desconstituição das edificações construídas em APP e a necessária realocação de seus moradores, quando de baixa renda, a edição do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, para a recuperação de APP e demais áreas degradadas, bem como previu cláusula expressa em que determinava ser do Poder Público a obrigação de se proceder a um novo zoneamento da APA do Rio São Bartolomeu, de acordo com as diretrizes do PDOT.

Já nas Áreas de Proteção de Mananciais (APM), unidade de conservação indispensável à preservação das fontes de captação hídrica para abastecimento da população, a regularização dos parcelamentos deveria se restringir à comprovação da situação de fato, preservando-se as áreas ainda não atingidas e proibindo-se novos parcelamentos em APM. Imperioso acrescentar que os licenciamentos ambiental e urbanístico dos parcelamentos irregulares objeto do TAC deveriam ser compatibilizados e interligados, a fim de que as restrições ambientais correspondentes a cada lote figurassem nos instrumentos de definição de normas de gabarito e demais parâmetros de ocupação.

Por certo, a assinatura do TAC, à época, mostrou-se ser de grande relevância para celeridade dos procedimentos de regularização fundiária e superação de seus entraves jurídicos e administrativos. No entanto, os compromissos assumidos não foram amplamente cumpridos pelo Estado, principalmente pela dificuldade de se atender a todas as etapas impostas, sobretudo às de ordem ambiental e urbanística, tornando inviável o registro das unidades imobiliárias em cartório.

A inobservância dos pressupostos definidos no TAC motivou o MPDFT a notificar extrajudicialmente o Distrito Federal e o IBRAM com vistas, entre outros, a cumprirem integralmente o termo assinado, interromper a expedição de licenças ambientais para fins de parcelamento do solo urbano que estivessem em desacordo com a legislação e com as disposições do TAC e, pelo mesmo motivo, não aprovarem novos parcelamentos urbanos (DISTRITO FEDERAL, 2012a). Além disso, determinou-se também a suspensão do registro dos parcelamentos irregulares, como aconteceu nos condomínios Vivendas Lago Azul e Lago Sul I, aprovados em desconformidade com o TAC, travando indefinidamente a regularização fundiária local desses e dos demais parcelamentos.

Então, a Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) promoveu Embargos à Execução apresentada pelo MPDFT, alegando que diversas cláusulas do TAC se tornaram obsoletas, por terem sido superadas em legislações posteriormente editadas, como no tratamento e flexibilização conferidos pela Lei Federal nº 11.977/2011⁵⁸ à ocupação humana em APP. Assim, a Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) acolheu a alegação da PGDF de inexecutabilidade do TAC por ausência de liquidez das obrigações demandadas, apresentando, dentre outros, o seguinte argumento:

(...) o TAC 02/2007 encontra-se inteiramente apoiado em conceitos até então inexistentes, ou vagos, que foram então supridos pelo sentido de suas cláusulas ou ajustes (...). Tomou por referência preceitos inerentes à proteção ambiental que estavam dimensionados pelo Código Florestal de 1965 – a exemplo, ao dispor sobre a ocupação em Áreas de Preservação Permanente APPs. No entanto, com a novel legislação, a começar pela Lei 11.977/2009, nova disciplina é trazida no que respeita às ocupações humanas em áreas de APPs que sejam atingidas por forças da expansão urbana horizontal. Mais ainda, a própria legislação codificada (Lei 12.651/2012 – Código Florestal Vigente), também traz profundas modificações no trato da utilização das áreas de APPs em zonas urbanas ou urbanizáveis, sem que tais acentuadas modificações legislativas tenham sido abordadas pelo TAC na ocasião da sua celebração, pois os novos parâmetros legais somente vieram tempos depois (DISTRITO FEDERAL, 2012b).

A despeito da decisão supramencionada, o TAC nº 002/2007 continua em plena vigência, com sua produção de efeitos associada à legislação em vigor. Dessa forma, em observância ao previsto na referida Lei Federal nº 9.262/1996 e no TAC, bem como na Lei nº 8.666/1993, no Código Civil, em julho de 2017, valendo-se das já mencionadas facilidades para a Reurb trazidas pela MP nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, a Terracap, na função de Agência de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, proprietária dos imóveis em áreas passíveis de regularização, tendo no seu Planejamento Estratégico o Programa de Regularização de Áreas Urbanas, com o objetivo de contribuir para garantir a regularidade do patrimônio fundiário no DF, editou e aprovou a Resolução nº 246, publicada em 21 de julho de 2017 no Diário Oficial do Distrito Federal.

⁵⁸ Art. 54 § 1o: O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior (art. posteriormente revogado pela Lei nº 13.465/2017).

A referida resolução definiu os critérios e procedimentos para venda direta de imóveis de sua propriedade, aos seus legítimos ocupantes⁵⁹, localizados em ARINE para fins de Reurb-E no DF. As áreas devem ser constituídas por lotes residenciais exclusivamente unifamiliares, atendendo ao que prevê as legislações supramencionadas para a promoção da regularidade do patrimônio fundiário do DF. Ainda em julho de 2017, considerando o contido na referida resolução, a Terracap lançou o Edital de venda direta nº 01/2017, para a alienação de 583 imóveis e concessão de uso para outros 373 localizados no Condomínio Ville de Montagne. Posteriormente, em 2018 e 2020, a Terracap lançou, ainda, outros dois editais para a venda direta dos lotes remanescentes não objeto de proposta por seus ocupantes em 2017.

À semelhança da Resolução nº 246, o Edital nº 01/2017 previu os critérios que os ocupantes legitimados deviam atender para participar do programa de venda direta, restringindo-se a possibilidade à pessoas físicas, ocupantes do imóvel objeto da alienação até a data limite de 22 de dezembro de 2016⁶⁰ e que comprovadamente não possuíssem outro imóvel residencial no DF. Consequentemente, limita-se a venda a um imóvel ocupado por participante, inclusive se casado, em qualquer regime de casamento, ou que vivesse em união estável. A despeito dos imóveis sob os quais figurasse qualquer disputa entre particulares, no que toca a sua real ocupação, além daqueles vagos, a alienação deveria se dar nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993.

No que tange à comercialização dos imóveis, um parecer interno da Terracap, elaborado para justificar as medidas tomadas para promoção da regularização fundiária, demonstrou a importância das ações, tanto para a Terracap quando para o DF, uma vez que objetivava retirar da situação de irregularidade a moradia de muitas famílias, gerando renda para investimento em infraestrutura, além de diminuir a sonegação de impostos relacionados à venda de imóveis irregulares. Para isso, foram implementadas medidas que incentivassem a comercialização, como propostas de escalonamento de descontos (Tabela 11), a não obrigatoriedade de pagamento de um valor mínimo de entrada e a possibilidade de celebração de instrumento particular de concessão de uso com opção de compra.

⁵⁹ Aquele que mantenha poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas em núcleos urbanos informais.

⁶⁰ A averiguação do tempo de moradia foi obtida por meio da sobreposição de imagens de satélite em diversos períodos.

À vista/entrada	Desconto (% do valor de venda do imóvel)
À vista	25,00%
95,00%	23,75%
90,00%	22,50%
85,00%	21,25%
80,00%	20,00%
75,00%	18,75%
70,00%	17,50%
65,00%	16,25%
60,00%	15,00%
55,00%	13,75%
50,00%	12,50%
45,00%	11,25%
40,00%	10,00%
35,00%	8,75%
30,00%	7,50%
25,00%	6,25%
20,00%	5,00%
15,00%	3,75%
10,00%	2,50%
5,00%	1,25%

Tabela 11: Escalonamento de descontos. Fonte: Terracap, 2017b.

Importa destacar que o sistema de escalonamento de descontos e a não obrigatoriedade de quitação do valor de entrada foram medidas determinantes para o aumento na quantidade de negócios celebrados. No primeiro caso, porque a significativa diminuição do preço do imóvel incentivou a antecipação da compra. No segundo, porque facilitou a participação dos interessados, que não deixaram de efetuar a compra direta por falta de condições financeiras de aportarem o percentual de entrada, uma vez que o pagamento de impostos, como o ITBI, e de emolumentos cartoriais são indispensáveis à escrituração e ao registro. Ademais, a

exclusão da necessidade de pagamento de entrada promoveu tratamento isonômico a todos os interessados na compra.

O valor médio de venda foi avaliado em aproximadamente R\$ 205 mil, em terrenos de 800m², montante calculado com a dedução da infraestrutura e da valorização decorrente da implantação dessa infraestrutura – cerca de 42% a 48% do valor de mercado do imóvel. Além disso, considerando que, por lei⁶¹, a Terracap concedeu 25% de desconto para pagamento à vista na compra, houve, ainda, a possibilidade de redução do valor de R\$ 205 mil para aproximadamente R\$ 155 mil. No caso das celebrações de contrato de concessão de uso, o ocupante comprometeu-se a transferir à Terracap uma taxa mensal referente ao uso equivalente a 0,5% do valor da venda do imóvel, até o seu efetivo registro. Assim, considerando o ponto estritamente financeiro, a venda direta aos ocupantes dos imóveis mostrou-se ser uma alternativa, além de juridicamente viável, vantajosa para a Terracap, uma vez que a formalização da venda veio acompanhada da garantia de alienação fiduciária, executada extrajudicialmente em caso de inadimplência e, em último caso, a alienação do imóvel por meio de leilão mostra-se perfeitamente possível. Ao fim, a adesão dos moradores ao programa de venda direta no Condomínio Ville de Montagne alcançou os 95%.

Para a formalização da transferência dos imóveis, utilizou-se a escritura pública de compra e venda, uma vez que o Condomínio Ville de Montagne insere-se em área de propriedade da Terracap, conformando-se como instrumento jurídico perfeitamente apto a ser empregado no âmbito da Reurb⁶². Conforme previsto no Código Civil, o contrato de compra e venda reveste-se na obrigação que assume uma das partes em transferir o domínio de certa coisa à medida que a outra parte se presta a pagar-lhe certo preço em dinheiro. Assim, após a lavratura da referida escritura, coube ao legitimado proceder à solicitação de registro do imóvel no Cartório de Registros competente, concluindo-se a transferência entre proprietários e concedendo-se ao novo titular o domínio pleno do bem.

Nos casos em que a escritura pública de compra e venda não pôde ser firmada, como nas unidades imobiliárias inseridas em áreas de parcelamento condicionado e onde houve

⁶¹ art. 92, da Lei nº 13.465/2017, que alterou a Lei nº 13.240/2015: O adquirente receberá desconto de 25% (vinte e cinco por cento) na aquisição à vista, com fundamento no art. 4º desta Lei, requerida no prazo de um ano, contado da data de entrada em vigor da portaria de que trata o art. 8º desta Lei que incluir o bem na lista de imóveis sujeitos à alienação.

⁶² Lei Federal nº 13.465/2017, art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

XV - a compra e venda.

necessidade de se proceder a adequações no projeto de parcelamento, como nos casos de remembramento e/ou desmembramento de lotes, a resolução e o edital previram que deveria ser firmado contrato de concessão de uso com opção de compra. Tal contrato deveria seguir os mesmos moldes da escritura, com cláusula explícita em que o ocupante se comprometeria a assinar a escritura definitiva, assim que o impedimento para sua lavratura fosse afastado.

Em 2018, após a publicação do primeiro Edital de Chamamento para a Venda Direta de imóveis sob o regime de Reurb-E de propriedade da Terracap, algumas previsões do referido edital foram objeto de pedidos de impugnação por ações judiciais e suspensão liminar. Assim, a fim de aprimorar a norma então vigente, tais previsões foram analisadas e alguns pontos revistos. Consequentemente, procedeu-se ajustes dos editais futuros, uma vez que a razoável interpretação da Lei nº 13.465/ 2017 o permitiu. Dessa forma, entre as principais alterações previstas na **Resolução nº 256/2019**, ainda em vigor, encontra-se a possibilidade de alienação de terrenos também a pessoas jurídicas. Além disso, a possibilidade da venda de terrenos de uso residencial unifamiliar e multifamiliar, comercial, misto e industrial existente, em cumprimento aos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, notadamente legalidade, celeridade, moralidade, publicidade, eficácia e economicidade, desde que demonstrado que o terreno já estivesse ocupado até a data de 22 de dezembro de 2016 (TERRACAP, 2019).

Além disso, houve a suspensão da cláusula de restrição à participação no procedimento de venda direta pelos ocupantes que já fossem proprietários de outros imóveis, em observância aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, pois algumas situações particulares, a exemplo de quem recebeu herança ou legado, justificam o direito à venda direta a quem tem mais de um imóvel residencial. Assim, a referida Resolução previu que a venda direta poderia ser concedida para, no máximo, dois imóveis, um residencial e um não residencial por pessoa física ou jurídica.

Tais ampliações, no sentido de permitir a venda direta à pessoa física ou jurídica, dentro da Reurb-E, limitada a dois imóveis, um residencial e um não residencial, mostram-se efetivamente possíveis, uma vez que atendem aos pressupostos da Lei nº 13.465/2017⁶³ e

⁶³Lei Federal nº 13.465/2017, art. 13, §4º: "(...) na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado"; art. 84, §2º: "A venda direta de que trata este artigo somente poderá ser concedida para, no máximo, dois imóveis, um residencial e um não residencial (...)".

cumprir a decisão proferida pelo Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, a seguir:

(...) em que pese o propósito legal pressuposto na "regularização fundiária" voltar-se à proteção da moradia, não há nada na lei que impeça a pessoa jurídica de beneficiar-se do procedimento. Dado que tal admissão importa no incremento do caráter de impessoalidade do procedimento, há que ser prestigiada, o que perfaz a plausibilidade jurídica da pretensão autoral, no ponto específico. O periculum in mora decorre da possibilidade de prosseguimento do procedimento de "regularização" e venda direta, com o alijamento de pessoas jurídicas eventualmente interessadas. Assim, esclareço que não apenas os que já são proprietários de outro imóvel, como também as pessoas jurídicas, deverão de ser admitidos no procedimento de venda direta mencionado nos autos (DISTRITO FEDERAL, 2017. s/p).

Por fim, é notório lembrar que a dimensão jurídica abrangida nos processos de regularização fundiária envolve fundamentalmente a legalização da gleba ocupada irregularmente, possibilitando o registro do loteamento e a transferência do título de propriedade aos seus ocupantes. Sob esse viés, os processos de edição, revogação e alteração das resoluções elaboradas pela Terracap, em que pese a flexibilização dos critérios e regras de aceite amparadas pela legislação, mostram-se positivos. Isso porque promovem melhor adequação aos procedimentos para alienação dos imóveis, abarcam um número maior de possíveis legitimados à adesão ao Programa de Venda Direta, flexibilizam o cumprimento das cláusulas de pagamento e ampliam a natureza das ocupações aceitas, com vistas a incluí-las na malha urbana das cidades formais.

Nesse intento, tais alterações e flexibilizações só foram possíveis devido à participação da população envolvida por meio de requerimentos administrativos, pedidos de vistas aos processos, solicitações para alterações de projeto, entre outros. Assim, as definições dos critérios e procedimentos para venda direta de imóveis foram definidos, e posteriormente ajustados, após muita negociação entre os moradores do Ville de Montagne e a direção da Terracap. A seguir, na análise da dimensão social, foram descritas as alterações propostas que se destacaram e trouxeram inovações substanciais às Resoluções anteriormente publicadas.

3.4. A dimensão social

Bezerra e Chaer (2020) definem a dimensão social como aquela que é transversal as demais dimensões. Isso porque o planejamento e o desenvolvimento dos procedimentos de regularização fundiária, por parte do Poder Público, devem estreitar a relação com o diálogo junto à comunidade. É importante apontar a relevância do aspecto social no conjunto de ações

que promovem o acesso à moradia de interesse social. Uma vez que as políticas habitacionais se fizeram ausentes, as comunidades moradoras de assentamentos informais organizaram-se para prover a edificação das residências e a implantação de mínima infraestrutura, aqui assumindo a função do Estado. Ao longo do tempo, a consolidação desses assentamentos conformou um dos principais pilares dos programas de regularização fundiária: a preferência por manter os moradores em suas ocupações, a despeito de suas remoções para outras localidades.

Ainda de acordo com as autoras, a importância da participação popular mostra-se em todas as etapas da regularização fundiária: nos levantamentos físicos e socioeconômicos, no desenvolvimento do projeto, na implementação das obras e equipamentos públicos e no registro e titulação (BEZERRA; CHAER, 2020). Além disso, a própria Lei nº 13.465/2017 reafirma essa importância, prevendo que:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

XII - franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2017. s/p).

Assim, considerando essa necessidade de pactuação com os moradores, ao longo do processo de regularização do SHSB trecho 1, a Terracap promoveu reuniões com os representantes dos condomínios, visando a compreensão das demandas e resolução de dúvidas e conflitos, na tentativa de assegurar às famílias ampla divulgação das etapas e procedimentos a serem cumpridos para a consecução da regularização do Setor. Dessa forma, ao longo das reuniões, diversas demandas e sugestões foram apresentadas pelos moradores a partir de experiências anteriormente vivenciadas e, após análises de viabilidade, foram incorporadas às Resoluções que definiram os critérios para a regularização fundiária da região.

Uma dessas sugestões foi a substituição da escritura pública de promessa de compra e venda por instrumento particular de concessão de uso com opção de compra, para os casos em que se fizerem necessárias adequações no projeto de parcelamento. Assim, enquanto não afastados os impedimentos, por parte da Terracap, para a lavratura de escritura pública de compra e venda, os ocupantes passam a pagar taxa pelo uso do imóvel, além de todas as demais taxas e impostos que incidirem ou venham a incidir sobre o imóvel, até o registro do lote.

Além disso, a partir das reuniões com os moradores, estabeleceu-se a inclusão da obrigação de fazer no sentido de que os moradores deverão apresentar Carta de Habite-se no prazo de 36 meses, demonstrando que houve as devidas adequações das edificações já existentes às

exigências dos parâmetros e normas urbanísticas, definidos no PDOT, ao Código de Obras e demais leis aplicáveis. Junto a isso houve também a inclusão de previsão expressa atribuindo ao ocupante a obrigação de arcar com os custos do cumprimento das exigências administrativas e/ou legais, além de renunciar a eventuais indenizações e aos valores correspondentes às taxas pagas, na hipótese de não ser a área passível de regularização. Assim, além de se proceder à transferência da titularidade do bem ao ocupante por meio de escrituras públicas, as medidas visam transferir também a eles as responsabilidades e custos inerentes ao processo de regularização fundiária.

Foi proposta também a ampliação do prazo para parcelamento da compra das unidades habitacionais. Antes, a idade limite era de 60 anos, com o prazo máximo de financiamento do imóvel em 960 meses. Após as discussões com os moradores, o prazo máximo passou a ser de 70 anos, para a aquisição do imóvel em 240 parcelas, de modo que o prazo do parcelamento somada à idade, em meses, não ultrapassasse 1.080 meses. A alteração visou atender também o disposto no art. 96 do Estatuto do Idoso⁶⁴, o qual define como crime a discriminação de pessoa idosa, impedindo ou dificultando acesso a operações bancárias, incluído na mesma alçada o acesso aos programas de financiamento a serem oferecidos pela Terracap.

Assim, mesmo sem a participação formal da população, por meio de audiências públicas, fica evidente a relevante contribuição dos moradores no sucesso do programa, considerando, sobretudo, a sua atuação dinâmica, não limitada ao papel de destinatários das ações, mas sujeito da regularização dos núcleos informais em que vivem. Por fim, Bezerra e Chaer (2020) acrescentam que o objetivo principal do arranjo de componentes da dimensão social consiste, portanto, na busca por superar a formalidade do processo, aproximando a regularização fundiária das comunidades envolvidas, em que pese ser uma dimensão não somente articuladora entre as demais dimensões – no sentido da abrangência e também da duração das suas ações, mas, assim como as demais, mostra a fundamental necessidade de integração da regularização fundiária com outras políticas públicas.

⁶⁴ Lei Federal nº 10.741/2003.

Conclusões

O desenvolvimento da pesquisa, associando a nova legislação para a regularização fundiária no DF ao estudo de caso do condomínio Ville de Montagne, encaminha para as conclusões que aqui foram desenvolvidas, no que tange à situação dos condomínios irregulares do DF. A priori, é importante destacar a influência que é trazida pelo pensamento constitucional democrático ao direito à moradia. Desde a CF de 1988 e as legislações urbanas federais que procederam dela, a propriedade urbana assumiu, em tese, um viés mais humano e social. Isso significou promover a dignidade da pessoa humana por meio do princípio de cumprimento obrigatório da função social na propriedade urbana. Munidos desse pensamento, os Ministros do STF, ao julgarem inconstitucional a ADI 2990/DF, indiretamente visaram aplicar e priorizar a defesa da função social junto ao direito de moradia.

Tais acontecimentos demonstram quão o planejamento urbano está reduzido à dinâmica tecnicista, imposta sem a reflexão sobre a democratização do acesso à terra, aqui referenciado na leitura de direito à cidade de Lefebvre. Assim, mesmo depois da constituinte democrática, o aparato gestatório das cidades obstaculiza a necessidade de se alterar os dispositivos normativos em prol do cumprimento da função social da propriedade urbana, entendida aqui como base dos dois principais instrumentos de planejamento urbano: o Zoneamento e o Plano Diretor Local.

Verificou-se que a falta de austeridade na adoção de medidas mais rígidas para contenção das invasões e grilagem de terras; a não erradicação das ocupações existentes em áreas com alta vulnerabilidade ambiental, com risco à segurança das pessoas, cujos estudos, com raras exceções, desautorizam edificações de qualquer espécie; e, ainda, a falta de prioridade na política de Reurb-S, como estabelece a Lei Orgânica do Distrito Federal, são, sem dúvida, os principais entraves que devem ser reconhecidos e enfrentados pelo Estado.

Mas que, por outro lado, dentro da dimensão jurídica apresentada, o Programa de Venda Direta, junto aos processos de edição e alteração das resoluções da Terracap, promoveu melhor adequação aos procedimentos para alienação dos imóveis, permitindo, assim, atender a um maior número de legitimados, pelas condições facilitadas de pagamento e ampliação da natureza das ocupações aceitas, integrando-as em maior quantidade à malha urbana da cidade formal. Sendo assim, a nova legislação para a regularização fundiária no DF representou um grande avanço, em termos de legitimação de direitos de populações carentes, que ocupam há anos assentamentos irregulares, promovendo a garantia ao direito à propriedade dos imóveis que, de fato, possuem.

Referências Bibliográficas

ALFONSIN, B. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FASE, 1997.

ALFONSIN, B. O significado do Estatuto das Cidades para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel; et al. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006.

ALFONSÍN, B. M.; FERNANDES, E. **Da igualdade e da diferença**. Texto encaminhado para a Rede de Regularização: regularizacao@cidades.gov.br, 2004.

ARAUJO, F.; SOARES, B. Relação cidade-campo: desafios e perspectivas. In: **Campo-território: Revista de geografia agrária**, online, v.4, n. 7, p. 201-229, fev. 2009.

ARRETCHE, M. **Estado e Mercado na Provisão Habitacional – Três modelos de política**. São Paulo: Unicamp, 1990.

BAHOUT, A. **Taguatinga – Pioneiros e Precursores**. Brasília: Editora H P Mendes, 1978.

BARROS, F. **Da (in)constitucionalidade da legitimação fundiária**. Migalhas, online, 10 set. 2018. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/287119/da-in-constitucionalidade-da-legitimacao-fundiaria>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

BAZILIO, Érika. **Brasília: sonho e realidade da capital**. Politize!, online, 21 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/brasil-sonho-e-realidade-da-capital/>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BEZERRA, Maria do Carmo L.; CHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática**. Brasília: Editora UnB, 2020.

BONDUKI, Nabil. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula**. In: Revista Arq. Urb. n. 1, v. 1, p. 70-104, jan. - dez. 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> Acesso em: 05 nov. 2020.

BONILLA, D.; FOSTER, S. **The social function of property: a comparative perspective**. In: Fordham Law Review, v. 80, n. 3, 2011.

BRASIL. **Decreto Federal nº 88.940 de 7 de novembro de 1983**. Online. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D88940.htm> Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal no 8.666, de 21 de junho de 1993.** Online. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Online. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Online. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** (2001a). Online. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** (2001b). Online. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2990/2003.** Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator (a) p/ Acórdão: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007. Online. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=481968>> Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. **Parecer da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759 de 2016,** Poder Executivo. Online, 2016. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01srh79tk468cs1d3nwoxq90lxe6138670.node0?codteor=1866001&filename=PAR+1+MPV75916+%3D%3E+MPV+759/2016.> Acesso em 26 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm> Acesso em: 13 nov. 2020.

BUENO, L.; FREITAS, E. Normas específicas e metodologia para projetos e obras de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários. In: BRASIL. **Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários, 2010.** Curso a distância. Ministério das Cidades, 2010.

CAMPOS, N. A produção da segregação residencial em cidade planejada. 1988. s/f. **Dissertação** (Mestrado) – Universidade de Brasília. Brasília, 1988.

CARRARO, André; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **O desenvolvimento econômico no primeiro Governo de Vargas (1930-1945)**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5, 2003, Caxambu. Anais CBHE. Caxambu: ABPHE, 2003. s/p. Online. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/arquivos/2003_andre_carraro_pedro_cezar_dutra_fonseca_o-desenvolvimento-economico-no-primeiro-governo-de-vargas-1930_1945.pdf>. Acesso em: 20. nov. 2020.

CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio – PDAD – Paranoá**. Distrito Federal: Codeplan, 2015. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PDAD-Parano%C3%A1-1.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2020.

CODEPLAN. **Caracterização urbana e ambiental da Unidade de Planejamento Territorial - UPT Leste**. Distrito Federal: Codeplan, 2018. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wpcontent/uploads/2018/02/Caracteriza%C3%A7%C3%A3o-Urbana-e-Ambiental-da-UPT-Leste-2018.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio – PDAD, Paranoá**. Distrito Federal: Codeplan, 2018. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Parano%C3%A1.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CORRÊA, C. **O papel da comunicação na implementação da gestão ambiental em condomínios horizontais do Distrito Federal: um estudo de caso dos condomínios Ville de Montagne e Vivendas Bela Vista**. 2012. 39 f. Trabalho de conclusão de curso – Centro Universitário de Brasília, Brasília.

CORRÊA, R. **O espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1979.

COSTA, L. Considerações em torno do Plano-Piloto de Brasília. In: **I Seminário de Estudos dos Problemas de Brasília**. Brasília: Senado Federal, 1974. p. 21-29.

DERNTL, M. **O Plano Piloto e os planos regionais para Brasília entre fins da década de 40 e os anos 60**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 21, p. 26-44, 2019.

DISTRITO FEDERAL. **I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília**. Brasília: Comissão do Distrito Federal, 1974.

DISTRITO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (MPDFT). **Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mpdft.gov.br/pdf/tacs/TAC_2007_002.pdf> Acesso em 14 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (MPDFT). **Ação de execução de obrigações de fazer e não fazer com pedido de antecipação de tutela.** Brasília, 2012a. Disponível em: <<https://mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/pddc/acp/2012.01.1.098697-2%20-%20execu%C3%A7%C3%A3o%20TAC%20002.07.PDF>>. Acesso em 17 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL. PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Processo nº 2012.01.1.129509-9.** Vara do Meio Ambiente/TJDFT. Brasília, 2012b.

DISTRITO FEDERAL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Decisão, processo nº 2017.01.1.046060-3.** 2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=26&CDNUPROC=20170110460603>>. Acesso em: 23 de novembro de 2020.

DUGUIT, Léon. **Law in the modern state.** Leopold Classic Library, 2016.

FARIAS, P. Apresentação. In: **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007.** Brasília, 2007.

FERNANDES, E. (Org.) **Direito urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, E. **Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito.** Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 22 nov. 2020.

FERNANDES, E. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. (2006a)

FERNANDES, E. **Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições.** Oculum Ensaios, online: 2006. (2006b). Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/375/355>> Acesso em 10 nov. 2020.

FERNANDES, E. **Constructing the “right to the city” in Brazil.** Social & Legal Studies, 16(2), 201–219. 2007.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal.** Brasília: Metroquattro Arquitetura Tecnologia, 2004.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. SEDUH. **Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal**. Brasília, 2006.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico**. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 4.566, de 4 de maio de 2011**. Online, Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/68571/Lei_4566_04_05_2011.html>. Acesso em: 9 dez. 2020.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – PDOT: Documento de Referência: Documento Técnico**. Brasília: 2012.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 5.344, de 19 de maio de 2014**. 2014a. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/76873/Lei_5344_19_05_2014.html>. Acesso em: 26 nov. 2020.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. **Região do São Bartolomeu, Jardim Botânico e São Sebastião 06/2014**. 2014b. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/DIUR_06_2014_regiao-do-sao-bartolomeu-jardim-botanico-e-sao-sebastiao.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2020.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Administração Regional do Jardim Botânico. **Mudanças nas poligonais das Regiões Administrativas são aprovadas**. Online, 8 jan. 2020. Disponível em: <<http://www.admjardimbotanico.df.gov.br/2020/01/08/mudancas-nas-poligonais-das-regioes-administrativas-sao-aprovadas/>>. Acesso em 2 dez. 2020.

GUIA, George Alex da; CIDADE, Lúcia Cony Faria. **Segregação residencial e reprodução das desigualdades socioespaciais no aglomerado urbano de Brasília**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 12, n. 23, p. 145-168, jan. - jun. 2010.

HOLSTON, James. **A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. Tradução Marcelo Coelho. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IBGE. - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Quase dois terços das favelas estão a menos de dois quilômetros de hospitais.** 2020. Disponível em: <<https://censo2021.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais.html>> Acesso em: 18 de novembro de 2020.

INSTITUTO PÓLIS (Coord.) **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar.** São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

KÜMPEL, V.; BORGARELLI, B. **Legitimação de posse na lei 13.465/2017: ligeiras observações.** 6 mar. 2018. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/coluna/registralhas/275672/legitimacao-de-posse-na-lei-13465-2017-ligeiras-observacoes>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

LAGO, L. **Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso.** In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos. n. 2, v. 6, 2004.

LIMA, V.; LOPES, T. **A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil: recursos, organização e funcionamento.** Revista do Serviço Público, Brasília, ENAP, ano 22, v. 83, n. 2, p. 136-140, maio 1959.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política: o Direito à cidade II.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L. (org.). **Urbanização Brasileira: Redescobertas.** Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003.

MARICATO, E. **Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada.** [Posfácio]. A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública [S.l.: s.n.], 2009.

MARICATO, E. **O Impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

NASCIMENTO, D.; BRAGA, R. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?** Online: Revista Risco n. 9. 2009.

OLIVEIRA, D.; MANIÇOBA, R. **Processo de Formação e Expansão Urbana do Distrito Federal.** Brasília: Universitas Humanas, 2015.

OLIVEIRA, R. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso.** 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PACHECO, A. **Os primórdios de Brasília**. Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Goiás. Goiânia, Goiás. Editora Oriente. 1975.

PAIVA, J. Regularização fundiária: reflexos sobre as inovações legislativas. In: **Encontro Nacional dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, XLIV**. 2017. Curitiba: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, 2017. Disponível em: <<http://irib.org.br/files/palestra/xliv-tema-06-joao1.pdf>> Acesso em 27 nov. 2017.

PAVIANI, A. **Brasília, a Metrópole em Crise: Ensaio Sobre Urbanização**. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1989.

PAVIANI, A. (Org.). Brasília: **Moradia e Exclusão**. Coleção Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1996.

PAVIANI, A.; et al. **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília: Editora UnB. 2010a.

PINTO, V. **A Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017**. Em 3 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

RIBAS, O. **A legislação Urbanística do Distrito Federal e o Estatuto da Cidade**. Brasília: SEDUH, 2004.

ROLNIK, R. [et al.]. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SANTOS, A. **Função social da propriedade urbana: regularização fundiária**. 2008. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

SANTOS, M. R. M. **O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros**. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON (orgs.) Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SCHVARSBERG, B. **A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cm/v19n38/2236-9996-cm-19-38-0313.pdf>> Acesso em 16 jun. 2020.

SENADO FEDERAL. **Brasília tem 2,6 milhões de habitantes e a maior renda 'per capita' do país**. Brasília, 2010. Disponível em: <

<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/brasil50anos/not01.asp>>. Acesso em 13 nov. 2020.

SILVA, E. **Como nasceu Taguatinga**. In: LOPES, W. Taguatinga tem memória. Brasília: Comunidade, 1991.

SILVA, F. Luziânia, Plano Diretor e inserção metropolitana. 2019. 153 f. **Dissertação** (Mestrado) Universidade de Brasília. Brasília.

SILVA, J. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 1995. 2ª edição.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002.

SOUSA, N.; MACHADO, M.; JACCOUD, L. **Taguatinga: o imprevisto do plano urbanístico e a pressão popular**. in: Aldo Paviani (Org.), Brasília: Moradia e Exclusão, Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

TERRACAP. Companhia Imobiliária de Brasília. **Histórico**. Brasília: Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, 2016. Disponível em: <<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiaria/areasurbanas/historico-7>> Acesso em 13 nov. 2020.

TERRACAP, Companhia Imobiliária de Brasília. **Memorial Descritivo de Regularização de Parcelamento - MDE - RP 051/12**. Brasília: TERRACAP, 2017. (2017a).

TERRACAP. Companhia Imobiliária de Brasília. **Edital de convocação para venda direta nº 01/2017. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico – Reurb-E, Condomínio Ville de Montagne**. 2017. (2017b). Disponível em: <<https://www.terracap.df.gov.br/uploads/edicts/5c06634e52aa7.pdf>>. Acesso em 17 dez. 2020.

TERRACAP, Companhia Imobiliária de Brasília. **Projeto Básico para subsidiar a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para a execução de programa de educação ambiental e elaboração de PRAD para o empreendimento Setor Habitacional São Bartolomeu (Trecho 1)**. Brasília: TERRACAP, 2019.

TERRACAP. Companhia Imobiliária de Brasília. **Resolução nº 256 de 12 de julho de 2019**. Disponível em: <<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/orgaos-colegiados/resolucoes-do-conad>> Acesso em 19 dez. 2020.

VIANNA, R. **Entrevista concedida à Juliana**, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5624/1/BRU_n6_valorizacao.pdf>. Acesso em 18 nov. 2020.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel/Fapesp, 1998.