



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA - SOL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - PPGSOL**

NATÁLIA ADRIELE PEREIRA DE SOUSA

**A PRODUÇÃO DA CIDADE DO SOL NASCENTE E DO PÔR DO SOL/DF: entre o tempo
da autoconstrução e o tempo do planejamento urbano**

**BRASÍLIA
2023**

NATÁLIA ADRIELE PEREIRA DE SOUSA

A PRODUÇÃO DA CIDADE DO SOL NASCENTE E DO PÔR DO SOL/DF: entre o tempo da autoconstrução e o tempo do planejamento urbano

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Haydée Glória Cruz Caruso

BRASÍLIA
2023

NATÁLIA ADRIELE PEREIRA DE SOUSA

A PRODUÇÃO DA CIDADE DO SOL NASCENTE E DO PÔR DO SOL/DF: entre o tempo da autoconstrução e o tempo do planejamento urbano

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Haydée Glória Cruz Caruso

Banca

Prof^a. Dr^a. Haydée Glória Cruz Caruso (SOL/UnB) – Orientadora

Prof. Dr. Edson Silva de Farias (SOL/UnB)

Prof^a. Dr^a. Antonádia Monteiro Borges (DDAS/UFRRJ)

Prof^a. Dr^a. Letícia de Luna Freire (DCSE/UERJ)

Prof^a. Dr^a. Sayonara de Amorim Leal (SOL/UnB) - Suplente

À Dandara,
Que a gente permaneça explorando o mundo de mãos dadas

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha filha Dandara por ser fonte infinita de amor. Você me fez ver a importância de momentos de diversão e tranquilidade. Obrigada, também, pela compreensão na reta final desta tese.

Agradeço ao meu companheiro de vida, Jean, pela parceria. Ao longo dessa tese tivemos uma filha, atravessamos uma pandemia, sobrevivemos a um governo genocida, sentimos o gosto amargo do desemprego. Em meio ao caos, você foi muitas vezes minha fonte de calma e tranquilidade quando eu achei que não conseguiria continuar.

Agradeço minha mãe Magna, meu pai Jean, minha vó Sônia, meu Vô Djalma, minha irmã Isabele e meu irmão Jean Júnior por todo o apoio ao longo da escrita desta tese. Obrigada também pelo apoio com Dandara. Sem essa rede de apoio, eu não teria conseguido. Agradeço também a minha sobrinha Vitória.

Agradeço a minha orientadora Haydée Caruso, quem me deu todo apoio na empreitada de fazer um doutorado enquanto enfrentava a empreitada de tornar-me mãe, e por me permitir participar de seus projetos e grupos de pesquisa, tão enriquecedores.

Agradeço ao Professor Marcelo Rosa, meu orientador da graduação e do mestrado. Certamente, eu não estaria aqui se nossos caminhos não tivessem se cruzado. Aproveito para agradecer à Professora Antonádia, a quem eu muito admiro não só como pesquisadora, mas também como pessoa.

Agradeço ao Professor Breitner Tavares e a Professora Mariana Cavalcanti pelas contribuições feitas a esse trabalho na banca de qualificação da tese. Aproveito o ensejo para agradecer ao Professor Edson Farias e a Professora Letícia de Luna Freire por terem aceitado participar da banca com um período tão curto para a leitura do trabalho.

Agradeço ao corpo docente do Sol e as funcionárias: Gabriela, Renata, Patricia. À Dona Ana e Leila, pelas conversas em todos esses fins de semanas que passei no ICS.

Agradeço às/aos companheiras/os do Sol. À Cleide agradeço pelas trocas intensas sobre a vida, a maternidade e sobre o trabalho acadêmico. A finalização desta tese não seria a mesma sem as suas risadas. À Carol e Diana por todas as vezes que me ajudaram a acreditar que, no fim, daria

certo. Ao Yacine, pelas trocas, leituras e conversas. Ao Hebert, agradeço pelo apoio na organização da defesa. Agradeço também às amigas Marina Paz e Laura Lima.

Agradeço às minhas amigas e meus amigos Jacqueline, Carla, Elisandra, Erick e Jorge. Agradeço as suas crianças que me divertem e melhoram minha qualidade de vida: Bia, Valentina, Isis (*in memoria*), Caio e Heitor. Ao Weslei, agradeço pela companhia durante as pausas na biblioteca de Ceilândia. Ao Jonatan, agradeço pela amizade e por ser um exemplo de ser humano a ser seguido.

Agradeço a todas e todos que compartilharam comigo suas histórias e me permitiram escrever esta tese. Não citarei nominalmente para manter o anonimato.

Agradeço aos docentes do curso de Agroecologia do IFB, campus Planaltina, por compreenderem o momento de finalização da tese e por me auxiliarem de diversas maneiras na finalização da tese. Agradeço especialmente às colegas e aos colegas Joana, Vicente, Diane, Vânia e Paulo. Toda a minha gratidão às professoras Júlia e Paula Petraca pela empatia e pela disponibilidade.

Por fim, agradeço ao CNPQ e à CAPES pelas bolsas recebidas, que me permitiram me dedicar exclusivamente ao doutorado.

RESUMO

A tese tem como objetivo analisar a dinâmica de produção da cidade do Sol Nascente e do Pôr do Sol/DF. O período analisado foi de aproximadamente duas décadas, tendo início em 1998 (quando tem o início dos parcelamentos das chácaras) até o ano de 2019 (com a criação da região administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol). Compreendo a produção da cidade como uma dinâmica que envolve a composição de múltiplas escalas, associando categorias, pessoas, instituições e coisas (documentos, infraestrutura). Buscando dar conta dessas múltiplas escalas, a tese utiliza fontes de pesquisas variadas (trabalho de campo, análise documental, entrevistas e análise de reportagens). Defendo que a produção do espaço no Sol Nascente e do Pôr do Sol ocorreu em um movimento intermitente entre autoconstrução e planejamento urbano. Essas duas formas de produção engendram temporalidades distintas, o tempo da autoconstrução e o tempo do planejamento urbano. Contrariando as teorias de ausência do Estado na produção das localidades supracitadas, a presença do Estado manifestou-se de distintas formas desde a constituição das duas localidades até a sua consolidação.

Palavras-chaves: informalidade urbana, regularização fundiária, urbanização no sul global, condomínio, favela.

ABSTRACT

The thesis aims to analyze the production of the city of Sol Nascente and Pôr do Sol/DF. The period analyzed was approximately two decades, starting in 1998 (when the installments of the farms began) until the year 2019 (with the creation of the Região Administrativa do Sol Nascente e do Pôr do Sol). I understand the production of the city as a dynamic that involves the composition of multiple scales, associating categories, people, institutions and things (documents, infrastructure). Seeking to account for these multiple scales, the thesis uses varied research sources (fieldwork, documentary analysis, interviews and analysis of reports). I argue that the production of space in the Sol Nascente e Pôr do Sol occurred in an intermittent movement between autoconstruction (latin american term for constructed step-by-step) and urban planning. These two forms of production engender distinct temporalities, the time of self-construction and the time of urban planning. Contrary to the theories of absence of the State in the production of the aforementioned localities, the presence of the State manifested itself in different ways from the constitution of the two localities until their consolidation.

KeyWords: urban informality, land regularization, urbanization in the global south, slum.

RESUMÉ

La thèse vise à analyser la dynamique de production de la ville Sol Nascente e Pôr do Sol/DF. La période analysée était d'environ deux décennies, à partir de 1998 (lorsque les versements des fermes ont commencé) jusqu'à l'année 2019 (avec la création de la région administrative du Sol Nascente et Pôr do Sol). Je conçois la production de la ville comme une dynamique qui implique la composition de multiples échelles, associant des catégories, des personnes, des institutions et des choses (documents, infrastructures). Cherchant à rendre compte de ces multiples échelles, la thèse utilise des sources de recherche variées (travail de terrain, analyse documentaire, entretiens et analyse de rapports). Je soutiens que la production d'espace dans le Sol Nascente e Pôr do Sol s'est produite dans un mouvement intermittent entre l'auto-construction et l'urbanisme. Ces deux formes de production engendrent des temporalités distinctes, le temps de l'auto-construction et le temps de l'urbanisme. Contrairement aux théories de l'absence de l'État dans la production des localités susmentionnées, la présence de l'État s'est manifestée de différentes manières depuis la constitution des deux localités jusqu'à leur consolidation.

Mots-clés : informalité urbaine, régularisation foncière, urbanisation dans les pays du Sud, favela.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Propaganda do GDF	140
Figura 2 - Convite Audiência Pública sobre Problemas Enfrentados pelos moradores do Setor Habitacional Sol Nascente.....	165
Figura 3 - Adesivo	172
Imagem 1 - Fachada da Fazenda Dinizlândia e arredores em abril de 2012	32
Imagem 2 - Fachada da Fazenda Dinizlândia e arredores em novembro de 2014	32
Imagem 3 - Fachada da Fazenda Dinizlândia e arredores em novembro de 2018	33
Imagem 4 - Fachada da Fazenda Dinizlândia e arredores em fevereiro de 2019	33
Imagem 5 - Construção da Escola Classe Jk, em março de 2019, após recuo da fachada da Fazenda Dinizlândia, conforme Imagem 6.....	33
Imagem 6 - Escola Classe JK, em Setembro de 2021	34
Imagem 7 - Nova fachada da fazenda Dinizlândia, em fevereiro de 2022, após a construção da Escola Classe JK.....	34
Imagem 8 - Fachada do condomínio	64
Imagem 9 - Vista interna do Condomínio	64
Imagem 10 - Fotos de rua no Trecho I do Sol Nascente	115
Imagem 11 - Construção de bacia de contenção de água no Sol Nascente	142
Imagem 12 - Audiência Pública Sobre os problemas enfrentados pelos moradores do Setor Habitacional Sol Nascente.....	166
Imagem 13 - Estrutura Câmara Mais Perto de Você	170
Imagem 14 - Frente da Camiseta	Imagem 15 - Verso da Camiseta
Imagem 16 - Entrega da caneta para assinatura da posse de Administrador do Goudim.....	178
Mapa 1 - Divisão do Sol Nascente por Trechos-.....	30
Mapa 2 - Mapa do Pôr do Sol.....	31
Mapa 3 - Ordenamento Territorial de Ceilândia.....	58
Mapa 4 - Planta do Trecho I. Fonte: Saint Germain.....	134
Mapa 5 - Planta do Trecho 2.....	135
Mapa 6 - Planta Sol Nascente Trecho 3.....	136
Tabela 1 - População DF e Sol Nascente/Pôr do Sol.....	29
Tabela 2 - Taxa de Crescimento Populacional	29

LISTA DE SIGLAS

ADE - Área de Desenvolvimento Econômico
ADI- Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGEFIS - Agência de Fiscalização do Distrito Federal
AMORENJ - Associação de Moradores do Residencial Nova Jerusalém
APA - Área de Proteção Ambiental
ARIE/JK - Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek
ARIS - Área de Interesse Social
CAESB - Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CAF - Comissão de Assuntos Fundiários
CAPs - Centro de atenção psicossocial
CDESCTMAT - Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo
CEI - Campanha de Erradicação de Invasões
CCJ- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDESCTMAT- Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo
CEB- Companhia Energética de Brasília
CED 11 - Centro Educacional 11 (CED 11)
CED 16 - Centro Educacional 16
CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal
CLP - Conselho Local de Planejamento Territorial e Urbano
CODHAB- Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONPLAN - Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
CSN - Comando do Sol Nascente
DECO - Delegacia de Repressão ao Crime Organizado

DEM – Democratas
DETRAN- Departamento de Trânsito
DODF - Diário Oficial do Distrito Federal
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EC 66 - Escola Classe 66
FZDF - Fundação Zoobotânica do Distrito Federal
GDF- Governo do Distrito Federal
GRUPAR - Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo e Projetos Habitacionais
IBRAM- Instituto Brasília Ambiental
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC – Lei Complementar
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
OCI - Os Cães do Inferno
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração de Crescimento
PCC - Primeiro Comando da Capital
PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal
PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDL - Plano Diretor Local
PDLC - Plano Diretor Local de Ceilândia - RA IX
PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PL - Partido Liberal
PLC - Projeto de Lei Complementar
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDF - Polícia Militar do Distrito Federal

PP - Partido Progressistas
PPS – Partido Popular Socialista
PROS - Partido Republicano da Ordem Social
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT - Partido dos Trabalhadores
PV - Partido Verde
RA - Região Administrativa
REDE – Rede Sustentabilidade
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
SECID - Secretaria Executiva das Cidades
SEDF- Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SEDHAB - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEDUMA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal
SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEGETH - Secretária de Estado de Gestão do Território e Habitação
SEMOB- Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal
SERCOND - Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios
SHIS - Sociedade de Habitação de Interesse Social
SHSN - Setor Habitacional Sol Nascente
SINJ-DF - Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal
SLU- Superintendência de Limpeza Urbana
SSP - Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social
SUPAR - Subsecretaria de Análise e Parcelamentos Urbanos
SUS - Sistema Único de Saúde
SUPAR - Subsecretaria de Análise e Parcelamentos Urbanos

STF - Superior Tribunal Federal

SUS - Sistema Único de Saúde

TAC - Termos de Ajustamento de Conduta

TERRACAP - Companhia Imobiliária de Brasília

TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

UBS - Unidade Básica de Saúde

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

ZEIS - Zona de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1.1 DOS CAMINHOS E DOS PARCEIROS DA PESQUISA.....	17
1.2 ORGANIZAÇÃO DA TESE.....	23
CAPÍTULO 1 - EXPANSÃO URBANA DE CEILÂNDIA: a constituição do sol nascente e do pôr do sol.....	25
1.1 CEILÂNDIA.....	25
1.2 PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE FORMAL/INFORMAL.....	35
1.2.1 - <i>Formal versus informal: abordagens dicotômicas da cidade</i>	35
1.2.2 <i>A consolidação de pares de conceitos dicotômicos nos estudos urbanos brasileiros</i> ..	41
1.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	46
CAPÍTULO 2 - CONDOMÍNIOS SOL NASCENTE E PÔR DO SOL: a transição de área rural para área urbana.....	54
2.1 SOBRE OS USOS DA TERRA ESTABELECIDOS PELO ESTADO NA ÁREA RURAL DE CEILÂNDIA	54
2.1.1 <i>Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek (ARIE/JK): a classificação antecedente ao Pôr do Sol</i>	59
2.1.2 <i>Núcleo Rural PSul e Núcleo Rural PNorte: classificação estatal antecedente ao Sol Nascente</i>	60
2.1.3 <i>Normas de utilização das terras públicas rurais</i>	62
2.2 DE CHÁCARA PARA CONDOMÍNIO: a dinâmica de parcelamento do solo	63
2.3 DESSA VEZ EU NÃO INVADI NADA, EU COMPREI	71
2.4 CONDOMÍNIO SOL NASCENTE E CONDOMÍNIO PÔR DO SOL: CONDOMÍNIOS FORMADOS POR OUTROS CONDOMÍNIOS	73
2.5 CONDOMÍNIOS E A INTERFACE COM O ESTADO	76
2.5.1 <i>Diagnóstico preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais do Distrito Federal</i> ..	76

2.5.2 <i>Controvérsia em torno da regularização de condomínios: venda direta versus licitação</i>	80
2.5.3 <i>Termo de Ajustamento de Conduta 002/2007: a resolução da controvérsia entre a venda direta versus a licitação</i>	85
2.6 A CONTROVÉRSIA ÁREA URBANA VERSUS ÁREA RURAL	89
CAPÍTULO 3 - SOL NASCENTE É FAVELA? A publicização e problematização do Sol Nascente	92
3.1 SOL NASCENTE É FAVELA? A REPERCUSSÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 2010 NA MÍDIA	93
3.2.1 <i>Fernando Fernandes: de Delegado a policial político</i>	104
3.3 SOL NASCENTE É FAVELA?	105
3.4 <i>GANGUES E GALERAS NO SOL NASCENTE: DO PONTO DE VISTA DE JOVENS MORADORES</i>	106
3.5 A EMERGÊNCIA DA CATEGORIA MILÍCIA	109
CAPÍTULO 4 - SETOR HABITACIONAL SOL NASCENTE E ÁREA DE INTERESSE SOCIAL PÔR DO SOL: o tempo do planejamento urbano	113
4.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO SOL NASCENTE E NO PÔR DO SOL	116
4.1.1 <i>Governo Joaquim Roriz (2003 - 2006): o Sol Nascente ganhou existência perante o Estado</i>	117
4.1.2 <i>Governo José Roberto Arruda (2007 - 2010): o início do tempo do planejamento urbano</i>	122
4.1.4 <i>A conclusão dos Estudos Ambientais</i>	128
4.1.5 <i>Contratação dos Projetos Urbanísticos</i>	131
4.2 GOVERNO AGNELO QUEIROZ (2011 - 2015)	132
4.3 GOVERNO RODRIGO ROLLEMBERG (2015 - 2018): a execução das obras entre o tempo da cidade autoconstruída e o tempo do planejamento urbano	137
4.3.2 <i>Avenida de Contorno: alterações no projeto urbanístico</i>	142
4.4 GOVERNO IBANEIS ROCHA (2019 -)	145
4.4.1 <i>Interrupções e retomadas da execução das obras de infraestrutura</i>	145
CAPÍTULO 5 - QUANDO A RA CHEGAR: a criação da 32ª Região Administração do DF	148

5.1 A DINÂMICA DE CRIAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DO SOL NASCENTE/PÔR DO SOL	151
5.2.1 <i>Estudo Técnico</i>	152
5.2 AUDIÊNCIA PÚBLICA: debatendo a criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol	155
5.3 PROJETO DE LEI.....	159
5.3.1 <i>Aprovação do CONPLAN</i>	163
5.4 <i>Audiência Pública da CLDF</i>	164
5.5 VOTAÇÃO CÂMARA LEGISLATIVA	169
CONSIDERAÇÕES FINAIS	180
REFERÊNCIAS	183

INTRODUÇÃO

O Sol Nascente e o Pôr do Sol nasceram do parcelamento de chácaras, localizadas na área rural de Ceilândia/DF, iniciado em fins da década de 1990. Desde 2008, a regularização fundiária das duas localidades está em andamento. Em 14 de agosto de 2019, o Sol Nascente e o Pôr do Sol se tornaram uma Região Administrativa do Distrito Federal¹.

O objeto de pesquisa desta tese é a dinâmica de produção da cidade do Sol Nascente e do Pôr do Sol no Distrito Federal. A produção do Sol Nascente e do Pôr do Sol ocorre na interface entre a autoconstrução e a intervenção estatal, principalmente, por meio da regularização fundiária. Entendo a produção da cidade como uma dinâmica que envolve a composição de múltiplas escalas, associando categorias, pessoas, instituições e coisas (documentos, infraestrutura). Buscando abarcar essas diferentes escalas que compõem a produção da cidade, esta tese foi construída com base em dados de ordens diversas - trabalho de campo, entrevistas, análise documental, participação em eventos públicos e análise de reportagens.

O foco da análise desta tese é a produção, no período entre fins da década de 1990, quando ocorreram os primeiros parcelamentos, até o ano de 2019, com a criação da Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol. Entretanto, para entendermos a regulação estatal daquele espaço foi necessário recuar no tempo e fazer análise documental de legislações que remontam à década de 1970, quando foi criada a Ceilândia.

1.1 DOS CAMINHOS E DOS PARCEIROS DA PESQUISA

A pesquisa que embasa a escrita desta tese tem início antes da minha entrada no doutorado. Recupero em seguida alguns momentos importantes para a condução da pesquisa. Considero a

¹ O Distrito Federal é constituído por Regiões Administrativas (RA) que consistem em subdivisões territoriais com uma estrutura de administração regional, com atribuições semelhantes às prefeituras, na qual é gerida por um administrador nomeado pelo Governador. O Distrito Federal possui 33 RA's.

minha participação no projeto *Um toque de Mídias*², em 2013, como uma primeira entrada no campo.

27 de julho de 2013 - Sábado, 10h da manhã, tem início mais uma oficina do projeto *Um toque de Mídias*, no auditório do campus da UnB localizado em Ceilândia³. As oficinas eram ofertadas a alunos do Ensino Médio de cinco escolas públicas de Ceilândia (CEM 09, CEM 04, CED 06, CED 07, CED 15) e versavam sobre fotografia e audiovisual. A oficina começaria com a apresentação individual de uma atividade solicitada no encontro anterior, que consistia em tirar fotos da rua onde moravam e descrever textualmente os sons que ouviam em sua vizinhança durante cinco dias no mesmo horário.

A condução da oficina foi turbulenta. Em primeiro lugar, nenhum aluno do Centro Educacional 15 (CED 15) tinha realizado a atividade, o motivo não era a falta de equipamentos, pois estavam com seus aparelhos celulares com câmera em mãos. Os monitores do projeto propuseram soluções, como procurar fotos no *google*, e os alunos se mostraram relutantes nas proposições dos monitores. Os oficinairos, na tentativa de contornar a falta de material para dar continuidade a atividade, organizaram grupos, de forma impositiva, que mesclavam alunos das diferentes escolas.

Em um segundo momento, foram apresentadas para todos os participantes as discussões realizadas em grupo. José⁴, um dos alunos do CED 15, começou sua fala afirmando ser morador do Condomínio Sol Nascente. Na plateia, ouvia-se muitos risos vindo dos alunos das outras escolas e um grito de “pé-de-toddy”⁵. Cada

² O Projeto de Pesquisa e Extensão *Um Toque de Mídias: construção de conhecimento sobre a história local de cidades periféricas do Distrito Federal a partir de pesquisa e produção textual e audiovisual em escolas de educação básica*, era coordenado pela professora Antonádia Borges (UNB), Breitner Tavares (UnB), Adirley Queiroz (cineasta) e José Rosa (fotógrafo). O projeto foi financiado pelo CNPq.

³ Ceilândia é atualmente a mais populosa região administrativa do Distrito Federal.

⁴ Nome fictício.

⁵ A expressão “pé-de-toddy” é utilizada em referência à cor do achocolatado da marca Toddy que parece com a cor da terra em contato com os sapatos. O uso dessa expressão aparece também no trabalho de Santos (2013) sobre a Cidade Estrutural.

vez que o Sol Nascente era mencionado, os risos voltavam à cena. Um outro aluno, Rafael⁶, não nomeou onde morava, os alunos da plateia riem e perguntam: “Onde você mora?”. Ele responde, em tom jocoso: “Não é no setor O, o Lago Sul da Ceilândia”, em referência a uma região nobre do Distrito Federal. O Setor O era a região onde morava a maioria dos alunos que riam na plateia quando o Sol Nascente era mencionado.

O acontecimento narrado acima trouxe muitas inquietações. Nos bastidores do projeto, eu e mais dois monitores, também moradores de Ceilândia, em alguns momentos brincávamos com a situação, *Nós somos o novo Plano!* em referência à exclusão e à estigmatização, pelos moradores de Brasília (Plano Piloto), em relação à Ceilândia. Por meio da brincadeira, expúnhamos nosso incômodo não só com a estigmatização entre os alunos, mas também com o nosso próprio desconhecimento sobre o Sol Nascente. Enquanto alunos da Universidade de Brasília (UnB) e moradores de Ceilândia fomos, por muitas vezes, o alvo de comentários e brincadeiras que explicitavam a segregação socioespacial no Distrito Federal.

Até aquele momento, eu conhecia o Condomínio Sol Nascente e o Condomínio Pôr do Sol apenas pelos jornais ou de ouvir as pessoas comentarem. Não sabia onde estava localizado em Ceilândia e desconhecia essa visão negativa associada às localidades. Foi por meio da convivência com esses estudantes, no ano de 2013, que comecei a buscar informações sobre o Condomínio Sol Nascente e, posteriormente, sobre o Condomínio Pôr do Sol. Em setembro daquele ano, o Sol Nascente passou a ter maior visibilidade, após diferentes jornais publicarem que aquela região teria se tornado *a maior favela da América Latina*, com base nos dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2013.

À época da minha participação no projeto *Um Toque de Mídias*, eu estava cursando o mestrado, investigando como o Estado sul-africano, por meio da criação de um novo marco legal, lidou com os paradoxos da restituição das terras roubadas pelos brancos durante o regime do apartheid (Sousa, 2015). Interessava-me analisar a dinâmica da ação política em torno da questão da terra naquele país. Buscando manter um elo com meu tema de pesquisa até ali, ao finalizar o

⁶ Nome fictício.

mestrado, decidi estudar a regularização fundiária do Sol Nascente, a fim de entender essa relação entre o Estado e a terra em um contexto distinto do pesquisado anteriormente. A experiência prévia de pesquisa na África do Sul, em que os atos legislativos são importantes fontes para narrar a expropriação da terra, influenciou o meu interesse pelos marcos legais que regulavam o uso da terra na área rural de Ceilândia e, posteriormente, na profusão de novas legislações para regular as novas configurações que iam se constituindo naquele espaço. A análise das legislações me permitiu acompanhar como o Estado foi atribuindo existências distintas àquela localidade ao longo do tempo (Núcleo Habitacional Parque Sol Nascente; Setor Habitacional Sol Nascente, Área de Interesse Social Pôr do Sol e, por fim, Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol). A análise de legislações e documentos estatais (projetos urbanísticos, pesquisas estatísticas, diagnósticos, notas técnicas, memoriais descritivos) foram essenciais para a construção desta tese.

Realizei também trabalho de campo e participei de uma série de eventos públicos (mutirão de reforma de praça, audiências públicas, votação da Câmara Legislativa do Distrito Federal). Em março de 2016, quando da escrita do meu projeto para pleitear uma vaga no doutorado, fiz a primeira visita com fins de pesquisa para *conhecer* melhor o setor. Para minha surpresa, o local marcado ficava a 15 minutos de caminhada da minha casa. Aquele dia, fiquei sabendo que a chácara de familiares que eu frequentava desde criança, estava localizada no Sol Nascente. Entretanto, entretanto, até o momento, eu conhecia o local como setor de chácaras do P Sul⁷.

A sensação de surpresa de tal localidade fazer parte do Sol Nascente ou do Pôr do Sol se repetiu outras vezes. Eu sempre questionava meus interlocutores sobre onde começava e onde terminava o Sol Nascente e o Pôr do Sol, uma questão a princípio tão elementar, que remetia a respostas distintas e contraditórias. Demorei muito tempo para entender que os meus interlocutores, assim como eu, não tinham uma resposta definitiva a me oferecer, pois as fronteiras físicas de ambas as localidades estavam em plena construção.

A história do Sol Nascente e do Pôr do Sol, assim como suas fronteiras físicas, muitas vezes se confundem. Entretanto, o Sol Nascente ganhou maior destaque na mídia e nas ações governamentais, de modo que, em alguns momentos, o nome Sol Nascente é empregado para

⁷ O Psul é um dos setores da Ceilândia. No capítulo 2 desta tese, abordo as diferentes classificações atribuídas à área rural de Ceilândia, tal como setor de chácaras do Psul.

abarcam as duas cidades. Nesta tese, seguiremos a forma como os diferentes atores tratam o Sol Nascente e o Pôr do Sol, em que as cidades às vezes aparecem como um todo e, em outras, separadas.

No projeto de seleção do doutorado, propus analisar como a interação entre distintos atores estatais e da sociedade civil conforma o formato final da política de regularização fundiária no Sol Nascente. O principal locus da pesquisa seria o posto da CODHAB no Sol Nascente, onde eu realizaria observação participante durante 4 meses. Esse objeto me permitiria continuar na linha de pesquisa que eu trabalhara até aqui, a saber, a relação entre terra e Estado⁸ e realizar trabalho de campo, que se constituía como um novo desafio, tendo em vista que trabalhei com análise documental na monografia e na dissertação de mestrado.

A realização do trabalho de campo no posto da CODHAB, porém, não foi possível pois engravidei em 2017, primeiro ano do doutorado, de modo que estive de licença maternidade - entre abril e julho de 2018 - período que a priori seria dedicado ao trabalho de campo. Após o fim da licença maternidade, não foi possível restabelecer os contatos que eu mantinha na CODHAB, pois com a mudança de governadores⁹, os servidores que me acolheram anteriormente tinham perdido seus cargos. E com a mudança de gestores, a regularização fundiária deixou de ser a política chave para lidar com a formalização do Sol Nascente.

Ao longo da licença maternidade, permaneci fazendo pesquisa de uma forma distinta da planejada no projeto de pesquisa. Entre elas, a participação no projeto *Sociabilidades juvenis na periferia do Distrito Federal: um estudo comparado sobre a relação entre jovens e polícias no Jardim Roriz (Planaltina) e Sol Nascente (Ceilândia)*¹⁰, coordenado pela minha orientadora Haydée Caruso (UnB). O projeto foi realizado com estudantes de duas escolas do Ensino Fundamental que recebem alunos do Sol Nascente (CED 11 e CED 16). Dada a licença

⁸ Na graduação e no mestrado, dediquei-me a estudar como o Estado sul-africano, por meio da criação de um novo marco legal, lidou com os paradoxos da restituição de terras roubadas durante o apartheid (Sousa, 2015).

⁹ O Governador do Distrito Federal, em 2016, era Rodrigo Rollemberg (PSB). Na eleição de 2018, foi eleito Ibaneis Rocha (MDB).

¹⁰ Projeto financiado pela FAPDF. O projeto contou com a participação de Juliana Ferreira da Silva, Gabriela Nascimento Rodrigues, Marina Carvalho Paz, Yacine Guellati, Laura Gonçalves de Lima, Natália Adriele Pereira de Sousa, Sérgio da Silva Santos, Gabriela Costa, Júlia Gasparetto Azevedo, Rafael Moreira de Oliveira e Lucas Chaves Fortaleza. As reflexões no âmbito do projeto serão publicadas no livro *Sociabilidades juvenis na periferia do Distrito Federal* (Caruso, *et al.*, *no prelo*).

maternidade, fiquei responsável pelo trabalho que poderia ser realizado em casa, consistindo no monitoramento de notícias publicadas sobre o Sol Nascente em três jornais, a saber: Correio Braziliense, G1 e Metrôpoles, no período entre 2017 e 2018. A pesquisa nos jornais se mostrou frutífera e me ajudou a lidar com algumas questões que surgiram ao longo das outras etapas, de modo que decidi, para o doutorado, aumentar o período monitorado e a quantidade de veículos de comunicação. A partir desse trabalho construí um banco de dados com 289 reportagens, no período de 2010 até 2020. Ressalto que o banco possui reportagens de jornais, telejornais e revistas, para além dos três que pesquisei inicialmente, tais como: Carta Capital, R7 e Época. A participação no referido projeto, além do material organizado diretamente por mim, deu-me acesso a entrevistas, grupos focais e relatórios de oficinas. Ressalto também a importância das discussões com os participantes do projeto sobre a participação em campo.

No dia 28 de fevereiro de 2020, o Distrito Federal entrou em *lockdown* em decorrência da pandemia do coronavírus. Mais uma vez não seria possível seguir com o planejado. Nos três primeiros meses da pandemia, a tese caiu no esquecimento. Não havia possibilidade de escrever naquela situação. Após três meses de isolamento, tínhamos apenas uma certeza: a pandemia se arrastaria por longos meses ainda e era preciso criar formas de *voltar à vida*¹¹, o que incluía retornar a escrita da tese. Nesse cenário de pandemia, a volta à pesquisa não era fácil e envolvia desde mudanças práticas (como a mudança de apartamento para um lugar mais espaçoso onde pudemos trabalhar com um mínimo de conforto); a criação de uma rotina (que permitisse que dois adultos se reservassem entre trabalho acadêmico, doméstico e cuidados com uma criança), até questões mais metodológicas de como retomar as etapas planejadas anteriormente.

A ideia inicial era a realização online das entrevistas propostas no projeto de qualificação. Antes de embarcar nessa empreitada, entretanto, dediquei-me à leitura e organização de todo o corpus documental que tinha construído desde 2016 quando confeccionei o projeto para a seleção do doutorado. A leitura do material em seu conjunto me surpreendeu e se mostrou suficiente para a escrita da tese, de modo que optei por não realizar as entrevistas. Nesse período, tive contato também com uma nova bibliografia, a literatura desde ou sobre as cidades do sul global, que contribuiu para a forma como definimos o objeto definitivo da tese e como organizei a escrita.

¹¹ Nesse período, muito se falava do *novo normal*.

Como moradora de Ceilândia, situações cotidianas - como a conversa com o motorista do Uber, o encontro com conhecidos ou no meu trabalho como professora substituta em diferentes escolas pela Ceilândia – possibilitaram-me acessar histórias e informações sobre o Sol Nascente e o Pôr do Sol de forma espontânea. Assim como as atividades de pesquisa planejadas, esses acontecimentos cotidianos eram registrados em caderno de campo. Essa interlocução cotidiana sobre o objeto de pesquisa foi muito produtiva e me deu acesso a informações que não eram acessíveis em atividades programadas, como uma entrevista. Por outro lado, preocupavam-me questões éticas em escrever sobre o que era me dito fora de um contexto demarcado de pesquisa. Dessa forma, todas as histórias narradas ao longo da tese foram autorizadas pelos meus interlocutores, conforme vou explicitando no corpo da tese. Tomo o cuidado de sempre apontar textualmente as relações de amizade ou parentesco estabelecidas com os interlocutores.

1.2 ORGANIZAÇÃO DA TESE

A tese está dividida em cinco capítulos:

O *capítulo 1* tem como objetivo apresentar um panorama da construção de Ceilândia, na década de 1970, e sua contínua expansão urbana, com ápice na década de 2000, quando ocorreu o parcelamento maciço de chácaras localizadas na área rural de Ceilândia, dando origem ao Sol Nascente e ao Pôr do Sol. Introduzo que a emergência das duas regiões por meio da autoconstrução envolve, por outro lado, uma série de ações estatais (tendo a regularização fundiária como central). Em seguida, estabeleço uma discussão com a literatura sobre os conceitos de *formal/informal* e de *regularização fundiária*. A partir desta discussão com a literatura, delimito em que termos analiso a dinâmica de produção do Sol Nascente e do Pôr do Sol nos próximos capítulos.

No *capítulo 2* analiso, em primeiro lugar, os usos da terra estabelecidos pelo Estado na área rural de Ceilândia. Em seguida, analiso os usos da terra atribuídos pelos moradores, isto é, como ocorre os parcelamentos das chácaras para fins de moradia. Na transição de área rural para área urbana, a categoria condomínio emerge como central para classificar o Sol Nascente e ao Pôr do Sol. Por fim, discuto como a categorização como condomínio estava associada à questão da regularização de parcelamentos irregulares, de níveis econômicos distintos, localizados em diferentes partes do Distrito Federal.

No *capítulo 3*, por sua vez, analiso como o Sol Nascente passou a ser compreendido como um problema reconhecido nacionalmente. Para tal, neste capítulo faço análise de reportagens publicadas em diferentes jornais no período entre 2010 a 2022.

O *capítulo 4* versa sobre a dinâmica da regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol nos Governos de Joaquim Roriz (2011-2015), José Roberto Arruda (2007-2010), Agnelo Queiroz (2011-2015), Rodrigo Rollemberg (2015-2018) e Ibaneis Rocha (2019 -). As rupturas e continuadas que marcam a dinâmica da regularização fundiária contribuem para a construção de camadas de formalidade e informalidade.

No *capítulo 5*, acompanho a transformação do Sol Nascente e Pôr do Sol em região administrativa. Início o capítulo com uma discussão sobre o que é ser uma região administrativa. Em seguida, analiso os eventos e documentos públicos que concorrem para a criação da nova região administrativa.

CAPÍTULO 1 - EXPANSÃO URBANA DE CEILÂNDIA: a constituição do sol nascente e do pôr do sol

1.1 CEILÂNDIA

Respeito todas as quebradas becos e vielas
Quebras cabulosas satélites e qualquer favela
Todas se parecem muito só que a Ceil é diferente
Na nossa quebrada a parada é mais quente
Mais de 500 mil e pra eles somos lixo
Lutando pra sobreviver tratados como bichos
(Ceilândia Revanche do gueto. Câmbio Negro)

Ceilândia é uma região administrativa do Distrito Federal, localizada a 25km do centro de Brasília, inaugurada em 27 de março de 1971. Ceilândia, assim como Brasília, foi uma cidade planejada. Lúcio Costa projetou Brasília em forma de avião, já Ceilândia foi projetada em forma de um barril¹² pelo arquiteto e urbanista Ney Gabriel de Souza¹³. Brasília, meta-síntese do projeto da presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961), tornou-se um ícone do processo de desenvolvimento que o país supostamente passava naquele período, idealizada como um modelo de cidade racional que seria capaz de neutralizar as diferenças sociais resultando em um espaço mais igualitário (Barroso, 2015; Lúcio, 2015). Ao contrário do idealizado, a história de Brasília foi, e ainda é marcada pela exclusão e pela segregação socioespacial, sendo a criação de Ceilândia¹⁴ um dos maiores símbolos das contradições socioespaciais que marcaram a construção de Brasília.

¹² Para um aprofundamento em torno do projeto de Ceilândia de Ney Gabriel Souza ver Pimentel (2017) e Waldovel (2021).

¹³ Ney Gabriel de Souza é arquiteto e urbanista, formado pela UnB (1969). Integrou a equipe de Lúcio Costa durante a construção de Brasília. Foi escolhido pela NOVACAP para projetar Ceilândia.

¹⁴ Há uma larga produção acadêmica sobre a história de Ceilândia. Para um melhor aprofundamento, consultar: sob o ponto de vista da cultura hip-hop (Tavares, 2009); patrimônios culturais (Silva, 2016); movimentos sociais (Santos, 2020).

O nome Ceilândia vem da junção do acrônimo CEI (Campanha de Erradicação de Invasões), com o sufixo -lândia. A CEI¹⁵ era um movimento composto em grande parte por mulheres das classes altas de Brasília e liderado pela então primeira-dama do Distrito Federal, Vera de Almeida Silveira, esposa do Governador Hélio Prates da Silveira (1969-1974). O objetivo da campanha era convencer os moradores das então chamadas *invasões* sobre as vantagens que a remoção para Ceilândia lhes traria, tais como o acesso à infraestrutura (água, luz, escola) e a posse do lote (Guidi, 2013). A CEI era apenas um dos braços da política socioespacial levada a cabo pela Secretaria de Serviço Social do Governo do Distrito Federal, na década de 1970, que tinha como objetivo erradicar as vilas que se desenvolveram, à época, nos arredores do Plano Piloto¹⁶.

As invasões em questão, de acordo com Alana Waldvogel, eram um complexo de vilas (...) mais conhecido pelo nome de vila do IAPI, mas também composto pelo Morro do Querosene, Vila Esperança, Vila Bernardo Sayão, Vila Tenório, Placa das Mercedes e Vila dos Carroceiros, entre outras ocupações menores (Waldvogel, 2021, p.100).

No período entre 1971 e 1975, foram removidos cerca de 80.000 moradores das vilas supracitadas, para a Ceilândia (Luiz, 2007). Ceilândia, à época, fazia parte da região Administrativa de Taguatinga¹⁷, e era composta de apenas dois setores o *N* e o *M*, conforme previsto no projeto de Ney Gabriel de Sousa. Ao contrário das promessas feitas pela CEI, os moradores encontraram uma cidade inóspita sem água, luz, esgoto ou qualquer tipo de infraestrutura (Luiz, 2007). O serviço de água encanada, conforme Mara Resende (2010), só chegou na Ceilândia em 1977, e a rede de esgoto só começou a ser instalada em 1983.

Entre 1975 e 1984, foram construídos três novos setores em Ceilândia: Setor O (1976), P Sul (1979) e P Norte (1979) (Severo, 2014). Os três setores, embora não estivessem previstos no projeto inicial de Ceilândia, foram planejados buscando acompanhar o padrão do projeto de Ney Gabriel de Souza.

¹⁵ Não há registro, conforme pesquisa no Sinj/DF, de Legislação sobre a criação da Campanha de Erradicação de Invasões (CEI). Há apenas o Decreto 2426, de 06 de novembro de 1973 que declara a utilidade pública da mesma.

¹⁶ Plano Piloto era o título atribuído ao projeto urbanístico de Brasília, desenhado por Lúcio Costa, passando a ser utilizado posteriormente para referir-se à Região Administrativa de Brasília.

¹⁷ Taguatinga foi uma das primeiras *ciudades-satélites* do Distrito Federal, inaugurada em 1958, localizada a 21 km do centro de Brasília.

No período entre 1984 e 1994, prevaleceu um novo padrão de expansão urbana de Ceilândia, com a produção de setores (Expansão do Setor O/1985, Condomínio Privê/1985) por meio da autoconstrução, isto é, fora dos marcos estatais e do planejamento urbano (Severo, 2014). (...) em 1988 criaram-se novas quadras no Setor N (QNN 35 a 40) e no Setor P Sul (QNP 22 e 24), além do acréscimo do Setor Q ao lado da Expansão do setor O, em 1989, com quase três mil lotes, e equipamentos públicos limitados (Severo, 2014, p.67).

A expansão urbana de Ceilândia não planejada pelo Estado teve seu auge na década de 2000 com a constituição do Sol Nascente¹⁸ e do Pôr do Sol¹⁹, regiões que surgiram do parcelamento de chácaras²⁰ localizadas na área rural de Ceilândia. As chácaras eram propriedade da União, sendo o uso permitido apenas mediante termo de concessão de uso. Apesar da proibição de comercialização desses espaços por se tratar de terra pública, na década de 2000, intensificou-se no parcelamento, para fins de moradia, com o crescimento da ação de grileiros na região.

Em fins dos anos 1990 e início dos anos 2000, quando tem início os primeiros parcelamentos, a classificação estatal do que é comumente chamado de área rural de Ceilândia é heterogênea, sendo usado termos como área rural, área urbana de uso diversificado, áreas de risco, por exemplo. No capítulo 2 desta tese, analiso as diferentes formas de classificação estatal anteriores à consolidação do Sol Nascente e do Pôr do Sol e a dinâmica de parcelamento das chácaras.

Em relação ao início dos parcelamentos que deram origem ao Sol Nascente, diferentes trabalhos acadêmicos (Rocha, 2014; Cordeiro, 2021) apontaram um parcelamento levado a cabo

¹⁸ O Setor Habitacional Sol Nascente “(...) situa-se à margem direita do rio Melchior, confrontando-se com este a leste e a sul. Tem limite norte com as quadras QNR e QNP da Ceilândia, confronta-se a leste com o Setor P Sul e nordeste com o Setor P Norte da Ceilândia. A área está entre as Rodovias BR 070, DF 180 e DF 085 (EPTG) e ocupa os platôs formados pelos vales dos córregos afluentes do Rio Melchior.” (MDE 074, 2009).

¹⁹ “A ARIS Pôr do Sol localiza-se ao sul da cidade de Ceilândia e possui como limites: ao norte a EPCL - Estrada Parque Ceilândia (Avenida Elmo Serejo de Farias) e o setor QNP da Ceilândia; ao leste a Área de Desenvolvimento Econômico – ADE de Ceilândia Sul, parte da zona de amortecimento da ARIE Parque JK e; ao sul e oeste a ZP2 - Zona de Preservação Melchior da ARIE Parque JK. O principal acesso à ARIS Pôr do Sol é feito pela via P5 e Avenida Elmo Serejo de Farias, continuação da EPCL - Estrada Parque Ceilândia.” (Diur, 2016, p.09).

²⁰ Optei nesta tese por utilizar a categoria chácara e chacareiro, de uso corrente nas localidades estudadas, para referir-se, respectivamente, às glebas rurais e aos pequenos produtores da região. As categorias chácaras e chacareiros eram utilizadas pelos moradores, por agentes do Estado e em documentos estatais - tais como a Lei nº 1002, de 02 de janeiro de 1996, Projeto de Lei Complementar nº 385/1999.

por um grupo de carroceiros, localizado nas proximidades das quadras QNQ. Marize Rocha (2014), na monografia intitulada *Lado a lado: questão habitacional e questão ambiental num recorte sobre o Setor Habitacional Sol Nascente e a Lagoa do Japonês em Ceilândia, DF*, narrou essa história da seguinte forma:

Segundo relato de moradores fundadores desse setor habitacional, os carroceiros que no ano de **2000**, eram numerosos na localidade, decidiram, cansados de serem acudados por não terem onde morar nem onde cuidar de seus animais, fundar uma associação: Associação dos Carroceiros. Por meio desta associação **compraram** uma chácara nesse setor e dividiram-na em lotes menores e construíram casas formando **um pequeno condomínio** (Rocha, 2014, p.34. *Grifos meus*).

No blog local *Sol Nascente hoje*²¹, o jornalista Carlos Botani na reportagem: *Sol Nascente e Pôr do Sol: um pouco da história*, narrou versão semelhante.

Em **1998**, cerca de 180 famílias de carroceiros **ocuparam** um espaço próximo às Quadras QNQ da Ceilândia, onde havia um curral comunitário para que os carroceiros deixassem suas carroças e cavalos. Com o tempo os carroceiros, que não tinham onde morar ou moravam de aluguel, começaram a fazer barracos no curral e fixar moradia (Botani, 2013b. *Grifos meus*).

Há algumas divergências quanto às datas de estabelecimento desse parcelamento, alguns datando de 1998 e outros do ano 2000, e a forma que os moradores obtiveram acesso ao local, se teriam comprado o espaço ou ocupado.

A origem dos parcelamentos que deram origem ao Pôr do Sol é contada de duas formas: A primeira delas associa o surgimento do Pôr do Sol como uma consequência do crescimento do Sol Nascente, como vemos por exemplo no Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)²² Bordas de Ceilândia (PROGEA, 2009). Há também aqueles que afirmam que o Sol Nascente e Pôr do Sol surgiram concomitantemente em fins da década de 1990 e início da década de 2000. Ressalto que embora o Sol Nascente e o Pôr do Sol, em diversos momentos sejam tratados de forma unitária, as suas fronteiras físicas não se tocavam até a criação da região

²¹ O blog local Sol Nascente hoje é escrito pelo jornalista Carlos Botani e acompanha o dia a dia do Sol Nascente e Pôr do Sol desde 2011. O blog possui dois endereços, o <https://solnascentehoje.blogspot.com/> em que se encontra um preciso registro da história do Sol Nascente e Pôr do Sol no período, entre 2011 a 2019, e a versão mais recente, <https://www.solnascentehoje.com.br/>, em que se encontra postagens frequentes sobre os acontecimentos que ocorrem na Região Administrativa do Sol Nascente e Pôr do sol.

²² O EIA/RIMA são documentos que contém um diagnóstico ambiental e propostas de intervenção estatal. O EIA/RIMA Bordas de Ceilândia é analisado detalhadamente no capítulo 4 desta tese.

administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol, em 2019. Em outras palavras, as fronteiras do Sol Nascente e do Pôr do Sol são flexíveis. Nota-se uma semelhança com o caso da Lapa, analisado por Haydée Caruso (2016). A *flexibilidade das fronteiras* da Lapa se orienta pelos trajetos dos indivíduos.

O Sol Nascente e o Pôr do Sol cresceram de forma acelerada. As maiores taxas de crescimento do Sol Nascente/Pôr do Sol, de acordo com os dados da CODEPLAN (2019), ocorreram no período entre 2000 e 2010, observado nas tabelas abaixo.

Tabela 1- População DF e Sol Nascente/Pôr do Sol²³

	2000	2010	2015	2020
Distrito Federal	2.127.412	2.639.212	2.848.633	3.052.546
Sol Nascente/ Pôr do Sol	7.472	75.116	83.424	91.066

Fonte: CODEPLAN/2019

Tabela 2 - Taxa de Crescimento Populacional

	2000-2010	2010-2015	2015-2020
Distrito Federal	2,18%	1,54%	1,39%
Sol Nascente/Pôr do Sol	25,96%	2,12%	1, 77%

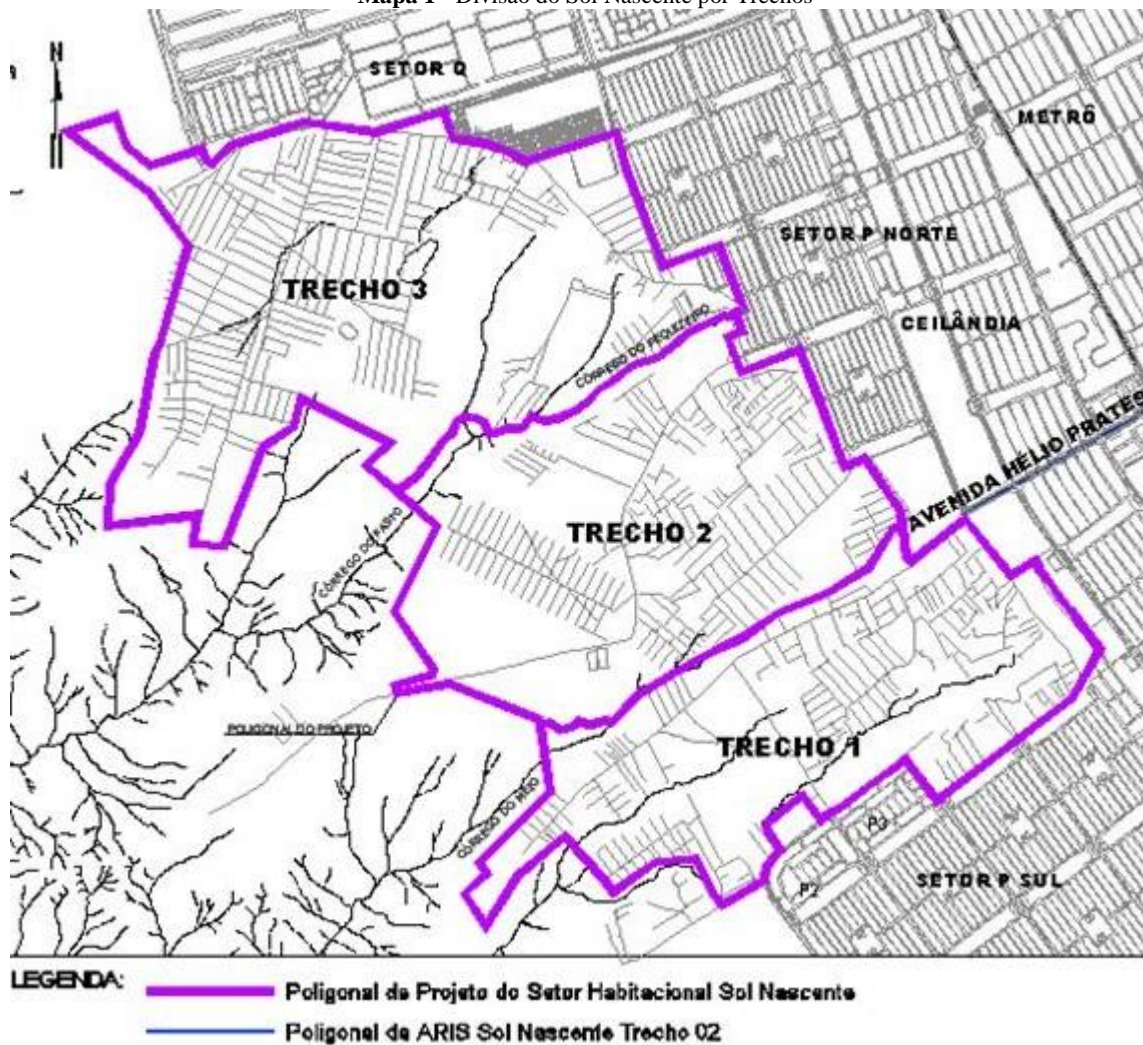
Fonte: CODEPLAN/2019

Na década de 2010, o Sol Nascente e o Pôr do Sol continuaram se expandindo, embora como uma taxa de crescimento menor quando comparado com a década anterior. Em 2008, o Sol Nascente e o Pôr do Sol passaram a ser classificados como setores habitacionais, tendo início a regularização fundiária de ambas as localidades. A dinâmica da regularização fundiária será analisada no capítulo 4 desta tese. Por ora, resalto que a regularização fundiária estabeleceu divisões no espaço, que serão acionadas ao longo da tese. O território do Sol Nascente foi dividido

²³ A tabela foi construída tendo como base os dados censitários de 2000 a 2010. Os anos referentes aos anos de 2015 são uma estimativa e, os de 2020, uma progressão, conforme explicado na nota técnica (CODEPLAN, 2019).

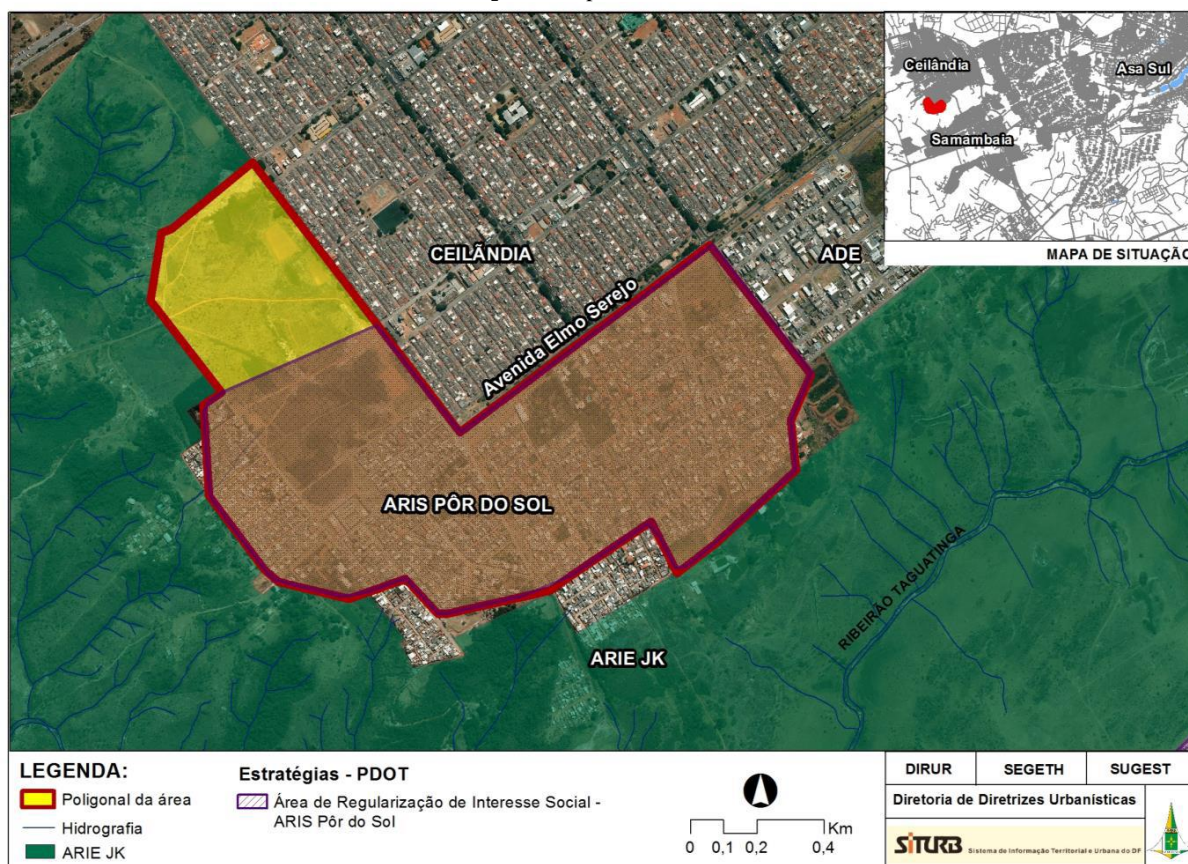
para facilitar a implementação de infraestrutura e serviços em três trechos, denominados Trecho I, Trecho II e TRECHO III. Vide figura 1.

Mapa 1 - Divisão do Sol Nascente por Trechos



Fonte: Saint Germain

Mapa 2 - Mapa do Pôr do Sol

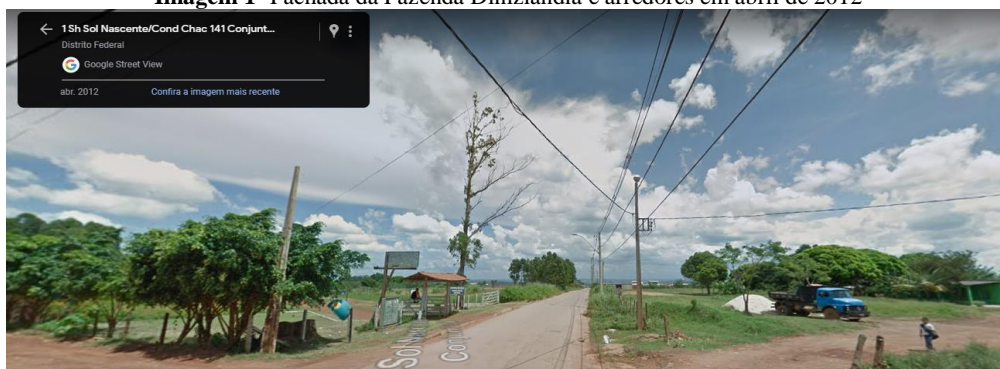


Fonte: DIRUR/2016

O espaço do Sol Nascente e do Pôr do Sol foi constituído nessa relação entre a autoconstrução e o planejamento urbano. A autoconstrução é um modo de produção de habitações e de cidades por meio do trabalho dos próprios moradores com apoio de uma rede de parentes, amigos e pessoas contratadas (MARICATO, 1982). Para ilustrar como o espaço foi se modificando, ao longo dos últimos anos, por meio dessa interação entre os dois modos de produção da cidade

(autoconstrução e planejamento urbano), segue uma sequência de sete imagens de mapas de satélites que permite visualizar uma fachada, e seus arredores, entre abril de 2012 e setembro de 2021.

Imagem 1 - Fachada da Fazenda Dinizlândia e arredores em abril de 2012



Fonte: *Google Maps*.

Imagem 2 - Fachada da Fazenda Dinizlândia e arredores em novembro de 2014



Fonte: *Google Maps*.

Imagem 3 - Fachada da Fazenda Dinizlândia e arredores em novembro de 2018



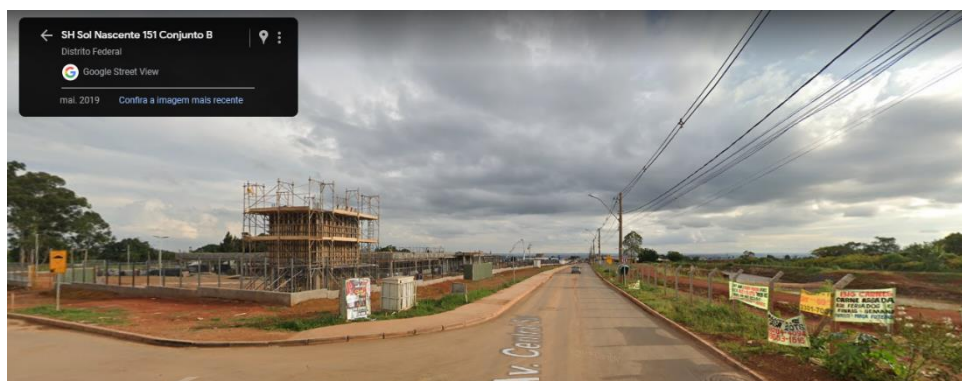
Fonte: *Google Maps.*

Imagem 4 - Fachada da Fazenda Dinizlândia e arredores em fevereiro de 2019



Fonte: *Google Maps.*

Imagem 5 - Construção da Escola Classe Jk, em março de 2019, após recuo da fachada da Fazenda Dinizlândia, conforme Imagem 6



Fonte: *Google Maps.*

Imagem 6 - Escola Classe JK, em Setembro de 2021



Fonte: *Google Maps*.

Imagem 7 - Nova fachada da fazenda Dinizlândia, em fevereiro de 2022, após a construção da Escola Classe JK



Fonte: *Google Maps*.

A sequência de fotos de mapas de satélites permite acompanhar as mudanças nos arredores da Fazenda Dinizlândia, local que muitas vezes é apontado por moradores como um ponto de referência, talvez por ser uma das poucas chácaras que não foram parceladas. Nas figuras 2 (2012) e 3 (2014), enquadro a fachada da fazenda Dinizlândia. Nas figuras 4 (2018), 5 e 6 (2019) acompanhamos a construção da Escola Classe JK, que foi construída em parte da Fazenda Dinizlândia, a figura 8 (2022) mostra a nova entrada da Fazenda após ter cedido parte do terreno para a construção da referida escola.

1.2 PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE FORMAL/INFORMAL

1.2.1 - *Formal versus informal: abordagens dicotômicas da cidade*

Nesta seção, o foco é demonstrar como o conceito de *cidade informal* foi forjado em oposição à *cidade formal*. Não tenho como objetivo fazer uma revisão sistemática sobre as diferentes concepções sobre a *formalidade* e a *informalidade*. Em outras palavras, interessa-me como os espaços autoconstruídos, fora dos marcos estatais e do planejamento urbano, foram descritos como o polo oposto a *cidade formal*, uma espécie de não-cidade. Essa forma dualista de pensar as cidades, como afirmam Colin McFarlane e Michael Waibel (2012), é uma delimitação epistemológica que não representa uma perspectiva teórica específica, ao contrário, perpassa abordagens teóricas antagônicas, por exemplo, em termos políticos. Nesta tese, estabeleço um diálogo com autoras e autores (Rolnik, 2015; Roy, 2017; Caldeira, 2017; Mcfarlane e Waibel, 2012) que estão questionando essas concepções dualistas e propondo novas ferramentas para descrever as cidades. Antes de entrar nos autores supracitados, nesta seção, apresentarei brevemente a constituição dessa forma dual de pensar a cidade, visando uma melhor compreensão das críticas a essa abordagem que serão tecidas nas próximas seções.

O antropólogo inglês Keith Hart é apontado pela literatura (Gonçalves, Bautès e Maneiro, 2018; Gauthier, 2019; Fadaei, 2018) como o primeiro autor a utilizar o conceito de *economia informal* nas ciências sociais. O referido autor utilizou a categoria pela primeira vez em uma conferência, realizada em 1971, sobre o desemprego urbano em Gana e, posteriormente, no artigo intitulado *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, publicado em 1973. A crescente popularidade da categoria deve-se, entretanto, à adoção da categoria *setor informal* pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), para referir um conjunto de unidades de produção que funcionavam com baixa regulamentação estatal. Ao longo da década de 1970, o uso do termo *setor informal* se consolidou no vocabulário político das organizações internacionais de desenvolvimento e passou a ser utilizado em diferentes disciplinas (economia, geografia, sociologia, antropologia, direito) para pensar os países, naquele momento, classificados como subdesenvolvidos, com ênfase nos localizados na América Latina e na África (Gauthier, 2019; Maniere e Bautès, 2017).

A categoria *informal*, inicialmente empregada para nomear setores da economia, passou a ser utilizada também no campo dos estudos urbanos para classificar espaços construídos fora dos marcos estatais e do planejamento urbano. A noção de *cidade informal* foi construída imbricada com o discurso da modernidade, da modernização e do desenvolvimento urbano. Nesse contexto, (...) *a cidade começa a ser vista como motor da modernização social, em íntima relação com as forças produtivas e com a consolidação dos poderes políticos centralizados* (Gorelik, 2005, p.117). Por outro lado, as cidades autoconstruídas passaram a ser vistas como um entrave ao progresso e à habitação.

Na apresentação do dossiê *Informalidade urbana em Questão*²⁴, publicado no número 42 da revista *O Social em Questão*, Rafael Gonçalves, Nicolas Bautès e Maria Maneiro (2018) traçaram um panorama da utilização do conceito de *informalidade* no espaço urbano com foco na América Latina. Os autores e a autora supracitados apontaram três teorias que contribuíram para a conformação, à época, dessa forma de conceber as cidades, a saber, as teorias do urbano e do urbanismo, as teorias da marginalidade e as teorias do desenvolvimento. Os autores e a autora, apoiados nas formulações de Jennifer Robinson, defenderam que o urbanismo moderno se desenvolveu a partir do seu contraponto, isto é, a ideia de cidade moderna foi sendo delineada como um contraponto ao que foi se convencendo chamar de *cidades informais/ilegais/irregulares/clandestinas*.

A associação sistemática desses espaços populares aos conceitos de irregularidade e ilegalidade torna-se cada vez mais consensual, com a paulatina consolidação do pensamento urbanístico moderno. O esforço em normatizar, zonear e sanear a cidade pressupõe definir e delimitar o seu reverso, ou seja, aquelas áreas que não estariam nos contornos da norma estabelecida e, por consequência, do projeto societário almejado. O urbanismo modernista e funcionalista teve grande influência na América Latina, sobretudo no Brasil. Não há como não evocar o impacto da construção de Brasília - e a ideia implicando seu contraponto, materializado na destituição do Rio de Janeiro como capital do País - que traduz a força da ideologia desenvolvimentista do momento, bem como sua expressão na elaboração de um modelo de cidade e de urbanismo (Gonçalves, Bautès e Maneiro, 2018, p.11).

²⁴ O Social em Questão. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=639&post%5Fdata=user%3Dnil%26UserActiveTemplate%3Dnil%26sid%3D57&sid=57>.

A noção de *marginalidade*, por sua vez, ocupava um lugar central nas ciências sociais latino-americanas²⁵, na década de 1970, para explicar indivíduos e setores da sociedade que não conseguiam se integrar na economia, na política e no território da forma como se idealizava em uma sociedade moderna (Bautès e Maneiro, 2017; Rosa, 2009). No Brasil, essa foi uma perspectiva utilizada, por exemplo, para investigar as *favelas* cariocas.

(...) as favelas cariocas seriam inseridas nas reflexões acadêmicas sobre a pobreza urbana, produzidas ainda na década de 1960, articulando a “teoria da marginalidade social” - então em voga nos meios acadêmicos e políticos - e a ideia de uma cultura da pobreza. Consideradas, então, como o “próprio reduto habitacional da pobreza urbana”, as favelas seriam a expressão territorial da marginalidade social, a partir de uma abordagem que deslocava a marginalidade, do campo exclusivamente econômico, para as dimensões espaciais e socioculturais da sociedade (Rosa, 2008, p.07).

À luz da teoria da marginalidade e das teorias do desenvolvimento, a *informalidade* era analisada na chave da transição social, isto é, como algo a ser tratado para que os países latino-americanos pudessem superar as assimetrias que o caracterizavam (Bautès e Maneiro, 2017).

Na América Latina, a atuação dos Organismos Internacionais, na década de 1970, fomentou o debate sobre a *informalidade* urbana, nos termos descritos acima, e contribuiu para a delimitação de uma concepção negativa dos espaços construídos fora dos marcos estatais e do planejamento urbano, como podemos ver na citação abaixo.

A reflexão da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) sobre o subdesenvolvimento, por exemplo, reforçou a informalidade em suas expressões propriamente espaciais, como parte dos aspectos do subdesenvolvimento a ser combatido. Outro exemplo foi a reflexão conduzida pelo Centro para el Desarrollo Social para América Latina (DESAL), conduzido pela democracia cristã e situado também no Chile, que procurou articular a reflexão sobre o desenvolvimento com postulados das teorias da marginalidade (Gonçalves, Bautès e Maneiro, 2018, p.14).

Sara Silva (2019) chama atenção para o fato que a visão antagônica da *formalidade* e *informalidade* justifica medidas práticas no território. Nesse sentido, não se pode perder de vista o fato de que essa concepção da *informalidade* como algo negativo a ser extirpado da sociedade

²⁵ No Brasil, em particular, as teorias da marginalidade apareceram como principal plano de referência nos estudos sobre a emergência das favelas cariocas, na década de 1960 e 1970. Sobre as teorias da marginalidade e as favelas cariocas, o livro: *O mito da marginalidade, pobreza urbana e políticas no Rio de Janeiro*, de Janice Perlman, publicado em 1976.

orientou políticas urbanas em toda a América Latina. Um exemplo são as *políticas de remoção de favelas/invasões* para lugares afastados do centro da cidade, tal qual foi feito em Ceilândia, que prevaleceram, nas décadas de 1960 e 1970, como instrumento de política urbana no Brasil e em vários países da América Latina (Cavalcanti, 2009; Tavares, 2009).

Em meados da década de 1980, a concepção da informalidade como um entrave ao desenvolvimento gradativamente vai perdendo espaço para o entendimento da informalidade como uma via de desenvolvimento. Na literatura (Cunha, 2006; Davis, 2006), essa mudança de orientação na forma de entender a informalidade é atribuída à crise econômica que assolou grande parte dos países do Sul Global, na década de 1980.

As políticas desenvolvidas pelos organismos econômicos internacionais estavam então sobretudo orientadas para a formalização da informalidade. Porém, a retracção generalizada do trabalho assalariado estável e os fenômenos de pauperização urbana maciça que se acentuaram no final dos anos 80, em parte resultado, em muitos contextos nacionais, das chamadas políticas de “ajustamento estrutural” promovidas pelos mesmos organismos, marca o declínio dessa orientação e uma atenção à economia informal como um importante amortecedor da crise (LAUTIER, 2004), como tal a levar a sério. Esta foi uma das primeiras conversões operadas no discurso da informalidade, mediante as quais uma realidade até aí valorada por estas instituições em termos negativos passa a ser descrita de maneira positiva: neste caso, valoriza-se sobretudo o papel social das pequenas empresas familiares que, regendo-se por outras lógicas que não a capitalista, absorveriam a destruição de empregos no sector formal, tentando criar outros para os seus membros e adaptando os seus ganhos de maneira maleável às variações conjunturais da economia (Cunha, 2006, p.225).

Os trabalhos do economista peruano Hernando De Soto tiveram um importante papel na constituição dessa nova concepção da *informalidade*²⁶. No livro *The mystery of Capital*, o autor parte da pergunta: Por que o capitalismo triunfa no ocidente e falha nos outros países? A principal tese do autor é que as políticas de desenvolvimento só serão exitosas nos países ditos subdesenvolvidos quando levarem em consideração a importância da *informalidade* para a economia desses países. Pois para o autor, os *pobres do Terceiro Mundo* mantêm suas posses na *informalidade* (capital morto), ou seja, a falta de documentação e de reconhecimento do Estado impedem que suas posses sejam usadas como garantia de empréstimos ou como aval na aquisição de um investimento.

²⁶ Hernando De Soto escreveu sobre essa nova forma de analisar a informalidade primeiramente no livro *The Other Path* (1989) e desenvolveu suas formulações, posteriormente, no livro *The Mystery of Capital* (2000).

A concepção de *informalidade* formulada por De Soto, a partir da década de 1980, passou a figurar nas orientações dos Organismos Internacionais para os países do então chamado Terceiro Mundo. Em termos de habitação, essa concepção da informalidade orientou políticas de regularização fundiária em uma série de países, tais como Peru e México. A regularização fundiária, nessa abordagem, consiste na emissão de títulos de propriedade como uma forma de atrair o investimento privado para a urbanização da cidade²⁷.

Mike Davis (2006) é um reconhecido crítico à visão da informalidade como uma forma de empreendedorismo, que pode se mostrar positiva para o desenvolvimento do capitalismo, defendido por De Soto. No livro *Planet of Slums* - (traduzido para o português como *Planeta Favela* e para o espanhol como *Planeta de Ciudades Miséria*), o autor investigou o crescimento urbano, a níveis globais, por meio da produção em massa de *slums*. O autor analisou, dentre outras fontes, um relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), intitulado *The Challenge of Slum*, publicado em 2003, a partir do qual ele argumentou que, entre as áreas urbanizadas do globo, à época, havia uma prevalência de *slums*. Partindo desses dados, o autor fez uma série de previsões despóticas sobre o futuro das cidades.

A concepção de *slum* da ONU, de acordo com Mike Davis, é (...) *excesso de população, habitações pobres ou informais, acesso inadequado à água potável e esgoto sanitário e insegurança da posse da terra* (Davis, 2006, p.198). Davis definiu essa visão como conservadora, embora não tenha apresentado uma versão alternativa. A falta de precisão conceitual com que Mike Davis tratou o conceito de *slum* é criticada por autores como Raquel Rolnik e Danielle Klintowitz (2006), Ermínia Maricato (2006) e Linda Godim (2007). Na visão dessas autoras, *slum* foi utilizado

²⁷ As formulações de Hernando De Soto recebem críticas de autores das mais diversas abordagens. Edésio Fernandes elabora algumas das principais críticas à concepção de regularização fundiária defendida por De Soto. Fernandes (2002) critica a eleição por Hernando De Soto da propriedade privada como única solução para os problemas das áreas informais, de modo que o autor aponta três principais falhas nas formulações teóricas formuladas pelo autor. A primeira delas é que, para Edésio Fernandes, De Soto desconsidera a natureza do sistema jurídico em sua análise sobre a regularização de assentamentos informais. Em contrapartida, o autor defende que o direito de propriedade deve ser tratado à luz de das orientações sociais do direito público urbano e não pelo clássico individualismo da lei civil. A segunda falha apontada por Fernandes (2002) é o entendimento que apenas com o título de propriedade individual os moradores de áreas informais terão acesso à crédito, pois - segundo Fernandes (2002) - uma série de trabalhos demonstram que em muitas áreas informais os moradores mesmo sem titulação já possuem acesso ao crédito e à serviços públicos. Em terceiro lugar, o autor afirma que no reconhecimento de título de propriedade, por si só, não garante integração socioespacial.

por Mike Davis como um conceito guarda-chuva abarcando diferentes tipos de moradias das populações de baixa renda, como podemos ver nas citações abaixo:

Essa indefinição sobre o que se quer dizer quando se evoca a palavra **favela** perpassa todo o livro [Planeta favela], levando a uma **generalização que abrange todos os assentamentos pobres urbanos**. De fato, em inglês, *slum* significa um assentamento precário estigmatizado, o que pode corresponder de cortiços e casas de cômodos até loteamentos precários e/ou clandestinos. Em comum estão os elementos de definição negativa (a falta de infraestrutura, a falta de documentos legais comprobatórios de posse, a falta de espaço vital, de ar, de luz). No caso brasileiro, “favela” é uma das formas específicas de moradia precária dos pobres nas cidades, que tem como característica a ocupação da terra de outrem (pública ou privada). Dessa forma, os dados apresentados sobre a realidade brasileira não correspondem propriamente ao número de moradores em favela, e sim ao de moradores em assentamentos precários de baixa renda de forma geral, abrangendo as próprias favelas, os loteamentos clandestinos e irregulares, os cortiços e moradores de rua (Rolnik e Klintowitz, 2006; *Grifos meus*).

Slum, em Mike Davis (2006), está sempre associado a díade de categorias *informalidade urbana e pobreza urbana*. O trabalho é marcado por uma relação de causa e efeito, no qual o aumento da pobreza gera o aumento da informalidade urbana e, conseqüentemente, da criação de *slums*. A *informalidade*, para este autor, é uma “estratégia de sobrevivência dos pobres urbanos”. Sara Silva (2019), baseada em Milton Santos, problematiza a forma como Mike Davis utiliza a categoria *pobreza*, isto é, de forma estática e absoluta. Para a autora, o conceito de *pobreza* varia em relação ao tempo e ao espaço, tendo que ser relativizado de acordo com o contexto a que estamos nos referindo.

Os trabalhos de Keith Hart, Hernando de Soto e Mike Davis, embora diverjam em alguns pontos na forma como concebem a *informalidade*, podem ser lidas na mesma chave em três aspectos. Em primeiro lugar, as diferentes vertentes entendem a *informalidade* como uma prática, por definição, das populações de baixa renda. E embora a valoração atribuída à informalidade em termos do desenvolvimento seja distinta nos diferentes autores, permanece entre eles uma leitura econômica da informalidade. E, por fim, estabelecem fronteiras rígidas entre o que é *formal* e *informal*. Ao longo da tese, quando faço referência a concepção hegemônica da *informalidade* são a essas características que estou me referindo.

1.2.2 A consolidação de pares de conceitos dicotômicos nos estudos urbanos brasileiros

Os estudos urbanos brasileiros foram construídos com foco na investigação de grandes metrópoles, principalmente, Rio de Janeiro e São Paulo (ROSA, 2009). Duas categorias de análise emergiram nos estudos sobre as cidades supracitadas, a saber, *favela* (Rio de Janeiro) e *periferia* (São Paulo), e se consolidaram como categorias analíticas centrais no debate acadêmico sobre as cidades brasileiras - categorias essas frequentemente tratadas em pares: *favela/cidade*, *asfalto/favela*, *centro/periferia*.

A socióloga Lícia Valladares (2005), no livro *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*, traçou um panorama de como a favela foi investigada desde o início do século XX. Nas palavras da própria autora, realizou *uma sociologia da sociologia da favela*. Ao analisar trabalhos sobre a origem da *favela*, encontrou o que ela chamou de mito de origem, que consiste em narrar a história do surgimento da *favela*, sempre associado à história de Canudos.

(...) a leitura de textos escritos no início do século leva a associar o Morro da Providência, no Rio de Janeiro, ao povoado de Canudos, no sertão baiano. Na verdade, as duas histórias se sobrepõem, pois foram antigos combatentes da guerra de Canudos que se estabeleceram no Morro da Providência, a partir daí denominado Morro da Favella. A maior parte dos comentaristas apresenta duas razões para essa mudança de nome: 1º) a planta favella, que dera seu nome ao Morro da Favella - situado no município de Monte Santos no Estado da Bahia - ser também encontrada na vegetação que recobria o Morro da Providência; e 2º) a feroz resistência dos combatentes entricheirados nesse morro baiano da Favella, durante a guerra de Canudos, ter retardado a vitória final do exército da República, e a tomada dessa posição representando uma virada decisiva da batalha (Valladares, 2005, p.29).

Essa forma de narrar a gênese da *favela*, segundo Lícia Valladares (2005), não estava ancorada apenas nas referências apresentadas na citação acima, mas também sofreu forte influência do livro *Os Sertões*²⁸, de Euclides da Cunha que, à época, exercia um importante papel no pensamento social brasileiro. De acordo com Lícia Valladares (2005), as descrições da favela realizadas, no início do século XX, por escritores, jornalistas e sanitaristas transpuseram a dualidade litoral *versus* sertão, em voga naquele momento, para a oposição entre *favela* e *cidade*.

²⁸ “Os Sertões”, do jornalista Euclides da Cunha, foi publicado em 1902. Trata da Guerra de Canudos (1896-1897) que ocorreu no interior da Bahia entre a comunidade de Canudos liderada por Antônio Conselheiro e o Exército Brasileiro. O livro é dividido em três partes: a terra, o homem e a luta.

(...) estruturadas pelas preocupações políticas relativas à consolidação da jovem República, saúde da sociedade e entrada da modernidade. A favela pertence ao mundo antigo, bárbaro, do qual é preciso distanciar-se para alcançar a civilização. Observadores de uma viagem bem mais próxima do que aos sertões baianos, os jornalistas visitantes dos morros do Rio de Janeiro nas primeiras décadas do século XX também se portam como testemunhas, da mesma forma como Euclides da Cunha o fizera. Como foi possível observar, a dualidade **sertão versus litoral** - presente no discurso do autor de *Os Sertões* - pode ser reencontrada, nas primeiras imagens, transporta para a oposição **favela versus cidade** (Valladares, 2005, p.36, *Grifos meus.*).

Albar Zaluar e Marcos Alvito (2006) afirmaram, em diálogo com Eunice Durham, que a dualidade *cidade versus favela* é uma expressão das análises que defendiam que existiam dois Brasis.

(...) em todos esses autores que escreveram entre 1908 e 1923, o conceito de dualidade está presente no discurso sobre a favela carioca. As origens desse pensamento, na verdade, devem ser buscadas no século passado, referindo-se a oposições englobadoras de cada lado da sociedade brasileira. (Zaluar e Alvito, 2006, p.12).

Os estudos sobre a *periferização* na cidade de São Paulo tem uma trajetória distinta dos estudos sobre as *favelas* cariocas. Se, por um lado, as *favelas* se constituíram como um *problema* a ser resolvido ainda no início do século XX, a questão em torno da periferização de São Paulo passou a ser central na literatura na década de 1970. Os trabalhos pioneiros sobre a cidade de São Paulo trazem um referencial teórico distinto, a saber, as teorias da acumulação capitalista (Rosa, 2009). Vera Telles (2010), na citação a seguir, resume bem o plano de referência utilizado para pensar a cidade de São Paulo.

Produção e consumo, trabalho e reprodução social, exploração e espoliação urbana, classes e conflito social, contradições urbanas e Estado eram noções - e pares conceituais - que circulavam, se articulavam e se compunham em proposições formuladas nas pesquisas e ensaios que então tratavam da moradia popular e dos processos de periferização urbana, que discutiam as relações entre a autoconstrução da moradia e a reprodução do capital, entre desigualdades urbanas e relações de classe, entre migração e pobreza urbana, entre reprodução social e Estado (Telles, 2010, p.56).

A dicotomização da cidade, para Thais Rosa (2009), é uma releitura das análises sobre a pobreza urbana presentes no pensamento social brasileiro.

Arriscaria dizer que tais interpretações, ao pensarem uma cidade dividida, poderiam ser encaradas como uma transposição, para o campo do espaço, daquelas diversas análises que se estruturam sobre uma visão dicotômica da sociedade, dividida em nós/eles, trabalhadores/burguesia, cultura popular/cultura hegemônica, arcaico/moderno, sociedade/Estado etc. Zaluar & Alvito (2003) afirmam que as origens desse pensamento dualista sobre a cidade remontariam às representações, produzidas no século XIX, referentes à existência de “dois Brasís”, um urbano e moderno e outro tradicional, rural, atrasado (...) (Rosa, 2009, *s/p*).

As pesquisas acadêmicas sobre o Rio de Janeiro e São Paulo, em diálogo com as teorias expostas acima, exerceram um importante papel na conceituação/delimitação do que se entende por cidade informal/ilegal nos estudos urbanos brasileiros. Dessa forma, à despeito das diferenças teóricas entre os estudos paulistas e cariocas, esses trabalhos se aproximam no que tange a utilização de pares de conceitos dualistas para pensar as cidades, tais como *cidade formal/informal*, *legal/ilegal*, *cidade/favela*, *centro/periferia*, *morro/asfalto*.

1.2.3 Pensando as cidades do sul para além de conceitos dicotômicos: um espaço constituído de camadas de formalidade/ informalidade

A heterogeneidade das cidades do Sul e a conseqüente insuficiência de conceitos dicotômicos para lidar com elas se constituem, desde os anos 2000, como uma importante questão na literatura sobre ou desde as cidades do Sul²⁹.

No Brasil, em particular, as discussões sobre a heterogeneidade das cidades ocorreram principalmente em torno das diferenças socioespaciais entre as *favelas* (Rio de Janeiro) ou entre as *periferias* (São Paulo), espaços antes tidos como homogêneos. A referida literatura criou uma série de recursos analíticos para fugir dos clássicos conceitos dicotômicos que descrevem a cidade por meio do antagonismo entre espaços, a exemplo, a emergência de categorias tais como *favelas*

²⁹ Quando me refiro a cidades do sul, é importante ressaltar que não tenho como objetivo estabelecer uma dicotomia entre as cidades do sul *versus* cidades do norte, nem tão pouco tratar as cidades do sul como um conjunto homogêneo. Os trabalhos que estamos enquadrando como desde ou sobre as cidades do sul global tem como uma das principais características em comum questionarem a produção do conhecimento, isto é, a análise das cidades tendo como moldes as teorias produzidas nas cidades do norte global.

*consolidadas*³⁰, *periferias consolidadas*³¹, *hiperperiferia*³², *favela-loteamento*³³, *favelas urbanizadas*, embora reconheça a importância das discussões que se estabelecem em torno das categorias supracitadas para a compreensão da heterogeneidade das cidades. Nesta seção tenho como foco me deter a trabalhos que pensem a *formalidade* e a *informalidade* como um continuum.

Essa é uma questão que aparece em pesquisas realizadas em diferentes países do sul global, tais como Brasil (Telles, 2007), Moçambique (Jenkins, 2004), Zimbábue (Kamete, 2004). Há também aqueles trabalhos que não estão focados em um país, em específico, mas tecem comparações entre diferentes cidades localizadas no sul global (Rolnik, 2015; Caldeira, 2017, McFarlane e Waibel, 2012). No que pesem as diferenças que os trabalhos supracitados guardam entre si, eles convergem na emergência de um quadro conceitual que foca na fluidez/transitoriedade/porosidade das fronteiras entre espaços e conceitos.

Nas análises dicotômicas da cidade, trabalhadas na seção anterior, a *formalidade* e a *informalidade* se constituíam como características centrais no que tange a definição polarizada das cidades do sul. Na literatura sobre ou desde as cidades do Sul, a problematização do que se entende por *informal* perpassa boa parte dos trabalhos. A *informalidade* não aparece como uma categoria fixa, definida como um conceito diametralmente oposto à *formalidade*. Há um interesse nas dimensões espaciais e políticas da *informalidade*, em contrapartida às clássicas análises estritamente econômicas (Bautés e Maneiro, 2017).

Ananya Roy, no artigo *Urban informality: toward an epistemology of planning*, realiza uma análise da *informalidade* enquanto categoria política e espacial. A *informalidade*, para essa autora, é um modo de urbanismo, ou seja, um conjunto de transações que articulam economias e espaços distintos. Nas palavras de Ananya Roy,

(...) a informalidade deve ser entendida como um idioma de urbanização, uma lógica pela qual o valor espacial diferencial é produzido e gerenciado (Roy e Alsayyad, 2004). A informalidade urbana não se restringe ao espaço delimitado da favela ou do trabalho desproletarizado/empreendedor; em vez disso, é **um modo de produção do espaço** que conecta as geografias aparentemente separadas da favela e do subúrbio. A fragmentação do urbanismo não ocorre na fissura entre formalidade e

³⁰ A categoria favela consolidada foi utilizada desde a década de 1980 no Rio de Janeiro, no âmbito do programa Favela-Bairro.

³¹ A categoria periferia consolidada é utilizada por Saraiva (2008).

³² A categoria hiperperiferia é utilizada por Marques e Torres (2001).

³³ A categoria favela-loteamento foi proposta por Lago (2003).

informalidade, mas sim, de modo fractal, dentro da produção informal do espaço. A urbanização informal é tanto a competência dos cidadãos ricos quanto dos favelados (Roy, 2017, p.16).

Ananya Roy (2005), como vemos na citação acima, problematiza a concepção de *informalidade* como uma prática diretamente associada à pobreza, restrita aos ditos *espaços dos pobres na cidade* (favelas, periferias e afins), contrariando uma leitura corrente da *informalidade* urbana nas ciências sociais brasileira. É, ao contrário, uma prática que perpassa toda a sociedade. O que difere, para a autora, é a forma em que o Estado lida com a *informalidade* praticada pelas diferentes classes sociais. Nessa perspectiva, a *informalidade* e *formalidade* não são setores opostos, mas um continuum que tem suas fronteiras fluídas e definidas situacionalmente de acordo com interações entre o Estado e distintos atores políticos.

A arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (2015) em concordância com as formulações de Ananya Roy defende que, não só no Brasil, mas em diversas cidades ao redor do globo, as definições do *formal/informal*, *legal/ilegal* são cambiantes, sendo construídas por meio de *pressões, mediações políticas e camadas de legalidade*. A ideia de *camadas de legalidade* é de suma importância para a compreensão da necessidade de emergência de um novo quadro conceitual não dualístico para entender as cidades do Sul. Raquel Rolnik (2015) localiza camadas de legalidade na atribuição do termo *ilegal* a assentamentos populares ao redor do globo, embora estes não tenham surgido propriamente de uma violação da lei. A atribuição do *status* de *ilegal* em muitos casos advém da sobreposição de ordens jurídicas, como o embate entre direito costumeiro com o direito estatal, frequentes em países da África subsaariana, ou na *sobreposição de esferas distintas dentro do mesmo campo jurídico e governamental*, presente com frequência nas cidades latino-americanas.

Comprar, de pequenos proprietários e agricultores, pequenos lotes de terra nos limites das zonas urbanas é uma das formas mais difundidas de produção de assentamentos urbanos em várias regiões do mundo. Essas vendas normalmente são legais, já que acordos de compra e venda são feitos com testemunhas e registrados em cartórios. O comprador tem um documento que comprova a compra legal, mas, muitas vezes, o parcelamento é ilegal porque viola a legislação de zoneamento e parcelamento do solo ou porque o proprietário da gleba não demandou (ou não recebeu) um alvará para parcelar. Esse tipo de legalidade/ilegalidade é muito comum na América Latina (loteamentos irregulares ou clandestinos no Brasil) e na Ásia (colônias não autorizadas em cidades na Índia) nesse caso, não se trata de sobreposição de ordens jurídicas distintas, mas de sobreposição de esferas distintas dentro do mesmo campo jurídico e governamental (Rolnik, 2015, p.176).

Raquel Rolnik (2015) defende que o caráter negociável do que é *formal/informal* contribui para a construção de territórios que se definem pela indeterminação. Os moradores dessas áreas vivem no que a autora chama de *permanente transitoriedade*, espaços que se constituem como reserva de mercado e podem ser manejados (expulsões, regularização, transferências) de acordo com o interesse seja do Estado ou mesmo do mercado.

1.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O termo regularização fundiária é utilizado para designar distintas intervenções públicas, tendo em vista que a política de regularização tem uma importante ação na construção do espaço no Sol Nascente e no Pôr do Sol. Antes de avançarmos na análise da dinâmica de produção das duas regiões, é necessário realizar uma delimitação do conceito de regularização fundiária.

Há na literatura um debate sobre a concepção teórica que deve orientar a formulação de políticas de regularização fundiária. As duas principais correntes teóricas em voga sobre o tema são: a transferência do título de propriedade como ferramenta de inclusão à economia urbana (De Soto, 2001) e, a segunda, regularização fundiária como concretização do direito à moradia e à cidade (Alfonsin, 2007; Fernandes, 2007).

A corrente teórica que defende o título de propriedade como inclusão à economia urbana tem base na concepção de informalidade defendida por Hernando De Soto, apresentada acima. Nessa perspectiva, a regularização fundiária consistiria apenas na transferência do título de propriedade aos moradores de áreas irregulares, pois a transformação da moradia localizada no setor informal, em propriedade plena, seria a melhor forma de ressuscitar o capital morto dos pobres (Neri, 2003). Os defensores dessa perspectiva apoiam que a propriedade plena é determinante e diretamente associada à valorização dos imóveis e à realização de melhorias habitacionais.

As teses de Hernando De Soto (2001) têm influenciado a formulação de políticas de regularização fundiária em países como Peru, El Salvador, Romênia, Filipinas e Egito (Fernandes, 2006). No Brasil, há alguns casos de projetos de regularização fundiária orientados pelas teses de Hernando De Soto, tal como o Projeto Cantagalo, no Rio de Janeiro, iniciado em

2008. Esse projeto foi liderado pela iniciativa privada, especificamente pelo Instituto Atlântico³⁴. O presidente do referido instituto, o economista Paulo Castro, escreveu o livro *O galo cantou: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*, no qual analisou os três primeiros anos de aplicação do projeto. Paulo Castro (2011) definiu o Projeto Cantagalo como uma iniciativa de regularização fundiária, que buscou “integrar” a favela do Cantagalo e o bairro de Ipanema por meio da concessão de titulação definitiva de propriedade aos moradores. A influência de Hernando De Soto (2001) fica evidente nos objetivos do projeto: *valorização dos imóveis, acesso ao mercado de crédito, aumento da arrecadação fiscal e melhoria da qualidade dos investimentos nos imóveis pelos moradores, a partir da segurança adquirida com o título de propriedade* (Castro, 2011).

Juliana Cunha (2014) e Alex Magalhães (2013) realizaram pesquisas na favela do Cantagalo, afirmando nos seus trabalhos que o Projeto Cantagalo se resumiu à emissão e à entrega de 44 títulos, em um universo de 1.485 unidades habitacionais. Os autores afirmaram também que a construção de infraestrutura urbana ficou a cargo de políticas estatais. Alex Magalhães (2013) criticou, dentre outros fatores, a classificação do Projeto Cantagalo como de regularização fundiária, pois - para o autor, ao focar apenas na outorga de títulos de posse da terra, não incorporou o conceito contemporâneo de regularização³⁵.

(...) a regularização fundiária constitui uma política reclamada por segmentos bastante diferenciados do espectro político e social, logo há sempre que se investigar que concepções de regularização subjazem a tais reivindicações, desnaturalizando a enganosa imagem de unidade oferecida por uma nomenclatura comum. No caso específico do Projeto Cantagalo, a análise demonstra tratar-se de uma proposta de titulação - aquém, portanto, de representar uma de regularização - bem como de uma proposta encabeçada e articulada por segmentos econômica e politicamente poderosos, que nela se engajarem militantemente (Magalhães, 2013, p.14).

As críticas de Alex Magalhães (2013) ao Projeto Cantagalo ilustram a querela política e acadêmica que se estabeleceu sobre a definição do conceito de regularização fundiária. Nessa perspectiva, autores como Betânia Alfonsin (2007) e Edésio Fernandes (2007) defendem que a

³⁴ O Instituto Atlântico é uma organização não governamental, com sede no Rio de Janeiro. Trabalha com proposição de políticas públicas de acordo com os princípios da economia de mercado.

³⁵ O conceito contemporâneo de regularização fundiária, para Magalhães (2013), refere-se ao conceito utilizado por especialistas como Betânia Alfonsin, em publicações técnicas do Ministério das Cidades e na Lei Federal 11.977/2009. Essa concepção será trabalhada nas próximas páginas desse projeto.

regularização fundiária não deve se à transferência de título. Em contrapartida, os autores supracitados acionam o debate do direito à cidade para embasar uma concepção de regularização fundiária que integre um conjunto de políticas sociais, ambientais e urbanísticas.

O conceito de direito à cidade foi cunhado pelo sociólogo francês Henri Lefebvre, posteriormente, debatido (e reconceituado) por pesquisadores como o geógrafo David Harvey e em mobilizações internacionais, como a Carta Mundial pelo direito à cidade³⁶. Henri Lefebvre (2001; 2008) analisou a *lógica de produção das cidades no sistema capitalista*. Para o autor, essa *lógica* conforma os espaços³⁷ urbanos. Nesse cenário de mercantilização, o autor aciona o direito à cidade como uma ruptura com a ordem urbana capitalista. Dessa forma, conceito lefebvriano do direito à cidade pode ser entendida como uma (...) *plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade* (Trindade, 2012, p.140).

A construção de uma nova sociedade urbana, para Henri Lefebvre (2001), requer um rompimento com as relações de produção capitalista e uma nova redefinição das (...) *formas, funções e estruturas da cidade (econômicas, políticas, culturais etc.), bem como as necessidades sociais inerentes à sociedade urban* (Lefebvre, 2001, p.105). Em outras palavras, na ótica lefebvriana, o direito à cidade (...) *não se refere ao direito de uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim a uma vida muito diferente, em uma sociedade, por sua vez, muito diferente, onde a lógica de produção do espaço urbano esteja subordinada ao valor de uso e não ao valor de troca* (Trindade, 2012, p.141).

Edésio Fernandes, um importante teórico da questão urbana no Brasil, no artigo *Construting 'The Right to the city' in Brazil* (2007), analisou a construção dos aspectos legais do conceito de direito à cidade utilizado nos marcos jurídicos brasileiros. Tendo como base o conceito de direito à cidade formulado por Henri Lefebvre e por autores que estão nesse debate (como David Harvey), o autor afirma que o conceito de direito à cidade é geralmente entendido

³⁶ A “Carta Mundial pelo direito à cidade” é um manifesto escrito no Fórum Social Mundial de 2006. Este é um documento de referência para os movimentos sociais em prol da questão urbana. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso: 20/09/2016.

³⁷ Lefebvre (2008) questiona a abordagem que concebe a produção do espaço como algo “neutro”, pois - para ele, o espaço é algo intrinsecamente político e estratégico, visto que esse resulta de articulações entre aspectos econômicos, políticos e sociais. “(...) O espaço é político e ideológico. É uma representação literalmente povoada de ideologia. Existe uma ideologia do espaço. Por quê? Porque esse espaço, que parece homogêneo, que parece dado de uma vez na sua objetividade, na sua forma pura, tal como o constatamos, é um produto social (...)” (Lefebvre, 2008:62).

como uma associação entre uma perspectiva filosófica e política, fornecendo-nos elementos socioeconômicos, culturais, políticos e ideológicos para o entendimento da urbanização. Entretanto, para Edésio Fernandes, os autores supracitados não analisaram os aspectos legais do direito à cidade, isto é, como pode ser traduzido em políticas públicas.

No Brasil, a problemática do direito à cidade esteve presente nos debates realizados por movimentos sociais em prol da reforma urbana³⁸. As reivindicações desses movimentos contribuíram para o alcance, nos últimos vinte anos, de avanços significativos no âmbito jurídico e institucional nas políticas urbanas (Rolnik, Reis e Hirata, 2010), tais como: os artigos 182³⁹ e 183⁴⁰ da Constituição de 1988, o Estatuto da cidade de 2001⁴¹ e criação do Ministério da Cidade⁴². Essas ferramentas legais foram consideradas por Betânia Alfonsin (2007) e por Maria D’Ottaviano e Sérgio Silva (2009) como “um novo paradigma legal” na política urbana brasileira.

O Estatuto da cidade, após onze anos de tramitação, regulou os artigos 182 e 183 da

³⁸ O movimento em prol da reforma urbana no Brasil tem início na década de 1960, porém é interrompido com o golpe civil militar de 1964. O tema da reforma urbana voltou à tona em 1988, no período da Constituinte, quando um grupo de movimentos sociais, entidades profissionais, sindicatos se uniram para elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição com o objetivo de transformar o perfil desigual das cidades brasileiras. (ROLNIK (Rolnik, 2009; Saule Jr., 2010).

³⁹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 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. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (Brasil, 2016).

⁴⁰ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe a o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (BRASIL, 2016).

⁴¹ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

⁴² O Ministério das Cidades foi criado em 2003, na gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), como uma resposta às demandas dos movimentos sociais em prol da reforma da urbana. Em 2019, no Governo de Jair Messias Bolsonaro (2019 - 2022), o Ministério das Cidades foi fundido com o Ministério da Integração Nacional, compondo o Ministério do Desenvolvimento Regional. Em 2023, na presidência de Luís Inácio Lula da Silva (2023 -), o Ministério das Cidades foi recriado.

Constituição federal de 1988 que dispõe sobre a função social da propriedade e da cidade, consolidando a regularização fundiária como uma das principais diretrizes da política urbana no Brasil (Gonçalves, 2009). Apesar da importância da regularização fundiária no Estatuto da Cidade, o termo só recebe uma conceituação em 2009, por meio da Lei 11.977⁴³:

Art 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009).

A concepção de regularização fundiária, descrita acima, está associada com o *novo paradigma legal*, baseada na função social da propriedade e da cidade (Alfonsin, 2007; D’Ottaviano e Silva, 2009) e representou uma materialização do direito à cidade em termos legais, e não apenas políticos (Fernandes, 2007). Nesse sentido, Thiago Trindade (2012) defende que:

(...) é impossível garantir o direito à cidade para as camadas mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico sem a adoção, por parte do Estado, de uma política urbana rigorosamente pautada pela defesa dos interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais de propriedade. Do ponto de vista jurídico, isso requer a incorporação do princípio da função social da propriedade, justamente com o intuito de regular o uso da propriedade e do solo urbano, coibindo assim a prática da especulação imobiliária. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade impõe restrições ao direito individual de propriedade para garantir um mínimo de segurança e bem-estar aos cidadãos excluídos do mercado formal de habitação, ou seja, daquelas pessoas que não conseguem pagar por uma boa localização. *Por isso, entendemos que o direito à cidade somente se justifica do ponto de vista jurídico na perspectiva da função social da propriedade urbana* (Trindade, 2012, p.149-150, *Grifos meus*).

Segundo Betânia Alfonsin (2007), o *novo paradigma legal* ao subordinar o direito de propriedade à sua função social representou uma ruptura com a *concepção liberal*, hegemônica no ordenamento civil brasileiro no século XX, que defendia o direito de propriedade *absoluto, exclusivo e perpétuo*.

Outra característica importante desse *novo paradigma legal* é o destaque que os municípios adquiriram na elaboração da política urbana local, por meio do instrumento do Plano

43 A lei 11.977 dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e sobre a regularização fundiária de assentamentos irregulares localizados em áreas urbanas.

Diretor Municipal, e na implementação da política (Alfonsin, 2007; Fernandes, 2006; Gonçalves, 2009).

Essa alteração no ordenamento jurídico foi acompanhada também de um “empoderamento” dos municípios brasileiros, que passaram a ter 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 da Constituição Federal), bem como, no exercício da competência comum com a União e os Estados, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”(art. 23, ix da Constituição Federal) (Alfonsin, 2007, p.73).

Os trabalhos que abordaram a política de regularização, à nível municipal, podem ser classificados em dois principais eixos analíticos, a saber, a execução/efetividade dos princípios e instrumentos da política de regularização fundiária federal a nível municipal (Costa *et al.*, 2014; Frota, 2008; Oliveira, 2015) e o cotidiano de moradores de áreas em processo de regularização (Cunha, 2012; Eckert e Silva, 2006).

Sandra Costa *et al.* (2014) e Henrique Frota (2008) possuem o interesse comum de verificar como instrumentos de regularização fundiária propostos na legislação federal são implementados pelos governos municipais. O primeiro estudou a cidade de Pontas das Pedras, no Amazonas, e o segundo, Fortaleza, no Ceará. Ambos os trabalhos analisaram os Planos Diretores⁴⁴ das referidas cidades. A construção do Plano diretor de Pontas das Pedras, segundo Sandra Costa *et al.* (2014), não tinha por meta estabelecer as diretrizes urbanas do município, mas apenas atender a obrigatoriedade da construção do plano, previsto no Estatuto da Cidade. A autora demonstra também que a concepção de regularização fundiária do município consiste apenas na transferência do título de propriedade para àqueles que ocupam áreas irregulares. A legalização da propriedade, para a autora, contribuiu para alguns investimentos em infraestrutura. Entretanto, não se pode falar em valorização pelo mercado imobiliário.

Henrique Frota (2008), por sua vez, demonstra as disputas em torno da construção do plano diretor de Fortaleza, principalmente entre os gestores públicos e os movimentos sociais. Um dos objetivos do autor era analisar a participação dos movimentos sociais na construção do plano diretor, isto é, investigar como a gestão coletiva prevista no Estatuto da cidade ocorreu no

⁴⁴ O Plano diretor é um instrumento proposto no Estatuto da Cidade, que consiste em um conjunto de princípios e regras orientadores da política de desenvolvimento e expansão dos municípios e do Distrito Federal. Um dos fatores que deveriam compor os planos diretores municipais é uma explicitação de sua política de regularização fundiária.

referido município. O autor demonstra que a população organizada se apropriou dos instrumentos de regularização fundiária. Essa questão é importante para o autor, pois esse processo de apropriação contribuiu para desenvolver uma *pedagogia* que se transformou na *mola mestra* do processo de mudança no cenário político local. *A utilização de mecanismos jurídicos aliados à participação popular tem certamente qualificado as intervenções das comunidades organizadas, o que acarreta uma maior possibilidade de disputa das políticas públicas* (Frota, 2008, p.1588).

A despeito dos avanços de participação dos moradores na construção da política urbana, Henrique Frota (2008) afirma que ainda há uma postura tecnicista e excludente entre os planejadores urbanos, de modo que alguns chegaram a recusar a participação nos debates públicos sob a afirmação que não cabe a população interagir à política urbana.

Suzana Oliveira (2017) analisou a implementação da política de regularização fundiária na Região Administrativa Estrutural, no Distrito Federal, cidade localizada a 7 km do centro de Brasília. A autora defende a tese de que a Regularização da Cidade Estrutural possibilitou o acesso de parte da população à infraestrutura e a serviços públicos, ao mesmo tempo que acentuou e acirrou a especulação e a valorização imobiliária, de modo que a autora afirma que

(...) a tipologia de moradias existentes atualmente demonstra que há sim esse processo de “expulsão” dos moradores originais para moradores com poder aquisitivo melhor que proporciona melhorias nas residências. Isso reforça a tendência da pressão imobiliária que se tornará cada vez maior ao se colocar uma nova classe social, que pressionará fortemente para mudança do padrão espacial da cidade, especialmente com a desativação do lixão. O que se percebe com a pesquisa de campo realizada é que o mercado se apropria da valorização decorrente das ações públicas, da implantação de infraestruturas urbanas, e dos equipamentos públicos urbanos, não revertendo à coletividade tal valorização. O proprietário do imóvel, ao dispor sua “moradia mercadoria” no mercado, aufere renda daquilo que não produziu. Com isso, esse padrão de apropriação da valorização espacial acaba por aprofundar a exclusão e desigualdade socioterritorial marcadamente expressa em Brasília, sobretudo na Cidade Estrutural (Oliveira, 2017, p.197).

Os trabalhos de Juliana Cunha (2012) e Cornelia Eckert e Roberto Antônio Silva (2006) têm como objetivo analisar o cotidiano dos moradores em áreas em processo de regularização, respectivamente, no Complexo-Pavão-Pavãozinho-Cantagalo no Rio de Janeiro e na Vila Batista Flores, em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Ambos os trabalhos concluem que apesar dos moradores viverem em uma situação de irregularidade comum, as condições de regularização são heterogêneas, pois possuem condições econômicas, tempos de moradia, estilos de vida, perspectivas e interesses distintos. Em contrapartida, o Estado é tratado nos dois trabalhos como

uma instituição homogênea. Apesar de citarem uma gama de agentes estatais (Polícia, Defensoria Pública, Decretos, fiscais da Prefeitura) envolvidos no processo de regularização fundiária, não se trata do papel desempenhado por cada um, o que se faz é tratá-los de forma unívoca como ação estatal.

A regularização fundiária, como mostramos nesta seção, é um conceito em disputa teórica e política. Nos marcos jurídicos federais, há uma consolidação de uma visão de regularização fundiária associada ao conceito de direito à cidade baseada, entre outros aspectos, na função social da propriedade e na gestão coletiva da cidade. Entretanto, nos municípios onde a política acontece, há uma heterogeneidade de concepções sobre regularização.

Neste capítulo traço um panorama geral de como ocorreu a expansão de Ceilândia, originando o Sol Nascente e o Pôr do Sol. Neste panorama, nota-se que a produção do espaço de ambas as localidades ocorreu na interação entre a autoconstrução e a regularização fundiária. Dessa forma, estabelecemos - em primeiro lugar - um diálogo com a literatura sobre formalidade e informalidade. Tendo como referência a literatura sobre e desde as cidades do sul global, explicito que nesta tese entendo a formalidade e a informalidade como um continuum, e que as fronteiras de ambas vão sendo construídas situacionalmente. Em seguida, demonstro como o conceito de regularização fundiária, nos marcos jurídicos federais, estão embasados no conceito de direito à cidade. Nos municípios brasileiros, entretanto, há uma heterogeneidade nas formas de implementar a política de regularização fundiária.

CAPÍTULO 2 - CONDOMÍNIOS SOL NASCENTE E PÔR DO SOL: a transição de área rural para área urbana

Neste capítulo, analiso - primeiramente, como o Estado definiu e delimitou o que era área rural e área urbana na Ceilândia. E, conseqüentemente, quem e como podia ou não habitar os referidos espaços. Em seguida, discorro sobre como a área rural de Ceilândia foi sendo parcelada, isto é, como a população foi atribuindo usos distintos dos estabelecidos pelo Estado àqueles espaços (principalmente, o uso para moradia). A utilização da área rural de Ceilândia para fins de moradias traz consigo a emergência de novas categorias para classificar aqueles espaços, que paulatinamente vão deixando de ser conhecidos como área rural para serem classificados localmente como Condomínio Sol Nascente e Condomínio pôr do Sol.

2.1 SOBRE OS USOS DA TERRA ESTABELECIDOS PELO ESTADO NA ÁREA RURAL DE CEILÂNDIA

Neste e nos próximos tópicos analiso as legislações que regiam o uso da terra na área rural de Ceilândia. Analiso como o que era rural e urbano para o GDF. Ressalto que não entrarei em discussões sociológicas sobre a definição do que é rural e o que é urbano. A ideia é perceber quem e como pode ou não habitar de forma legítima a área rural de Ceilândia. Tendo como objetivo analisar as classificações e os usos da terra atribuídos pelo Estado à área rural de Ceilândia, realizei pesquisa nas bases de dados do Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal (SINJ-DF) e no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), buscando localizar os marcos jurídicos que regulavam a área supracitada. A pesquisa foi realizada tendo como marco temporal o período entre 1971 (ano de criação de Ceilândia) e 2019 (ano de Criação da Região Administrativa do Sol Nascente e do Pôr do Sol). As palavras-chaves utilizadas foram: *Área rural Distrito Federal, Área rural de Ceilândia, Zona Rural de Ceilândia, Núcleo Rural de Ceilândia, Chácara(s) em Ceilândia, setor de chácaras da Ceilândia, setor de chácaras do PSul, Setor de chácaras do PNorte, Núcleo Rural PSul e Núcleo Rural PNORTE*⁴⁵.

⁴⁵ P Sul e P Norte são dois setores localizados na Região Administrativa de Ceilândia.

O estabelecimento das primeiras chácaras na área rural de Ceilândia remonta da década de 1970 (NEGRET, 2018; ROCHA, 2014). As chácaras em questão eram propriedades da União⁴⁶, geridas pela extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal⁴⁷ (FZDF), cedidas aos chacareiros. Conforme pesquisa no DODF e no SINJ, no período entre 1971 a 1996, não havia um marco legal específico que regulamentasse o uso e a ocupação do solo especificamente na área rural de Ceilândia. O Decreto nº 2739, de 16 de outubro de 1974, era a legislação responsável por *estabelecer as normas de uso, concessão, distribuição e arrendamento de terras na área rural do Distrito Federal* (Brasília, 1974). O Distrito Federal, de acordo com a legislação supracitada, era dividido em: área Metropolitana, áreas das *Cidades-Satélites*⁴⁸ e área rural.

Art 1º - O Distrito Federal, para efeito de utilização de suas terras e do disposto no presente Decreto, fica dividido nas seguintes áreas:

- a) - Área Metropolitana, compreendida pela bacia formadora do Rio Paranoã, circunscrita pela Estrada Parque do Contorno, - EPCT-, isto é, dentro dos limites da chamada Caixa Sanitária, e se constitui das áreas urbanas que integram o Plano Urbanístico de Brasília.
- b) - Áreas das Cidades Satélites;
- c) **Área Rural que abrange toda a área restante** (Brasília, 1974. *Grifos meus.*).

No Distrito Federal, a área rural era definida pela exclusão da área metropolitana (as áreas urbanas do Plano Urbanístico de Brasília) e da área das *idades satélites*.

A exploração das terras localizadas na área rural de Ceilândia, tratando-se de terra pública, ocorria mediante contrato de arrendamento firmado entre o chacareiro e a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, órgão executivo da Secretaria de Agricultura e Produção do Distrito Federal. Os contratos de arrendamento eram a) pessoal; b) transferíveis. A cessão do contrato poderia ocorrer após dois anos de vigência, mediante autorização da FZDF. Exceto em caso de morte, a transferência seria autorizada para os herdeiros: c) precários e d) onerosos (o pagamento era anual

⁴⁶ Para a construção de Brasília, no início dos anos 1960, as fazendas localizadas na região foram desapropriadas e incorporadas ao Patrimônio da Terracap.

⁴⁷ A Fundação Zoobotânica do Distrito Federal era a administradora das terras localizadas em áreas rurais, pertencentes à TERRACAP. A referida Fundação foi extinta pelo Decreto nº 20976, de 27 de janeiro de 2000.

⁴⁸ Cidades satélites era a principal categoria empregada para se referir às atuais regiões administrativas no Distrito Federal. Em 1998, o Governo de Cristovam Buarque (PT), no emprego desta categoria em documentos oficiais e eventos oficiais foram proibidas. No capítulo 5 desta tese, trago mais detalhes sobre a utilização desta categoria.

correspondia ao valor de 5% do salário-mínimo vigente, por hectare ou fração). O prazo do contrato era de 15 anos, renovável por igual período.

O Decreto supracitado vigorou até 1979, quando foi publicado o Decreto nº 4802, de 06 de setembro de 1979. No novo Decreto a definição de rural mudou, conforme citação a seguir:

Art 1º - Considera-se Área Rural, para os efeitos de utilização das terras do Distrito Federal e aplicabilidade das normas estabelecidas neste Decreto, **todas as terras que não incidirem na Área Urbana, inclusive Área das Cidades Satélites**, constantes do Plano Urbanístico de Brasília (Brasília, 1979. *Grifos meus*).

O conceito de rural no novo Decreto, embora operado na base da exclusão como no Decreto anterior, ao abarcar as áreas das *ciudades-satélites* que não incidirem na área urbana, traz a possibilidade de criação de núcleos rurais dentro dessas regiões, tendo em vista que a legislação em questão estabelecia que as glebas da área rural poderiam ser classificadas em áreas isoladas, áreas para reflorestamento e lotes rurais - estes últimos podendo ser organizados em núcleos rurais. Em termos de contrato de arrendamento, o novo Decreto segue as mesmas regras do Decreto anterior, exceto o prazo para a cessão de direitos que mudou de 2 anos para 5 anos.

No Governo Cristovam Buarque (1995-1999) foram criadas, pela primeira vez, uma série de legislações (PDOT/1997, Lei nº 1002/1996, Decretos nº 19.717, Decreto nº 19.718) que legislavam especificamente sobre a área rural de Ceilândia.

Em primeiro lugar, para entender a classificação estatal do território, analisarei o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), um dos instrumentos básicos de política territorial do Distrito Federal⁴⁹. O PDOT estabeleceu os princípios e as diretrizes do ordenamento territorial do Distrito Federal, e definiu o macrozoneamento da cidade. O PDOT é criado por lei complementar, de iniciativa do Poder executivo, e necessita de revisão a cada 10 anos. No Governo Cristovam

⁴⁹ Wanderson Nascimento (2017) chama atenção para o fato de Brasília, enquanto cidade planejada, possuir dispositivos de ordenamento territorial desde 1977. O autor elencou os seguintes dispositivos: Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição do Distrito Federal (PLANIDRO) (1970); o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB) (1974); PEOT (1978), POT (1995), Brasília Revisitada (1987) e POUZO (1990). Atualmente, para além do PDOT, o DF conta com os seguintes instrumentos de política territorial: os Planos Diretores Locais (PDLs), o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Buarque (PT), o PDOT/1992⁵⁰ foi revisado gerando o PDOT/1997⁵¹, que teve vigência até 2009, quando foi aprovado nova revisão. O período de vigência do PDOT/1997 sobrepõe ao período no qual remonta o aumento da utilização dos espaços onde, hoje, localiza-se o Sol Nascente e o Pôr do Sol para fins habitacionais, em detrimento do uso agrícola da terra.

Em termos de definição do uso e ocupação do solo, o PDOT/1997 tem como uma de suas diretrizes a defesa da conservação das áreas rurais nas fronteiras entre as regiões administrativas, atuando como uma espécie de cinturão verde⁵². A proteção aos mananciais é outra diretriz central no PDOT/1997, de modo que o documento prevê restrições ao uso e a ocupação do solo em áreas de mananciais, buscando evitar a expansão urbana nessas áreas. A sustentabilidade ambiental é uma grandeza acionada ao longo de todo o documento para justificar a escolha das diretrizes supracitadas.

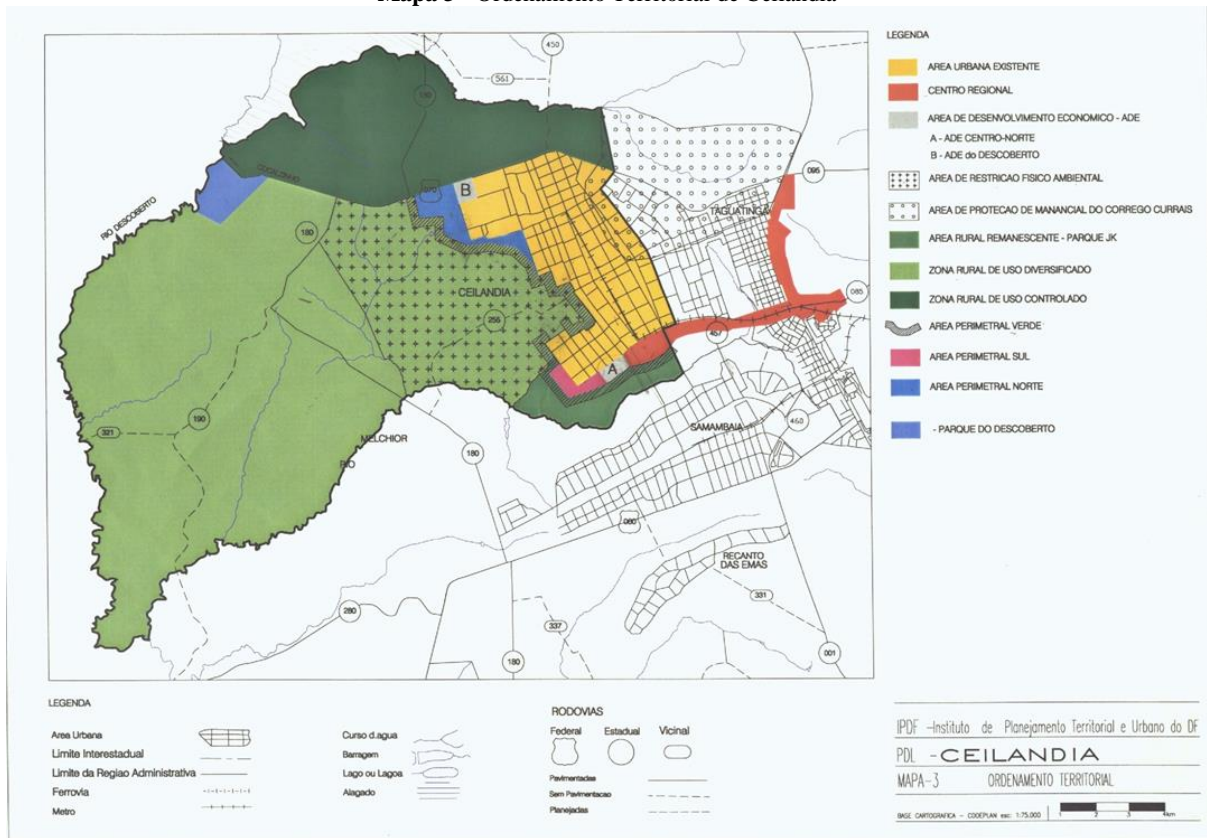
No PDOT/1997, o território de Ceilândia foi dividido em três zonas: urbana de dinamização, rural de uso controlado e rural de uso diversificado. A Zona Urbana de Dinamização é toda (...) *a área já urbanizada e aquela que será urbanizada como de expansão urbana prioritária* (Brasília, 1997). A Zona Rural de Uso Controlado consistia em uma porção territorial voltada à (...) *atividade agropecuária consolidada que, em função de seu grau de sensibilidade ambiental e da necessidade de preservação de seus mananciais, terá seu uso restringido* (Brasília, 1997). Já a Zona Rural de Uso Diversificado era uma porção territorial em que permitia (...) *além do uso agropecuário, a instalação de atividades agroindustriais e de lazer* (Brasília, 1997).

⁵⁰ O PDOT/1992 foi estabelecido pela Lei Complementar nº 353 de 18 de novembro de 1992. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/23197/Lei_353_18_11_1992.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%20353%2C%20DE%2018%20DE%20NOVEMBRO%20DE,Urbano%20do%20Distrito%20Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.

⁵¹ O PDOT/1997 foi estabelecido pela Lei complementar nº 17 de 28 de janeiro de 1997. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51847/Lei_Complementar_17_28_01_1997.html#:~:text=Art.,do%20territ%C3%B3rio%20do%20Distrito%20Federal.

⁵² Embora alguns trabalhos se refiram à área rural de Ceilândia como um cinturão verde, ressalto que nenhuma legislação aqui analisada utiliza essa categoria. Em outras palavras, essa não é uma categoria empregada pelo Estado para se referir à área rural de Ceilândia.

Mapa 3 - Ordenamento Territorial de Ceilândia



Fonte: PDL- RA-IX

Para além da segmentação de Ceilândia, de acordo com o macrozoneamento do PDOT/1997 (zona urbana de dinamização, zona rural de uso controlado e zona rural de uso diversificado), no Governo Cristovam foram criadas outras legislações (Lei nº 1002/1996, Decretos nº 19.717, Decreto nº 19.718) que classificavam o território em núcleos rurais, áreas especiais de proteção ambiental e área de risco físico ambiental. Dessa forma, apesar de possuírem características semelhantes como, por exemplo, serem compostos de chácaras, as áreas onde hoje se desenvolveu o Sol Nascente e o Pôr do Sol, são classificadas pelo Estado de formas distintas. As diferentes classificações atribuídas ao território estão associadas a regras de uso e ocupação do solo distintas, regras essas que, em algumas situações se sobrepõem, e em outras até se contradizem. Analisar essas diferentes classificações foi fundamental para compreender como a

transição de área rural para área urbana, a nível estatal, envolveu uma série de processos distintos essenciais para a formalização do Sol Nascente e do Pôr do Sol.

2.1.1 Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek (ARIE/JK): a classificação antecedente ao Pôr do Sol

A ocupação por chácaras da área onde se desenvolveu o Pôr do Sol ocorreu desde fins da década de 1970. No PDOT/1997, essa área passou a ser classificada, pelo Estado, como uma área especial de proteção localizada dentro da Zona Urbana de Dinamização, isto é, era uma área rural remanescente dentro de uma área urbana. As áreas especiais de proteção estavam sujeitas a uma regulação do uso e ocupação do solo diferenciada do resto da porção territorial na qual estavam inseridas. Essa área especial de proteção integrava a Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek (ARIE/JK) que abrangia (...) *as microbacias dos Córregos Cortado e Taguatinga e do Ribeirão Taguatinga, até a confluência deste com os Córregos do Vale e Gatumé, nas Regiões Administrativas de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia* (Brasília, 1996).

A ARIE/JK foi criada pela Lei nº 1002, de 02 de janeiro de 1996, no Governo de Cristovam Buarque (PT), e tinha como objetivo prioritário a *preservação do ecossistema daquela área*, permitindo apenas três tipos de atividades na região: *recreação e lazer, atividades agropecuárias e verticalização da produção*⁵³ *Educação ecológica e ambiental* (Brasília, 1996). A utilização da área deveria ser regida por Plano Diretor que segue as seguintes diretrizes:

- I - **Manejo e recuperação das matas ciliares**, com **reflorestamento** das áreas degradadas;
- II- **Proteção** dos refúgios naturais da fauna;
- III-**proteção** das nascentes e do perímetro das áreas de drenagem dos cursos de água, disciplinando a recepção dos efluentes sanitários, das águas servidas e pluviais, visando a recuperação da qualidade de suas águas;
- IV- **Recuperação do ecossistema** natural remanescente;
- V-desenvolvimento de **programas de observação ecológica, de pesquisa sobre o ecossistema local e de educação ambiental**;
- VI- Definição de espaços para a prática de lazer e recreação e dos equipamentos correspondentes;
- VII- **disciplinamento de todas as atividades previstas, compatíveis com a finalidades dispostas no art. 3º desta Lei**, contemplando, inclusive:

⁵³ Verticalização da produção, de acordo com o PDOT/1997, é “(...) toda ação que objetive valorizar o trabalho e o trabalhador, viabilizando processos que permitam a produção, o beneficiamento e a comercialização oportuna de produtos da agricultura familiar” (Brasília, 1997).

- a) Zoneamento quanto às áreas a serem cultivadas com monitoramento, recuperadas para preservação, mantidas intactas de uso restrito, de uso comunitário e outras;
- b) Fiscalização das diversas atividades e respectivas responsabilidades;
- c) Plano de utilização das áreas agrícolas aprovado pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (Brasília, 1996, *Grifos meus*).

Os usos da terra atribuídos pelo Estado estavam associados principalmente à proteção e à recuperação do meio ambiente, como demonstra as diretrizes expostas acima. Embora as *atividades agropecuárias* e de *verticalização da produção*, isto é, as atividades produtivas fossem permitidas na ARIE/JK, estavam subordinadas ao objetivo central de proteção e recuperação do ecossistema local.

Em relação às chácaras já estabelecidas nas áreas abrangidas pela ARIE/JK, a Lei 1002/1996 previa a regularização delas desde que cumprissem com a função social da terra e as atividades desenvolvidas fossem compatíveis com a preservação ambiental. A legislação, por exemplo, não prevê medidas de incentivo à produção agropecuária (linhas de crédito, incentivo a compra de equipamentos agrícolas) como ocorre nas legislações que analisaremos no próximo subtópico, responsáveis por reger outras localidades que compunham a área rural de Ceilândia. Os incentivos propostos na legislação giram em torno da questão ambiental como *educação ecológica* e *observação ambiental*.

2.1.2 Núcleo Rural PSul e Núcleo Rural PNorte: classificação estatal antecedente ao Sol Nascente

O Sol Nascente, por sua vez, desenvolveu-se na área de Ceilândia classificada no PDOT/1997, como Zona Rural de Uso Diversificado, área na qual poderiam ser desenvolvidas atividades agropecuárias, agroindustriais e de lazer. Dentro da zona supracitada, localizam-se áreas de restrição físico-ambiental e a Área de Lazer Ecológico Parque do Descoberto, ambas de proteção ambiental. Parte da área classificada como Zona Rural de Uso Diversificado era conhecida localmente como Setor de chácaras do PSul, e parte como o Setor de Chácaras do P Norte.

Em 1998, no Governo Cristovam Buarque (PT), as áreas supracitadas passaram a ser oficialmente Núcleo Rural P Sul e Núcleo Rural P Norte, criadas respectivamente pelos Decretos nº 19.717 e pelo Decreto nº 19.718, ambos publicados em de 22 de outubro de 1998. No mesmo

dia foram criados outros treze⁵⁴ núcleos rurais ou colônias agrícolas no Distrito Federal, por meio de Decretos, todos com a mesma redação, mudando apenas a localidade abrangida pela lei, indicando o objetivo de unificar a política para lidar com as áreas rurais no Distrito Federal. Os Decretos seguem as diretrizes do PDOT/1997, também criado no Governo Cristovam (PT), de manutenção das áreas rurais nas fronteiras das Regiões Administrativas e de proteção ambiental.

A criação dos Núcleos Rurais do P Sul e P Norte tinham como objetivo:

- I - **aumentar a oferta de alimentos** e torná-los disponíveis à população do Distrito Federal;
- II - promover a **regularização fundiária** das terras ocupadas, na forma de **produção agroecológica**, com vistas à **proteção do ecossistema local**, com adoção de **práticas agrícolas adequadas de conservação do solo, preservação dos recursos hídricos e técnicas de cultivo alternativo**;
- III- **impedir** o aproveitamento das áreas rurais para **fins urbanos e a especulação imobiliária**;
- IV - desenvolver laços comunitários entre os ocupantes e estimular o interesse comum de preservação do relevo, da fauna, da flora e dos recursos hídricos, **compatibilizando preservação com produção**;
- V - facilitar a **obtenção de crédito rural e a aquisição de equipamentos agrícolas**;
- VI - **estimular a produção** incentivando a produtividade;
- VII - **promover a produção** agropecuária e agro-industrial;
- VIII - desenvolver ações de cooperativismo e associativismo;
- IX - aumentar a oferta de empregos;
- X - incrementar a atividade econômica do Distrito Federal;
- XI - **impedir a degradação do meio ambiente**, promovendo o uso adequado do solo, com **técnicas que assegurem a recuperação e a preservação deste**;
- XII - incentivar atividades de **agroturismo e ecoturismo**;
- XIII- estimular a adoção de práticas voltadas para o desenvolvimento da cultura e da **educação preservacionistas** (Brasília, 1998b; *grifos meus*)

Nos Decretos supracitados, o objetivo de compatibilizar *preservação com produção* perpassa todo o documento. O uso produtivo da terra com fins de abastecer o mercado alimentício local aparece associado a um tipo específico de exploração da terra, isto é, a *produção agroecológica* que utilize práticas *agrícolas adequadas de conservação do solo, preservação dos recursos hídricos e técnicas de cultivo alternativo*.

⁵⁴ 1) Colônia Agrícola Governador (Taguatinga); 2) Colônia Agrícola Vereda Grande (Taguatinga); 3) Colônia Agrícola Vereda da Cruz (Taguatinga); 4) Núcleo Rural Cana do Reino (Taguatinga); 5) Núcleo Rural Ribeiro (Gama); 6) Núcleo Rural Mato Seco (Núcleo Bandeirante); 7) Colônia Agrícola Águas Claras (Guará); 8) Núcleo Rural Cabeceira do Valo (Guará); 9) Núcleo Rural Córrego do Palha (Lago Norte); 10) Colônia Agrícola Bernardo Sayão/IAPI (Guará); 11) Núcleo Rural São Sebastião (São Sebastião) e 12) Núcleo Rural Sucupira (Riacho Fundo).

O Decreto previa ainda a regularização das áreas ocupadas antes de 28 de janeiro de 1997, data da publicação do PDOT/1997. E estipulou ainda que até que a regularização fundiária fosse finalizada, os responsáveis pelos *lotes cadastrados* receberiam uma *autorização precária de ocupação*.

As legislações criadas no Governo Cristovam Buarque que legislavam sobre a área onde hoje se encontra o Sol Nascente e o Pôr do Sol, isto é, o PDOT/1997, Lei nº 1002/1996, do Decreto nº 19717 e do Decreto nº 19718, à despeito de suas singularidades, tinham como central a questão da preservação ambiental e a manutenção daqueles espaços como áreas rurais, o que acarretava uma série de restrições ao uso da terra, dentre eles o *aproveitamento das áreas rurais para fins urbanos e a especulação imobiliária* (Brasília, 1998b).

2.1.3 Normas de utilização das terras públicas rurais

Em meu trabalho de campo não consegui ter acesso a nenhum contrato de arrendamento ou termo e concessão de uso. Realizei busca no SINJ e no DODF com as seguintes palavras-chaves: *contrato de arrendamento FZDF, contrato de arrendamento ceilândia, contrato de arrendamento área rural ceilândia, contrato de arrendamento zona rural de Ceilândia, termo de concessão de uso Núcleo Rural PSul, termo de concessão de uso Núcleo Rural PNorte*. Sem o nome do titular do contrato/termo e o ano de emissão a pesquisa foi infrutífera. Desta forma, optei por analisar as legislações responsáveis por reger: Decreto 2739, de 16/10/1974; Decreto 4802 de 06/09/1979 e Decreto 19248 de 9/05/1998.

Até o ano de 1998, os chacareiros firmavam contrato de arrendamento (pessoal, intransferível, precário e oneroso) com a FZDF, com prazo de 15 anos, renováveis por igual período. Em 1998, por força do Decreto nº 19248 de 19 de maio de 1998, a FZDF passou a autorizar o uso das chácaras por meio de termo de concessão de uso, com prazo de 50 anos. Os termos de concessão de uso eram: 1) precários, 2) onerosos: os chacareiros deveriam realizar o pagamento de anuidade, os valores variavam de acordo com características tanto dos lotes como dos produtores em termos socioeconômicos; 3) pessoais: podendo ser transferidos por meio de

prévia autorização da FZDF e em caso de morte para cônjuges ou ascendentes e descendentes em primeiro grau.

2.2 DE CHÁCARA PARA CONDOMÍNIO: a dinâmica de parcelamento do solo

Dona Raimunda⁵⁵ tem 87 anos e mora em um *condomínio familiar*, como certa vez me definiu um de seus netos, localizado no Trecho I do Sol Nascente. O *condomínio*, outrora fora uma chácara onde os pais de Raimunda viveram durante longos anos. As antigas cercas da chácara deram lugar a um muro alto, que circunda cinco casas onde mora filhos, noras, sobrinhas e netos de Dona Raimunda. Embora nenhuma das cinco casas tenha recebido as escrituras dos imóveis, um importante pilar da regularização fundiária, estão localizadas no Trecho onde a regularização fundiária está mais avançada, principalmente em termos de infraestrutura urbana⁵⁶, de modo que a configuração atual do *condomínio* e seu entorno já sofreu a influência de uma série de ações estatais.

Olhando o *condomínio* de fora a impressão que se tem é de que se trata de lotes individuais, conforme foto 10. Ao abrir o portão, vemos que os lotes formam um todo, conforme foto 11, atravessado por uma via pública, indicando que o planejado era que ali fosse uma área aberta. Esse tipo de configuração não é uma singularidade do *condomínio* aqui descrito, podendo facilmente ser encontrada outras semelhantes em uma rápida caminhada pelo Sol Nascente ou pelo Pôr do Sol.

⁵⁵ Nome Fictício.

⁵⁶ As obras previstas no Plano urbanístico do Trecho I do Sol Nascente foram entregues em 2018. A dinâmica da regularização fundiária é analisada no capítulo 4 desta tese.

Imagem 8 - Fachada do condomínio



Fonte: Autoria própria

Imagem 9 - Vista interna do Condomínio



Fonte: Autoria própria

Antes de adentrar na trajetória de formação do *condomínio* até chegar na configuração que descrevi brevemente acima, faço um parêntese sobre a pesquisa. Dona Raimunda é tia do meu padrasto, de modo que a conheci ainda criança e pude acompanhar alguns dos acontecimentos que

serão narrados a seguir. Dada a relação familiar que tenho com os moradores da localidade, sempre que tinha oportunidade, eu iniciava uma conversa com algum membro da família sobre a história da localidade tirando minhas dúvidas sobre a vida na local (por exemplo, como acesso à transporte, à escola e à saúde), a regularização fundiária e sobre o setor nas décadas anteriores à formação do Sol Nascente. Para além do que eu presenciei, essas conversas renderam uma gama de informações sobre a constituição daquele *condomínio*. Ainda assim, eu não tinha a intenção de escrever sobre a história deste lugar, pois me preocupava algumas questões éticas. Ressalto que meus receios não eram sobre questões como distanciamento, pois acredito ser totalmente possível fazer pesquisa em torno do familiar. Apesar de todos saberem que eu estava realizando uma pesquisa sobre o Sol Nascente e Pôr do Sol, uma gama importante de informações que obtive ocorreu em momentos descontraídos ou de histórias que eu ouvia de terceiros. Dessa forma, preocupava-me ferir a privacidade dos meus interlocutores, ou falar de acontecimentos não desejados por aqueles que vivenciaram.

A saída encontrada, por mim, foi marcar uma entrevista com Dona Raimunda, na qual eu pudesse deixar evidente que as informações relatadas naquele momento entrariam na tese. Em uma tarde de domingo, conversei com Dona Raimunda embaixo de uma árvore ao lado de sua casa. Na ocasião, pedi permissão para gravar a conversa e lancei a seguinte questão à minha interlocutora: - A senhora poderia me contar um pouco sobre a história desse lugar, de como a senhora chegou até aqui.

Dona Raimunda narra sua história de forma não-linear, narrando acontecimentos distantes no tempo; ora fala do tempo presente, ora conta sobre sua mudança para Brasília em fins da década de 1970. Ao ouvir a gravação da entrevista, chama-me atenção o fato de Dona Raimunda utilizar a morte de seus parentes como marcadores do tempo. A todo momento, ela situa: *quando minha mãe morreu, quando a Fátima (irmã) ainda era viva, depois que meu pai morreu*.

Dona Raimunda começa a história lembrando de sua irmã Fátima, falecida em 1996. Conta-me: *Eu amava aquela menina. Quando ela morreu, eu agradei tanto. Obrigada, meu Deus, porque o senhor me deu a graça de amar minha irmã. É tão bom quando a pessoa morre e que a gente teve aquela convivência amorosa*. A possibilidade de conviver com a irmã, Dona Raimunda, associa a sua mudança para Brasília. Dona Raimunda é piauiense, morou 21 anos longe de sua

família em Fortaleza, cidade natal de seu falecido esposo, Seu Luciano. Nesse período, os pais e irmãos de Raimunda migraram para Brasília. Confessa-me que viver longe da família foi muito difícil, de modo que descreveu a vinda para Brasília, como esse momento de reencontro da família.

Em 1978, Dona Raimunda veio a Brasília de férias visitar seus pais e irmãos que aqui residiam. Contou-me que ficou encantada com a cidade e voltou a Fortaleza decidida a migrar.

Eu dizia lá em Fortaleza para o Luciano [falecido esposo]. Brasília é a coisa mais linda que eu já vi, é a nova terra. Porque a palavra de Deus diz que Deus vai fazer um novo céu e uma nova terra. Lá é o novo céu e a nova terra, Brasília. Brasília é a terra prometida. Eu não tenho casa aqui, eu moro aqui com meus filhos num chiqueiro de porco todo mundo junto, misturado. Portanto, meu filho, eu vou embora para Forta... para Brasília e quando eu chegar lá a primeira coisa que Deus vai fazer para mim é me dar minha casa. (...) (Dona Raimunda, moradora do Trecho I Sol Nascente).

O esposo de Dona Raimunda não se convenceu com o entusiasmo da esposa em relação a vida na nova cidade, e afirmou que ela poderia ir, mas que os filhos deveriam ficar com ele. Apesar do posicionamento do marido, Dona Raimunda solicitou a sua chefe que a demitisse da Fábrica de Castanhas onde trabalhava e, com o dinheiro do acerto trabalhista, em janeiro de 1979, mudou-se para a casa dos seus pais, em Ceilândia, com seus 7 filhos.

Em busca da casa própria, uma das motivações da mudança para Brasília, Raimunda, nas primeiras semanas na nova cidade, inscreveu-se no cadastro da SHIS para o recebimento de uma casa. Contou-me com orgulho que apenas 10 meses após sua chegada em Brasília foi chamada para entregar os documentos na SHIS (Sociedade de Habitação de Interesse Social⁵⁷), e dois meses depois recebeu uma casa no P Sul, setor de Ceilândia inaugurado em 1979.

Após Raimunda ter recebido sua casa no PSul, seu esposo deixou Fortaleza e veio se juntar a ela e aos filhos na nova cidade. O casal viveu nessa casa por quase 30 anos, lugar onde criaram seus filhos e viram vários de seus netos nascerem. Nos anos 2000, entretanto, mudaram-se, com uma filha e uma neta para a chácara do Pai de Raimunda no setor de chácaras do P Sul (doravante apenas chácara).

⁵⁷ A SHIS é um órgão extinto do GDF que tinha entre as suas responsabilidades fazer o cadastramento das pessoas que seriam beneficiadas com a compra de lotes no Distrito Federal com benefícios estatais. É comum o referido órgão ser citado na fala de antigos moradores quando falam de habitação. As atribuições da SHIS atualmente são realizadas pela CODHAB.

A chácara tinha sido adquirida por seu pai, na década de 1990, com o dinheiro da venda de outra chácara que ele tinha em Brazlândia. Dona Raimunda fez questão de frisar que o pai não invadiu a área, mas comprou de um invasor. A compra do lote é uma justificativa acionada cotidianamente por moradores dos *condomínios* para atribuir legalidade à moradia e mesmo para se afirmar como detentor de direitos sobre o lote.

A princípio, na chácara moravam apenas o pai e a mãe de Raimunda. No local, cultivavam para consumo próprio, hortaliças, árvores frutíferas e mantinham uma pequena criação de galinhas e porcos. Raimunda ia todas as quintas e finais de semana para ajudar os pais com os afazeres domésticos e com a manutenção da chácara. Com o avanço da idade, o pai de Raimunda, em 1997, resolveu dividir a chácara em dois e vender uma parte para diminuir a quantidade de trabalho empregado para a manutenção do local. A parte do terreno comercializada foi transformada pelo comprador em uma pequena produção de hortaliças.

Nota-se na história de Raimunda que a comercialização e o parcelamento de chácaras era algo que acontecia com frequência na área rural de Ceilândia, apesar das regras de uso e ocupação da terra impedir os chacareiros da localidade de comercializarem legalmente a terra, e impor regras para a transferência da chácara a terceiros. A comercialização de chácaras aparece também nos trabalhos de Fernando Negret (2018). O autor, baseado no relato de antigos moradores, afirma que os primeiros parcelamentos de chácaras remontam ainda da década de 1970. Ele utiliza o caso da chácara nº 101, localizada na área onde hoje se encontra o Sol Nascente. A chácara em questão é descrita como uma extensão de 10 hectares, em 1973, e foi dividida em chácaras de 250 m².

A prática de venda das chácaras é antiga, demonstrado até aqui. Entretanto, até a década de 2000, o parcelamento das glebas para fins de moradia eram casos isolados. Em geral, o parcelamento de chácaras dava origem a lotes menores nos quais se mantinham o uso agrícola da terra - mesmo que apenas para subsistência como é o caso da família de Raimunda - ou atividades que não descaracterizam o espaço como área rural (casas de campo, lazer).

Após a primeira subdivisão da chácara, as modificações na configuração do terreno não pararam por aí. O pai de Raimunda que era mestre de obra construiu uma casa na chácara para um de seus filhos, que se mudou para lá para sair do aluguel. A paulatina construção de casas dentro das chácaras para abrigar filhos que se casavam, parentes que vinham de outros estados ou que

aqui já moravam, mas não tinham condições de adquirir casa própria foi também um importante padrão de parcelamento que contribuiu para a construção do Sol Nascente e do Pôr do Sol.

No início dos anos 2000, a mãe de Raimunda faleceu. Nesse período, a compra de chácaras por grileiros, com fins de loteamento, estava em alta. Os chacareiros eram frequentemente abordados por compradores. Algumas glebas ao redor da chácara, à época, já tinham sido parceladas e as chácaras que resistiam iam se tornando uma espécie de ilhas entre as vielas compostas de casas. Com a morte da esposa, o pai de Raimunda decidiu vender a chácara e morar em uma casa no centro da Ceilândia. Dona Raimunda foi contra a venda.

(...) Quando minha mãe morreu, papai ia vender isso aqui. Aí eu falei com Luciano: vamos morar na chácara porque papai quer vender a chácara lá. E lá **é um lugar que ele tem para quando no final da vida dele acolher ele**. Ele trabalhou muito, **aquilo tudo foi trabalho do meu pai**. Eu não quero que ele venda. Como eu vou cuidar do meu pai lá na Ceilândia e eu aqui, e os outros não estão nem aí. (...) Então, eu disse para o Luciano: Ele vai para a Ceilândia e ninguém vai cuidar dele, porque ninguém cuida dele não. E eu não posso ir para lá porque eu tenho meus filhos e meu marido tudo aqui. Então, eu não posso ir para Ceilândia. Aí ele disse eu não vou sair da minha casa para ir para casa de ninguém (...) Aí eu comecei a chorar. Luciano não faça isso. Meu pai vai vender a chácara. Ele não pode vender porque ninguém vai cuidar dele. Aí ele disse: É isso que você quer Raimunda, você quer sair do que é seu para ir para a casa daquele velho para ficar lhe humilhando. Ele pode me humilhar, pode me bater, pode fazer o que quiser comigo, mas eu quero estar do lado dele, cuidando dele. Então, vai lá, minha filha, falar que você vai. Eu e a Luciana [filha de Raimunda] viemos para cá, para falar com ele, para ele não vender a chácara que a gente vinha morar aqui com ele. Eu tinha dito para Luciana: Para o papai não vender essa chácara, eu tenho que dizer que vou morar lá. E eu tenho que ir morar, porque ele vai perguntar para mim: Por que você não quer que eu venda essa chácara? Porque eu não tenho mais saúde para cuidar, eu não posso mais cuidar dela e eu vou vender. Foi dito o que ele fez. (...) Do mesmo jeito que eu falei para Luciana, ele falou para mim que estava no fim da vida, que não tinha força mais para nada. Que o chiquinho [irmão de Raimunda que morava na chácara] não gostava mais de isso aqui. Ai, eu falei para ele que o Chiquinho não queria morar aqui só, mas se eu disser para ele que eu venho morar aqui com certeza ele fica. Aí ele disse, então, você vai falar com ele, vai falar com o homem [comprador] que ele tá chegando aí pra gente fechar a compra. Ele ia receber 40 mil reais de entrada. Era cento... Ele ia vender por 120 ou 140. Aí ele dava 40 e os 100 mil era, como é o nome, não é nem cheque não... promissória. Aí eu disse: O senhor sabe quanto o senhor vai receber dessa chácara, 40 porque é o dinheiro que ele vai lhe pagar porque o resto ele não vai lhe dar um tostão porque **isso aqui é do governo**. Ele vai dizer que a terra não é sua, é do governo e não vai dar um tostão para o senhor. E o senhor, como é que diz, vai procurar direito aonde. Aí ele disse: Então, você vai resolver com seu irmão e com o homem (risos), eu disse: Pode trazer que eu resolvo com o homem e com meu irmão, mas menino. O homem não veio, Graças a Deus. Mas ele mandou o recado para a vizinha aqui do lado que aonde ele me visse ele me... Ia jogar o carro em mim e me estourar, ia quebrar meus ossos tudo. Um caminhão que ele ia jogar em cima de mim. Menina, não passou três meses, ele caiu dentro de um buraco com o carro e morreu lá todo quebrado. Aconteceu com ele o que ele queria fazer comigo (Raimunda, moradora do Trecho I do Sol Nascente).

O relato de Raimunda sobre a querela em torno da venda da chácara, deixa pistas sobre importantes questões envolvidas na formação do Sol Nascente e Pôr do Sol. Os grileiros, como relata Dona Raimunda com frequência, compravam chácaras parceladas e não pagavam o valor acordado. Soma-se às suas práticas, a intimidação - como mostra a ameaça proferida contra Dona Raimunda. Em muitos casos, as ameaças se concretizaram. A grilagem de terras no Sol Nascente e no Pôr do Sol se constitui, na segunda metade da década de 2010, como um dos principais problemas de segurança pública no setor, fato trabalhado no capítulo 3 desta tese.

Dona Raimunda que tinha se mudado para a chácara para cuidar do pai, viu nos primeiros anos após a mudança, a saúde do marido ficar cada vez mais debilitada, sendo a chácara o local onde o marido, falecido em 2006, viveu seus últimos anos. Após narrar a morte do esposo, Dona Raimunda conta que um de seus filhos que ainda não possuía casa própria, comprou uma parte do terreno de seu avô e construiu mais uma casa na Chácara.

Em 2013, o pai de Raimunda faleceu e a família se deparou com o dilema da partilha dos bens. Em relação à chácara, a solução encontrada pela família foi dividir o terreno em um lote para cada um dos irmãos de Raimunda, de modo que aqueles que quisessem estabelecer residência ali poderiam assim fazer. Nesse período, foram construídas mais duas casas no terreno, uma de mais um filho de Raimunda e a outra para um de seus netos. Em 2015, uma de suas sobrinhas buscou construir no *lote* destinado como *herança* a sua mãe, entretanto, com as obras de regularização fundiária já em curso, teve a casa destruída pela Agência de Fiscalização do Distrito Federal (AGEFIS). A regularização fundiária só poderia acontecer para os lotes já estabelecidos no setor até julho de 2014, conforme linha de corte da AGEFIS⁵⁸, de modo que a pretendida divisão da chácara entre os herdeiros do pai de Raimunda não se efetivou.

A dinâmica de transformação da chácara em condomínio ocorre em observância a acontecimentos cotidianos, tais como diminuir o trabalho, facilitar o cuidado com o pai, o falecimento de familiares, a partilha da *herança* ou por questões financeiras. A produção do espaço por meio da autoconstrução engendra uma temporalidade incompatível com a dinâmica da regulação estatal.

⁵⁸ As linhas de corte estabelecidas para a regularização do Sol Nascente foram modificadas ao longo do tempo, fato que trabalho no capítulo 4 desta tese.

A regularização fundiária trouxe novos dilemas para a família de Raimunda. As chácaras que não tinham sido loteadas, foram classificadas pelo Estado como chácaras remanescentes. Os espaços onde se localizavam as chácaras remanescentes seriam utilizados pelo Estado para abrigar a infraestrutura urbana (escolas, postos de saúde, praças), necessárias para a formalização da localidade. Segundo Dona Raimunda, a chacara da família estava destinada para abrigar uma estrada, uma praça e uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Os filhos de Dona Raimunda lutaram muito para manter aquele espaço. As casas já construídas permaneceram. As plantações de horta e árvores frutíferas, paisagens remanescentes da chacara que outrora ocupou aquele espaço, foram derrubadas. O dia da derrubada foi traumático para Raimunda. Ela chorou e até entrou na frente dos tratores para tentar evitar. Contou-me da tristeza de ver as mangueiras plantadas pelas mãos de seu pai serem arrancadas e do temor dos netos não poderem mais correr tranquilos no quintal. Apesar da pavimentação cortar o condomínio, os muros permaneceram, preservando a unidade do local. O resto do terreno não teve jeito, foi utilizado para abrigar vias públicas que permitem a mobilidade dentro do setor Sol Nascente.

A dinâmica de construção do *condomínio* de Raimunda demonstra um dos sentidos nos quais a categoria condomínio é empregada, isto é, para se referir ao parcelamento de uma antiga chacara. Cristina Patriota de Moura (2012) realizou uma entrevista com um prefeito comunitário do Sol Nascente, o qual elaborou a seguinte explicação para o emprego da categoria condomínio.

Condomínio é porque, na verdade, essa ideia de condomínio partiu de mim. Então eu trabalho aqui dentro do setor há 12 anos. Então, pra administrar, então olhe só, o Siv-solo, vinham os órgãos de fiscalização, “ah, vamos derrubar o Sol Nascente”, “porra num vai derrubar o Sol Nascente, porque o mandato não é para o sol Nascente, era para uma chacara...” Aí o que aconteceu? [...] Então o que eu fiz? Cada chacara eu registrei um condomínio[...] Hoje, a gente tem aqui dentro registrados 93 condomínios. Registrado em cartório. É claro que assim o governo reconhece documento, os condomínios têm um CNPJ para estar buscando junto ao governo algumas... para resolver alguns problemas, mas a gente fez isso para melhor administrar. Se você chegar assim: “Negão, onde fica a chacara (tal)?” O condomínio Sol Nascente inicia na chacara 36 no condomínio Madureira, que é lá do lado da usina de lixo no setor P-sul. Aí eles tiraram o nome de condomínio Madureira porque o governo não queria entrar com a CEB, a Prefeitura aí tirou e ficou Vila Madureira e termina na chacara 115B, condomínio Nosso lar. (Entrevista realizada com Prefeito Comunitário do Sol Nascente, por Moura {2012}).

O registro das chácaras como condomínios, de acordo com a fala do prefeito comunitário do Sol Nascente, nasce como um instrumento para lidar com o Estado, isto é, essa é também uma

categoria política. Ao longo do tempo, a categoria foi incorporada ao vocabulário local de modo que mesmo após a criação da Região Administrativa do Sol Nascente e Pôr do Sol, em 2019, temos áreas dentro das regiões que ainda são chamadas de condomínios, por exemplo, o Condomínio Casa Branca, nome utilizado para se referir a região que anteriormente era ocupada pelas chácaras 139, 140 e 141. Para além do uso cotidiano da categoria condomínio, essa é utilizada também como uma categoria política, como adianta a fala do prefeito comunitário citada acima.

2.3 DESSA VEZ EU NÃO INVADI NADA, EU COMPREI

Maria⁵⁹ trabalhava como agente de saúde em uma Unidade Básica de Saúde (UBS) localizada na Ceilândia Sul. Em 2015, entretanto, foi requisitada para realizar o cadastramento a domicílio dos moradores do Trecho I do Sol Nascente, no Sistema Único de Saúde (SUS). Era também futura moradora do referido trecho, pois tinha comprado à prestação um lote em uma chacara recém parcelada. Estava planejando, à época, construir a casa, mas precisava finalizar o pagamento do lote para adquirir os materiais de construção.

Maria é amiga da minha família de longa data. Em 2016, quando eu estava construindo o projeto de pesquisa para a seleção do doutorado, contei a ela que tinha o intuito de pesquisar o Sol Nascente. Prontamente, ela se colocou à disposição para me auxiliar a conhecer melhor a localidade. Maria, trabalhando a poucos meses no setor, estava vivendo um momento semelhante ao meu de reconhecimento da área, de modo que muitos dos meus questionamentos eram semelhantes aos dela.

No período entre março e abril de 2016, Maria me acompanhou algumas vezes ao Sol Nascente, levou-me de carro a locais considerados pontos de referência para os moradores, nas obras de infraestrutura e, por fim, no seu lote. A visita ao seu lote ocorreu na manhã de um sábado. No caminho, passamos por três casas sendo construídas. Em todas as muitas pessoas trabalhando; eram os mutirões de construção. Posteriormente, tomei conhecimento de que as casas costumavam ser construídas no final de semana quando não tinha agentes estatais por ali e que de pronto as pessoas mudavam para a casa, pois construções e casas inabitadas são passíveis de serem derrubadas pelos fiscais da Agefis. Maria também planejava realizar um mutirão para construir sua

⁵⁹ Nome Fictício.

casa, contando com a mão de obras do filho mais velho, de seus irmãos e amigos. O plano era iniciar a construção logo após a finalização das parcelas do lote. Os mutirões são um importante meio de produção de habitações populares no Brasil, como nos mostra Erminia Maricato (1982).

É principalmente através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve o problema da habitação, trabalhando nos fins de semana, ou nas horas de folga, contando com a ajuda de amigos ou parentes, ou contando com a própria força de trabalho (marido, mulher e filhos) (Maricato, 1982, p. 73).

Em uma de suas visitas como agente de saúde, Maria tomou conhecimento de que um chacareiro estava parcelando sua chácara. As condições de compra eram acessíveis e viu ali uma oportunidade de adquirir a casa própria. Maria contou que, antes de fechar o negócio, foi até a Administração Regional de Ceilândia⁶⁰ se informar se o local onde o lote estava era passível de regularização. Um funcionário da administração abriu um mapa do Setor Habitacional Sol Nascente e confirmou que o local estava dentro das áreas em processo de regularização.

A compra do lote foi realizada diretamente com o chacareiro. O chacareiro explicou a ela que, frente ao avanço das obras no Sol Nascente, escolheu parcelar a terra ao invés de devolver ao governo. Ao mencionar a devolução das terras ao governo, o chacareiro se referia ao fato de o GDF utilizar as chácaras que não tinham sido parceladas como locais para a implantação de equipamentos públicos. A chácara foi parcelada em 5 lotes de 200 m². Dois estavam dispostos lado a lado, separado por uma espécie de rua. Em paralelo, estavam mais dois lotes e o último era utilizado para fechar a rua (esse tinha o benefício de dar para um descampado, área que poderia ser utilizada com um quintal). O valor total de cada lote era de R\$ 30.000,00 e as condições de compra poderiam ser negociadas. Maria pagou R\$ 5.000,00 de entrada, e dividiu o restante em 25 parcelas de R\$ 1.000,00.

Maria estava visivelmente feliz pela conquista de ter adquirido o seu lote. Na volta para casa, contou-me que apenas seu filho mais velho estava animado com a construção da nova casa. As duas filhas do meio estavam resistentes à mudança e preferiam permanecer onde moravam.

⁶⁰ Administração Regional é um órgão localizado em cada uma das regiões administrativas do Distrito Federal que fiscaliza, supervisiona e executa programas, projetos governamentais e a participação popular. No capítulo 5 desta tese explico detalhadamente as funções de uma administração regional.

Conversamos sobre o *bullying* direcionado aos jovens moradores do Sol Nascente e do Pôr Sol, nas escolas. Ela riu e me respondeu que o preconceito não era direcionado só aos jovens. Disse-me que contou a uma conhecida sobre a compra do lote. A colega comentou, em resposta, que Maria gostava de uma *invasão*. O comentário se refere ao fato de Maria anteriormente ter morado na cidade estrutural. Ela retrucou e respondeu: Desta vez, eu não invadi nada, eu comprei. Rimos.

Nos meses que se seguiram a essa visita, o filho mais velho de Maria entrou na faculdade com uma bolsa de 70% de desconto, tendo que pagar um valor de R\$ 500,00 mensalmente. Com a situação financeira difícil, Maria passou a atrasar algumas prestações, mas resolvia de alguma maneira o pagamento. Com os atrasos, passou a ter alguns problemas com o chacareiro. O primeiro deles foi em relação a troca do lote que ela tinha comprado, sem avisá-la previamente. O lote adquirido por Maria era do tipo que fecha a rua, como explicado acima. Por mensagem, o chacareiro a avisou que ficaria com o lote, e que ela deveria ficar com um na lateral. Maria não queria aceitar a troca, o chacareiro foi implacável e ela acabou cedendo. Mesmo assim, Maria continuou fazendo o pagamento.

A situação financeira apertou e Maria acabou não conseguindo arcar com as prestações. Quando foi ao local tentar negociar, o chacareiro afirmou que só negociaria se ela pagasse um valor referente a R\$ 60.000,00, o dobro do valor acordado inicialmente. À época, já tinha pagado um valor total de R\$ 22.000,00. Sem conseguir chegar a um acordo, Maria entrou na justiça para tentar reaver, pelo menos, o dinheiro pago. No final só conseguiu reaver R\$ 5000,00 que ela tinha pagado em TED. As prestações que ela pagava com a promissória estavam preenchidas, mas não tinha a assinatura dele.

2.4 CONDOMÍNIO SOL NASCENTE E CONDOMÍNIO PÔR DO SOL: CONDOMÍNIOS FORMADOS POR OUTROS CONDOMÍNIOS

A categoria *condomínio* é utilizada nacionalmente para se referir aos condomínios fechados horizontais ou verticais voltados para a moradia da classe média e alta, aos modos do famoso

Condomínio Alphaville⁶¹, em São Paulo. Teresa Caldeira (2003), no livro *Cidade dos Muros*, elencou cinco principais características para definir condomínios fechados: “segurança, isolamento, homogeneidade social, equipamentos e serviços”. Para a autora, os condomínios fechados correspondem à forma de habitação da categoria mais ampla de enclaves fortificados⁶² e são instrumentos de um padrão específico de segregação socioespacial no qual diferentes “(...) grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns” (Caldeira, 2003, p.211).

A categorização do Sol Nascente e do Pôr do Sol como *condomínio* foge totalmente da lógica descrita acima, tendo em vista que não estava relacionada à definição jurídica do termo (copropriedade de um bem), às características estéticas da propriedade (ex: áreas comuns para lazer e/ou guaritas. Em alguns casos, possuindo apenas cercamento por muros.) e, tampouco, ao acesso a equipamentos e serviços.

Em resumo, o Condomínio Sol Nascente e o Condomínio Pôr do Sol são constituídos por configurações espaciais também denominadas de condomínio.

O uso da categoria *condomínio* não era uma singularidade do Sol Nascente e do Pôr do Sol. No Distrito Federal, a categoria condomínio é utilizada para designar loteamentos fora dos marcos estatais e do planejamento urbano de glebas rurais desde a década de 1970 (Brandão, 2013, Patriota De Moura, 2012, Freitas, 2013). A princípio, a categoria era empregada para se referir a loteamentos de classe média e alta que, em sua grande parte, possuem aspectos reconhecidos como de condomínios (uso de guaritas, muros, associações de moradores). A partir de meados dos anos 2000, a categoria passou a ser utilizada cotidianamente para classificar tanto os parcelamentos supracitados quanto parcelamentos com características semelhantes ao Sol Nascente e Pôr do Sol

⁶¹ Alphaville: “Construído numa área de 26km² que se espalha por dois municípios (Barueri e Santana do Parnaíba), Alphaville é dividida em várias áreas residenciais muradas - cada uma enclausurada por muros de 3,5 m de altura e acessíveis apenas por uma entrada controlada -, um conjunto de edifícios de escritórios (Centro Empresarial) e um centro comercial ao redor de um shopping center (Centro comercial).(...) No início dos anos 90, o Alphaville tinha uma área urbanizada de 13 km² e uma população fixa de cerca de 20 mil habitantes. O Centro Empresarial abrigava 360 empresas e o Centro Comercial, 600 empresas. Em média, a população flutuante diária era de 75 mil não-moradores” (Caldeira, 2003).

⁶² Enclaves fortificados: “Trata-se de espaços privatizados fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificação é o medo do crime violento. Esses novos espaços atraem aqueles que estão abandonando a esfera pública tradicional nas ruas para os pobres, os "marginalizados" e os sem-teto” (CALDEIRA, 2003).

em termos de renda e estéticos, como por exemplo, o Condomínio Privê - também localizado em Ceilândia, e o Condomínio Porto Rico, em Santa Maria⁶³, que se assemelhavam aos condomínios de alta e média renda apenas em termos de irregularidade urbana.

As irregularidades dos condomínios do Distrito Federal, para Igor Brandão (2013), variam de acordo com o tipo de propriedade da terra onde eles foram construídos, isto é, se são terras particulares, públicas ou terras desapropriadas em comum⁶⁴. A regularização de parcelamentos nos diferentes tipos de propriedades, requerem procedimentos estatais distintos. No período entre 1989 a 2006, o Governo do Distrito Federal criou sucessivos instrumentos normativos, em sua maioria, mal sucedidos para regularizar a situação dos chamados condomínios (Brandão, 2013; Freitas, 2013).

As dificuldades enfrentadas para regularizar um condomínio no DF dependem do tipo de propriedade da terra em que ele se encontra. O processo menos complicado de se regularizar é aquele que provém de terras privadas, pois só carece de dois tipos de accertamentos: o urbanístico e o ambiental. Os processos de regularização mais difíceis estão em terras desapropriadas em comum, pois tendem a passar por longas disputas judiciais sobre sua titularidade, sem que a demarcação possa ser feita com exatidão. Os processos de regularização de condomínios construídos em terras públicas podem ser regularizados com mais celeridade se seus moradores concordassem em pagar pela terra que ocupam ao Estado; ou pode se arrastar ao longo do tempo se a disputa for judicializada, como ocorre em alguns casos no DF, em que o poder público tem os títulos das terras, mas particulares argumentam que também possuem títulos legítimos (Brandão, 2013, p.105).

O Sol Nascente (...) parte da área encontra-se em terras desapropriadas, e outra em terras desapropriadas em comum, sendo a maior parte da região objeto de parcelamento rural com concessão de uso para atividades afins (Brasília, 2009, p.238).

As dificuldades em regularizar os parcelamentos localizados em terras públicas estavam associadas a duas controvérsias estatais. A primeira controvérsia, que vigorou no período entre 1996 e 2007, sobre como seria realizada a venda dos lotes, especificamente entre o direito de

⁶³ Santa Maria é uma região administrativa do Distrito Federal, localizada a 26 km do Plano Piloto. Foi criada pela Lei 348/1992, de 4 de novembro de 1992, e tinha como objetivo alocar populações que habitavam parcelamentos irregulares do solo em diferentes localidades do Distrito Federal.

⁶⁴ “A categoria jurídica ‘desapropriação em comum’ é outra particularidade histórica do DF e consiste num tipo de propriedade nem exclusivamente pública nem exclusivamente privada, uma espécie de condomínus entre Estado e indivíduos, em que uma organização estatal - como a TERRACAP - ou os próprios entes federativos mantêm com partes particulares fatias ideais ou demarcadas do mesmo pedaço de terra” (Brandão, 2013: 104).

preferência⁶⁵, defendido pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e a venda direta⁶⁶, defendida pelo GDF. A controvérsia supracitada termina, em 2007, por meio de decisão do Superior Tribunal Federal (STF) em prol da venda direta. Analisaremos a decisão do STF detalhadamente nos próximos tópicos, pois os desdobramentos dessa decisão são essenciais para entendermos como, na década de 2010, as pautas em prol da regularização fundiária dos condomínios de alta e média renda passaram a ser tratadas pelo Estado junto com as questões do Sol Nascente e Pôr do Sol. A segunda controvérsia girava em torno da mudança de destinação do uso do solo (área rural *versus* área urbana). Essa controvérsia advinha do descompasso entre as legislações urbanísticas do Distrito Federal e o uso dado à terra na última década.

Defendo que os debates em torno das duas controvérsias supracitadas, que serão analisadas em detalhes nos próximos tópicos, contribuíram para a que a categoria condomínio passasse a ser utilizada genericamente no Distrito Federal, a partir dos anos 2000, para se referir às áreas construídas fora dos marcos estatais e do planejamento urbano, empregada cotidianamente como um sinônimo para parcelamento informal. Nesse sentido, Cristina Patriota de Moura (2012) argumenta que a categoria condomínio se tornou, no Distrito Federal, uma categoria de mobilização política que une estratos sociais distintos em torno da luta em prol da regularização fundiária.

2.5 CONDOMÍNIOS E A INTERFACE COM O ESTADO

Até aqui demonstrei como a categoria *condomínio* era utilizada cotidianamente no Distrito Federal como sinônimo de espaços construídos fora dos marcos estatais e do planejamento urbano, constituindo-se como uma categoria de mobilização política, como defende Cristina Patriota de Moura (2012). Nos próximos tópicos, analisarei como a questão dos condomínios contribuiu para a conformação da política de regularização fundiária no Distrito Federal.

2.5.1 Diagnóstico preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais do Distrito Federal

⁶⁵ Direito de preferência: a venda dos lotes ocorreria mediante licitação.

⁶⁶ Venda direta: seria feita a dispensa de licitação.

Um dos fatores que contribuíram para a generalização no Distrito Federal da categoria *condomínio*, como sinônimo de espaços criados fora dos marcos estatais e do planejamento urbano, foi a repercussão na mídia dos dados do Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais do Distrito Federal (doravante, apenas diagnóstico).

Os “condomínios de baixa renda” passaram a povoar as páginas dos jornais e nas falas dos políticos os moradores de “parcelamentos irregulares” passaram a ser computados, situacionalmente, como moradores de “condomínios”. Os números citados na imprensa foram retirados do Diagnóstico preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais do Distrito Federal, publicado pelo Governo do Distrito Federal (GDF) em 2006. O documento citado se refere a “loteamentos particulares implantados irregularmente”, mas a imprensa e os discursos de políticos e lideranças de organizações de condomínios logo passaram a citar os números referentes aos parcelamentos informais incluindo-os na classificação genérica de “condomínios” (Patriota De Moura, 2012, p.222).

O Diagnóstico é um documento composto por um levantamento estatístico sobre os parcelamentos informais no Distrito Federal e uma proposta de estratégia, construída pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), para a regularização fundiária dos parcelamentos informais. O Diagnóstico foi publicado em junho de 2006 pela Subsecretaria de Análise e Parcelamentos Urbanos (SUPAR)⁶⁷, subordinada à SEDUH. Os dados⁶⁸

⁶⁷ A SUPAR foi criada pelo Decreto nº 23.847 de 23 de junho de 2003. A subsecretaria ficou responsável por planejar, coordenar e promover a regularização fundiária de loteamentos já implantados e aprovar projetos de parcelamentos em áreas não-desapropriadas.

⁶⁸ O Diagnóstico mensurou os parcelamentos urbanos de acordo com as seguintes características:

- Características do parcelamento (urbano e rural);
- Regularidade (formal e informal);
- Grau de implantação (implantado e não-implantado);
- Distribuição nas Regiões Administrativas (que levou em conta apenas aquelas Regiões com poligonais definidas);
- Distribuição por Setor Habitacional.
- Situação fundiária (terras desapropriadas pertencentes à União, ao GDF ou à TERRACAP; terras não-desapropriadas, ou de particulares; e terras em comum; situação em que parte das terras pertence a particulares e para à Terracap ou à União, sem que tenha sido feita a sua separação);
- Faixa de renda da população.
- Distribuição nas Áreas de Proteção Ambiental - APA, conforme Mapa Ambiental do Distrito Federal - Ano 2006, editado pela Semarh.
- Situação com relação ao PDOT/97 (Zonas Urbanas ou Rurais);
- Situação com relação às Áreas Especiais de Proteção do PDOT/97 (Áreas de Proteção de Mananciais - APM, Áreas de Restrições Físico-Ambientais - ARFA, Áreas de Lazer Ecológico - ALE e Áreas Rurais Remanescentes - ARR); e
- Responsabilidade pelo licenciamento ambiental do empreendimento (IBAMA ou Semarh)” (SEDUH, 2006, p.22).

apresentados no Diagnóstico são advindos do SUPAR DIGITAL⁶⁹, uma base de dados georreferenciada, referente ao período entre 2003 e 2005, que tinha como objetivo agrupar informações sobre os parcelamentos urbanos de terras no Distrito Federal.

Para além da importância dos dados do Diagnóstico para a generalização do conceito de *condomínio* no Distrito Federal, a análise desse documento é importante para essa pesquisa também, pois os dados construídos pelo Diagnóstico subsidiaram a elaboração de importantes marcos jurídicos da regularização fundiária no Distrito Federal, como o PDOT/2009, e está presente na justificativa de uma série de documentos, que embasam ações estatais com fins de regularização no Sol Nascente e no Pôr do Sol, como veremos detalhadamente no capítulo 4.

As categorias de classificação estatística empregadas no Diagnóstico para classificar os parcelamentos em termos de regularidade foram formais, informais e registrados.

Informais - aqueles parcelamentos urbanos promovidos por particulares em terras públicas ou privadas, implantados (com ou sem processo de regularização) ou não-implantados, mas que possuem processos de regularização abertos antes da aprovação do PDOT/97;

Formais - parcelamentos urbanos promovidos por particulares em terras privadas e que contam com processo de aprovação em andamento no GDF;

Registrados - parcelamentos urbanos que cumpriram todo o processo de regularização ou de aprovação estabelecido pelo poder público e que já foram registrados em Cartório (SEDUH, 2006, p.22).

De acordo com o Diagnóstico, em 2006, existiam 523 parcelamentos de terras no Distrito Federal, sendo 379 urbanos e 134 rurais. Entre os parcelamentos em áreas urbanas: 347 eram parcelamentos urbanos informais, 28 parcelamentos urbanos formais (em processo de aprovação) e 4 parcelamentos urbanos formais registrados. Em relação a situação dos parcelamentos urbanos informais implantados por faixa de renda⁷⁰, os parcelamentos de baixa renda eram 191 (60%), parcelamento de média renda 119 (38%) e parcelamentos de alta renda eram 7 (2%).

⁶⁹ Para a construção do SUPAR DIGITAL foram utilizados dados de distintos órgãos, tais como TERRACAP, Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários (SEAF), Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh), CAESB e relatórios de vistoria produzidos pela própria SUPAR.

⁷⁰ O Diagnóstico utilizou o seguinte critério para definir as faixas de renda:

- Baixa renda: renda mensal de 0 a 5 salários mínimos;
- Média renda: renda mensal de 5 a 20 salários mínimos;
- Alta renda: renda mensal maior que 20 salários mínimos;

Os dados do Diagnóstico permitem concluir que, no Distrito Federal, a irregularidade em termos habitacionais é um fenômeno que perpassa diferentes classes sociais no Distrito Federal, contrariando a concepção hegemônica da informalidade que conceitua esta como uma prática restrita às populações de baixa renda.

A estratégia apresentada no Diagnóstico em torno da regularização fundiária dos parcelamentos informais tem como base o cumprimento da função social da propriedade e a elaboração do que eles chamam de *uma nova forma de planejamento e gestão para lidar com a cidade* (SEDUH, 2006). Essa *nova forma de planejamento e gestão* é sintetizada no seguinte parágrafo:

A situação diagnosticada mostra que a melhor estratégia para a regularização é agrupar os parcelamentos informais em **setores habitacionais**, adotando uma **visão sistêmica** para a solução de problemas urbanísticos, ambientais e relacionados à implantação de infraestrutura urbana, com **integração de ações governamentais** e **simplificação de procedimentos administrativos**, resultando em redução de custos e prazos no processo de regularização (SEDUH, 2006, p.59).

Apesar do Diagnóstico apontar a criação de setores habitacionais como a principal estratégia do GDF para lidar com a regularização fundiária, não há no documento uma definição de setor habitacional. O documento especifica apenas que após um setor habitacional possuir todos os requisitos urbanísticos, passaria a ser denominado bairro. De acordo com o Diagnóstico, à época, o Distrito Federal contava com 20 setores habitacionais⁷¹ já criados por lei. Dentre esses, o Diagnóstico elenca os setores habitacionais, e suas respectivas regiões administrativas que deveriam ser prioridades de intervenção estatal.

(...) a SUPAR estabeleceu como prioritários, em sintonia com os órgãos ambientais, os setores com maior número de parcelamentos urbanos informais implantados e com maior concentração de população. Essas prioridades são: RA de **Planaltina**, com os setores Mestre D'Armas, Aprodarmas, Vale do Amanhecer e Arapoanga; RA de **Sobradinho**, com os setores Grande Colorado, Setor de Mansões, Boa Vista, Contagem e parte do Região dos Lagos; RA de **São Sebastião e Paranoá**, com os setores habitacionais Jardim Botânico e São Bartolomeu; e, por fim, RA de **Santa Maria**, com o Setor Habitacional Tororó (SEDUH, 2006, p.18-19).

⁷¹ Setor Habitacional Contagem; Setor Habitacional Arapoanga; Setor Habitacional Mestre D'Armas; Setor Habitacional Jardim Botânico; Setor Habitacional Boa Vista; Setor Habitacional Nova Colina; Setor Habitacional Tororó; Setor Habitacional Grande Colorado; Setor Habitacional Região dos Lagos; Setor Habitacional Mansões Sobradinho; Setor Habitacional Água Quente; Setor Habitacional Fercal; Setor Habitacional São Bartolomeu; Setor Habitacional Aprodarmas; Setor Habitacional Vicente Pires; Setor Habitacional Arniqueiras; Setor Habitacional Vale do Amanhecer; Setor Habitacional Dom Bosco; Setor Habitacional Alto da Boa Vista; Setor Habitacional Taquari.

O Sol Nascente, à época, ainda não era um setor habitacional, tendo adquirido este status em 2008 por meio da Lei Complementar nº 785/08. Mesma lei que atribui o status de Área de Interesse Social (ARIS) ao Pôr do Sol. No Diagnóstico, não há menção ao Pôr do Sol e o Sol Nascente aparece uma única vez, conforme citado abaixo.

Além da regularização por setores, o GDF tem promovido ações de regularização também em terras públicas, abrangendo somente populações de baixa renda, como é o caso da Estrutural e das ocupações denominadas Sol Nascente e Itapuã. Com relação ao **Sol Nascente**, situada na Região Administrativa de Ceilândia - RA IX, próxima aos setores P Sul e P Norte, foi criado Grupo Institucional composto por diversos órgãos do Governo do Distrito Federal, entre eles a SEDUH, sob a coordenação da Semarh, que já elaborou Termo de Referência para a contratação de estudo de impacto ambiental - em curso - visando avaliar os danos causados pela ocupação existente e propor as medidas a serem adotadas para **mitigá-los** (SEDUH, 2006, p.19).

A forma como o Sol Nascente aparece no documento é um indício de como a localidade, em 2006, não tinha se singularizado, isto é, constituído uma questão em si mesmo, como ocorreu na década de 2010. Nesse período, o Sol Nascente era visto pelo Estado como mais um dos parcelamentos a serem *mitigados*.

2.5.2 *Controvérsia em torno da regularização de condomínios: venda direta versus licitação*

A controvérsia entre o Poder Judiciário e o GDF sobre como vender os lotes oriundos de parcelamento irregular em terras públicas no Distrito Federal perdurou por mais de uma década. De um lado, o MPDFT defendia o direito de preferência, isto é, a venda dos parcelamentos urbanos por meio de licitação pública, seguindo o que dispõe a lei 8666/1993⁷². Do outro, o GDF lutava pela venda direta dos loteamentos (Martini, 2016; Pires Júnior, 2011). A pacificação dessa controvérsia foi essencial para o delineamento da política de regularização fundiária no Distrito Federal.

A controvérsia em torno da venda direta *versus* licitação se acirrou com a promulgação da lei federal⁷³ nº 9262/1996, de 12 de janeiro de 1996, que transfere a administração e a fiscalização da

⁷² Legislação federal responsável por estabelecer as normas sobre licitações e contratos da Administração Pública.

⁷³ A lei é federal, pois as terras são pertencentes à União (geridas pela TERRACAP).

Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio São Bartolomeu⁷⁴ ao Governo do Distrito Federal. A APA do Rio São Bartolomeu, na configuração espacial atual do DF, perpassa seis regiões administrativas, a saber, Sobradinho (RA V), Planaltina (RA VI), Paranoá (RA VII), Itapoã (RA XXVIII), São Sebastião (RA XIV) e Jardim Botânico (RA XXVII). A expansão urbana na APA do Rio São Bartolomeu ocorreu por meio de parcelamentos realizados fora dos marcos estatais e do planejamento urbano, em áreas públicas e privadas, para abrigar diferentes faixas de renda da população. Esses parcelamentos tiveram início na década de 1980 e se na década de 1990 (VIANNA, 2011). Nas regiões administrativas de Sobradinho (RA V) e Jardim Botânico (RA XXVII), a expansão urbana ocorreu predominantemente pela implantação de condomínios voltados para a classe média e alta. A maioria desses *condomínios* eram formados por casas de alto padrão, com a estética clássica de *condomínios* (muros, guaritas e áreas comuns). De modo que o debate em torno da venda direta de lotes na APA do Rio São Bartolomeu mobiliza uma discussão sobre como proceder com a regularização fundiária de parcelamentos urbanos de classe média e alta implantados em áreas públicas.

Dentre as providências estabelecidas na lei nº 9262/1996, está a previsão de dispensa de licitação para a venda de parcelamentos em áreas públicas passíveis de se transformarem em áreas urbanas, nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu.

Art. 3º As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram **processo de parcelamento** reconhecido pela autoridade pública, poderão ser, no todo ou em parte, **vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos** pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º - A possibilidade de venda a que se refere o **caput** só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas, e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 2º Poderá adquirir a propriedade dos lotes, nos termos do **caput** deste artigo, aquele que comprovar, perante a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, ter firmado compromisso de compra e venda de fração ideal do loteamento, prova esta que deverá ser feita mediante apresentação do **contrato firmado com o empreendedor do loteamento** ou suposto proprietário, além da comprovação de que efetivamente pagou, ou está pagando, pelo terreno, através de cópias dos respectivos cheques e extratos bancários, ou comprovação de que tenha pago o terreno com algum bem que estava em sua esfera patrimonial (Brasil, 1996. *Grifo nosso*).

⁷⁴ A APA do Rio São Bartolomeu foi estabelecida pelo Decreto Federal nº 88.940, de 7 de novembro de 1983.

No artigo 3º da Lei nº 9262/1996 (Brasil, 1996), para além da dispensa da licitação para a venda de terra pública, chama atenção os critérios estabelecidos para a venda. A norma em questão condiciona a venda direta de terra pública na APA do Rio São Bartolomeu àqueles que tenham adquirido o lote mediante compra e que possam provar o pagamento. A comprovação do pagamento daquela terra a terceiro, mesmo que o vendedor não tenha a propriedade da terra, é o critério estabelecido para que um morador se configure como beneficiário da venda direta.

A controvérsia entre o direito de preferência *versus* a venda direta foi levada ao STF. O MPDFT, em setembro de 2003, questionou a constitucionalidade do artigo 3º da lei 9262/1996 por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade⁷⁵ (ADI) 2990/2003.

A petição inicial utilizada para dar entrada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2990/2003 (ADI 2990/2003) é um documento curto, composto por cinco páginas, e assinado pelo então Procurador Geral Da República, Cláudio Fonteles. No documento consta a informação de que a ADI foi solicitada por membros do Ministério Público do Distrito Federal e do Ministério Público Federal. O documento defende que o artigo 3º da lei 9262/1996 é inconstitucional, pois fere o preceito constitucional que estabelece que a venda de bens públicos deve ocorrer por licitação pública, observando a igualdade a todos os concorrentes.

No documento o MPDFT expressa preocupação em relação a abrangência da lei, isto é, se a decisão em torno das áreas ocupadas na Bacia do Rio São Bartolomeu, embasaria a venda de terras da União em outras localidades sem a realização de licitação: (...) *é evidente o prejuízo irreparável ou de difícilíssima reparação, uma vez que, com a produção de efeitos pela norma alvejada, poderá a União, a qualquer momento, alienar as áreas públicas ocupadas sem o devido processo licitatório* (STF, 2003), tendo em vista que a forma como o Estado procederia a venda de terra pública era um entrave a regularização fundiária de uma série de espaços construídos fora dos marcos estatais e do planejamento urbano. O Sol Nascente é um bom exemplo, neste caso, já que

⁷⁵A ação direta de inconstitucionalidade é proposta ao STF para julgar a constitucionalidade de determinada lei, ato normativo federal. A ação pode ser proposta por: Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado ou do Distrito Federal, Procurador Geral da República, Conselho Federal da Ordem dos Advogados, Partido Político com representante no Congresso Nacional e Confederação Sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

LC nº 330/2000 que criava o *Núcleo Habitacional Parque Sol Nascente* foi considerada inconstitucional, dentre outros motivos, por não prever licitação pública para a alienação dos lotes.

A ADI 2990/2003 foi julgada pelos Ministros do STF, em sessão realizada em 18 de abril de 2007, os quais concluíram pela legalidade do artigo 3º e parágrafos da lei 9262/1996. Participaram da sessão os ministros Ellen Gracie, Celso de Mello, Marcos Aurélio Mello, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Os ministros Joaquim Barbosa, o relator, e o Ministro Ricardo Lewandowski votaram pela procedência da ADI 2990/2003. A Ministra Cármen Lúcia julgou procedente em partes, desde que retirassem um trecho do artigo 3º.

Na votação da ADI 2990/2003, a principal controvérsia entre os ministros favoráveis e contrários à constitucionalidade da lei 9262/1996 foi em relação à relevância social da legislação. Os Ministros contrários à constitucionalidade da lei, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski, colocaram em discussão a questão social da legislação. Ambos demonstraram preocupação com o fato da aprovação da lei 9262/1996 beneficiar a regularização de *invasão de áreas públicas* realizadas por pessoas de média e alta renda.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eminentíssimo Ministro, o que me preocupa, no § 2º, é a falta de qualquer distinção com relação aos possíveis adquirentes desses lotes. Isso beneficia tanto a **população de baixa renda quanto a que não é de baixa renda**.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não se trata de pessoas de baixa ou alta renda, mas de pessoas que **compraram lotes**.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Não compraram, **invadiram a área**.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - **Invadiram** áreas públicas. Foi assim que as áreas de proteção aos mananciais de São Paulo foram totalmente ocupadas.

(...)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A questão da dispensa **nada tem a ver com a questão social**.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Sim. A questão social foi aventada da tribuna. São quinhentas mil pessoas e, dentre essas, há algumas de alto poder aquisitivo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A não ser que se demonstre o contrário, nesse contexto, **a questão social é a não-definição dessa situação imobiliária** de Brasília em fazer licitação. É não a resolver, é tão somente isso (STF, 2003, p.27. *Grifos meus*).

O Ministro Gilmar Mendes, favorável à constitucionalidade da lei, ao afirmar que *não se trata de pessoas de baixa ou alta renda, mas de pessoas que compraram lotes* se posicionou contrário a utilização do critério de renda como um fator determinante na regularização fundiária

dos loteamentos na APA do Rio São Bartolomeu. O critério chave, para o Ministro, seria o reconhecimento do direito à propriedade, daqueles que *compraram lotes*. Pois, de acordo com o Ministro, não há como realizar licitação neste caso, tendo em vista que os lotes poderiam ser adquiridos por pessoas que não fazem parte daqueles loteamentos, podendo gerar *intranquilidade social e perturbação da paz*.

Os Ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski refutaram o argumento do Ministro Gilmar Mendes, afirmando que não se trata de compra de lotes, mas de *invasão de áreas públicas*. Estão em jogo moralidades distintas. De um lado, aqueles que como o Ministro Gilmar Mendes entende que quem comprou o lote, mesmo que em situação irregular, tem mais direitos em relação a quem *invadiu*. A distinção entre quem compra lotes e quem invade é acionada tanto por moradores em suas relações cotidianas, como vimos na história de Maria, quanto pelo judiciário, como visto no aqui no julgamento do STF.

O Ministro Cezar Peluso acionou outro argumento para se posicionar na controvérsia sobre a relevância social da legislação. O Ministro defendeu que a lei em questão teria como público-alvo as populações de baixa renda, pois nas palavras dele (...) *normalmente, quem celebra contratos em loteamentos irregulares, ignorando a impossibilidade jurídica de, pelos meios ordinários, tornar-se proprietário da área, são pessoas de baixa renda, ou de situação econômica menor* (STF, 2003, p.223). Vejamos um trecho da discussão sobre o tema durante a votação:

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Até porque **quem recebe mais do que essa quantia não vai querer adquirir imóvel cuja legitimidade dominial seja permanentemente duvidosa**.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Se Vossa Excelência me permite, vejo diariamente, na televisão de Brasília, **mansões em áreas públicas à beira dos mananciais dessa cidade**.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - A presunção é que essas pessoas recorrem a ...

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Esses não são suscetíveis de urbanização. Logo, a lei não se aplica.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR): Talvez o Procurador Geral possa nos esclarecer. Esses **condomínios** situados nas áreas mais nobres do Distrito Federal são atingidos?

O SENHOR TÚLIO MÁRCIO CUNHA E CRUZ ARANTES (Procurador Geral do Distrito Federal) – Sim.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Já responde tudo. A questão social está devidamente esclarecida (STF, 2003, p.217).

O argumento do Ministro Cezar Peluso se baseia na concepção da informalidade urbana como uma prática exclusiva das classes baixas. Nesse sentido, ressaltamos que tanto os ministros contrários à constitucionalidade da legislação - quanto os favoráveis, não apresentaram dados sobre a informalidade urbana no Distrito Federal. O posicionamento dos ministros em relação à questão social da legislação se embasa na concepção hegemônica da informalidade, enquanto uma prática restrita às classes baixas, embora pesquisas estatais como o Diagnóstico, demonstrem que a informalidade é uma prática que perpassa as diferentes classes no Distrito Federal.

A decisão do STF favorável a venda direta dos lotes na APA do Rio São Bartolomeu, de acordo com o Promotor de Justiça Rômulo de Oliveira, contribuiu para o surgimento de um novo paradigma de regularização fundiária de parcelamentos irregulares no Distrito Federal (BRASIL, 2007). Para o autor, o conceito jurídico de *situação consolidada* é central neste paradigma, de modo que a decisão do STF passa a valer para diferentes contextos no Distrito Federal caracterizados por essa uma *situação consolidada*.

Esse conceito, elaborado a partir da experiência análoga gaúcha, remete-nos àquilo que já não se pode mudar dado o tempo de ocupação de uma área, as edificações construídas e as vias e equipamentos urbanos implantados, de modo a tornar irreversível a posse sobre um bem imóvel. (Brasil, 2007, s/p).

2.5.3 Termo de Ajustamento de Conduta 002/2007: a resolução da controvérsia entre a venda direta versus a licitação

No tópico acima, descrevi a disputa entre o GDF e o MPDFT a respeito da venda de áreas públicas na APA do Rio São Bartolomeu. Embora a controvérsia inicial tenha sido resolvida com a decisão do STF favorável à venda direta dos loteamentos, o GDF e o MPDFT permaneciam sem um alinhamento sobre como lidar com a regularização fundiária de espaços construídos fora dos marcos estatais e do planejamento urbano. Dessa forma, foram realizadas nove reuniões⁷⁶ entre representantes do MPDFT e de distintos órgãos do Distrito Federal⁷⁷, buscando a construção de

⁷⁶ As reuniões ocorreram nos dias: 11 e 16 de Janeiro, 02 e 12 de Fevereiro, 13 de Março e 8, 10 e 16 de maio de 2007.

⁷⁷ A TAC 002/2007. “O **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios** foi representado pelo Procurador Geral da Justiça, Leandro Azeredo Bandarra, e pelos membros da Comissão do MPDFT para tratar da regularização fundiária

consensos na condução da política de regularização fundiária no Distrito Federal. As reuniões supracitadas culminaram na assinatura, em 30 de maio de 2007, do Termo de Ajustamento de Conduta 002/2007 (TAC 002/2007) (veiculada nos meios de comunicação como a TAC dos condomínios), entre o Governo do Distrito Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios do Distrito Federal (MPDFT).

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento extrajudicial utilizado pelo Ministério Público com o objetivo de resolução de conflitos. O TAC é composto por metas a serem cumpridas e estipula sanções no caso do descumprimento delas. O TAC 002/2007 contém 56 páginas. Na primeira parte, o documento traz 76 considerações divididas em quatro tópicos: 1 - Considerações Gerais; 2 - Considerações quanto à defesa do meio ambiente; 3 - Considerações de ordem urbanística; 4 - Considerações quanto ao patrimônio público envolvido; e o acordo propriamente dito que possui quarenta e cinco cláusulas, dúvidas nos seguintes temas: meio ambiente (contendo 10 cláusulas), ordem urbanística (5 cláusulas), patrimônio público (contendo 7 cláusulas), interesse geral (23 cláusulas). O documento possui ainda três anexos: Tabela dos Parcelamentos Urbanos Informais Implantados no Distrito Federal, Tabela dos Parcelamentos Urbanos Informais Implantados inseridos em áreas de regularização de interesse social e Tabela dos Parcelamentos Urbanos Informais Implantados Inseridos em área de proteção de manancial do Distrito Federal - PDOT 1997.

O objetivo da TAC 002/2007 expressa, na ementa do documento, é

do Distrito Federal (coordenada pelo Procurador de Justiça Vitor Fernandes Gonçalves e composta pelos promotores de justiça de defesa do patrimônio público e social Ana Carolina Marques, Carina Costa Oliveira Leite, Eduardo Gazzinelli Velozo, Ivaldo Carvalho G. Lemos Júnior, Karina Soares Rocha e Albertino de Souza Pereira Neto, pelo promotores de justiça de defesa da ordem urbanística, Luciana Medeiros Costa, Marisa Isar dos Santos, Yara Maciel Camelo, Carolina Rebelo Soares, Paulo José Leite Farias e Juliana da Silva Ribeiro, pelos promotores de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio cultural Marta Elena de Oliveira, Katia Cristina Lemos e Liliane Guimarães Cardoso, e pelos Promotores de Justiça de Registros Públicos, Augusto César Barbosa de Carvalho, Dorival Barboza Filho, Rômulo Douglas G. de Oliveira e Marcelo da Silva Oliveira; e de outro lado, como compromissários, o **Distrito Federal**, representado pelo seu Governador, José Roberto Arruda, pelo Secretário de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, Raimundo da Silva Ribeiro Neto, pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano - SEDUMA e Meio Ambiente, Cássio Taniguchi; o **Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal**, doravante denominado de **Instituto Brasília Ambiental**, representado por Gustavo Souto Maior Salgado, e a **Companhia Imobiliária de Brasília -TERRACAP**, representada por seu Presidente, Antônio Raimundo Gomes Silva Filho” (Brasil, 2007, p.01-02).

(...) ajustar os procedimentos de regularização dos **parcelamentos de solo para fins urbanos implantados de forma irregular** no território do Distrito Federal, e as medidas de fiscalização e repressão destinadas a coibir a **grilagem de terras** e a **ocupação desordenada** do solo no Distrito Federal (Brasil, 2007, p.01).

A ementa utiliza a categoria *parcelamento de solo para fins urbanos implantados de forma irregular* para definir o objeto da regularização. No corpo do texto, entretanto, emergiram distintos sinônimos para se referir ao objeto da regularização: *parcelamentos clandestinos de solo*, *parcelamentos irregulares do solo*, *parcelamentos urbanos informais* e *condomínios irregulares*. Apesar das quatro categorias supracitadas serem utilizadas como sinônimos, a forma como *condomínios irregulares* é mobilizada difere das demais.

2º Considerando que a ocupação desordenada do território do Distrito Federal decorrente da proliferação de parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos, **comumente denominados** de “**condomínios irregulares**”.

3º Considerando que tais parcelamentos de solo para fins urbanos **conhecidos** como “**condomínios irregulares**” foram implantados de forma ilegal em terras públicas e particulares do território do Distrito Federal.

59º Considerando a necessidade de se proceder à regularização dos denominados “**condomínios irregulares**” no contexto de implantação de Setores Habitacionais, de forma a que esses parcelamentos clandestinos de solo possam ser integrados à malha urbana, garantindo o repasse ao Distrito Federal dos espaços previstos na Lei nº 6766/79, para equipamentos públicos e comunitários e de tráfego de veículos e pessoas, garantindo-se a ordenação da cidade sustentável e democrática, conforme preconiza o Estatuto das Cidades (LEI nº 10257/2001) (Brasil, 2007, s/p).

A categoria *Condomínios irregulares* é mobilizada - sempre entre aspas e acompanhada de termos *comumente utilizado e conhecidos como* - frisando o fato desta ser uma categoria externa ao Estado. A categoria *condomínio* só é utilizada para se referir de forma genérica às áreas informais e nunca relacionado às localidades específicas que serão alvo da regularização fundiária.

O Sol Nascente só é citado uma vez no corpo do texto, como Setor Habitacional Sol Nascente, apesar da localidade ter se tornado oficialmente setor habitacional em 2008 com a publicação da Lei Complementar nº 785 de novembro de 2008.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEGUNDA - Assume o Distrito Federal, por sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, as obrigações de fazer consistentes em, no prazo de 18 (dezoito) meses, a contar da data da publicação deste TAC. implementar sistema de monitoramento

remoto por imagens de satélite da ocupação do solo urbano do Distrito Federal, mediante projeto piloto que abranja as áreas do Setor Habitacional Vicente Pires, do **Setor Habitacional Sol Nascente**, da Vila Estrutural, do pólo JK e dos Setores Habitacionais Jardim Botânico e São Bartolomeu, e de disponibilizar a consulta ao sistema de monitoramento ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e a todos os integrantes da Administração Pública do Distrito Federal cujas atribuições guardem correlação com o ordenamento territorial (Brasil, 2007, s/p).

Há menção novamente ao Sol Nascente, nos anexos da TAC 002/2007. No primeiro anexo, nomeado de *A tabela dos parcelamentos urbanos informais implantados no Distrito Federal*, cita-se o *Parque Sol Nascente (Ceilândia)*⁷⁸. O Pôr do Sol também aparece na planilha. Esse, por sua vez, não possui processo de regularização e está como localidade fora de setor. Já no terceiro anexo, denominado *Tabela dos Parcelamentos Informais implantados inseridos em áreas de regularização de Interesse Social*, o *Parque Sol Nascente (Ceilândia)* aparece classificado como *ARIS - Sol Nascente* e o Pôr do Sol como *ARIS- Pôr do Sol*, embora nesse período não tivesse nenhuma legislação que o classificasse oficialmente desta maneira.

Os consensos produzidos na TAC 002/2007:

Os consensos produzidos em torno da questão do meio ambiente estão associados à simplificação dos procedimentos necessários ao licenciamento ambiental. A TAC 002/2007 prevê nos casos de parcelamentos do solo, já implantados, a dispensa do *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* e a *Licença Prévia*, passando a exigir nestes casos um *Licenciamento ambiental corretivo*. Para a expedição do *Licenciamento ambiental corretivo*, o licenciador poderá pedir diferentes tipos de estudos ambientais sobre a localidade a ser regularizada, de acordo com a situação em questão. Dentre eles, o documento cita: Relatório de Controle Ambiental, Plano de Controle Ambiental e o Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental do Sistema de Controle e demais medidas mitigatórias.

A TAC 002/2007 prevê ainda medidas para corrigir ou minimizar os impactos ambientais, tais como a retirada de moradores em áreas de Proteção Ambiental Permanente e aponta medidas compensatórias, sendo a principal delas a instituição de corredores ecológicos. O GDF se compromete também a construir o Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal, no

⁷⁸ Aqui, nota-se uma referência a classificação *Núcleo Habitacional Parque Sol Nascente* utilizado pela Lei Complementar nº 330/2000 julgada inconstitucional em 25 de outubro de 2005.

prazo de um ano, contando da publicação da TAC 002/2007 prorrogável mediante justificativa por 6 meses.

No que tange ao Patrimônio Público, a TAC 002/2007 estipula regras em torno da venda direta dos lotes.

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA - A compra direta dos imóveis, nos termos da Cláusula anterior, será condicionada à comprovação das seguintes exigências:

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, 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 31/12/2006 (Brasil, 2007, p.26).

A análise da TAC 002/2007 mostra como as discussões em torno da regularização fundiária dos condomínios no Distrito Federal estabeleceram uma série de procedimentos necessários à regularização fundiária no Distrito Federal.

2.6 A CONTROVÉRSIA ÁREA URBANA *VERSUS* ÁREA RURAL

A expansão urbana do Distrito Federal, na década de 2000, ocorreu em grande parte por meio do parcelamento de áreas rurais fora dos marcos estatais e do planejamento urbano. Para além do caso Sol Nascente e Pôr do Sol, podemos citar Colônia Agrícola Vicente Pires⁷⁹ e Colônia Agrícola Arniqueiras⁸⁰, cidades essas que cresceram de tal forma que o Governo do Distrito Federal passou a considerá-las consolidadas, isto é, que não permitiam serem mitigadas. A regularização dessas áreas, entretanto, ia de encontro ao estabelecido nas legislações que regiam, à época, o ordenamento territorial do Distrito Federal. O PDOT/1997, como demonstrado no capítulo 1, tinha

⁷⁹ A Colônia Agrícola Vicente Pires foi criada em 1986 com objetivo de promover a produção de bens alimentícios voltados para o abastecimento do Distrito Federal. O parcelamento irregular de terra para fins de moradia teve seu pico em fins da década de 1990 e início dos anos 2000. Em 2009, deixou de fazer parte da Região Administrativa de Taguatinga e se transformou na 30ª Região Administrativa do Distrito Federal.

⁸⁰ A Colônia Agrícola Arniqueiras integrava a área rural de Águas Claras. Em 2019, tornou-se a 33ª Região Administrativa do Distrito Federal.

como diretrizes a conservação das áreas rurais nas fronteiras das regiões administrativas e a proteção aos mananciais, buscando evitar a expansão urbana nessas áreas e estabelecendo uma controvérsia estatal em torno da transformação de parcelamentos já consolidados em áreas rurais para áreas urbanas.

No Governo de José Roberto Arruda, o PDOT/1997 foi revisado dando origem ao PDOT/2009. O PDOT/2009 representou uma ruptura com a visão do PDOT/1997. Wanderson Nascimento (2017) afirma que:

(...) as principais alterações trazidas pelo PDOT/2009 em comparação ao PDOT/1997 giram em torno da criação de novas áreas, com acréscimo na conversão de áreas rurais para urbanas, flexibilidade na construção de empreendimentos em áreas de proteção de mananciais, dentre outras alterações. Essas medidas de alteração demonstram que a atualização do PDOT em 2009 potencializou mais o adensamento e os problemas existentes na gestão anterior do que rompeu com status quo da política urbana implementada até o momento (Nascimento, 2017, p.52).

No documento técnico do PDOT/2009, o GDF estabeleceu os setores habitacionais que seriam objeto de regularização fundiária. Em relação a Ceilândia estava previsto a regularização fundiária de três setores habitacionais: Setor Habitacional Sol Nascente, Área de Regularização de Interesse Social (ARIS) Pôr do Sol e Área de Regularização de Interesse Social (ARIS) Privê Ceilândia. No documento, o Sol Nascente é caracterizado como uma área de baixa renda e de acesso precário a serviços de saneamento e infraestrutura básica. Frisa-se ainda que é um setor de grande sensibilidade ambiental. Com base nessas características, o plano apresentado tem como base: limitar a população aos parâmetros atuais⁸¹, construir equipamentos públicos nos vazios urbanos, estipulação de áreas destinadas aos lotes residenciais unifamiliares e os lotes de chácaras urbanas⁸².

⁸¹ “Ao considerar as restrições ambientais da área, este plano de ocupação não incentiva a expansão populacional e limita a população do setor aos mesmos parâmetros atuais, mediante a ocupação dos vazios urbanos existentes para a estruturação do setor com equipamentos públicos e comunitários necessários, para conservação e expansão dos espaços livres públicos, e para as áreas destinadas a abrigar a população que venha ser removida das áreas de risco e proteção (BRASÍLIA, 2009, p.238).

⁸² “O uso residencial unifamiliar é constituído por lotes mínimos de 8m x 16 m (128,00m²) e por lotes do tipo chácara urbana com 1.000m² a 5.000m². Ao longo das vias principais coletoras estão previstos lotes de uso misto de 128m². A fim de preservar as áreas de nascentes e encostas, os lotes maiores foram mantidos próximos às Áreas de Preservação Permanentes, configurando um cinturão para fins rurais e de recreio que funciona como faixa de transição entre a expansão urbana e a zona rural” (Brasília, 2009, p.238).

Em relação ao Pôr do Sol, o documento técnico do PDOT/2009 traz um plano de atuação dividido em três fases, conforme citação a seguir.

O plano de manejo determinou três situações na ARIE Parque JK: a primeira seria a gleba excluída da ARIE; a segunda, a gleba a ser incorporada como compensação ambiental e a terceira correspondente à invasão que deve ser desconstituída por ocupar área de frágil equilíbrio Ambiental (Brasília, 2002, p.39).

No Governo de Cristovam Buarque (PT) foram atribuídas classificações heterogêneas à área rural de Ceilândia (zona urbana de dinamização, zona rural de uso controlado, zona rural de uso diversificado, núcleo rural, áreas especiais de proteção ambiental, área de risco físico ambiental), que tinha como consequência o estabelecimento de usos diversos nos diferentes segmentos daquela área (uso produtivo, proteção ambiental). Os moradores, por meio do parcelamento das chácaras, atribuem principalmente o uso para fins de moradia àquelas localidades.

Em diálogo com as demandas por regularização fundiária que ocorriam no Distrito Federal, à época, o Sol Nascente e o Pôr do Sol passaram a ser tratadas no bojo dos *condomínios irregulares* no Distrito Federal, lembrando que *condomínio* possui diferentes usos nesse contexto. É utilizado cotidiano para se referir às formações espaciais oriundas do parcelamento de antigas chácaras, e para nomear a cidade que se constitui espontaneamente a partir do conjunto de condomínios. O segundo uso é o uso político, enquadrando-se no debate que estava sendo realizado, à época, sobre regularização fundiária. E, por fim, o uso administrativo que envolve estratégias para lidar com o Estado.

Ressalto a presença de uma disputa em torno da legitimidade da regularização daqueles chamados de *invasores* versus *compradores de lote*. Nota-se ao longo do capítulo que a ideia de que quem comprou um lote, embora de forma ilegal, tem mais legitimidade do que quem teria *invadido* perpassa esferas distintas desde os moradores (Maria e Dona Raimunda) até os ministros do STF no julgamento da ADI 2990/2003.

CAPÍTULO 3 - SOL NASCENTE É FAVELA? A publicização e problematização do Sol Nascente

O Sol Nascente é o maior problema do DF. É a maior ocupação irregular que tem no DF e por isso também tá muito na mídia e nas ações do governo porque realmente lá é área que os problemas estão mais latentes (João, assessor da CODHAB⁸³).

Foi com a frase citada acima que João⁸⁴, assessor da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), iniciou sua fala quando o solicitei que me contasse um pouco sobre a história do Sol Nascente. Optei por iniciar este capítulo com essa citação, pois o Sol Nascente é correntemente definido como um *problema* ora urbano, ora de segurança pública, por diferentes atores - tais como a mídia, agentes estatais e moradores de outras localidades do DF.

Na década de 2000, o Sol Nascente e o Pôr do Sol, como visto no capítulo 2, figuravam em diferentes espaços estatais como um dos casos que englobava o problema dos condomínios irregulares no DF. Ambas as localidades passavam despercebidas pela mídia e por grande parte da população do Distrito Federal. Na década de 2010, o Sol Nascente ganhou evidência a partir de matérias de jornais que afirmavam que o Sol Nascente *tinha se tornado a maior favela do Brasil*. À época, de acordo com o censo demográfico de 2010, o Distrito Federal contava com 36 aglomerados subnormais, isto é, áreas que possuíam características semelhantes ao Sol Nascente (informalidade, falta de infraestrutura). Essas áreas, inclusive o Pôr do Sol, não foram reconhecidas como um problema em si mesmo como ocorreu com o Sol Nascente.

Frente a esse cenário, a questão que busco responder neste capítulo é: o que tornou o Sol Nascente um caso singular entre tantos outros? Para responder a essa pergunta, não posso ignorar características objetivas como o tamanho da população local. Entretanto, argumento que essa não é uma característica suficiente para explicar sociologicamente a atenção que essa localidade recebeu de diferentes atores, a partir de 2010. Neste capítulo, defendo que a singularização do Sol Nascente pode ser explicada pela forma como a cidade foi publicizada, ou seja, como as categorias e as ideias associadas àquela cidade a construíram enquanto um *problema social*.

⁸³ Entrevista realizada por mim com João, assessor da CODHAB, no dia 19 de março de 2016.

⁸⁴ Nome Fictício.

O mapeamento das ideias e categorias associadas ao Sol Nascente foi realizado principalmente por meio da análise de reportagens. Construí um banco de dados com 289 reportagens publicadas pelos Jornais G1, Correio Braziliense, Metrôpoles, Carta Capital, Época, R7 e BBC. Nos jornais locais G1/DF, Correio Braziliense e Metrôpoles fiz um levantamento sistemático das reportagens, conforme explicado em seguida. Nos Jornais G1 e Correio Braziliense, pesquisei o período entre 2010 a 2022. O Jornal Metrôpoles foi inaugurado em 2015, de modo que as pesquisas nesse período compreendem o período entre 2015 e 2022.

Tendo em vista o objetivo de mapear as ideias e categorias associadas ao Sol Nascente, fiz uma leitura prévia de todas as reportagens, olhando para as categorias e os fatos trabalhados em cada reportagem. Após a finalização desta etapa, agrupei as reportagens que tratavam sobre o mesmo tema, e busquei descrever as histórias que elas contavam em conjunto. Ressalto que parte dessas reportagens foram utilizadas também no âmbito do projeto *Sociabilidades juvenis na periferia do Distrito Federal: um estudo comparado sobre a relação entre jovens e policiais no Jardim Roriz (Planaltina) e Sol Nascente (Ceilândia)*, conforme explicitado na introdução da tese.

3.1 SOL NASCENTE É FAVELA? A REPERCUSSÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 2010 NA MÍDIA

O Sol Nascente e o Pôr do Sol foram classificados no Censo Demográfico de 2010 como aglomerados subnormais. Aglomerado subnormal é a categoria censitária utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde 1991, para se a um conjunto de no mínimo 51 unidades habitacionais, que não possuam título de propriedade (localizadas em área pública ou privada), mas pelo menos uma das seguintes características: (...) *irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou – carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública* (IBGE, 2011).

O Distrito Federal, à época, contava com um total de 36⁸⁵ áreas classificadas como

⁸⁵ De acordo com o Censo/2010, as 36 áreas classificadas como aglomerados subnormais eram: Bairro João Cândido (ARIS - Estrada do Sol), Bela Vista, Condomínio Café Planalto (ARINE - Boa Vista II), Condomínio Del Rey (ARIS - Estrada do Sol); Condomínio Fortaleza; Cond. Mansões do Amanhecer (ARIS - ASPRODARMAS III); Condomínio Morada Nobre (ARIS - ASPRODARMAS I), Cond. Portal do Sol, Cond. Porto Rico (ARIS - Ribeirão), Cond. Privê (ARIS - Privê Ceilândia), Cond. Quintas do Amanhecer (ARIS - ASPRODARMAS II).

aglomerados subnormais (IBGE, 2011). O Sol Nascente era a maior área classificada como um aglomerado subnormal, em termos populacionais, do Distrito Federal e a segunda maior do Brasil, ficando atrás apenas da Rocinha. A população total do Sol Nascente, de acordo com o censo demográfico de 2010, era de 56.483 habitantes. O Pôr do Sol, por sua vez, tinha uma população de 7.653 habitantes. A Rocinha, à nível de comparação, tinha 69.161 habitantes (IBGE, 2010). No Distrito Federal, a Estrutural que ocupava o lugar de segundo maior aglomerado subnormal tinha 21.947 habitantes.

A posição do Sol Nascente no ranking de aglomerados subnormais teve grande repercussão tanto nos jornais locais quanto nacionais. Diferentes veículos de comunicação, ao repercutirem os dados estatísticos, trocaram a categoria censitária *aglomerado subnormal* por *favela*. Ressalto que a categoria *favela*, tão central em alguns contextos urbanos brasileiros, não possui a mesma ressonância no Distrito Federal, utilizada em momentos muito específicos.

As reportagens que classificam o Sol Nascente como a segunda maior *favela* do país são responsáveis por publicizá-lo, isto é, para fazer essa cidade existir para a mídia. Para fazer essa afirmação, busquei na base de dados do Jornal Correio Braziliense⁸⁶ reportagens veiculadas sobre o Sol Nascente e/ ou Pôr do Sol, no período entre 2005 e 2010. Não foi encontrada nenhuma reportagem sobre a localidade indicando que os acontecimentos que ocorreram naquelas localidades antes de 2010 eram tratados como Ceilândia, assim como acontece até hoje nos outros setores (Ceilândia Sul, Ceilândia Norte, Setor O, P Sul, P Norte). Em outras palavras, o Sol Nascente não tinha se singularizado.

Em seguida, analisei o conteúdo de três reportagens de jornais distintos (O Globo, Jornal de Brasília e Correio Braziliense) buscando mapear as definições/ideias que essas reportagens associam ao Sol Nascente.

O jornal O Globo publicou a reportagem *A 2ª maior favela do país fica a 30 km do Palácio do Planalto*⁸⁷, no dia 24 de dezembro de 2011.

(...) Sol Nascente, no Distrito Federal, retrato fiel da **exploração ilegal e indiscriminada de terras alheias** na capital do país. A **maior favela** do Distrito Federal - a cerca de **30 quilômetros do**

⁸⁶ A pesquisa das reportagens no período entre 2005 e 2010 foram feitas somente no Jornal Correio Braziliense pois o jornal metrópoles foi criado em 2015 e o G1 não possui em sua base de dados online reportagens desse período.

⁸⁷ <https://oglobo.globo.com/brasil/a-2-maior-favela-do-pais-fica-30km-do-palacio-do-planalto-3510577>.

Palácio do Planalto - tem 56.483 moradores, em 15.737 domicílios. Só perde em população para a Rocinha, no Rio, com seus 69.161 habitantes, de acordo com o censo de 2010 do IBGE (Maltichik e Rodrigues, 2011).

Na reportagem supracitada, a categoria *favela* foi associada à irregularidade urbana e à ausência de infraestrutura. A irregularidade urbana foi descrita como fruto da grilagem de terras, como podemos observar nas seguintes passagens *exploração ilegal e indiscriminada de terras alheias e poucos exploradores ganharam muito, vendendo terras da União ou se apossando de chácaras mal preservadas para enriquecer nas barbas do poder*. A reportagem enfatizou, em diversos momentos, a contradição da existência de uma *favela* tão próxima do Palácio do Planalto. A questão da *ausência de infraestrutura*, por sua vez, apareceu na replicação dos dados do IBGE e na citação da fala de moradores que relataram não receberem a visita de agentes de saúde, sofrerem com a falta de coleta de lixo e não receberem correspondências.

No Jornal de Brasília e no Correio Braziliense, os dados do IBGE foram abordados pelas respectivas matérias: *Segunda maior favela do País não tem coleta de lixo regular e nem infraestrutura*²⁹, *Estudo do IBGE revela que o Distrito Federal tem atualmente 36 favelas*³⁰. Na matéria do Jornal de Brasília, o Sol Nascente é descrito da seguinte forma:

A situação do Setor Habitacional Sol Nascente, em Ceilândia, é **ainda pior** do que a descrita pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), que classificou a área como sendo a **maior favela** do País, atrás apenas da Rocinha, no Rio de Janeiro. Segundo a Administração Regional de Ceilândia, responsável pela área, **a “favela” é maior do que mapeou o IBGE e os índices de saneamento básico apontados pelo órgão não condizem com realidade**. De acordo com a administração, apenas 5% das 110 mil pessoas que vivem no Sol Nascente possuem coleta de lixo regular. O IBGE aponta que a população estimada do setor habitacional é de 56,5 mil pessoas e que mais de 90% delas teria o lixo recolhido de maneira adequada. Mas a administração regional afirma que a informação não condiz com a realidade, pois 33% da população ainda precisa jogar o lixo em pontos de coleta distantes da residência e 14% depositam o lixo doméstico em terrenos baldios. E a situação deve continuar assim no mínimo pelos próximos dois anos, pois os caminhões de lixo não conseguem circular na região (Andreolla, 2011, s/p).

A afirmação feita pelo representante da Administração Regional de Ceilândia, que a situação do Sol Nascente em termos de infraestrutura é ainda pior do que os dados mensurados pelo IBGE, é uma justificativa acionada frequentemente na fala de moradores em situações que reivindicam melhorias para a cidade.

A matéria do Correio Braziliense, por sua vez, versava sobre um processo denominado por eles de *favelização* do Distrito Federal. A reportagem afirmava que o DF possuía 36 *favelas*,

de acordo com o Censo/2010. A categoria *favela* foi descrita da seguinte forma:

Nas favelas, a urbanização é realizada sem nenhum padrão e, com isso, as ruas são estreitas e desalinhas. Os terrenos têm tamanhos e formas diferentes, o que dificulta ainda mais a regularização fundiária. Dependendo da disposição dos lotes, esses aglomerados urbanos recebem diferentes classificações, como invasões, loteamentos irregulares e áreas invadidas (Mader, 2012, s/p).

Apesar do Sol Nascente não ser o tema central da matéria, ele é mobilizado como um ator exemplar desse processo de *favelização* do Distrito Federal, contribuindo para a publicização da localidade enquanto um problema a ser resolvido.

Centenas de barracos se espremem em ruas sem asfalto e com esgoto a céu aberto. Várias famílias dividem lotes minúsculos, onde a **falta de infraestrutura** é praticamente uma regra. Sem escritura, é impossível conseguir financiamento para construir. (...) Além do Sol Nascente, em Ceilândia, que ganhou fama depois de ser apontada como **a segunda maior favela do Brasil**, outras regiões da capital federal sofreram com o processo de **favelização** e hoje têm comunidades carentes, **sem prestação de serviços públicos** (Mader, 2012, s/p).

As três matérias analisadas até aqui apesar de serem veiculadas por três jornais distintos (O Globo, Jornal de Brasília e Correio Braziliense) utilizaram a categoria *favela* associada principalmente à ideia de ausência de infraestrutura. Dessa forma, ao repercutirem os dados do IBGE associando o Sol Nascente à categoria *favela*, os jornais não apenas publicizaram a situação do setor, mas também contribuíram para a problematização da questão da falta de infraestrutura, tema bastante reivindicado pelos moradores.

A classificação do Sol Nascente como *favela* volta ao debate público após a publicação da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), em setembro de 2013. Na PDAD/2013, os dados do Sol Nascente e Pôr do Sol apareceram pela primeira vez desagregados dos outros setores de Ceilândia, classificados pela CODEPLAN como *Ceilândia Tradicional*. A categoria *Ceilândia Tradicional* é utilizada na PDAD para se referir a todos os bairros de Ceilândia (Ceilândia Centro, Ceilândia Sul, Ceilândia Norte, P Sul, P Norte, Setor O, Expansão do Setor O, QNQ, QNR, Setores de Indústria e de Materiais de Construção e parte do INCRA - área rural da Região Administrativa e Setor Privê, excetuando os setores em *fase de legalização*, isto é, o Sol Nascente e o Pôr do Sol).

O enquadramento do Setor Privê, conhecido na Ceilândia como Condomínio Privê na categoria *Ceilândia Tradicional*, chama atenção - pois ele também era uma área à espera de

regularização fundiária. O parcelamento das chácaras que deram origem ao Condomínio Privê remonta a meados da década de 1980. No CENSO/2010, o condomínio supracitado também foi classificado como um *aglomerado subnormal*, com uma população de 6.668 habitantes (IBGE, 2011). Apesar das semelhanças com o Sol Nascente e o Pôr do Sol, o Condomínio Privê não atraiu atenção pública.

De acordo com a PDAD/2013, a população urbana estimada do Sol Nascente e Pôr do Sol era de 78.912 habitantes, alocadas em 20.686 domicílios (CODEPLAN, 2013). Contudo, é preciso salientar que a PDAD/2013 e o CENSO/2010 possuem diferenças metodológicas. Em primeiro lugar, a PDAD é uma pesquisa por amostra de domicílios e o censo, como o próprio nome indica, pesquisa a totalidade dos domicílios. Um outro ponto é que a PDAD mensurou o tamanho da população do Sol Nascente junto com a do Pôr do Sol. Apesar das diferenças de metodologia entre o Censo/2010 e a PDAD 2013, os jornais repercutiram os dados da PDAD afirmando que o Sol Nascente teria passado a Rocinha e se tornado a *maior favela da América Latina*, como demonstram as seguintes manchetes: *Maior favela da América Latina: Sol Nascente toma posto da Rocinha*⁸⁸, *Favela do DF passa a Rocinha e se torna a maior da América Latina*⁸⁹, *Favela Federal*⁹⁰.

Ao analisar a matéria do Correio Braziliense, é possível perceber que a manchete traz a afirmação de que o Sol Nascente é a maior *favela* da América Latina, enquanto no corpo do texto explica que a quantidade de habitantes é a soma da população do Sol Nascente e do Pôr do Sol. No entanto, o jornal trata a diferença dos dados do CENSO/2010 e da PDAD/2013 como um crescimento real do setor.

Pela primeira vez, os condomínios Pôr do Sol e Sol Nascente foram estudados isoladamente dos outros espaços de Ceilândia. Juntas, as duas ocupações possuem 78.912 moradores. O número aponta o crescimento da população na região — que não conta com sistema de saneamento básico, entre outros **problemas de infraestrutura**. No Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população era de 56.483 pessoas. Com a nova marca, o Distrito Federal passa a abrir a maior **favela do país** — à frente da internacionalmente famosa Rocinha, no Rio de Janeiro, que conta com 69.161 habitantes, de acordo com a pesquisa nacional de 2010 — não há

⁸⁸Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/09/28/interna_cidadesdf,390588/maior-favela-da-america-latina-sol-nascente-toma-posto-da-rocinha.shtml ; Acesso em: 11/04/2023.

⁸⁹Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/09/28/interna_cidadesdf,390588/maior-favela-da-america-latina-sol-nascente-toma-posto-da-rocinha.shtml ; Acesso em: 11/04/2023.

⁹⁰Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/779/favela-federal-409.html>; Acesso em: 02/02/2019.

números atualizados do crescimento da favela carioca (Maior Favela da América Latina: Sol Nascente toma posto da Rocinha, 2013).

As matérias do R7 e da Carta Capital não chegaram a mencionar o Pôr do Sol, e trataram as diferenças de população mencionadas no CENSO/2010 e na PDAD/2013 como um crescimento. O tamanho da cidade e a falta de infraestrutura foram as principais características mobilizadas para caracterizar o Sol Nascente, como podemos ver nos fragmentos abaixo:

O que mais nos chamou a atenção na pesquisa foi **o tamanho do Pôr do Sol e do Sol Nascente**. A população supera muito a de outros bairros populares. A Estrutural, por exemplo, tem 30 mil habitantes. Além disso, por serem ocupações mais recentes, elas estão em **uma situação muito ruim de infraestrutura**. **O Estado ainda não chegou lá** em muitos pontos, e a demanda por **infraestrutura é grande**”, afirmou o presidente da Codeplan, Júlio Miragaya (Maior Favela da América Latina: Sol Nascente toma posto da Rocinha, 2013).

Na capital federal, a pouco mais de 40 quilômetros do Palácio da Alvorada, residência oficial da Presidência da República, está **a maior favela da América Latina**, com 78.912 moradores. (...) Apesar de ficar em Ceilândia (DF), a situação da favela junto ao Estado ainda não está totalmente regularizada. Por isso, **a população não tem infraestrutura e sofre com a ausência de serviços públicos** como saneamento básico, saúde, segurança, educação e coleta de lixo. Nas ruas da cidade, que começou como uma ocupação há pouco mais de uma década, o esgoto corre a céu aberto na porta das casas dos moradores, que são obrigados a conviver com poeira e sujeira (Favela do DF passa a Rocinha e se torna a maior da América Latina, 2013).

As matérias, como demonstrado acima, repercutiram dois aspectos mensurados pela PDAD/2013, a saber, o *tamanho da cidade* e a *ausência de infraestrutura*. Apesar da pesquisa ter mensurado quinze aspectos: 1) Características dos Domicílios, 2) Infraestrutura Domiciliar, 3) Características Turísticas, 4) Caracterização da População urbana, 5) Migração, 6) Instrução, 7) Aspectos culturais, 8) Aspectos esportivos, 9) Segurança, 10) Trabalho e rendimento, 11) Posse de Bens, Equipamentos e Serviços, 13) Benefício Social, 14) Saúde, 15) Características do responsável pelo Domicílio.

A *ausência de infraestrutura* é, em geral, lida como *ausência de Estado*, demonstrado na fala do então presidente da CODEPLAN Júlio Miragaya que afirmou que *O Estado ainda não chegou lá*.

A Rocinha aparece como um caso exemplar de *favela* a ser comparado com o Sol Nascente. Desse modo, é acionada para se referir à ideia de *favela* apresentada nos jornais naquele momento, isto é, *área irregular com ausência de infraestrutura*.

Pesquisa coloca os condomínios Pôr do Sol e Sol Nascente com mais moradores que a famosa ocupação carioca. O **problema** dos dois locais não é renda, mas a **falta de infraestrutura** (Maior Favela da América Latina: Sol Nascente toma posto da Rocinha, 2013).

A representação espacial de *favela* difundida no Brasil está associada à imagem contemporânea do Rio de Janeiro (Mendes, 2014), ou seja, um conjunto de casas construídas em morros. Dessa forma, a Rocinha também é acionada nos jornais para explicar as diferenças espaciais entre o Sol Nascente e a imagem corrente do que seria uma *favela*:

Quando a gente fala em favela a gente logo imagina que a maior favela do país é a Rocinha no Rio de Janeiro, mas na verdade não é. Segundo o IBGE, **a maior favela do país e da América Latina** é aqui no Sol Nascente. Oficialmente são 79.000 moradores quase 80.000 pessoas enquanto lá na Rocinha são 69.000 pessoas, ou seja, nós temos 10.000 moradores a mais aqui no Sol Nascente do que lá na Rocinha. A diferença é que quando a gente pensa em favela a gente pensa em **morro** e aqui não, é um **terreno plano** vocês podem perceber que as casas ficam em uma linha reta, uma do lado da outra então a gente não consegue observar o aglomerado de casas e assim aqui embora seja uma **favela plana** tem todos os problemas de uma favela no Rio de Janeiro então **falta iluminação, falta esgoto, falta coleta de lixo, o pessoal tem CEP mas não consegue receber a correspondência** (...) (Sol Nascente, no DF, tem a maior favela da América Latina, diz IBGE, 2015).

A associação com as características espaciais do Rio de Janeiro fica evidente quando a repórter fala *quando a gente pensa em favela a gente pensa em morro*. O terreno plano é apresentado como uma peculiaridade do Sol Nascente que destoa da ideia de *favela* apresentada pelo jornal. Entretanto, o que permite que as duas localidades sejam abarcadas pela categoria *favela* é a caracterização da cidade por meio da ausência de infraestrutura - *falta iluminação, falta esgoto, falta coleta de lixo, o pessoal tem CEP, mas não consegue receber a correspondência*.

As matérias apresentadas acionaram uma ideia tradicional de *favela* – como sinônimo de irregularidade urbana, ausência de infraestrutura e pobreza – e que tem a organização espacial do Rio de Janeiro como referência (Valladares, 2005).

Com base nas reportagens analisadas neste tópico, defendo que o Sol Nascente ganhou visibilidade por meio de sua associação à categoria *favela*. Defendo também que no período entre 2010 e 2015, o Sol Nascente foi definido na mídia pela falta de infraestrutura, falta de serviços e pela falta de titularidade da terra. Em outras palavras, o Sol Nascente foi abordado por meio do que Jailson de Souza e Silva *et al.* (2009) denominou de paradigma das ausências, isto é, espaços definidos *pelo que não seriam ou não teriam*. Essa definição é perpassada pela ideia de que o

Estado não chegou àquelas localidades. A ideia do Sol Nascente como um espaço marcado pela *ausência do Estado* será retornada nos capítulos 4 e 5 desta tese, quando analiso a regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol.

3.2 A CONSTRUÇÃO DO SOL NASCENTE COMO UM PROBLEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em 23 de janeiro de 2015, o Delegado Fernando Fernandes assumiu a chefia da 19ª Delegacia de Polícia Civil do Distrito Federal, responsável pelos seguintes setores de Ceilândia: P Norte, QNQ, QNR e por aproximadamente 90% do território do Sol Nascente⁹¹. A compreensão da Polícia civil, à época, era de que os homicídios eram o principal problema de segurança no Sol Nascente.

Na gestão do referido Delegado ocorreu o fortalecimento da Seção de Investigação à Crimes Violentos (SIC VIO)⁹², seção responsável por investigar homicídio, latrocínio e roubos com violência à pessoa. Dentre as ações realizadas pela equipe do SIC VIO, destaca-se a operação *O Comando é nosso*, responsável por realizar uma grande operação policial no Sol Nascente adjacências no ano de 2015. A operação teve três fases, sendo as duas últimas intituladas de *jogo duro 1* e *jogo duro 2*.

A ideia do Sol Nascente como o maior problema urbano do Distrito vinha sendo construída desde 2010, iniciada pela repercussão dos jornais as pesquisas estatísticas, como demonstrado anteriormente. As operações policiais intituladas de *O Comando são nosso* e suas respectivas fases foram tema de uma série de reportagens, contribuindo para que o Sol Nascente fosse construído também como um problema de segurança pública.

O primeiro grupo que figurou nas reportagens foi o *Comando do Sol Nascente* (CSN). A primeira matéria que o CSN apareceu, foi veiculada pelo G1, no dia 27 de março de 2015, e era intitulada a *Maior favela do DF, Sol Nascente é alvo de gangues e grileiros*⁹³. O título da reportagem já indicava as categorias utilizadas nos jornais, isto é, gangues e grileiros.

⁹¹ A 23ª Delegacia de Polícia Civil era a responsável pela outra porção do Sol Nascente e pelo Pôr do Sol.

⁹² A SIC VIO da 19ª DP contava com 6 servidores e o Delegado Chefe, dividido com três equipes de dois servidores.

⁹³ Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/03/maior-favela-do-df-sol-nascente-e-alvo-de-gangues-e-grileiros.html#:~:text=Um%20morador%20do%20Sol%20Nascente,e%20vender%20para%20outra%20pessoa.> ; Acesso em:13/04/2023.

Apontada como a **maior favela do Distrito Federal** e a segunda maior do país pelo censo 2010 do IBGE, o Setor Habitacional Sol Nascente, em Ceilândia, **evoluiu pouco principalmente em infraestrutura** desde que foi ocupado irregularmente na década de 90. Atualmente, a região é **comandada por gangues e grileiros** que tentam **impor regras** aos moradores e fazem ocupações irregulares para depois vender as terras invadidas. (...) A área apresenta problemas de saneamento básico, acúmulo de lixo, buracos nas ruas, barracos em condições precárias e **altos índices de criminalidade** (Calzolari, 2015).

A matéria do G1, ao afirmar que o Sol Nascente é *comandado por gangues e grileiros*, utiliza como fonte as declarações do Delegado da 19ª DP, Fernando Fernandes, e da diretora da Prefeitura Comunitária do Sol Nascente, Eliane Vieira. O *Comando do Sol Nascente (CSN)* é citado na matéria como um dos atores que *tentam impor regras* aos moradores da cidade.

A reportagem do G1 esteve no Sol Nascente e, em várias quadras encontrou pichações em muros com a sigla **CSN**, que segundo o delegado [Fernando Fernandes], significa “Comando do Sol Nascente”. O delegado disse que investigações apontam que **pequenas gangues** independentes atuam na área com o objetivo de **cometer roubos e vender drogas**. Segundo ele, essas gangues estão sendo desarticuladas. “Queremos impedir que movimentos criados cresçam rapidamente. A gente verifica que alguns moradores que cometem roubos na própria região recrutam adolescentes para pequenas gangues para principalmente realizar o tráfico de drogas. Intimamente vimos também que muitos desses elementos estão ligados à **grilagem de terras**”, disse (Calzolari, 2015, s/p).

O CSN é associado na reportagem a realização de furtos, tráfico de drogas e grilagem de terras. A matéria cita ainda a existência de um *toque de recolher* no Sol Nascente.

Segundo o delegado, há denúncias de que moradores de Sol Nascente são submetidos a uma espécie de “toque de recolher” diariamente. De acordo com Fernandes, há dois meses a corporação foi informada por meio de denúncias anônimas de que havia uma ordem dada por criminosos aos moradores para que eles não saíssem nas ruas depois de determinado horário. “É uma espécie de toque de recolher não explícito, mas implícito, colocado pelos próprios criminosos da região no intuito de que as pessoas a partir de tal hora não frequentassem mais as ruas fazendo com que as ruas tornassem apenas dos delinquentes”, explicou (Calzolari, 2015, s/p).

O relato da existência de *toque de recolher* ainda que não tenha sido reconhecido pelos moradores, reforça a ideia de controle do território por criminosos apresentados na matéria.

A diretora da Prefeitura Comunitária, Eliane Vieira, afirmou desconhecer a existência do toque de recolher, mas não descartou a possibilidade. “Se eles fazem isso, provavelmente é para na hora de acertar as contas não matar inocente” disse. “Mas desconheço essa informação e com certeza vamos atrás disso”, disse. O G1 questionou alguns moradores da região sobre a ordem dada pelos criminosos, mas ninguém quis confirmar a existência do toque de recolher (Calzolari, 2015, s/p).

O CSN volta a ser notícia, em 25 de maio de 2015, na matéria do Correio Braziliense, *Organização criminosa espalhava o terror no Setor Habitacional Sol Nascente*⁹⁴.

As seis pessoas presas pela Polícia Civil do Distrito Federal na manhã desta segunda-feira (25/5) são suspeitas de integrar um grupo responsável por **espalhar o medo** no Setor Habitacional Sol Nascente. Eles estão envolvidos em uma série de delitos, como **homicídio, tráfico de drogas e parcelamento irregular de terras**. Uma mulher, de 31 anos, integra o grupo, que se intitulava “**Comando do Sol Nascente**”. A organização criminosa se inspirava no modo de agir do **Primeiro Comando da Capitão (PCC)**, a maior organização criminosa do Brasil. A operação batizada como “**O Comando é Nosso**” cumpriu 16 mandados de busca e apreensão e quatro mandados de prisão temporária. Durante dois meses, os investigadores da 19ª Delegacia de Polícia (P. Norte) constataram que o grupo trabalhava com **grilagem de terras** na região (Organização criminosa espalhava o terror no Setor Habitacional Sol Nascente, 2015).

A reportagem do Correio Braziliense trouxe um novo elemento para o debate, isto é, o Primeiro Comando da Capital (PCC) e seu *modo de agir*. A associação do CSN ao PCC aparece também nas reportagens do jornal Metrôpoles *Sol Nascente um lugar dominado pelo medo e pela grilagem*⁹⁵, *Nova facção criminosa quer tomar o controle do Sol Nascente*⁹⁶ e *Sol Nascente: uma comunidade ainda longe de ser vitrine no DF*⁹⁷. Nessas reportagens entra em cena a categoria facção.

Nas três reportagens, a violência passa a ser uma característica central na descrição da cidade:

Os muros das casas trazem os sinais de que os moradores do Sol Nascente, em Ceilândia, convivem com o **crime**. As letras CSN (Comando do Sol Nascente) são quase obrigatórias nas ruas do Trecho 2. E como se não bastassem as ondas de **assaltos e furtos**, o solo da região parece ter se tornado fonte inesgotável de dinheiro para **grileiros, gangues** e falsos religiosos (Pinheiro, 2017).

Mesmo com a atuação policial, o **medo** impera e tem até **toque de recolher** naquela que é considerada a segunda maior favela da América Latina – perde apenas para a Rocinha, no Rio de Janeiro, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Carone, 2018).

94 Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/05/25/interna_cidadesdf,484392/organizacao-criminosa-espalhava-o-terror-no-setor-habitacional-sol-nas.shtml.

95 Disponível em: <https://www.metropoles.com/materias-especiais/sol-nascente-um-lugar-dominado-pelo-medo-e-pela-grilagem>.

96 Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/nova-facao-criminosa-quer-tomar-o-controle-do-sol-nascente>.

97 Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/sol-nascente-uma-comunidade-ainda-longo-de-ser-vitrine-no-df>.

Quando cai a noite no Sol Nascente, poucas pessoas se arriscam a sair de casa. Quem não tem opção, por desembarcar tarde dos coletivos, tenta desenvolver estratégias de defesa a fim de minimizar os riscos de **assaltos**. Nos trechos 2 e 3, muitas ruas são mal iluminadas, tornando as passagens ainda mais **perigosas** (Araújo, 2018, s/p).

Na descrição da cidade, as matérias descrevem um cenário de violência composto por assaltos, furtos, toque de recolher, tráfico de drogas e grilagem de terra. No corpo das reportagens, entretanto, os grileiros de terra aparecem como atores centrais da violência no Sol Nascente. As reportagens narram as ações dos grileiros da seguinte forma:

O delegado confirma que recebeu algumas denúncias mostrando que o método adotado pelos criminosos é o mesmo. “Eles vendem, expulsam e revendem essas terras. Se algum morador atrasar uma parcela é expulso. De qualquer forma, eles (os bandidos) saem ‘ganhando’”, destacou (Pinheiro, 2017).

As construções irregulares estão por toda parte. Os **grileiros** fazem aterramentos, degradam a natureza e parcelam lotes. Cada unidade pequena, de até 200 metros quadrados, é vendida por um preço médio de R\$ 30 mil (Pinheiro, 2017, s/p).

As matérias do Metrôpoles tratam o CSN e o Os Cães do Inferno (OCI) como grupos organizados que, entre outras atividades criminosas, tem como foco a grilagem de terra. As matérias usam as categorias gangues, facção, organizações criminosas e quadrilha como sinônimos para referir se ao CSN e ao OCI.

(...) o portal mostrou o surgimento de uma nova **facção** criminosa, intitulada Os cães do Inferno (OCI). A **quadrilha** tenta ganhar espaço depois que a 19ª Delegacia de Polícia (Pnorte) prendeu as principais lideranças do Comando do Sol Nascente (CSN), **gangue** que dominava o comércio de entorpecentes há anos no bairro (Araújo, 2018, s/p).

A análise das reportagens realizadas neste tópico revela uma característica em comum nas reportagens dos jornais G1, Metrôpoles e Correio Braziliense, a saber, a utilização do Delegado da 19ª DP⁹⁸, Fernando Fernandes, como fonte para falar da violência como um todo no Sol Nascente e principalmente do CSN. A repercussão da atuação do Delegado Fernando Fernandes, na repressão ao crime no Sol Nascente, alçou o Delegado a posição de figura pública dentro da Ceilândia.

A partir de 2015, nota-se uma mudança nos assuntos abordados nos jornais locais sobre o

⁹⁸ A 19ª DF fica localizada no P Norte EQNP 19/15 - Ceilândia.

Sol Nascente e o Pôr do Sol. A *favela* permanece como uma categoria central, porém, passou a ser associada com o tema da violência, que até então não era acionado nas reportagens. O tema da violência surgiu por meio da repercussão dada à atuação da Polícia civil na repressão de grupos que agiam no Sol Nascente, principalmente, em grilagem de terra. Para mim, esse foi o germe da construção do Sol Nascente como um problema de segurança pública.

3.2.1 *Fernando Fernandes: de Delegado a policial político*

As reportagens sobre o CSN no Sol Nascente deram projeção para o Delegado Fernando Fernandes. Para além de sua presença constante nos jornais, esse também passou a manter páginas em redes sociais, como o *facebook* e o *instagram*. Nas redes postava com frequência fotos dele protagonizando revistas policiais, portando armas, fazendo apreensões de drogas e dando entrevistas. Em suma, Fernando Fernandes constitui o principal porta-voz dessa ideia do Sol Nascente como um problema de segurança pública.

O Delegado Fernando Fernandes se candidatou pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS) nas eleições de 2018, para o cargo de Deputado Distrital. Após uma campanha focada no tema da segurança pública, foi eleito Deputado Distrital com um total de 29.420 votos, o que lhe atribui a posição de segundo deputado mais votado no Distrito Federal e o mais votado em Ceilândia. Entretanto, ao longo dos quatro anos de mandato, Fernando Fernandes (PROS) ocupou por pouco tempo o cargo de Deputado na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Logo após a posse, no dia 2 de janeiro de 2019, Ibaneis Rocha (MDB), Governador do DF, à época, anunciou o nome do Delegado como o administrador de Ceilândia⁹⁹. O Deputado voltou a comandar a Administração de Ceilândia em 10 de junho de 2021¹⁰⁰. Em 29 de março de 2022, o Delegado Fernando Fernandes deixou o cargo de Administrador de Ceilândia pela segunda vez para concorrer à reeleição.

Após assumir o cargo de Administrador de Ceilândia, o Delegado Fernando Fernandes (PROS) fazia com frequência rondas pela cidade e, apesar de estar afastado do cargo de Delegado

⁹⁹ Com a saída do Deputado Fernando Fernandes (PROS) para assumir a Administração Regional de Ceilândia, quem assumiu a vaga foi a sua primeira suplente a Deputada Telma Rufino (PROS).

¹⁰⁰ A primeira suplente do Deputado Fernando Fernandes (PROS) estava à frente da Administração Regional de Arniqueiras, de modo que quem assumiu a vaga foi o seu segundo suplente o Guarda Jânio (PROS).

da Polícia Civil, abordava usuários de drogas. Continuava andando armado.

Fernando Fernandes, como administrador de Ceilândia, continuou a alimentar essa imagem de um *policia político* (LIMA, 2022)¹⁰¹, efetuando prisões e utilizando arma, por exemplo. O Delegado Fernando Fernandes tentou a reeleição nas eleições de 2022. Porém, não obteve êxito. O Delegado recebeu um total de 12.383 votos, menos da metade dos votos recebidos nas eleições de 2018.

3.3 SOL NASCENTE É FAVELA?

No dia 14 de setembro de 2017, a Globo News transmitiu um documentário sobre a história do Sol Nascente. Em um dos grupos de whatsapp de moradores do Sol Nascente do qual eu participava, a transmissão foi fruto de debate ao longo do dia. O clima era de expectativa para ver o Sol Nascente e as pessoas conhecidas que tinham sido entrevistadas na televisão. Ao longo da transmissão do documentário, iniciou-se um debate no referido grupo. Após constatarem que o documentário utilizou a categoria *favela* para referir-se ao Sol Nascente, as mensagens passaram a ser de reprovação e revolta à definição utilizada no documentário.

(**moradora 1**) Por ser moradora vizinha não gosto de como a mídia transmite para o telespectador o Bairro ou Setor **sei lá como chamar o Sol nascente**, mas **favela não**. Nossa! É estranho a visão que passa para o mundo, sabia? Eles não mostram em imagens o lado bom, se tem porque não mostrar? Mesmo os que os entrevistados mostram seus trabalhos bons para o setor, mostram a luta que é uma parte boa, mas tem mais, ou não? Por que mostram os **coitadinhos**? Não sei, mas só analisando para tirar conclusão do porquê não temos avanços? O importante é que temos desejo de mostrar nossa **real condição** de quem vive com a gente e para gente... pronto falei.

(**moradora 2**) O que mais me deixa triste é ver as pessoas não mostra o lado bom da sua cidade e ainda aceita a globo nos taxar de **segunda maior favela** do país

(**moradora 1**) Não só no país... é Globo News

(**moradora 3**) Pois é né

(**moradora 2**) Como é o nome do senhorzinho? A melhor fala foi a dele onde mostrou o lado bom... falou da **crise hídrica**

(**moradora 3**) Eu também fico triste e não sei por que algumas pessoas acham que o documentário é excelente

(**moradora 1**) para os países da Europa é sim maravilhoso pois somos vitrines para eles de estudo e pesquisa, só isso.

(**moradora 4**)Eu não vi graça nesse documentário onde só **denigre nossa Sol nascente**

(**moradora 1**) Mas você já viu incentivar a sair da **margem da exclusão**?

(**moradora 2**) Ainda tem pessoas achando que esse documentário tá abafando

¹⁰¹ A categoria *policia político* foi utilizada por Laura Lima (2022), na tese *Guerras de Sertão: violência, segurança e cidadania no Brasil*, referindo-se aos parlamentares eleitos em torno do *problema da segurança pública*, valendo-se da experiência previa como policiais.

(**moradora 1**) A intenção dos entrevistados penso que foi legal, mas só percebe quando assiste não sei penso que deveria ter um bate papo legal sobre essa **exploração da história da cidade**, penso que fica chato isso o primeiro documentário foi bacana sabemos como aconteceu tudo aí vem um segundo que deveria ser mais produtivo penso assim

(**moradora 3**) Concordo com você

(**moradora 1**) quando eu era guria, tinha um famoso jornalista que acabava com Ceilândia, apelidava a cidade dos apelidos mais horríveis, “Caldeirão do diabo”, “Vila do cachorro molhado” era terrível, mas dava audiência no rádio, era bam... bam...bam como repórter mas porque explorava a imagem da cidade e plantava coisas ruins, não fazia uma matéria mostrando algo legal... isso eu tinha uns 9 para 12 anos e me lembro bem... Mário Eugênio, foi assassinado pelos filhotes do fim da ditadura por ser linguarudo d+

(Fragmentos de mensagens de moradores do Sol Nascente, via Whatsapp 17/09/2017).

A troca de mensagens citada acima ilustrou como os moradores entendem a mídia como um dos responsáveis pela estigmatização que a cidade carrega. Para os moradores, a utilização da categoria *favela* difamou a cidade e impedia que o Sol Nascente fosse conhecido por sua real condição. Em diversas situações, os moradores acionam a categoria condomínio para opor-se a categoria favela.

3.4 *GANGUES E GALERAS* NO SOL NASCENTE: DO PONTO DE VISTA DE JOVENS MORADORES

A ideia do Sol Nascente como um *lócus* de gangues não ficou restrita à mídia. Além disso, circulava por outros espaços. Um indício da circulação dessa ideia é a publicação do edital 007/2017 da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP/DF). O edital 007/2017 tinha como objetivo fomentar pesquisas na área de Segurança Pública no DF e na RIDE/DF, especificamente pesquisas nas áreas de atuação do Programa de Segurança do GDF criado na gestão do então Governador, Rodrigo rolleberg (PSB), intitulado *Viva Brasília - Nosso pacto pela vida*, implementado em 2015. O *Viva Brasília - Nosso pacto pela vida* tinha como diretriz a integração de diferentes forças de segurança. O edital trazia nove linhas de pesquisas que refletiam os temas de interesse da Secretaria de Estado da Segurança Pública, e da Paz Social do Distrito Federal (SSP-DF). Vide o edital.

As **linhas de pesquisa** abordam temas de interesse **prioritário da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal SSP-DF** e dos demais **órgãos de segurança pública** envolvidos e principalmente temas que alcancem os quatro eixos centrais de ação da política “**Viva Brasília – Nosso Pacto Pela Vida**”, principal política de segurança pública do Governo de Brasília. Os projetos deverão ser enquadrados nas linhas de pesquisa abaixo e de

acordo com as diretrizes estabelecidas no Anexo I; a) Perfil Profissiográfico e mapeamento de competências na PMDF e PCDF. b) Mapeamento de competência do CBMDF; c) Trajetórias de vida dos egressos do Sistema Penitenciário; d) **Comportamento organizacional em equipes de trabalho na PMDF**; e) Avaliação dos resultados da implementação das audiências de custódia no Distrito Federal; f) Diagnóstico dos acidentes domésticos no Distrito Federal; g) **Juventude e Segurança Pública**. h) Pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de aproximação entre a população e os órgãos de segurança pública do Distrito Federal; i) Paz no trânsito no Distrito Federal (FAPDF, 2017. *Grifos meus*).

As linhas de pesquisa - *comportamento organizacional em equipes de trabalho na PMDF e Juventude e Segurança Pública* - tinham uma particularidade. Os projetos submetidos nessas linhas deveriam obrigatoriamente ser comparativos entre Ceilândia (Sol Nascente) e Planaltina (Jardim Roriz), e versarem sobre o ano de 2016. As pesquisas da linha Juventude e Segurança Pública deveriam investigar a relação entre os jovens do Sol Nascente e do Jardim Roriz com a violência, em que o edital propunha estudar a participação desses jovens em gangues e galeras.

(...) faz-se necessária uma pesquisa com o objetivo de compreender as relações entre juventude e violência e as suas diversas formas de manifestação, principalmente no que diz respeito à participação de jovens em grupos, conhecidos no DF **como gangues ou galeras**. Pretende-se responder quais seriam os conteúdos culturais e sociais que dão base para a prática dos atos de violência e criminosos de jovens a fim de subsidiar a elaboração de ações e políticas melhor direcionadas a esse universo. Bem como, no que diz respeito à relação entre polícia e juventude, compreender as percepções de jovens acerca da polícia no Distrito Federal, a partir de estratégias de pesquisa qualitativas que permitam análise em profundidade de condicionantes envolvidas nas relações entre esses grupos de atores (FAPDF, 2017).

O interesse da SSP-DF em fomentar pesquisas sobre gangues e galeras, especificamente no Sol Nascente (Ceilândia) e no Jardim Roriz (Planaltina), é mais um indício de como as categorias que circulavam nos jornais, tais como gangue, também circulavam no âmbito estatal para se ao Sol Nascente, em compreensão do Sol Nascente como um problema de segurança pública.

O grupo de pesquisa Violência, Cidadania e Segurança, coordenado pela professora Haydée Caruso, do qual faço parte, submeteu uma proposta na linha de pesquisa Juventude e Segurança Pública. O projeto intitulado *Sociabilidades juvenis na periferia do Distrito Federal: um estudo comparado sobre a relação entre jovens e policiais no Jardim Roriz (Planaltina) e no*

*Sol Nascente (Ceilândia)*¹⁰² foi aprovado. Visando acessar jovens moradores do Sol Nascente (Ceilândia) e Jardim Roriz (Planaltina), o lócus de pesquisa escolhido foram as escolas. Ressalto que nesta tese, foquei nos dados produzidos sobre o Sol Nascente para saber mais sobre a pesquisa realizada no Jardim Roriz ver (Caruso et all. (org), *no prelo*).

No Sol Nascente, à época, não existia escola de Ensino Médio. Dessa forma, selecionamos duas escolas nas adjacências que recebiam os alunos oriundos do setor, a saber, o Centro Educacional 11 (CED 11) e Centro Educacional 16 (CED 16). A escola CED 11 está localizada no P Norte e oferece desde a 6ª série do Ensino Fundamental até o 3º ano do Ensino Médio. O CED 16, por sua vez, fica localizado no setor QNQ e atua da 8ª série do ensino fundamental até o 3º ano do Ensino Médio.

O trabalho de campo nas escolas do Sol Nascente foi realizado por uma equipe composta de quatro pesquisadores¹⁰³, durante seis meses. Ao longo desses meses, foram utilizadas diferentes abordagens para entender a participação de jovens do Sol Nascente em gangues e galeras. As primeiras atividades realizadas com os alunos foram rodas de conversas e oficinas de cartografia. Nas oficinas de cartografia, os estudantes produziram mapas sobre os lugares que eles circulavam no Sol Nascente e no Distrito Federal, como um todo. Nessas oficinas, a existência de gangues e galeras não foi mencionada por nenhum estudante.

Posteriormente, foram realizados dois grupos focais¹⁰⁴ no CED 11. Um dos grupos foi realizado com discentes da 1ª série de Ensino Médio e o outro no 9º ano do Ensino Fundamental. A faixa etária dos alunos era de 14 a 16 anos. A organização dos grupos focais se deu em três momentos. No primeiro momento, foi lançada uma pergunta geral: Como é morar no Sol Nascente? 2) Na segunda parte, foram feitas perguntas sobre escola, violência e atuação da polícia; 3) No terceiro momento, a equipe de campo apresentou aos participantes a reportagem do G1,

¹⁰² A equipe técnica do projeto foi composta pelas (os) pesquisadoras (es) Haydée Glória Caruso (coordenadora), Yacine Guellati, Laura Gonçalves de Lima, Natália Adriele Pereira de Sousa, Sérgio da Silva Santos, Gabriela Costa Carvalho, Marina Carvalho Paz, Gabriela do Nascimento Rodrigues, Júlia Gasparetto Camargo Soares de Azevedo.

¹⁰³ Yacine Guellati, Marcos Vinícius Rodrigues dos Santos, Lucas Fortaleza Chaves e Júlia Gasparetto Camargo Soares de Azevedo. Colaborei na pesquisa por meio de pesquisa documental dado que, no período que a equipe estava em campo, encontrava-me em licença maternidade.

¹⁰⁴ Os grupos focais foram realizados no dia 20/09/2018, no auditório do CED 11. A mediação foi realizada pela pesquisadora Marina Carvalho Paz e pelo pesquisador Yacine Guelatti. A relatoria foi feita pelos bolsistas de iniciação científica Júlia Gasparetto Camargo Soares de Azevedo e Lucas.

Maior favela do DF, Sol Nascente é alvo de gangues e grileiros e solicitou que eles comentassem.

Os grupos focais foram pensados nesse formato para verificar se o tema das gangues e galeras apareceriam de forma espontânea. Gangues e galeras não foram mencionadas espontaneamente em nenhuma situação pelos estudantes. A violência foi abordada pelos estudantes ao narrarem assaltos nas imediações da escola. Dessa forma, concluímos na pesquisa que:

(...) a principal forma de violência relatada e temida pelos/as jovens que participaram da pesquisa **são de crimes contra o patrimônio** (roubos e furtos em sua imensa maioria). Salienta-se, no entanto, que segundo os relatos, os roubos dos quais eles/as são vítimas são quase sempre realizados por pessoas armadas (armas de fogo ou armas brancas) (Guellati *et. all, no prelo*).

No terceiro momento dos grupos focais, quando foi apresentada a reportagem do G1, os alunos comentaram sobre as gangues. Eles desconhecem a existência de gangues nos termos da reportagem. Afirmam que existem grupos não organizados que cometem crimes. A mídia é apontada por eles como um ator central na circulação dessa ideia de gangues.

acho que o mais importante é não acreditar em tudo que vê, que é a questão da mídia que ele falou. A mídia traz de fora para acharem que aconteceu aqui dentro, e nem sempre acontece aqui dentro. (L. 16 anos, Sol Nascente).

Não é que a mídia mente ou ela inventa, mas ela aumenta muito e ela se esconde nessas coisas. E essas coisas acontecem em qualquer lugar (I., 16 anos, P Norte).

O edital da FAP/DF partia da noção prévia que nas localidades existiam *gangues* e *galeras*. Ressalto que os termos eram tratados como sinônimos. Embora possuam origens distintas no debate sociológico, gangues é oriundo do debate sobre violência e juventude nos Estados Unidos e galeras no debate francês¹⁰⁵.

3.5 A EMERGÊNCIA DA CATEGORIA MILÍCIA

A operação Hórus da PCDF, nomeada em referência ao Deus do Sol na mitologia egípcia,

¹⁰⁵ Para saber mais sobre o tema, consultar o livro *Gangues, Galeras, Chegados e Rappers: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília*, de Miriam Abramovay (2004).

foi realizada pela Delegacia de Repressão ao Crime Organizado (DECO), com o objetivo de desarticular um grupo que atuava na grilagem de terra no Sol Nascente. A operação Hórus era um desdobramento das investigações sobre o grupo *Comando do Sol Nascente* (CSN), levada a cabo pela 19º DP no ano de 2015. Diferente das outras operações voltadas para a investigação do CSN, a operação Hórus tinha como foco a investigação de policiais envolvidos nos esquemas de grilagem de terra.

No dia 29 de maio de 2019, foi realizada a prisão de sete sargentos da PM do Distrito Federal, locados nos 8ª e 10º batalhão da Ceilândia. Entre os presos, estava o tio da então Primeira-Dama do Brasil, Michele Bolsonaro, fato noticiado pelo Correio Braziliense com a seguinte manchete, *Miliciano preso no DF por grilagem de terras é tio de Michelle Bolsonaro*¹⁰⁶ (Correio Braziliense). Alguns minutos após a publicação do Correio Braziliense, o Jornal Metrôpoles publicou notícia semelhante: *Suspeito de integrar milícia, PM tio de Michelle Bolsonaro é preso*¹⁰⁷. Foi a primeira vez que os jornais da capital utilizaram as categorias *milícia/ miliciano* para se referir à grilagem de terra no Distrito Federal. Essas notícias tiveram uma projeção nacional reproduzidas por outros meios de comunicação, tais como, revista Isto é¹⁰⁸, Uol¹⁰⁹, Yahoo¹¹⁰ e BBC¹¹¹.

É importante mencionar que o jornal Metrôpoles publicou, no mesmo dia, outra reportagem sobre a operação, escrita pela mesma jornalista, intitulada *PM conhecido como “Véi da 12” é alvo de operação contra a grilagem*¹¹². O Véi da 12 a que se refere a reportagem é um

¹⁰⁶Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/cbpoder/miliciano-presno-no-df-e-tio-de-michelle-bolsonaro/>; Acesso em: 18/04/2023.

¹⁰⁷ Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/suspeito-de-integrar-milicia-pm-tio-de-michelle-bolsonaro-e-presos-no-df>; Acesso em: 18/04/2023.

¹⁰⁸ Disponível em: <https://istoe.com.br/tio-da-primeira-dama-michelle-bolsonaro-e-presno-por-integrar-milicia-no-df/>; Acesso em: 23/04/2023.

¹⁰⁹ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/dez-fatos-que-ligam-a-familia-bolsonaro-a-milicianos>; Acesso em: 23/04/2023.

¹¹⁰ Disponível em: https://br.financas.yahoo.com/noticias/miliciano-presno-grilagem-de-terras-tio-michelle-bolsonaro-150056511.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2x1LmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAADiCcEMnv9ZIDL0rIdFGMBDj58O37qkUw6SQUIJSqka4q4IRPE5ZVGGZpnx-86WGN86xTyUDavp028T5j5aly-pMXS-iySuF1Uf16kC5ubiZMWBmVw0dZQYKgu_dJiwA60AFsKJs6XU8hgFFpVc1kJLrwIJQIcirOJml0PYq_3ordO; Acesso em: 23/04/2023.

¹¹¹ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62668831>; Acesso em 23/04/2023.

¹¹² Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/pm-conhecido-como-vei-da-12-e-alvo-de-operacao-contra-grilagem-no-df>; Acesso em: 23/04/2023.

sargento da PMDF conhecido na Ceilândia por realizar patrulhamento com uma arma calibre 12. Na eleição de 2018, ele foi candidato a deputado distrital, mas não eleito. Nessa reportagem não há menção à categoria *milícia*. A categoria utilizada é a de grilagem. Ressalto que o sargento não foi preso; foi feita apenas uma busca e apreensão na sua casa, sido posteriormente inocentado.

A operação Hórus também foi noticiada pelo Jornal G1. O G1 não fez menção à categoria *milícia*. A categoria utilizada foi a de grilagem. Para além da diferença nas categorias utilizadas nos três jornais (G1, Metrôpoles e Correio Braziliense), todos convergem na descrição da atuação dos policiais nesses grupos. Os policiais, de acordo com os jornais, agiam no parcelamento/comercialização dos lotes e no patrulhamento das áreas fazendo visitas diárias no horário de serviço. Nessas visitas, quando encontravam pessoas construindo nas áreas que consideravam suas, muitas vezes as expulsavam por meio do uso de violência.

Em 03 de setembro de 2019, foi realizada a segunda fase da Operação Hórus na qual foram expedidos 11 mandados de prisão preventiva e 12 mandados de busca e apreensão. Nessa fase da operação, as buscas foram realizadas em diferentes localidades do Distrito Federal.

A segunda fase da Operação Hórus é desdobramento da investigação iniciada na 19ª Delegacia de Polícia (P Norte) há oito anos. Ao longo da apuração, foi identificada, dentro da organização criminosa, um núcleo que atuava como **braço armado para cometer crimes relacionados às invasões de terras**. Entre os quais, ameaças e homicídios. Além do núcleo que agia como braço armado da quadrilha, desarticulado na primeira fase, foi identificado um segundo grupo, **formado apenas por grileiros**. Os criminosos eram responsáveis por ocupar as terras depois que PMs expulsavam posseiros. Em seguida, por meio de um **esquema supostamente mantido com servidores da Administração Regional de Ceilândia**, conseguiam levar água, luz e abrir estradas favorecendo quem comprava os lotes (Carone e Pinheiro, 2019, s/p).

A segunda fase da Operação Hórus evidenciou a suposta atuação de agentes públicos lotados na Administração Regional do Sol Nascente e do Pôr do Sol em esquemas de grilagem de terras. Foi estabelecida uma nova operação sob o comando da 23ª DP para investigar a suposta atuação desses funcionários públicos, nomeada de operação grilo. No âmbito da operação grilo, foram feitas buscas e apreensões na Administração Regional do Sol Nascente. Por ora, basta informar que o Sol Nascente e o Pôr do Sol viraram região administrativa em agosto de 2019. Cinco dias após a operação na Administração Regional do Sol Nascente e do Pôr do Sol, o então administrador da cidade, Goudim Carneiro, foi exonerado. Após rumores de que quem assumiria o cargo seria Fernando Fernandes que, à época, estava na administração da Ceilândia, o cargo foi

para Cláudio Ferreira Domingues, chefe de Gabinete da Administração da Ceilândia.

As reportagens apresentadas demonstram que a categoria milícia passou a ser utilizada em referência ao parcelamento irregular de terras, anteriormente denominados de grilagem de terra, após a constatação da atuação de policiais nessas práticas. Em suma, não encontrei evidências de que a mudança da categoria grileiros para milícia representa a emergência de um fenômeno composto de práticas distintas do que anteriormente era chamado de grilagem de terra, de modo que a mudança de categoria me parece estar associada aos agentes do parcelamento irregular de terra.

Início este capítulo questionando o que tornou o Sol Nascente um caso singular entre tantos outros parcelamentos no Distrito Federal. Em diferentes momentos, os moradores apontam a *mídia* como um ator definidor de como o Sol Nascente é classificado e/ou visto por diferentes atores. Afirmo que o Sol Nascente passou a existir na mídia por meio da repercussão dada ao censo/2010 (a *segunda maior favela do Brasil*) e a PDAD/2013 (a *maior favela da América Latina*). A atenção iniciada com a classificação do Sol Nascente como *favela* é alimentada, a partir de 2015, com uma série de reportagens que associam esse lugar à violência. Como demonstrado ao longo do capítulo, as categorias e ideias associadas ao Sol Nascente circulam em outras esferas da sociedade. Dessa forma, concluo este capítulo afirmando que a publicização do Sol Nascente, realizada pela mídia, foi um fator fundamental para a construção desta cidade como um problema.

CAPÍTULO 4 - SETOR HABITACIONAL SOL NASCENTE E ÁREA DE INTERESSE SOCIAL PÔR DO SOL: o tempo do planejamento urbano

31 de março de 2016 - Percorri o Trecho I do Sol Nascente em companhia de Maria¹¹³, uma agente de saúde, que se dispôs a me apresentar¹¹⁴ a cidade. Maria trabalhava em uma Unidade Básica de Saúde (UBS) na Ceilândia Sul e recentemente tinha sido requisitada para realizar o cadastramento dos moradores do Trecho I do Sol Nascente no Sistema Único de Saúde (SUS).

Logo na entrada da cidade, avistamos uma placa do Governo do Distrito Federal com os dizeres: *Estamos em obras*. Caminhões, tratores, restos de obras amontoados e muita poeira completavam o cenário de uma cidade em produção. A avenida principal era inter cruzada por ruas paralelas que, em sua grande maioria, não tinham saída, algumas pavimentadas com paralelepípedos, indicando que as obras de infraestrutura já tinham passado por ali, além de muitas outras ainda com terra batida. Passamos por várias ruas onde escorria água das nascentes recentemente aterradas, para dar lugar ao asfalto. Os lotes possuíam tamanhos variados e entre as casas de alvenaria, avistávamos algumas chácaras com plantações e criações de animais (ou alguns sinais de que animais viveram ali anteriormente como estábulos, cochos abandonados e até as ruínas de um tanque de criação de peixes). O acesso ao transporte público era problemático. O ponto final do ônibus não cobria boa parte do setor, pois os veículos não conseguiam adentrar em alguns lugares; em outros,

¹¹³ Nome fictício.

¹¹⁴ Não era a primeira vez que eu estava naquela localidade. Porém, já restavam poucas características da área rural que havia ali anteriormente. A sensação era realmente de estar naquela localidade pela primeira vez.

não prosseguiram pelo motivo de não haver espaço suficiente para retorno. O comércio era pulsante, farmácia, padarias, bares, lanchonetes e numerosas lojas de materiais de construções.

2021 - Cinco anos depois, percorri a mesma avenida em direção à Unidade Básica de Saúde nº 16 para tomar a segunda dose da vacina contra o coronavírus. Devido ao isolamento imposto por questões de saúde pública, tinha mais de um ano que eu não passava por ali. Enquanto esperava na fila da vacina, lembrei-me que em 2016, quando da visita narrada acima, aquele foi um dos lugares onde minha interlocutora me levou. À época, era um descampado onde se acumulavam entulhos e uma placa do GDF que informava sobre a futura construção da UBS do Sol Nascente. Influenciada por essa lembrança, resolvi andar pelo setor buscando apenas observar as mudanças na paisagem urbana¹¹⁵. A entrada da cidade não mais parecia um canteiro de obras. A maioria das ruas paralelas à avenida principal, agora, são vazadas, o que aumentou a mobilidade dentro do setor. Nas ruas paralelas, chama atenção ainda o fato de em alguns lugares o asfalto só ter sido construído até metade da rua, ou alternando algumas casas. O mesmo acontece em relação às calçadas. Já não encontramos lotes descampados entre as casas onde antes os tinha. Hoje, estão localizados aparatos públicos (Escola Classe JK, Bacia de contenção de água e a própria UBS 16 que citamos no início deste relato) ou novas casas. No Trecho 1, os vestígios do passado rural são poucos. Permanecem, por exemplo, nos endereços que mantiveram as chácaras como uma unidade no endereçamento. O endereçamento utilizado não é oficial e segue o padrão - SHSN (Setor Habitacional Sol Nascente), nº chácara, nº da casa.

¹¹⁵ Após a visita de 2016, estive nessa avenida muitas vezes não só para compromissos de pesquisa, mas por motivos pessoais. Dessa forma, naturalizei as mudanças na paisagem. O exercício de apenas observar a cidade, sem outros compromissos, foi importante para perceber as mudanças que ocorreram nesse período.

Os relatos de campo, com que abro este capítulo, ilustram a face mais visível da ação estatal na formalização das cidades do Sol Nascente e do Pôr do Sol, isto é, a promoção de infraestrutura e serviços (UBS, asfalto, calçadas, escolas). A implementação das obras de infraestrutura teve início pelo Trecho I do Sol Nascente, em fevereiro de 2015. As obras de infraestrutura¹¹⁶ (drenagem e pavimentação) - previstas no projeto urbanístico do referido Trecho - foram finalizadas em junho de 2018. Nesse período, foram construídos também no trecho I do Sol Nascente uma UBS¹¹⁷ e uma escola¹¹⁸. Apesar da conclusão das obras de pavimentação previstas no projeto urbanístico do Trecho I, é comum encontrar lugares onde o asfalto não chegou a todas as ruas e/ou casas daquele setor, como narrado no relato acima. As obras de infraestrutura previstas nos projetos urbanísticos dos Trechos II e III ainda não foram finalizadas (maio de 2023).

Imagem 10 - Fotos de rua no Trecho I do Sol Nascente



Fonte: Autoria Própria

¹¹⁶ As obras de pavimentação asfaltaram 243 ruas, totalizando 304,9 mil m² de vias asfaltadas. Foram construídas ainda 25,2 km de redes de drenagem e três bacias de retenção de água.

¹¹⁷ Unidade Básica de Saúde nº 16.

¹¹⁸ A Escola Classe JK foi inaugurada em fevereiro de 2020. A referida escola foi construída mediante um acordo judicial entre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e a construtora Paulo Octávio.

Em 2021, treze anos após o início da regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol, a implementação das infraestruturas urbanas previstas nos projetos urbanísticos ainda não estava finalizada. De acordo com os dados da PDAD/2021, 56,4% das ruas de acesso principal aos domicílios são asfaltadas/ pavimentadas, 48,2% das ruas possuem calçadas e 38,1% drenagem de água da chuva (CODEPLAN, 2022). Em termos de titulação dos moradores, apenas 8,5% do total dos domicílios do Sol Nascente e do Pôr do Sol possuem lote regularizado, isto é, com escritura registrada em cartório (CODEPLAN, 2022). Em suma, a regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol, mais de uma década após o seu início, construiu um espaço marcado pelo que estou definindo como camadas de formalidade e informalidade.

Neste capítulo, tenho como objetivo analisar a dinâmica da regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol, buscando compreender como essa dinâmica contribuiu para a construção de um espaço marcado por camadas de formalidade e informalidade. Para tal, analisarei as ações estatais em prol da regularização ao longo dos Governos de Joaquim Roriz (2003-2006), José Roberto Arruda (2007-2010), Agnelo Queiroz (2011-2015), Rodrigo Rollemberg (2015-2018) e Ibaneis Rocha (2019 -).

4.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO SOL NASCENTE E NO PÔR DO SOL

A regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol oficialmente teve início em 2008, no Governo de José Roberto Arruda (2007-2010), com a publicação da lei nº 785 de 2008 que criou o Setor Habitacional Sol Nascente e a ARIS Pôr do Sol, estabelecendo a regularização fundiária das mesmas (Brasília, 2008b). O início de ações estatais em direção à regularização, como a contratação de estudos ambientais, é anterior remontando do Governo de Joaquim Roriz (2003-2006). Tomando a lei 785/2008 como marco inicial da política, a regularização fundiária das duas cidades já compreende um período de quinze anos. Se o referencial for o início dos estudos ambientais, são dezoito anos.

Ao longo desse período, a dinâmica de formalização das duas cidades foi permeada por fissuras, interrupções, envolvendo, por exemplo, mudanças nas orientações de como a política deveria ocorrer, nas legislações e nos órgãos responsáveis pela regularização fundiária. Nota-se

que muitas dessas interrupções e fissuras, correspondem a mudanças de governos. Para fins analíticos, optei por olhar para as ações do Estado a nível de governo, aos modos dos trabalhos de Antonádia Borges (2004) e de Caroline Soares (2013), pesquisas que refletem, mesmo que tangencialmente ao seu objetivo central, sobre como o Estado age na produção do espaço.

Tendo em vista tudo que foi dito acima, nos próximos subtópicos analiso as ações estatais em prol da regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol, nos governos de Joaquim Roriz (2003- 2006), José Roberto Arruda (2007-2010), Agnelo Queiroz (2011-2015), Rodrigo Rollemberg (2015-2018) e Ibaneis Rocha (2019 -).

4.1.1 Governo Joaquim Roriz (2003 - 2006): o Sol Nascente ganhou existência perante o Estado

No segundo mandato como governador eleito de Joaquim Roriz¹¹⁹ (1999-2003), ocorreu um aumento significativo do parcelamento de chácaras para fins de moradia nas áreas rurais de Ceilândia, visto no capítulo 1. Para além do crescimento do parcelamento das chácaras no Governo Roriz (PMDB), ocorreu também a primeira iniciativa estatal de classificar como área urbana, parte da área rural de Ceilândia, especificamente a área onde hoje se encontra o Sol Nascente¹²⁰. Essa mudança ocorreu durante a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 385/1999 (PLC nº 385/1999) que deu origem à Lei Complementar nº 330, de 19 de outubro de 2000, como veremos em detalhes nos parágrafos seguintes.

Os Decretos que criaram os Núcleos Rurais P Sul e P Norte (área onde hoje se localiza o Sol Nascente) foram revogados em janeiro de 1999, primeiro mês do Governo de Joaquim Roriz (PMDB)¹²¹. Em 20 de outubro de 1999 é protocolado, na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), o Projeto de Lei Complementar nº 385/1999 de autoria do então Deputado Distrital, Silvio Linhares (PMDB), com o objetivo de criar o *Núcleo Rural Parque Sol Nascente, situado no P Sul* (Brasília, 1999). Essa é a primeira legislação onde o nome Sol Nascente é utilizado para designar as chácaras localizadas no anteriormente denominado Núcleo Rural P Sul.

¹¹⁹ Joaquim Roriz (PMDB) foi governador do Distrito Federal por quatro mandatos consecutivos: 1988-1990 (nomeado), 1991-1995, 1999-2003, 2003-2006.

¹²⁰ Ressaltamos que o Pôr do Sol não era abrangido pela lei em questão.

¹²¹ Os Decretos nº 19.717 e 19718, de 22 de outubro de 1998 foram revogados por meio do Decreto nº 20006, de 14 de janeiro de 1999.

Art. 3º - A criação do Núcleo Rural Sol Nascente tem como objetivos:

I- Promover a regularização fundiária das **terras ocupadas com produção agropecuária, evitando invasões e desvios na utilização da área Rural da Região;**

II- Ordenar as **atividades agropecuárias** de modo a preservar o solo a fauna e a flora locais;

III- **Desenvolver social e economicamente a área rural de Ceilândia**, de modo a aumentar a renda e a oferta de empregos, incrementado a saúde, a segurança, a educação e a cultura do **produtor rural** e suas famílias;

IV- **Aumentar a produção** por meio da facilitação para a obtenção de **crédito rural para aquisição de equipamentos e insumos agrícolas** (BRASÍLIA, 1999. *Grifos meus*).

O PLC nº 385/1999 tinha como objetivo principal o uso produtivo da terra. Embora a questão ambiental tenha perdido relevância em comparação aos Decretos criados no Governo Cristovam, mantém-se o objetivo de evitar “desvios na utilização da área rural”. Na Justificativa do PLC nº 385/1999 afirma-se que:

O presente Projeto de Lei Complementar visa **legalizar a situação de produtores rurais** instalados há mais de 20 anos, no Setor P Sul da Ceilândia, próximo a Fundação Bradesco. Esses pequenos produtores buscam fortalecer a **correta ocupação da área**, com **vocação agropecuária**, praticando suas atividades nos moldes da necessidade de preservação ambiental do local (Brasília, 1999, s/p).

O Deputado Alírio Neto (PPS) foi designado o relator do PCL. Em seu parecer, o Deputado afirma que o projeto está de acordo com a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, necessitando apenas de *aperfeiçoamento do texto, respaldando-se nos preceitos de boa técnica legislativa*. Sendo assim, o Deputado apresentou um substitutivo ao PLC (BRASÍLIA, 1999).

O projeto original de Silvio Linhares (PMDB) tinha como intuito criar *o Núcleo Rural Parque Sol Nascente, situado no Setor PSul*, no substitutivo, o objetivo passou a ser criar *o Núcleo Habitacional Parque Sol Nascente, localizado entre os setores PSul e, P Norte e quadras QNQ*. Aqui, nota-se primeiramente a mudança dos termos *núcleo rural* para *núcleo habitacional* indicando mudanças nos usos atribuídos àquele espaço. Em segundo lugar, na nova redação o *Parque Habitacional Sol Nascente* abrange não só a área rural situada no Psul, mas sim as entre os setores PSul, P Norte e as Quadras QNQ, dando uma unidade a uma área que antes era tratada pelo Estado de forma separada. As mudanças no entendimento daqueles espaços ficam mais evidentes nos objetivos da lei:

Art. 3º - A criação do Núcleo Habitacional Parque Sol Nascente tem como objetivo:

I - Promover a **regularização dos lotes ocupados** evitando invasões;

II- Ordenar a ocupação do solo de modo a preservar a fauna e a flora locais;

III- Desenvolver social e economicamente a área, de modo a aumentar a renda e a oferta de empregos, incrementando a saúde, a segurança, a educação e a cultura dos **moradores** e suas famílias (Brasília, 1999. *Grifos meus*).

No substitutivo, o termo *área rural* é removido do texto. O objetivo do projeto de lei que era promover a regularização fundiária *das terras ocupadas com produção agropecuária*, no substitutivo passou a ser a regularização dos *lotes ocupados*. O termo *produtor rural*, por sua vez, é substituído por *moradores*. Em outras palavras, o uso atribuído à terra deixa de ser para fins produtivos e passa a ser para fins de moradia. Apesar das mudanças propostas no substitutivo, a votação do projeto de lei ocorreu sem discussão, aprovada na votação em primeiro e segundo turno por unanimidade dos presentes, com 15 votos favoráveis¹²², sancionada pelo então Governador Joaquim Roriz (PMDB) em 25 de outubro de 2000.

O Governo do Distrito Federal, ainda sob responsabilidade de Joaquim Roriz (PMDB), entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 1827, em 21 de janeiro de 2004, questionando a constitucionalidade da Lei Complementar nº 330 de 2000 (LC nº 330/2000). O primeiro ponto questionado pelo GDF foi que a LC nº 330/2000 não poderia ser criada por iniciativa parlamentar, tratando-se de lei sobre a administração e os bens do Distrito Federal de iniciativa privativa do Governador. Em segundo lugar, alegou que a regularização da área não levava em consideração o disposto no PDOT/1997 e a manifestação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH)¹²³ contrária à regularização, tendo em vista ser área de restrição físico-ambiental. E, por fim, o requerente argumentou que a LC nº 330/2000 infringia a necessidade de licitação pública para a alienação de bens públicos.

¹²² Deputados favoráveis: Anilcéia Machado (PSDB), Gim Argello (PMDB), João de Deus (PDT), José Edmar (PMDB), José Tatico (PSC), Lucia Carvalho (PT), Maninha (PT), Nijed Zakhour (PMDB), Paulo Tadeu (PT), Renato Rainha (PL), Rodrigo Rollemberg (PSB), Silvio Linhares (PMDB), Xavier (PPB), Wilson Lima (PSD), Edimar Pirineus (PMDB). Deputados ausentes: Deputado Aguinaldo de Jesus (PFL), Alírio Neto (PPS), Benício Tavares (PTB), César Lacerda (PTB), Chico Floresta (PT), Daniel Marques (PMDB), Jorge Cauhy (PMDB), Rajão (PMDB) e Wasny de Roure (PT).

¹²³ Não tivemos acesso a manifestação da SEDUH.

A LC nº 330/2000 foi julgada inconstitucional por decisão unânime¹²⁴, no dia 25 de outubro de 2005. O acórdão é composto de um único voto do relator Sérgio Bittencourt e subscrito pelos outros 12 ministros que compõem o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Em seu voto, o Desembargador Sérgio Bittencourt, relator da ADI nº 1827, reconheceu a inconstitucionalidade da lei, concordando com os pontos alegados pelo GDF. O relator iniciou a análise da lei afirmando que não resta dúvidas que a LC Nº 330/2000 alterou a destinação do uso e ocupação do solo e, não cabendo aos parlamentares criar leis que regulam os bens do Distrito Federal, a lei em questão sofre de *vício que contamina todo o texto legal* (Brasília, 2004). E concorda também com a alegação de que a lei infringe a exigência de licitação pública para a alienação de bens públicos. Por fim, afirmou que é

inegável que a Lei Complementar 330/2000 padece de vícios materiais de inconstitucionalidade, eis que pode gerar **impacto irreversível ao meio ambiente**, ao **patrimônio urbanístico e paisagístico**, além de **ocasionar prejuízos à ocupação territorial ordenada e equilibrada**, afrontando, assim, os arts. 319 e 321, da Lei Orgânica do Distrito Federal (Brasília, 2004, s/p).

A LC nº 330/2000, antes mesmo de reconhecida sua inconstitucionalidade, não teve efeitos em termos de regularização do Sol Nascente, em discordância com o PDOT/1997 vigente até 2009. Entretanto, não deixa de ser um marco na história do Sol Nascente, pois é a primeira a unir espaços antes tratados de forma distintas pelo Estado (Núcleo Rural P Sul, Núcleo Rural P Norte) e nomeá-lo como Sol Nascente. Em outras palavras, a LC nº 330/2000 é o documento responsável por dar existência ao Sol Nascente perante ao Estado. Em pesquisa no banco de dados dos Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) e no SINJ, não há menção ao Sol Nascente nos anos anteriores a criação da LC nº 330/2000.

A publicação da LC nº 330/2000 é a responsável por fazer o Sol Nascente existir perante o Estado e engendra pelo menos duas controvérsias em torno da regularização da cidade supracitada: a controvérsia em torno da classificação do Sol Nascente, e posteriormente do Pôr do Sol como área rural *versus* área urbana, como apresentado neste tópico. Com o julgamento da

¹²⁴ Assinam o acórdão os Desembargadores Sérgio Bittencourt (Relator), Jeronymo de Souza (Presidente), Lecir Manoel da Luz, Romeu Gonzaga Neiva, Asdrubal Nascimento Lima, Haydevalda Sampaio, Carmelita Brasil, Natanael Caetano, Vasquez Cruxên, Lécio Resende, Romão C. de Oliveira, Getulio Pinheiro, Edson Alfredo Smaniotto e Mario Machado.

inconstitucionalidade da LC nº 330/2000, passou-se a discutir também sobre como seria feita a venda dos lotes, venda direta *versus* licitação, querela que envolvia a regularização dos condomínios em geral no Distrito Federal, como mostrado no capítulo 2. E uma terceira questão era como regularizar uma cidade que se originou em área de risco ambiental? Em outras palavras, a questão ambiental era entendida, à época, como um dos entraves à regularização do Sol Nascente.

O MPDFT, em 2004, lavrou a Recomendação nº 41/2004¹²⁵, sugerindo que o GDF removesse os parcelamentos urbanos que estavam sendo construídos nas bordas de Taguatinga e Ceilândia e retomasse as características rurais daquela localidade. A recomendação do MPDFT de descontinuação dos parcelamentos se baseava nas restrições físico-ambientais mapeadas pelo Estudo EPIA/RIMA Bordas de Ceilândia/1993 (PROGEA, 2009).

Em 14 de julho de 2005, em meio ao julgamento da ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 330/2000, o GDF estabeleceu um grupo de trabalho¹²⁶ responsável pela elaboração do Termo de Referência que subsidiaria a feitura de um novo Estudo de Impacto Ambiental nas Bordas de Ceilândia, especificamente o Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) são documentos técnicos constituídos de diagnóstico, acerca da viabilidade ou não, da regularização de determinado espaço em área de risco ambiental e de propostas de compensação aos danos/impacto ambiental para subsidiar a atuação do poder público na área em questão. O EIA e o RIMA são obrigatórios, de acordo com a legislação ambiental do DF¹²⁷, para a regularização fundiária de parcelamentos irregulares do solo que tem um potencial de causar grande impacto ambiental, características na qual se enquadra o Sol Nascente e o Pôr do Sol. Tendo em vista que, à época, parte do território do Sol Nascente se encontrava em área de risco ambiental e o Pôr do Sol integrava área de proteção ambiental.

¹²⁵ A Recomendação nº 41/2004 foi remetida à TERRACAP por meio do processo nº 111.001.982/2004-0. (PROGEA, 2009).

¹²⁶ O grupo de trabalho foi estabelecido por meio da publicação do Decreto nº 26.031, de 14 de julho de 2005.

¹²⁷ A obrigatoriedade de realização do EIA/RIMA está prevista na legislação ambiental do Distrito Federal, especificamente: no Decreto nº 12.960, de 28 de dezembro de 1990, na Lei distrital nº 041/89 e na Resolução CONAMA nº 001/86, retificada e complementada pela Resolução CONAMA nº 237/97.

Em outubro de 2006, foi firmado contrato¹²⁸ nº 258/2006 entre a TERRACAP e a empresa PROGEA Engenharia e Estudos Ambientais visando a elaboração do EIA-RIMA Bordas de Ceilândia¹²⁹. O prazo inicial de entrega era até 02/11/2007. Esse prazo foi prorrogado quatro vezes¹³⁰. O EIA-RIMA só foi publicado em janeiro de 2009, já no Governo de José Roberto Arruda (DEM). Dessa forma, analisarei o seu conteúdo no próximo tópico.

4.1.2 Governo José Roberto Arruda (2007 - 2010): o início do tempo do planejamento urbano

No Governo de José Roberto Arruda¹³¹ (DEM), como vimos no capítulo 2, tiveram dois importantes acontecimentos que contribuíram para a delimitação da política de regularização fundiária no Distrito Federal, a saber, a assinatura do TAC 002/2007¹³² e o início da vigência do PDOT/2009. Nesse cenário de definição sobre a regularização de condomínios e de delimitação da política de regularização fundiária no DF, o Governo de José Roberto Arruda (DEM) fez uma reestruturação administrativa com impactos na forma de analisar os projetos de regularização.

As questões em torno da gestão urbana ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal (SEDUMA). A regularização fundiária ficou sob a responsabilidade de um órgão específico, o *Grupo de Análise e*

¹²⁸ Contrato Nº 258/2006. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/3282/09644269-033a-3484-876f-2fe505d1b044/arq/0/57896_1B74_textointegral.pdf.

¹²⁹ O valor do contrato foi de R\$ 468.181,03 (quatrocentos e sessenta e oito mil, cento e oitenta e um reais e três centavos), e teve o valor inicial do contrato suplementado com um valor de R\$ 10.609,09 (dez mil, seiscentos e nove reais e nove centavos).

¹³⁰ 1º termo aditivo ao contrato nº 258/2006. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/4199/f877992e-ce4e-39b0-9ac3-860478eeb2df/arq/0/61810_359B_textointegral.pdf.

3º termo aditivo ao contrato nº 258/2006. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/5573/dbc6c68a-a899-3cec-8079-6f26e3b412eb/arq/0/67716_5CD0_textointegral.pdf.

4º termo aditivo ao contrato nº 258/2006. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/5716/45b2bf91-552b-35b9-8833-c7e6436d10f2/arq/0/68393_1D70_textointegral.pdf.

¹³¹ O governador José Roberto Arruda sofreu um impeachment em 2010, sendo o primeiro governador do DF impedido do cargo.

¹³² O TAC 02/2007 foi analisado no capítulo 2.

Aprovação de Parcelamento do Solo e Projetos Habitacionais (GRUPAR), criado em março de 2008 e vinculado ao gabinete do próprio governador.

Art 1º. Fica criado o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo e Projetos Habitacionais GRUPAR, vinculado ao Gabinete do Governador, **objetivando centralizar e agilizar a tramitação dos processos de regularização de parcelamento do solo** já existentes e de projetos habitacionais a serem implantados, em decorrência da política habitacional do Distrito Federal (Brasília, 2008).

O GRUPAR tinha como objetivo a centralização das decisões sobre regularização fundiária em um espaço composto por representantes dos diferentes órgãos¹³³ do GDF envolvidos na referida política.

§ 4º Os membros do Grupo terão poderes, expressamente concedidos pelos órgãos e entidades que representam, para, conforme o caso, proferir voto de **aprovação ou de indeferimento dos processos e projetos** submetidos a sua análise, **licenças** correspondentes ou apresentar **relatório de exigências técnicas**.

(...)

§ 5º O GRUPAR emitirá **pareceres** sobre a regularização dos parcelamentos do solo informais, em matéria **urbanística e ambiental**, os quais terão validade plena no âmbito da administração direta e indireta do Distrito Federal, independentemente de qualquer outro órgão (Brasília, 2008, s/p).

O objetivo da criação do GRUPAR era simplificar os procedimentos administrativos, visando dar celeridade ao processo de regularização fundiária e integrar as ações dos diferentes órgãos envolvidos na política em questão. O GRUPAR foi responsável por sistematizar e padronizar os critérios utilizados pelo poder público na avaliação dos estudos e projetos de regularização fundiária (Sena, 2015).

Em relação a regularização fundiária do Sol e do Pôr do Sol, foram dados importantes passos para a formalização nos âmbitos: jurídico (aprovação do marco legal), ambiental (publicação do EIA/RIMA; solicitação de licenças ambientais) e urbanístico (contratação de empresa responsável pela construção dos projetos urbanísticos).

¹³³ O GRUPAR era composto por representantes de oito órgãos, a saber, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal (SEDUMA), Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal (SO), Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF), Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (IBRAM), Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), Companhia Energética de Brasília (CEB), Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP).

4.1.3 Criação do marco legal: o marco inicial da regularização fundiária

Em 20 de agosto de 2007, o então Governador José Roberto Arruda (DEM) determinou, por meio do Decreto 28216¹³⁴, a regularização fundiária dos (...) *parcelamentos informais denominados Pôr do Sol e Sol Nascente, na Região Administrativa de Ceilândia, e dá outras providências*. Apesar da regularização fundiária das duas localidades estar em pauta desde o início dos anos 2000, foi apenas em 2007, por meio da publicação do Decreto supracitado, que o GDF se comprometeu legalmente a regularização das mesmas.

O corpo da lei trouxe apenas uma medida geral, a saber, a autorização da realização de obras de infra-estrutura no Sol Nascente e no Pôr do Sol que garantisse a *proteção da saúde pública e do meio ambiente*, especificamente a implementação de sistemas de água e esgoto, a pavimentação e a drenagem de vias públicas. O início das obras, entretanto, foi condicionado a conclusão de projetos formulados pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) e pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), conforme citação abaixo:

Art. 2º As entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal ficam **autorizadas a realizar todas as obras de infra-estrutura** necessárias à **proteção da saúde pública e do meio ambiente** nos referidos parcelamentos.

§ 1º As **obras** de infra-estrutura incluem a instalação dos sistemas de **águas e de esgoto**, bem como a **pavimentação e a drenagem das vias públicas**.

§ 2º A **realização das obras fica condicionada apenas à elaboração dos respectivos projetos** pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB e pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP (Brasília, 2007, s/p).

Para além de estipular a elaboração dos projetos, o Decreto discriminou prazos¹³⁵ para a conclusão dos estudos ambientais (contratados no Governo anterior, o EIA/RIMA), dos projetos

¹³⁴ O Decreto 28216, de 20 de agosto de 2007. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=55573; Acesso em: 20/04/2023.

¹³⁵ Art. 3º - Os **estudos ambientais** de responsabilidade dos órgãos do Distrito Federal deverão estar concluídos até o **dia dois de dezembro de 2007**.

urbanísticos, do cadastro oficial dos moradores e prevê uma data até para a *reacomodação de moradores* se caso for necessário¹³⁶.

Em 29 de maio de 2008, nove meses após a publicação do Decreto nº 28216/2007, o GDF enviou o Projeto de Lei Complementar nº 81/2008 à CLDF para deliberação. O PCL nº 81¹³⁷, de autoria do poder executivo, propunha a criação (...) *do Setor Habitacional Sol Nascente e a Área de Regularização de Interesse Social - ARIS Pôr do Sol na Região Administrativa de Ceilândia - RA IX e estabelecia os parâmetros para aprovação de projetos de urbanismo* (Brasília, 2008a).

No dia 04 de novembro de 2008, o projeto foi votado e aprovado em primeira e segunda instância, gerando a Lei Complementar nº 785/2008. Ao longo dos cinco meses de tramitação, o projeto foi enviado para três comissões, a saber, Comissão de Assuntos Fundiários (CAF), Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT) e Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Ao longo do processo de tramitação da lei não foi proposto nenhuma mudança no corpo da lei, indicando um consenso entre os congressistas acerca da necessidade de regularização das duas cidades.

A Lei 785/2008 classificou o Sol Nascente e o Pôr do Sol como uma Área de Regularização de Interesse Social (ARIS) e uma Zona de Interesse Social (ZEIS)¹³⁸. As categorias ARIS E ZEIS

Art. 4º - Todos os **projetos urbanísticos**, incluindo os **projetos de infraestrutura**, bem como o **acompanhamento social e a reacomodação de moradores**, se necessários, serão concluídos até o dia **22 de setembro de 2008**. Parágrafo único.

O Governo do Distrito Federal procederá, até o **dia 31 de março**, ao **cadastro oficial dos moradores da região** em que se acham localizados os referidos parcelamentos informais. (Brasília, 2007).

¹³⁶ Nos Estudos Ambientais (EIA/RIMA), sua finalização estava prevista para o dia 02/12/2007. O Projeto Urbanísticos e projetos de infraestrutura tinha data de entrega estipulada 22/09/2008 e o Cadastro oficial dos moradores o prazo final era 31/03/2008.

¹³⁷ O arquivo enviado à CLDF era composto da mensagem 142/2008, do projeto de lei complementar nº 81, anexo 1 (poligonal do Setor Habitacional Sol Nascente) e do anexo 2 (a poligonal ARIS Pôr do Sol).

¹³⁸ Art 2º O **Setor Habitacional Sol Nascente** é constituído pela **Área de Regularização de Interesse Social - ARIS Sol Nascente** e pela área de preservação permanente onde será criado, pelo Poder Executivo, o parque ou unidade de conservação.

Parágrafo único. A área do Setor Habitacional Sol Nascente se localiza entre os setores “P”Sul, “P”Norte e Quadras QNQ da Cidade de Ceilândia, sendo a sua respectiva poligonal, bem como a da Área de Regularização de Interesse Social - ARIS Sol Nascente, descritas no Anexo I desta Lei Complementar.

(...)

Art 4º A **Área de Regularização de Interesse Social - ARIS Pôr do Sol**, criada por esta Lei Complementar, ocupada pelo assentamento denominado Pôr do Sol, localiza-se ao sul da QNP 34 da Cidade de Ceilândia, sendo sua poligonal descrita no Anexo II desta Lei.

são categorias jurídicas que além de demarcar espaços urbanos destinados a populações de baixa renda, também estabelecem processos de regularização supostamente mais simples do que de outras áreas. As áreas de regularização de interesse social (ARIS) são unidades territoriais estabelecidas pelo PDOT, agrupadas por critérios como proximidade, faixa de renda, características urbanas e ambientais. Já a ZEIS, um instrumento de política urbana estabelecido pelo Estatuto da Cidade, consiste na destinação de uma determinada área para fins de habitação de interesse social, tendo regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Quando da publicação da Lei 785/2008, o PDOT/2009 estava em processo de construção, de modo que as áreas do Sol Nascente e do Pôr do Sol, localizadas respectivamente em Zona Rural de Uso Diversificado e em área especial de proteção localizada dentro da Zona Urbana de Dinamização¹³⁹, não poderiam ser classificadas como área urbana e, conseqüentemente, de serem regularizadas. O Governo de José Roberto Arruda (DEM) estava trabalhando para que a revisão do plano permitisse a regularização dos chamados condomínios, uma importante bandeira do seu Governo (Nascimento, 2017). Dessa forma, a lei trazia a ressalva de que a regularização só poderia ocorrer após a revisão do PDOT/1997 que ocorreu em abril de 2009¹⁴⁰.

Em relação à questão do meio ambiente, a legislação apenas afirmou que o projeto urbanístico deverá respeitar as restrições físico ambientais da localidade e adotar medidas mitigatórias previstas nos estudos ambientais e na licença ambiental. Ressalto que os dois tanto o estudo ambiental (EIA/RIMA, estudos contratados em 2006) quanto a licença ambiental (Solicitada em julho de 2007), já estavam em andamento.

Parágrafo único - A área referida no caput deste artigo é integrante da Zona Urbana de Dinamização, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 17 de Janeiro de 1997, que instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial PDOT do Distrito Federal.

Art 5º A Área de Regularização de Interesse Social - **ARIS Sol Nascente** e a Área de Regularização de Interesse Social - **ARIS Por do Sol** são declaradas **Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS**, consideradas de interesse público nos termos do art. 53-A da Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, incluído pela Lei nº 9785, de 29 de janeiro de 1999 (Brasília, 2008b, *grifos meus*).

¹³⁹ De acordo com o PDOT/1997, a zona urbana de dinamização era áreas já urbanizadas ou de urbanização prioritárias. A legislação previa a regularização dos parcelamentos implantados nessas áreas até a data de publicação da mesma, a saber, 28 de janeiro de 1997.

¹⁴⁰ O PDOT/2009 foi estabelecido pela lei complementar nº 803/2009. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei Complementar 803 25 04 2009.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei%20Complementar%20803%2025%2004%202009.html); Acesso em: 01/06/2023.

A lei nº 785/2008, em conformidade com outras legislações, estabeleceu os parâmetros técnicos¹⁴¹ a serem seguidos na construção dos projetos urbanísticos de regularização do Sol Nascente e do Pôr do Sol. A criação do marco legal introduz uma nova dinâmica de produção da cidade do Sol Nascente e do Pôr do Sol, isto é, a dinâmica do planejamento urbano. Uma dinâmica regulada por normas jurídicas, prazos, contratos, processos administrativos e pela articulação entre diferentes níveis estatais.

A dinâmica de produção da cidade guiada pelo planejamento urbano engendra temporalidades específicas, como demonstram os trabalhos de Solange Carvalho (2018), Juliana Petrarolli (2015), Mariana Cavalcanti e Marco Campos (2022). Inspirada pelo trabalho de Mariana Cavalcanti e Marco Campos (2022), utilizei o conceito de *tempo do planejamento* urbano para me referir a temporalidade, colocada em marcha com o estabelecimento da regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol.

Juliana Petrarolli (2015) analisou obras de urbanização de favelas no Grande ABC financiadas por recursos do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). A autora afirmou que o tempo envolto em obras de urbanização, do que estamos chamando de cidade autoconstruídas, é distinto de outras obras de construção civil por ser levada a cabo pelo setor público, o que envolve normas e regras rígidas. E pela especificidade de realizar obras em uma área já construída, acarretando uma série de imprevistos e interferências.

¹⁴¹ Art. 6º Os projetos urbanísticos de regularização da ARIS Sol Nascente e da ARIS Pôr do Sol serão aprovados pelo Poder Executivo, obedecidos os seguintes índices de ocupação do solo, indicados com base no que estabelece o art. 56 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, com a redação introduzida pela Emenda nº 49, de 2007, e na diretriz de política urbana constante do art. 2º, XIV, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001: I – densidade bruta máxima de 150 habitantes por hectare; II – percentual de área pública, destinado aos espaços livres de uso público e equipamentos comunitários e coletivos, fixado em 15% (quinze por cento) da respectiva ARIS; III – área mínima para os lotes residenciais unifamiliares de 88m² (oitenta e oito metros quadrados); IV – usos permitidos: a) residencial, habitação unifamiliar; b) coletivo, correspondente ao anteriormente denominado uso institucional; c) comercial e de prestação de bens e serviços de abrangência local; d) misto, podendo ser comercial e residencial ou institucional e residencial; V – coeficientes de aproveitamento: a) coeficiente de aproveitamento básico para os lotes destinados ao uso residencial, habitação unifamiliar, menores que 200m² (duzentos metros quadrados): igual a 1,0 (um vírgula zero); b) coeficiente de aproveitamento básico para os lotes destinados ao uso residencial, habitação unifamiliar, maiores que 200m² (duzentos metros quadrados): igual a 0,8 (zero vírgula oito); c) coeficiente de aproveitamento básico para os lotes destinados ao uso comercial e coletivo: igual a 1,0 (um vírgula zero); d) coeficiente de aproveitamento básico para os lotes destinados ao uso misto: igual a 2,0 (dois vírgula zero).

4.1.4 A conclusão dos Estudos Ambientais

Os Estudos Ambientais EIA/RIMA Bordas de Ceilândia foram contratados, em 2006, no Governo de Joaquim Roriz (PMDB) como enunciado no tópico sobre esse governo. Os documentos foram publicados em janeiro de 2009. Era composto por um diagnóstico da ocupação do Sol Nascente e do Pôr do Sol (levando em consideração parâmetros ambientais, urbanísticos e socioeconômicos¹⁴²) e por propostas visando subsidiar a atuação estatal.

A ocupação do Pôr do Sol foi descrita no EIA/RIMA da seguinte forma:

O “condomínio” ou Setor Habitacional **Pôr do Sol** se desenvolve a partir do limite sul do Setor PSul de Ceilândia. Apesar de se desenvolver em área menor que o “condomínio” Sol Nascente, encontra-se em **estágio mais avançado de consolidação** apresentando maior densidade. Na área ocupada existem ainda **quatro lotes de uso rural que ainda não foram parcelados**, e o restante está todo ocupado por loteamento urbano. (...) ocorre o **uso misto de residência e comércio de pequeno porte**. A ocupação se caracteriza pela predominância de casas construídas em alvenaria, com grandes muros cercando o lote, gerando espaços públicos de alta vulnerabilidade para segurança pública, ou seja, sem iluminação, sem pavimentação e calçadas, além de mato crescendo junto às vias que não estão pavimentadas (PROGEA, 2009, p.471. *Grifos meus*).

Apesar da ocupação do Sol Nascente ter ocorrido de forma dispersa entre todo o território, o diagnóstico do EIA/RIMA mapeou diferentes padrões de ocupação ao longo da área. Partindo desses padrões, o documento dividiu o Sol Nascente em três trechos denominados I, II e III.

O **Trecho 1** corresponde à área ocupada de **maior densidade**. Se desenvolve a partir do prolongamento da Via NM 3 junto às Quadras QNQ e QNR de Ceilândia. A via principal de acesso ao parcelamento tem uma largura de aproximadamente 20 metros e se conecta diretamente com a via NM 3. A ocupação lindeira nesta via já é caracterizada pelo **uso misto de comércio e residência**, onde existem bares mercearias, pequenas oficinas e outras atividades comerciais de pequeno porte. Nesta via existe um ponto para o Transporte Alternativo de Condomínios operado por vans que reforça o caráter de **centralidade do assentamento** (PROGEA, 2009, p.463).

O **Trecho 2** corresponde à área situada no platô formado pelos córregos do Pasto e do Meio. É uma ocupação menos densa, se comparada ao Trecho 1, onde ainda **coexistem chácaras com alguma produção pecuária convivendo com os “condomínios” residenciais em formação**. O acesso principal ocorre pela estrada vicinal VC-311 que tem início no sistema viário da Quadra QNP 1 e termina no entroncamento com a DF-180. A ocupação lindeira da estrada é caracterizada pela existência de **condomínios isolados**, ainda em processo de formação e lotes de uso rural. Apesar dos

¹⁴² O EIA/ RIMA dividiu os aspectos estudados da seguinte forma: “(...) *meio físico* (Clima e Condições Meteorológicas, Qualidade do Ar e Ruído, Geologia, Geomorfologia, Solos, Suprimentos e Uso dos Recursos Minerais, Recursos Hídricos, etc.), do *Meio Biótico* (Vegetação e Fauna) e do *Meio Antrópico* (Dinâmica e Estrutura Populacional, Uso e Ocupação Atuais da Área e Estudos de Tráfego) (PROGEA, 2009, p.94).

condomínios existentes nesta área ainda não estarem plenamente ocupados, verifica-se a formação de outros parcelamentos em lotes rurais. Nas margens da rodovia já ocorrem, em alguns locais, o **uso misto de residência e comércio de pequeno porte**. Na altura do km 1,5 está instalada uma escola pública (PROGEA, 2009, s/p).

[Trecho 3]: Nesta área existem várias situações em relação à forma de ocupação. No limite norte do trecho, as **ocupações** encontram-se em área de **risco devido às erosões do córrego Grotão**, causadas, em parte, por problemas de drenagem no seu lançamento final. A parte intermediária apresenta **uma densidade maior de ocupação por “condomínio”**, cuja característica é bem marcante. São **condomínios cercados por muro, com único acesso vedado por portão. Internamente formam-se ruas internas que dão acesso aos lotes, que por sua vez, também são vedados por grandes muros em alvenaria**. Na parte mais a oeste, no final do platô que se forma entre o córrego do Meio e o córrego Grotão, a ocupação urbana é menos densa em virtude dos condomínios que ainda estão se formando e que estão situados entre lotes rurais (PROGEA, 2009, p.469).

A divisão do Sol Nascente por trechos teve como objetivo facilitar a regularização fundiária do Sol Nascente, tendo em vista que a divisão por trechos permitiu o fracionamento do território em termos de criação de projeto, implementação de obras e até de emissão do título de posse. Para a delimitação física dos trechos, o EIA/RIMA levou em consideração aspectos geográficos¹⁴³, tais como córregos e lagoas.

Tendo como base o Diagnóstico da ocupação do Sol Nascente e Pôr do Sol, o EIA/RIMA apontou propostas para subsidiar a atuação estatal. A metodologia empregada foi a criação de cenários definidos no documento como a (...) *descrição de um futuro - possível imaginável ou desejável - para um objeto e seu contexto, e do caminho ou trajetória que o conecta com a situação de origem* (PROGEA, 2009: 109). A EIA-RIMA trabalhou com a projeção de quatro cenários: 1) cenário 1: não intervenção estatal¹⁴⁴; 2) cenário 2: remoção dos condomínios¹⁴⁵; 3) Cenário 3:

¹⁴³ Trecho 1, situada no platô formado pelos córregos do Pasto e Lagoinha ao sul e o córrego do Embira Branco a oeste; • Trecho 2, situada no platô entre o córrego do Pasto e o córrego do Meio que corresponde ao divisor de águas onde se desenvolve a VC-311; e • Trecho 3, em área situada entre o córrego do Meio e o Setor P-Sul de Ceilândia (PROGEA, 2009: 462; tomo 1 parte 3).

¹⁴⁴ “**CENÁRIO 1** - Cenário Tendencial sem Intervenção Correspondente à permanência da situação atual na hipótese do “nada a fazer” em relação às formas de ocupação presentes nas Bordas de Ceilândia” (PROGEA, 2009: 109).

¹⁴⁵ “**CENÁRIO 2** - Cenário com Foco na Legislação Ambiental e Urbanística nos seus Aspectos mais Restritivos (Remoção dos “Condomínios”) Correspondente a um cenário condicionado à proteção exclusiva da legalidade e da ordem jurídica vigente, que implicará na remoção das ocupações urbanas em lotes de caráter rural, estabelecido pelo PDOT-1997. Não levará em conta as alterações previstas na revisão do PDOT- Versão 2007, em processo de elaboração e discussão com a sociedade e não adotará os instrumentos alternativos de regularização fundiária preconizados pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade (PROGEA, 2009, p.109).

cenário social com restrição de 100 m da linha de ruptura do relevo¹⁴⁶; cenário 4: cenário social com restrição de 30m da linha de ruptura do relevo¹⁴⁷.

A princípio, o GDF optou pelo cenário 4. Em 2010, foi apresentado um Projeto Urbanístico, de acordo com as diretrizes e princípios do cenário supracitado. Em 2011, a expedição da Licença de Instalação nº 007/2011 pelo IBRAM, que estava em desacordo com as diretrizes do cenário 04. Frente a esse cenário, o GDF optou pelo cenário 3, tendo que alterar o Projeto Urbanístico apresentado em 2010.

Analisarei aqui apenas o cenário 3, por ter sido o modelo adotado pelo GDF.

Este cenário incorpora os princípios e diretrizes adotadas na elaboração da proposta de Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, que resultará na Proposta de Lei Complementar, em discussão em várias instâncias políticas, administrativas e empresariais (PROGEA, 2009, p.126).

No corpo do texto se ressaltou também que esse cenário está de acordo com o Estatuto da Cidade.

O cenário 3 previa a permanência de parte dos moradores e a remoção dos moradores localizados em áreas de proteção ambiental e com restrição de uso e ocupação do solo, excluindo a ocupação nas áreas (...) *situadas na faixa de 100m da linha de ruptura do relevo, sobre antigos depósitos de lixo e as Áreas de Preservação Permanentes (APPs), como margens dos córregos (30m), áreas de nascentes (50m), veredas (50m), borda de chapada (100m), reservatórios e declividades maiores ou iguais do que 45°* (PROGEA, 2009, p.124). Nas áreas sem restrições

¹⁴⁶ **CENÁRIO 3** - Cenário Social com Restrição de 100m da Linha de Ruptura do Relevo Corresponde à aplicação de instrumentos de regularização fundiária aplicáveis às Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, respeitando as restrições ambientais da área, definidas numa faixa de 100m da linha de ruptura do relevo, estabelecidos sob o ponto de vista da precaução, levando-se em consideração os parâmetros urbanísticos e o novo zoneamento preconizado pelo PDOT-2007 em sua versão preliminar, em tramitação na Câmara Legislativa (PROGEA, 2009, p.109).

¹⁴⁷ **CENÁRIO 4** - Cenário Social com Restrição de 30m da Linha de Ruptura do Relevo Corresponde a um cenário que se diferencia do Cenário 3 apenas no que se refere ao nível de restrição para ocupação a partir da linha de ruptura do relevo. Foi definida uma faixa de 30m da linha de ruptura do relevo, estabelecidas sob o ponto de vista de risco geotécnico. Esta faixa de 30m foi estabelecida com base nas condições geotécnicas da área, descritas no Capítulo Aspectos Geológico-Geotécnicos. Os solos locais (latossolos) apresentam parâmetros geotécnicos, descritos a seguir, que permitiram o estabelecimento dessa faixa de risco. Trata-se de um solo composto por areias, siltes e argilas, que lhes conferem uma coesão média em torno de 2 kg/cm² e um ângulo de atrito médio da ordem de 24°, de acordo com o resultado dos ensaios de granulometria realizados no laboratório da Universidade de Brasília e apresentados no EIA-RIMA (PROGEA, 2009, p.109).

ambientais, o cenário 3 previa a reestruturação e o ordenamento urbanístico. Nas áreas vazias, a realocação dos lotes que serão removidos das com restrição de uso e ocupação.

4.1.5 Contratação dos Projetos Urbanísticos

Em 10 de abril de 2008, o GDF firmou contrato¹⁴⁸ com a empresa Saint Germain Consultores Associados Ltda. para a realização da selagem do Sol Nascente e a construção do Projeto Integrado de Regularização. A selagem consiste no mapeamento dos lotes existentes no setor, seguida da atribuição de um código para cada lote, subsidiando a definição dos lotes que serão titulados. O Projeto integrado de regularização é composto de (...) *Projeto de Trabalho Social, Projeto de Urbanismo e Projeto de Infra-estrutura Urbana, contemplando os projetos de Drenagem Pluvial, Sistema Viário, das áreas ocupadas irregularmente denominadas “Condomínio Sol Nascente” e “Condomínio Pôr-do-Sol”, em Ceilândia – DF.* Ressalto que a construção dos projetos urbanísticos do Sol Nascente seguiu a divisão por trechos propostas no EIA/RIMA Bordas de Ceilândia. Os trechos I e II, ainda foram divididos em duas etapas.

O contrato previa que os produtos deveriam ser entregues em um prazo de 10 meses, a contar da data de assinatura (10/02/2009). Esse prazo foi prorrogado 8 vezes¹⁴⁹. O primeiro projeto

¹⁴⁸ O valor total do contrato foi de R\$ 2.490.366,95 (dois milhões, quatrocentos e noventa mil, trezentos e sessenta e seis reais e noventa e cinco centavos). Extrato do Contrato Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/4396/f2f6eab9-9ba2-3df6-9e9e-97d551a086af/arg/0/62513_5AA6_textointegral.pdf.

¹⁴⁹ 1º Termo aditivo do contrato nº 22/2008. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/4866/2d547b96-5925-364c-b723-759d4f0b035b/arg/0/64673_0984_textointegral.pdf.

2º Termo aditivo ao contrato nº 22/2008. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/5547/73b5dd69-cd0e-397b-a54f-0ced9063ed0d/arg/0/67610_7F6F_textointegral.pdf.

3º termo aditivo ao contrato nº 22/2008: Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/6491/94cbb564-487a-3eca-8786-77797256169e/arg/0/4f341df5.pdf>.

4º Termo aditivo do contrato nº 22/2008. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/6226/de53825f-4ee1-3c46-8fa2-2361dd9adb56/arg/0/92d33862.pdf>.

5º Termo aditivo do contrato nº 22/2008: Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/6820/ab66b832-f839-315f-8b52-7d06527b5dfe/arg/0/42021f8a.pdf>.

6º Termo aditivo do contrato nº 22/2008: Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/7070/ca2bc0a2-f230-376f-a79b-be16b4825f0d/arg/0/2f9f0743.pdf>.

7º Termo aditivo do contrato nº 22/2008: Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/7478/786a9406-0b79-3e5b-82f8-dca5bbee7c8b/arg/0/649b375a.pdf>.

urbanístico entregue referente ao Trecho I do Sol Nascente só foi realizado em 2011, já no Governo de Agnelo Queiroz, como veremos detalhadamente no tópico destinado ao referido.

4.2 GOVERNO AGNELO QUEIROZ (2011 - 2015)

No mandato do Governador Agnelo Queiroz (PT), a SEDUMA foi extinta e criadas pastas separadas para lidar com desenvolvimento urbano (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal) e com o meio ambiente (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal). Em 2012, final do primeiro ano do mandato, foi criada uma secretaria específica para lidar com a regularização fundiária denominada de Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios¹⁵⁰ (SERCOND). Após a criação da nova Secretaria, o Grupar (Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo e Projetos Habitacionais) foi vinculado a essa secretaria. Já na Administração Regional de Ceilândia foi criada, em 2011, a Gerência Regional de Condomínios¹⁵¹. Ceilândia era a única Região Administrativa a contar com a referida gerência. A criação de uma Secretaria de Estado para tratar especificamente da regularização de condomínios, e a criação de uma Gerência Regional de condomínios, são indícios da importância que a categoria condomínio alçou na década de 2010 nas políticas urbanas do Distrito Federal.

No mandato de Agnelo Queiroz (PT), os Projetos Urbanísticos do Trecho I¹⁵² e do Trecho II¹⁵³ foram aprovados. A regularização do Trecho I do Sol Nascente foi planejada em duas etapas visando facilitar o registro cartorial das casas. O *Memorial Descritivo de Projeto de Regularização de Parcelamento Urbano*¹⁵⁴ N° 074/2009, doravante - MDE 074/2009, explica que a divisão da regularização do Trecho I ocorreu em duas etapas ocorreu pelo fato de parte do setor ter localidade

8º Termo aditivo do contrato n° 22/2008. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/10754/0cccb240-6ffa-3370-8f00-512e39e8d06a/arq/0/b03a824d.pdf>.

¹⁵⁰ A Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios foi criada por meio do Decreto N° 33.438, de 21 de dezembro de 2011.

¹⁵¹ A referida gerência foi criada por meio do Decreto n° 33.075, de 22 de julho de 2011.

¹⁵² O projeto urbanístico do Trecho I foi aprovado por meio do Decreto 33656, 11 de maio de 2012. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/71320/Decreto_33656_11_05_2012.html; Acesso em: 20/04/2023.

¹⁵³ O projeto Urbanístico do Trecho II foi aprovado por meio do Decreto n° 34935, de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/75638/c75d84e7.html>; Acesso em: 20/04/2023.

¹⁵⁴ O Memorial Descritivo de Projeto é um documento que acompanha o projeto urbanístico e detalha diretrizes em torno da implementação do projeto.

em terras desapropriadas em comum. A etapa 1, em áreas da TERRACAP e a etapa 2, em terras desapropriadas em comum, de modo que a área no domínio da TERRACAP poderia ser registrada imediatamente. O projeto urbanístico da etapa 1 do trecho I foi aprovado¹⁵⁵ em 2012 e registrado em 2014.

O Trecho II do Sol Nascente se localiza totalmente em áreas desapropriadas. O seu projeto também foi dividido em 2 etapas. O projeto do Trecho II - etapa 1 abrangeu as áreas com ocupação já consolidadas e a etapa 2, as áreas desocupadas (Quadras 105 e 209). O Projeto Urbanístico referente ao trecho II - etapa 1 passou pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF (COPLAN) e pelo GRUPAR. O Decreto¹⁵⁶ de aprovação do Projeto Urbanístico foi publicado em 09 de dezembro de 2013, entretanto, este não chegou a ser registrado (NASCIMENTO et all., 2019). Os outros projetos da etapa 2 do Trecho II e do Trecho III foram aprovados em outra gestão, de modo que não trabalhei com ele neste tópico.

Após o registro da etapa 1 do Trecho I (área de propriedade da Terracap), o GDF iniciou o processo de escrituração dos lotes daquela região. O processo de regularização dos lotes é gerido pela CODHAB, com base na selagem (levantamento dos imóveis e atribuição de um código). Os moradores devem fazer o requerimento nos meios disponibilizados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB e entregar a documentação solicitada. Para cada lote é gerado um processo. No Governo Agnelo Queiroz (PT), por meio do projeto *Regularizou é seu*, foram criadas medidas em parceria com cartórios, visando facilitar a escrituração dos imóveis no barateamento dos custos. O valor de uma escritura, à época, era de aproximadamente R\$ 1,2 mil. No âmbito do projeto *Regularizou é seu*, as escrituras saíram por volta de R\$ 200,00.

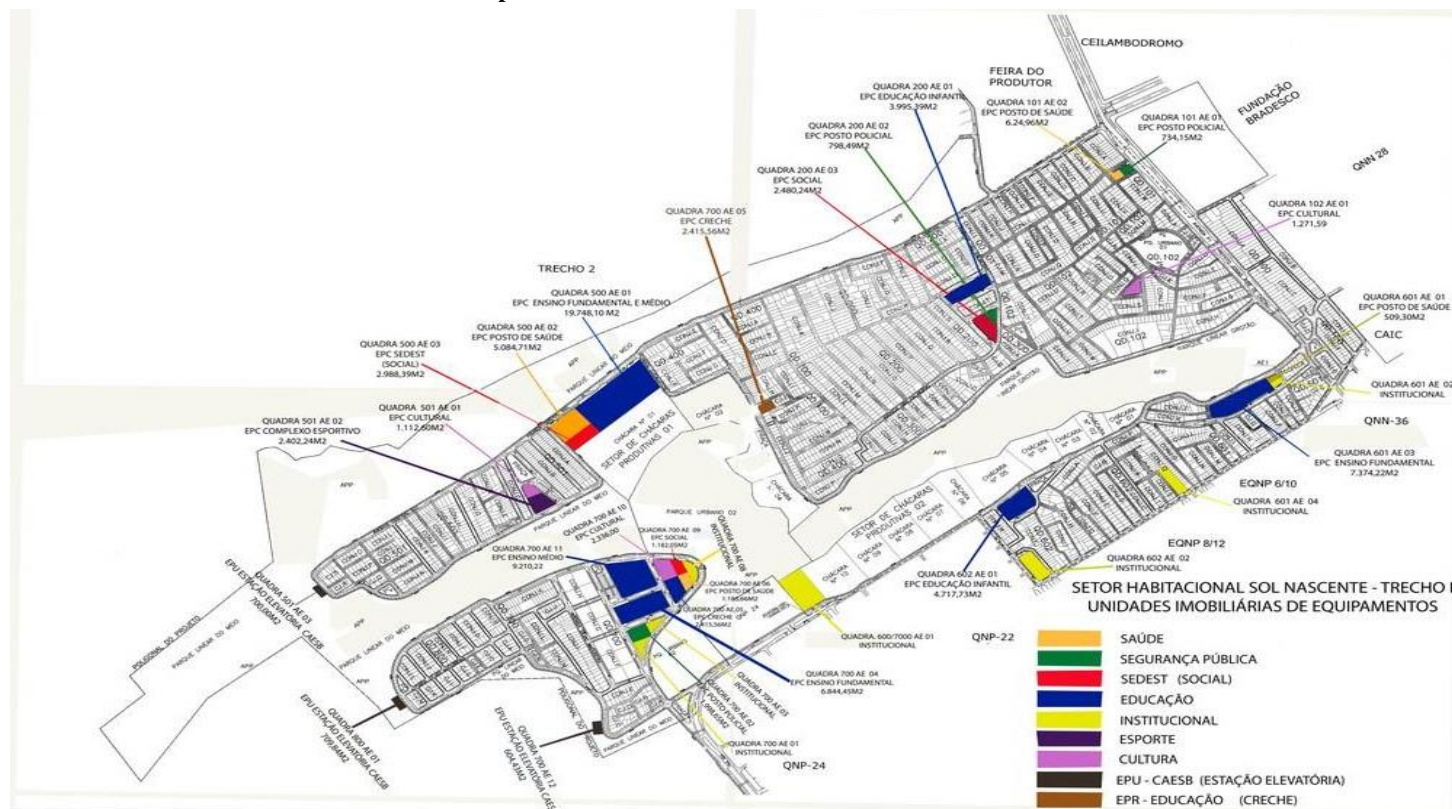
Em 04 de abril de 2014, o GDF realizou um evento para a entrega de 102 escrituras de imóveis localizados no Trecho I. O evento foi realizado em frente a feira do produtor e contou com a presença do Governador. Em 04 de julho de 2014 foi realizado outro evento, dessa vez, para entregar 32 escrituras. Nesse dia, o Governador também assinou em público a ordem de serviço autorizando o início das obras de infraestrutura do Trecho I.

¹⁵⁵ https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/71320/Decreto_33656_11_05_2012.html.

¹⁵⁶ https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75638/Decreto_34935_09_12_2013.html.

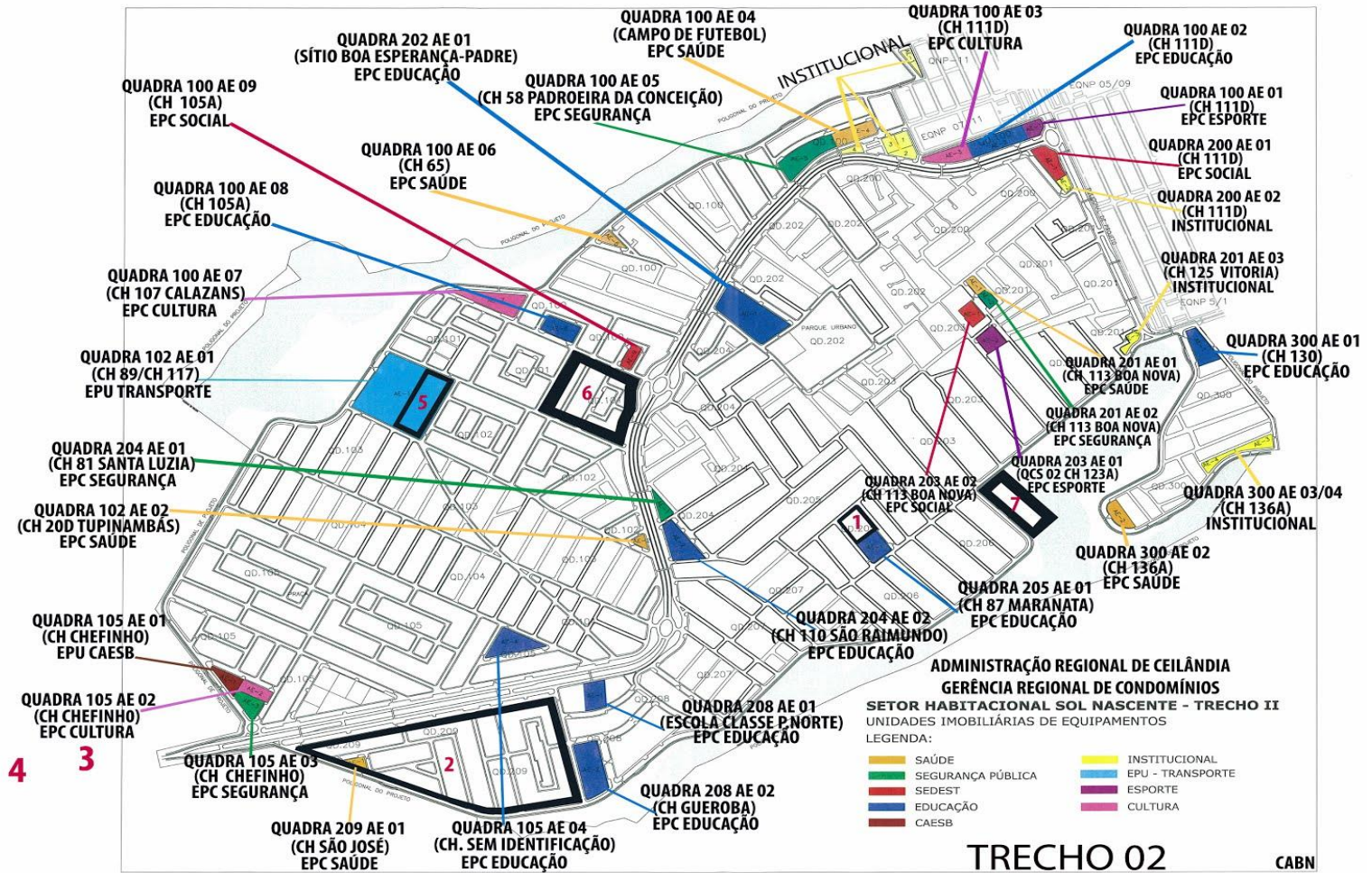
O projeto da etapa 2, que tinha as restrições devido estar localizado em área desapropriada em comum, embora chegue a ser executado no Governo de Rodrigo Rollemberg, não passou pelos conselhos deliberativos e tampouco foi registrado em cartório (Nascimento *et al.*, 2019).

Mapa 4 - Planta do Trecho I. Fonte: Saint Germain



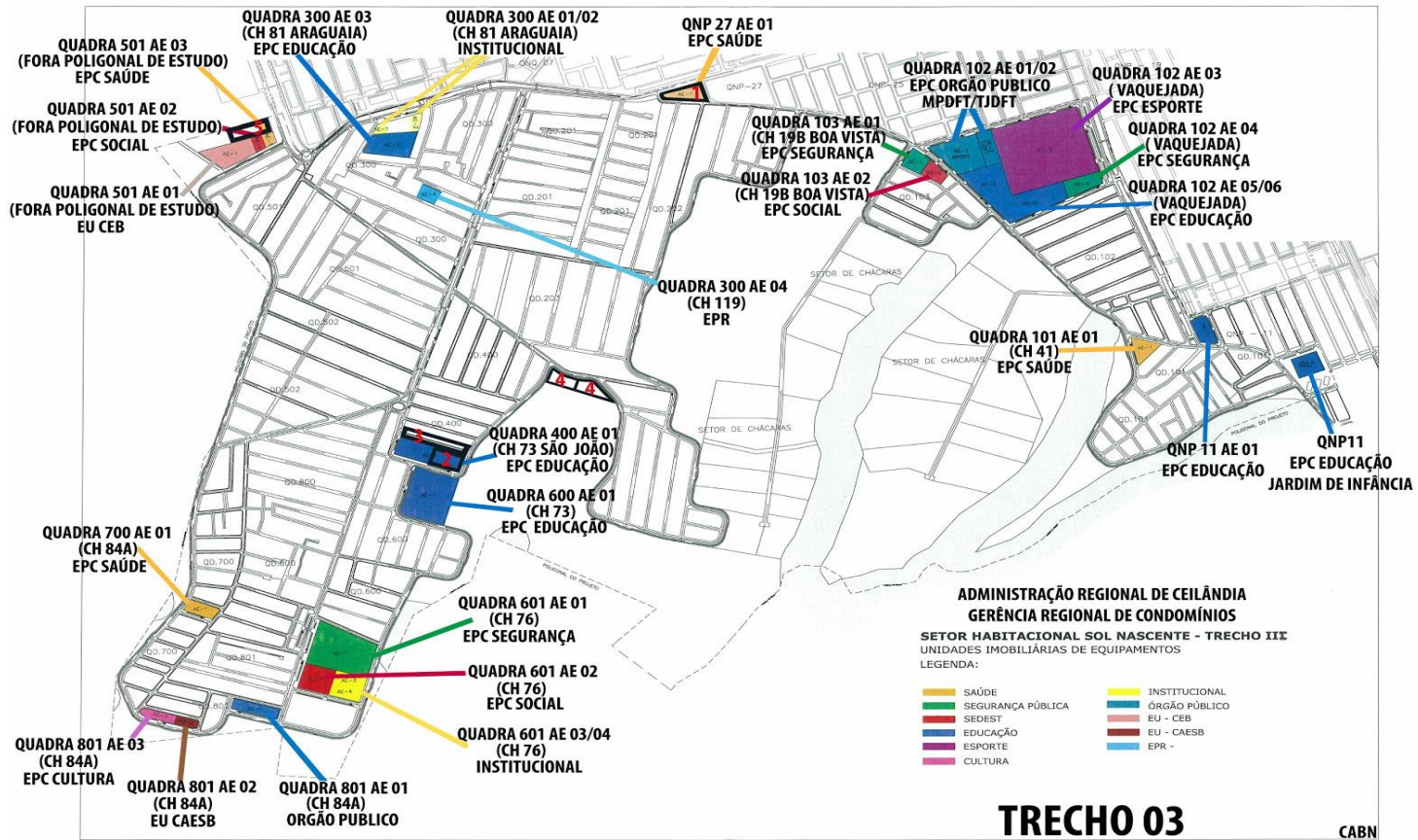
Fonte: CODHAB

Mapa 5 - Planta do Trecho 2



Fonte: CODHAB

Mapa 6 - Planta Sol Nascente Trecho 3



Fonte: CODHAB

Foram lançados também três editais de concorrência visando contratar, por meio de licitação, empresas para a execução de pavimentação asfáltica, blocos intertravados, meios fios e drenagem pluvial dos Trechos I¹⁵⁷, II¹⁵⁸ e III¹⁵⁹. O projeto de infraestrutura que abarcava as obras de drenagem pluvial e pavimentação no âmbito dos três trechos, por sua vez, só foi aprovado em 2014.

4.3 GOVERNO RODRIGO ROLLEMBERG (2015 - 2018): a execução das obras entre o tempo da cidade autoconstruída e o tempo do planejamento urbano

No Governo Rollemberg foi realizada nova reestruturação administrativa. A Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH) ficou responsável pela regularização fundiária, no período entre 2015 a 2019. O GRUPAR foi transformado em Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária SUPAR/SEDUH (Art. 5º do Decreto nº 39.689, de 27 de fevereiro de 2019).

Em abril de 2015, foi inaugurado no Sol Nascente o primeiro posto de assistência técnica à moradia da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), doravante posto da CODHAB. A criação do posto da CODHAB foi a primeira experiência no Brasil de implementação da Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que assegurou o direito das famílias de baixa renda (renda mensal de até 3 salários-mínimos) à assistência técnica pública e gratuita para a criação de projetos e acompanhamento da construção de habitação de interesse social (Brasil, 2008).

O posto da CODHAB tinha como responsabilidade acompanhar a implementação da infraestrutura na cidade, realizar assistência a projetos arquitetônicos de melhorias habitacionais e resolver questões habitacionais diretamente com os moradores (ex: demarcação dos lotes e entrega de escrituras). O Sol Nascente foi a área escolhida para abrigar o projeto piloto no Distrito Federal.

Um dos aspectos levado em consideração para a regularização dos imóveis é o tempo de ocupação daquela área. No início da gestão de Rodrigo Rollemberg foi estabelecida junto com a AGEFIS uma linha de corte em relação às ocupações que seriam combatidas, a saber, julho de

¹⁵⁷ A licitação para a contratação de empresa, para a realização das obras do Trecho I, foi feita por meio do edital de contratação nº 26/2013.

¹⁵⁸ A licitação para a contratação da empresa, para a realização das obras do Trecho II, foi feita por meio do edital de contratação nº 27/2013.

¹⁵⁹ A licitação para a contratação de empresa, para a realização das obras do Trecho III, foi feita por meio do edital de contratação nº 28/2013.

2014, de modo que - um dos requisitos para que uma casa em área irregular fosse regularizada - era ter sido construída antes de julho de 2014.

A ação estatal do Governo de Rodrigo Rollemberg (PSB) no Sol Nascente e no Pôr do Sol foi marcada pelo início da execução das obras de infraestrutura e promoção de serviços. A execução das obras de infraestrutura (drenagem e captação de águas pluviais, esgotamento sanitário e energia elétrica) referentes ao trecho 1 - etapa 1 (áreas de propriedade da TERRACAP) tiveram início em fevereiro de 2015 (Nascimento *et al.*, 2019). As obras do Trecho II iniciaram em julho de 2015. O início da execução das obras promoveu o encontro entre duas temporalidades distintas, a saber, o tempo da cidade autoconstruída e o tempo do planejamento urbano.

O projeto de infraestrutura do Sol Nascente, aprovado em 2014, foi planejado de acordo com a ocupação do Sol Nascente em 2008, ano de início dos estudos realizados pela empresa Saint Germain. Em 2015, quando teve início a execução das obras, a ocupação do Sol Nascente era bem distinta daquela mapeada em 2008 produzindo uma série de (des)encontros entre a cidade planejada e a ocupação atual. Aqui não se pode deixar de retomar a informação de que as casas construídas, antes de julho de 2014, eram passíveis de regularização pela linha de corte da AGEFIS. Nesse sentido, Jéssica Nascimento *et al.* (2019) relata que:

A dinâmica da ocupação tornou inviáveis vários aspectos dos projetos urbanísticos e de infraestrutura, tornando necessário um redesenho total dos projetos e de um novo levantamento topográfico (já que o de 2008 estava defasado). Com o objetivo de atender a população que sofria há anos com a falta de infraestrutura básica, foi decidido que **as obras começariam de imediato, sem esperar as atualizações de projeto** (Nascimento *et al.*, 2019. *Grifos nossos*).

A execução das obras em um contexto de (des)encontro entre a cidade planejada e a cidade existente, à época, resultou em intervenções muito distintas no espaço: remoções de condomínios inteiros ou de lotes isolados; realocações; adequações em lotes (recuo de muros, diminuição do tamanho do lote), adequações e/ou retiradas de infraestruturas previstas nos projetos urbanísticos. Nas próximas páginas, analisarei detidamente duas situações de execução de obras marcadas pelo (des)encontro entre a cidade planejada e a cidade existente.

4.3.1 Condomínio Nova Jerusalém: remoções para a implementação de infraestrutura

Nos dias 04 e 05 de fevereiro de 2015, segundo mês do Governo de Rodrigo Rollemberg (PSB), ocorreu a primeira fase da operação de remoções de casas localizadas no Condomínio Nova Jerusalém, no Trecho 1 do Sol Nascente. O parcelamento que deu origem ao condomínio Nova Jerusalém, iniciou-se no segundo semestre de 2014. Em fevereiro de 2015, quando o GDF deu início a remoção dos moradores, a localidade já contava com mais de 400 casas.

Os moradores não foram notificados previamente pelo GDF das remoções realizadas no dia 04/02/2015. Surpreendidos pela operação de derrubadas, os moradores presentes no local tentaram impedir o avanço das demolições montando barricadas.

O segundo dia de operação, por sua vez, contou com forte cobertura midiática, publicizando as remoções para todo o Distrito Federal. As cenas televisionadas eram perturbadoras. A polícia utilizava um blindado para furar os bloqueios, bombas de efeito moral, balas de borracha e gás de pimenta contra os moradores. Alguns moradores soltavam rojões em direção a polícia para tentar impedir o avanço; uma mãe com o filho recém-nascido de 8 dias no colo, socorrida pelos bombeiros, após fugir correndo entre nuvens de gás lacrimogêneo usados pela PM; uma mulher desacordada em um carrinho de mão, socorrida por outros moradores.

Os dois dias de operações terminaram com um saldo de 82 casas derrubadas. Quatro moradores foram detidos por desacato e por depredação. Após a remoção, alguns moradores ficaram abrigados no Ginásio da Guariroba, Ceilândia Sul. Em 06 fevereiro de 2015, a área desocupada foi cercada buscando evitar que fosse novamente ocupada.

O GDF apresentou duas principais justificativas para as remoções. A primeira estava relacionada à necessidade de remoção das casas para a construção de duas bacias de captação de águas pluviais, previstas no projeto urbanístico da cidade para serem construídas naquela localidade. O GDF alegou que dado os prazos contratuais, se as remoções não ocorressem, perderiam o repasse de uma verba de R\$ 216 milhões, realizada pela Caixa Econômica Federal e destinada à urbanização do Trecho 1 do Sol Nascente.

Figura 1 - Propaganda do GDF



Fonte: Agência Brasília

A segunda justificativa apresentada pelo GDF era de que o Condomínio Nova Jerusalém demonstrava um parcelamento orquestrado por grileiros. Um dos indícios apresentados pelo GDF era um levantamento realizado pela Agefis uma semana antes das remoções, no qual contabilizou 363 casas. Destas, 121 estavam desocupadas. Nesse sentido, a então presidenta da AGEFIS, Bruna Pinheiro, fez a seguinte declaração ao jornal G1/DF:

É uma ocupação orquestrada, os barracos são padrão, todos praticamente iguais e estão sendo organizados por alguma associação, alguma grilagem feita no local e são exatamente as áreas que precisamos desobstruir para urbanizar o trecho 1. (...) Segundo informações dos moradores, são oportunistas que vendem os lotes e ainda cobram uma taxa de manutenção (Desocupação de área invadida no DF tem confronto entre moradores e PM, 2015).

A operação prevista para durar oito dias foi interrompida devido a grande repercussão do caso, retomada apenas em março. No intervalo entre as demolições, os moradores realizaram uma série de manifestações e entraram na justiça buscando impedir as remoções.

A Associação de Moradores do Residencial Nova Jerusalém (AMORENJ) entrou com um pedido¹⁶⁰ na justiça solicitando a suspensão da operação de remoções das famílias do Condomínio Nova Jerusalém. Diante disso, a solicitação da AMORENJ se baseia em quatro argumentos:

Alega que a área em questão é passível de regularização e prevista no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal- PDOT. Alega a arbitrariedade da agravada, que sequer notificou as famílias da pretensão demolitória. Sustenta o Direito à moradia das famílias residentes no local. Alega a ilegalidade dos atos administrativos por não poderem ser autoexecutáveis (Tribunal de Justiça do Distrito Federal, 2015).

Os moradores que permaneceram na localidade foram notificados no final de fevereiro. Após as notificações, os moradores organizaram uma série de manifestações em diferentes localidades. O mapeamento dos jornais, permitiu-me listar a data e a localidade de algumas manifestações:

As operações foram retomadas em março do mesmo ano. O GDF mobilizou um forte aparato repressivo (544 policiais militares, 25 agentes da Secretaria de Ordem Pública e Social e 45 policiais civis da Delegacia do Meio Ambiente) para garantir que as remoções acontecessem.

¹⁶⁰ Processo nº 2015 00 2 006158-4.

Imagem 11 - Construção de bacia de contenção de água no Sol Nascente



Fonte: Agência Brasília

Em 02 de agosto de 2017, o então Governador Rodrigo Rollemberg fez um ato público para realizar a entrega de 15 lotes no Sol Nascente, com fins de realocação de pessoas retiradas do condomínio Nova Jerusalém em 2015. Os lotes entregues neste evento eram oriundos do Programa Habita Brasília que tinha como objetivo prover habitação com valores abaixo dos valores de mercado. No caso de reassentamento, os lotes não são comprados, mas doados.

4.3.2 Avenida de Contorno: alterações no projeto urbanístico

O projeto urbanístico do Sol Nascente - Trecho 1 (etapa 1) previa a construção de uma avenida de contorno, que circunscreveria três parques previstos no projeto (Parque Linear do Meio, Parque Linear Grotão e o Parque Linear das Quadras 700). Os parques funcionariam como corredores ecológicos, ligando áreas de fragilidade ambiental e de proteção permanente. A avenida, de acordo com o Memorial Descritivo 074/2009, teria três funções principais: proteção ambiental, frear o crescimento dos parcelamentos e a promoção da mobilidade no setor.

Para **contenção do crescimento da malha urbana** e como forma de **proteção ambiental** das áreas destinadas aos parques e suas respectivas APP's foi criada uma **via de contorno**, com estrutura de via arterial. Isto ajudará a **distribuir o fluxo de veículos** no parcelamento à medida que esta via fará a ligação entre diferentes áreas. Junto a esta via foi prevista uma **ciclovia**, que percorrerá as margens dos parques (MDE 074/2009, *Ggrifos nossos*).

A construção da avenida, desde o início, exigiria a remoção de chácaras (51, 51A, 127, 127A e 157). Com o lapso temporal entre o início dos estudos (2008) e a publicação do projeto (2012), as chácaras já tinham sido alvo de parcelamentos de modo que as remoções atingiriam aproximadamente 300 pessoas, como informado pelo assessor da CODHAB, à época. Após a publicação do projeto (2012), teve início um longo processo de negociação entre o Estado e os moradores/líderes comunitários em torno da construção da avenida de contorno.

O *blog* local Sol Nascente publicou 7 postagens, no período entre dezembro de 2012 e novembro de 2016, sobre as tratativas entre moradores e representantes do GDF em torno da construção da avenida de contorno, permitindo-nos traçar o período de negociação.

As primeiras negociações entre moradores e representantes do Estado ocorreram durante o Governo de Agnelo Queiroz. Após vários dias de negociações, em 20 de dezembro de 2012, ocorreu um almoço na chácara 157 com a presença dos moradores e do então subsecretário de regularização da SEDHAB Chico Floresta (Botani, 2012). Nesse evento, ficou deliberado que (...) *a via de contorno seria mantida no local onde hoje se encontra e os moradores cederiam um pequeno espaço da frente de seus lotes para ampliá-la* (Botani, 2014a). A solução acordada na reunião foi noticiada como:

Mais uma vitória da união dos moradores, da Prefeitura Comunitária, do blog Sol Nascente Hoje e das lideranças envolvidas. Temos ciência de que não conseguiremos mudar todo o projeto urbanístico. Conseguiremos novas vitórias e sabemos que não seremos atendidos em outras solicitações. A nossa intenção é mobilizar os moradores para que, juntos, consigamos que o projeto de regularização/remoção, atinja o menor número de residências possível (Botani, 2012, s/p).

Para além da participação em reuniões, como a citada acima, os moradores/líderes comunitários contribuíram também com o Estado no mapeamento da ocupação. Em 28 de janeiro de 2013, funcionários da CODHAB, Prefeito Comunitário Edson Batista e Carlos Botani do blog

Sol Nascente Hoje visitaram diferentes pontos do Sol Nascente com objetivo de propor alternativas para a alteração da avenida de contorno, buscando evitar as remoções previstas (Botani, 2013).

O início do Governo de Rodrigo Rollemberg, e a conseqüente mudança dos funcionários envolvidos na execução da regularização fundiária, trouxeram um clima de incerteza sobre a situação dos moradores onde estava prevista a avenida de contorno. Em 25 de fevereiro de 2015, o blog Sol Nascente Hoje publicou a primeira notícia sobre o tema.

(...) AGEFIS que em seu site oficial, publicam **informações e mapas** dos Setores Habitacionais Pôr do Sol e Sol Nascente, que constam no processo de regularização, com **grandes equívocos**, inclusive **desconsiderando alterações** propostas pela Prefeitura Comunitária do Sol Nascente, pelo Blog Solnascentehoje e comunidade, aceitas e colocadas em prática pelo governo anterior. As alterações implementadas no trecho 01, do Sol Nascente, como a eliminação do Parque urbano, próximo ao antigo pesque-pague, **a alteração da via de contorno**, bem como, a mudança da ARIE-JK, no Pôr do Sol, para citar algumas, não foram consideradas nos mapas publicados pela AGEFIS, tão pouco foram citadas em suas considerações a respeito da regularização (Botani, 2015, s/p).

Em 2016, o GDF iniciou as obras no local onde estava previsto a avenida de contorno. As obras (pavimentação, águas pluviais e esgoto), entretanto, só eram realizadas até metade da rua. A justificativa apresentada por representantes do Estado aos moradores, de acordo com Carlos Botani (2016), foi que esperavam autorização do IBRAM e outros questionavam sobre a existência de um acordo escrito sobre a retirada da avenida do projeto. Esses acontecimentos causaram preocupação entre os moradores do novo governo não cumprir os acordos firmados no governo anterior, em relação à retirada da avenida de contorno do projeto urbanístico do Trecho I (Botani, 2016a).

À época, entrevistei um funcionário da CODHAB que estava trabalhando diretamente nesse processo de negociação com os moradores. Em relação a avenida de contorno, ele afirmou que:

(...) primeiro, você não pode alterar o projeto que já está registrado. A pista não vai ser feita. Então, beleza, não vai ser feita. Essas casas que interferiram, se elas interferem é porque não estavam desenhadas. A escritura delas vai demorar mais do que qualquer outra. Então é uma avalanche de problemas. E tem a questão ambiental. Aquela avenida, como o nome diz, era de contorno. Ela botava um limite naquela gleba, naquela mancha urbana. E aí não dá para aumentar ela para abarcar uma área maior. Se ela tá num raio de 20 metros e você aumenta ela pra 30, ela fica mais perto do córrego e você tem o limite ambiental para seguir. Você não pode construir naquela área que implica em outros fatores (João, assessor da CODHAB).

Em 28 de novembro de 2016, ocorreu uma reunião entre a Secretaria de Obras e representantes dos moradores do Sol Nascente com o objetivo de discutir questões relativas ao

projeto urbanístico do setor. Nessa reunião, os representantes do Estado reconheceram que a avenida de contorno teria sido retirada do projeto em 2014 (Botani, 2016b). Nessa mesma reunião foi deliberado que, com a retirada da avenida de contorno do projeto, seria necessário projetar uma nova via que melhorasse a mobilidade dentro do setor. Dessa forma, (...) *aprovou-se a criação de uma via paralela a extinta Avenida de Contorno, cortando longitudinalmente todo o parcelamento, dando acesso a avenida P1 que se encontra perpendicular a Avenida Hélio Prates. Em toda sua extensão possui 7 metros de largura com trechos compartilhados* (Botani, 2016b).

4.4 GOVERNO IBANEIS ROCHA (2019 -)

O Governador Ibaneis Rocha (MDB) está, quando da escrita desta tese, em seu segundo mandato no cargo de governador do DF. A criação da Região Administrativa do Sol Nascente e do Pôr do Sol foi uma das primeiras ações do Governo Ibaneis. Em termos de obras de infraestrutura, a primeira gestão foi marcada por interrupções e recomeços das obras, como detalharei nos subtópicos.

4.4.1 Interrupções e retomadas da execução das obras de infraestrutura

O posto de diretor presidente da CODHAB passou a ser ocupado pelo Deputado Distrital Wellington Luiz (MDB). O referido deputado não tinha atuação prévia na área de habitação, sendo sua área principal de atuação a segurança pública. A sua indicação ao cargo foi conturbada. A princípio, ele ocuparia o cargo de presidente da Companhia Metropolitana do Distrito Federal (Metrô-DF), entretanto, após recomendação do Ministério Público Federal do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o Governador voltou atrás e o nomeou diretor-presidente da CODHAB. A mudança de direção da CODHAB foi acompanhada de uma alternância no quadro ideológico que orienta as ações do órgão. Essa mudança no quadro ideológico fica patente na fala do diretor da CODHAB Wellington Luís, na Audiência Pública realizada no dia 18/06/2019, nomeada de “Os problemas enfrentados pelos moradores do Sol Nascente”.

(...) o que eu vou falar aqui de fato não é uma novidade pra muita gente. Na CODHAB quando nós lá assumimos nos deparamos com verdadeiras milícias e as manchetes da mídia vem dando ampla divulgação. E nós da CODHAB hoje temos feito um trabalho duro nesse combate à questão da grilagem, que é uma realidade, e às vezes as pessoas não entendem como isso pode prejudicar o coletivo. (...) aqueles que apostaram que iam encontrar uma CODHAB inerte, apostaram errado. Nós temos tido um trabalho muito forte junto com a **Polícia Civil**, de onde falei sou oriundo, juntamente com o [Fernando] Fernandes. Nós temos feito um trabalho aliado com o Fernando [Fernandes] com o pessoal da SECON combatendo fortemente e em breve **cadeia** vai sair para muita gente aqui. (...) Nós temos combatido muito Fernando, você sabe o Goldim sabe também. **Nós temos que acabar Chico [vigilante] com essa prática das pessoas invadirem e quando elas invadem elas se colocam na condição de prioridade sobre aqueles que estão lá na fila** e é por isso que a CODHAB tem hoje uma fila de quase 130 mil pessoas e não raro você ouve uma pessoa dizer que estou lá a mais de 20 anos, a 30 anos e nunca ganhei. Nunca ganhou porque por causa dessa prática danos das pessoas que acham que invadindo vão se colocar como prioridade (André Luiz, funcionário da CODHAB, Audiência Pública, 18/06/2019).

No primeiro mandato de Ibaneis Rocha (MDB), a execução das obras de infraestrutura foi interrompida por questões judiciais. Em setembro de 2019, as obras do Trecho II do Sol Nascente foram interrompidas, pois uma das empresas responsáveis pela execução das obras entrou em recuperação judicial.

À época, tinham sido concluídas 71,49% das obras de serviço de drenagem e apenas 6,8% das obras de pavimentação, previstas no projeto urbanístico do Trecho III do Sol Nascente. A NOVACAP lançou o edital de licitação nº 009/2021, que tinha como objetivo a contratação de empresa responsável pela execução das obras de infraestrutura de (...) *pavimentação, drenagem urbana, meios-fios, calçadas, sinalização horizontal e vertical, bacias e OAE que promoverá a ligação interna entre os Trechos 01 e 02*. O Tribunal de Contas do DF (TCDF) embargou o edital de licitação nº 009/2021. A autorização da retomada do edital de licitação ficou subordinada a ações do GDF na obtenção da licença prévia para a realização do empreendimento ou a dispensa de licitação pelo órgão ambiental e mudanças no projeto básico, justificando o orçamento estimado¹⁶¹. O TCDF só liberou a realização do Processo licitatório em abril de 2022.

¹⁶¹ Com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 277 do RI/TCDF, determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP e à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF que suspendam o certame em questão, para que sejam adotadas as correções a seguir e/ou apresentadas as devidas justificativas, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal:a) obtenham a licença prévia do empreendimento ou realizem consulta ao órgão ambiental competente sobre dispensa do licenciamento, conforme Resolução Conama nº 237/1997, sob pena de incorrer na prática de crime contra o meio ambiente, consoante art. 60 da Lei nº 9.605/98; b) em relação ao orçamento estimativo: i. evidenciem, no projeto básico, os parâmetros e os estudos que justifiquem a solução técnica adotada para (92405) “EXECUÇÃO DE VIA EM PISO INTERTRAVADO, COM

A análise da dinâmica de regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol contraria a tese da ausência do Estado. Tese frequentemente utilizada para explicar o surgimento das duas localidades, como visto no capítulo 3 desta tese. O Estado esteve presente de diferentes formas nas duas localidades, desde fins da década de 1990.

No período entre 1999 e 2019, o Estado criou, recriou e mediu um conjunto de regras em torno do uso da terra na região, e conseqüentemente, sobre quem poderia permanecer de forma legítima naquele espaço. Para aquelas/es que não se enquadravam nas regras estipuladas pela política de regularização fundiária, as remoções continuaram a ser empregadas. A manifestação mais visível do Estado em termos de produção do espaço, a provisão de infraestrutura e serviços, teve início em 2014. Essa interação entre autoconstrução e planejamento urbano contribuiu para a construção de um espaço marcado por camadas de formalidade e informalidade.

BLOCO 16 FACES DE 22 X 11 CM, ESPESSURA 8 CM. AF_12/2015” frente outras soluções técnicas possíveis sob o aspecto “custo x benefício” levando em consideração a execução, conservação e manutenção do pavimento, nos termos do art. 12, incisos III, IV e V, da Lei nº 8.666/93; ii. apresentem justificativas técnicas que respaldem a execução do serviço de (CP0711) “ESTACA RAÍZ, DIÂMETRO DE 40CM, (EXCLUSIVE MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO), CONSIDERADO PERDA PARCIAL DO TUBO DE REVESTIMENTO” presumindo a perda parcial do tubo de revestimento da estaca na ocasião de sua execução; iii. apresentem estudo comparativo com, pelo menos, 3 (três) origens diferentes e com maior proximidade em relação à localização da obra, de modo a justificar os preços praticados na planilha de referência para os insumos asfálticos, consoante a metodologia estabelecida na Portaria nº 1977/17 do DNIT e em atenção ao princípio da economicidade e Decisão TCDF n.º 2138/2017; iv. encaminhem os projetos e a memória de cálculo que sustentem a adequação e a quantidade dos insumos presentes na composição do serviço (CP0522) “BOCA DE LOBO DE QUALIDADE, COM RESERVATÓRIO E GRELHA (EXECUÇÃO), INCLUI TODOS OS SERVIÇOS DESDE A ESCAVAÇÃO ATÉ O REATERRO, EXCETO BOTA-FORA DO MATERIAL ESCAVADO”; v. indiquem a base que fundamentou a previsão do quantitativo de meses contemplados na planilha orçamentária de referência para remunerar a (CP9036) “EQUIPE PARA LABORATÓRIO DE SOLOS PARA TERRAPLENAGEM”, a (CP9037) “EQUIPE PARA LABORATÓRIO DE ASFALTO” e a (CP9038) “EQUIPE PARA LABORATÓRIO DE CONCRETOS”, em sintonia com o cronograma físico-financeiro apresentado; c) avaliem a disseminação da técnica de execução de via em piso intertravado na quantidade exigida na licitação de modo a antecipar o cenário concorrencial da licitação e reconhecer possível restrição ao caráter competitivo do certame, em atenção ao princípio da competitividade; III - autorizar: a) o envio de cópia da Informação nº. 260/2021 - DIFLI às jurisdicionadas e ao Presidente da CPL, a fim de subsidiar o atendimento ao item II; b) o retorno dos autos à SESPE, para as providências cabíveis". Disponível em: https://dodf.df.gov.br/index/visualizar-arquivo/?pasta=2021%7C11_Novembro%7CDODF%20216%2019-11-2021%7C&arquivo=DODF%20216%2019-11-2021%20INTEGRA.pdf; Acesso em 21/04/2023.

CAPÍTULO 5 - QUANDO A RA CHEGAR: a criação da 32ª Região Administração do DF

4 de janeiro de 2019 - Ibaneis Rocha (MDB), no seu primeiro compromisso público como governador do DF, foi ao Sol Nascente lançar o programa SOS DF. No evento, anunciou a criação de três novas regiões administrativas no Distrito Federal, a saber, Sol Nascente/Pôr do Sol, Arapoangas¹⁶² e Arniqueiras¹⁶³. Aproveitou o ensejo e anunciou o líder comunitário José Goudim Carneiro¹⁶⁴ como o primeiro administrador regional do Sol Nascente/Pôr do Sol.

A decisão foi noticiada em diferentes jornais da Capital Federal¹⁶⁵. Nas redes sociais e em grupos de whatsapp de moradores, a repercussão foi grande. Diferentes pessoas repetiam as seguintes frases: *O Sol Nascente agora é uma cidade/ o Sol Nascente e o Pôr do Sol agora são uma cidade*. O clima de comemoração e euforia durou pouco. Algumas horas após o anúncio público, o Governador recuou na sua decisão, pois de acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, uma região administrativa não poderia ser criada por meio de decreto, gerando, entre os moradores, um clima de incertezas.

Nos meses que se seguiram ao recuo na decisão, o GDF realizou uma série de ações (audiências públicas, nota técnica, projeto de lei), seguindo a legislação vigente, em prol da criação da nova região administrativa. Em 14 de agosto de 2019, a CLDF aprovou, enfim, a criação da Região Administrativa Sol

¹⁶² Arapoanga era um setor da Região Administrativa de Planaltina, com uma população de aproximadamente 50.000 habitantes. O desmembramento de Arapoangas de Planaltina só se efetivou em 7 de dezembro de 2022, quando Arapoangas se tornou a 34ª região administrativa do Distrito Federal.

¹⁶³ Arniqueiras era um setor da Região Administrativa de Águas Claras, com população de aproximadamente 46.000 habitantes. A transformação de Arniqueiras na 33ª região administrativa se efetivou em 30 de setembro de 2019, por meio da aprovação da lei nº 6391/2019.

¹⁶⁴ José Goudim Carneiro é uma liderança comunitária do Sol Nascente. É dono de uma pousada, chamada de Rancho Preguiça, localizada no Sol Nascente. Foi presidente da Associação dos Proprietários Rurais de Ceilândia e candidato a deputado distrital. Era dono de uma pousada na localidade, chamada de Rancho Preguiça. Foi presidente da Associação dos Proprietários Rurais de Ceilândia. Foi candidato a deputado distrital.

¹⁶⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/01/04/ibaneis-cria-mais-3-regioes-no-df-e-da-ultimato-a-equipe-resultados-precisam-aparecer-em-100-dias.ghtml>; Acesso em: 30/04/2023.

Nascente/Pôr do Sol. Novamente, as frases “Sol Nascente e/ou Pôr do Sol agora é uma cidade” voltaram a circular em diferentes espaços.

O território do Distrito Federal, como já mencionado, possui uma organização distinta dos estados brasileiros, subdividido em regiões administrativas, organização territorial que passou a vigorar a partir de 1964, quando foram criadas oito regiões administrativas no DF: Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá e Jardim¹⁶⁶. Ao longo dos anos, o Distrito Federal foi expandindo e novas regiões administrativas foram criadas¹⁶⁷. Em 2023, 35 regiões administrativas compõem o território do DF.

As regiões administrativas outrora eram chamadas de *ciudades-satélites*, em referência a uma suposta dependência dessas cidades ao Plano Piloto (Fleisher e Batista, 2013). Em 1998, no Governo de Cristovam Buarque, foi proibida¹⁶⁸ a utilização da expressão *cidade-satélite* em documentos oficiais do Distrito Federal. À época, o GDF realizou também uma campanha publicitária que tinha como marca um *jingle* que dizia: *Cidades não são satélites, no Distrito Federal*.

Em cada região administrativa há uma administração regional, gerida por um administrador regional, indicado pelo Governador. A administração regional tem como competência representar o GDF; fiscalizar, supervisionar e executar programas, projetos governamentais e a participação popular¹⁶⁹.

A administração regional é um órgão que recebe uma série de demandas cotidianas da população e, posteriormente, encaminha aos órgãos competentes. É responsável por demandas em relação a gestão territorial, tais como: cadastramento de permissionários de áreas públicas (feiras, quiosques, bancas de jornais e mercados públicos), cadastramento de ambulantes e licenciamento

¹⁶⁶ Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4545.htm ; Acesso em: 14 de agosto de 2023.

¹⁶⁷ Para uma análise sobre a criação das regiões administrativas no Distrito Federal, no período entre 1960 a 2011, ver Costa (2011).

¹⁶⁸ A proibição da utilização da expressão cidade satélite em documentos oficiais do DF foi regulada pelo Decreto 19040, de 18 de fevereiro de 1998. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/33283/Decreto_19040_18_02_1998.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%B0%2019040%2C%20DE,p%C3%BAblicos%20no%20%C3%A2mbito%20do%20GDF. Acesso em: 01/05/2023.

¹⁶⁹ As competências das regiões administrativas são estabelecidas no regimento interno das Administrações Regionais, Decreto nº 38.094, de 28 de março de 2017. Disponível em: <https://www.planopiloto.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Regimento-Interno.pdf>; Acesso em: 01/05/2023.

de eventos na cidade. No âmbito de obras, é responsável pela manutenção e conservação de áreas públicas (praças, parquinhos e parques), podas de árvores, acompanhamento e proposição de obras realizadas em suas jurisdições. Atua também na produção de informações (relatórios e mapeamentos) sobre a localidade visando subsidiar o trabalho de órgãos como as secretarias de governo. Em suma, a administração regional funciona como uma das portas do Estado dentro das regiões administrativas.

Ressalto que não há concurso público para as administrações regionais, de modo que o corpo de servidores é majoritariamente composto de cargos comissionados indicados pelo Administrador Regional. Os cargos de administradores regionais são bastante disputados entre políticos, tendo em vista a disponibilidade de cargos comissionados e também pela proximidade com a população.

As diferenças entre uma região administrativa e uma cidade, não impedem que a categoria cidade seja mobilizada cotidianamente pelos moradores do Sol Nascente e do Pôr do Sol como na frase, *O Sol Nascente e/ou Pôr do Sol agora é uma cidade*. A utilização da categoria cidade no cotidiano do Distrito Federal é notada também nos trabalhos de Antonádia Borges (2004), Cristina Patriota de Moura (2010) e Soraya Fleischer e Monique Batista (2013). Nesse sentido Antonádia Borges (2004) afirma que:

O Recanto das Emas é uma “Região Administrativa” do Distrito Federal. A categoria cidade, no entanto, perpassa a vida local, a ponto de a “Administração Regional”, no que diz respeito ao seu espaço físico e às suas funções, ser percebida e referida pelos moradores do Recanto das Emas como uma espécie de prefeitura (Borges, 2004, p.56).

Ao longo da criação da Região Administrativa Sol Nascente/Pôr do Sol, diferentes sentidos são associados à categoria cidade. Nas próximas páginas analiso eventos públicos e documentos realizados nos oito meses que se passaram, desde o anúncio público da criação da RA (04 de janeiro de 2019) até a aprovação pela CLDF do projeto de lei que criou a RA Sol Nascente/Pôr do Sol (14 de agosto de 2019), essenciais para a criação da região administrativa supracitada. A descrição destes eventos me permite mapear alguns sentidos atribuídos à ideia de cidade no contexto do Sol Nascente/Pôr do Sol.

Explicitado que a noção de cidade no Distrito Federal não é a mesma de outras localidades do Brasil, avanço na dinâmica de construção da RA Sol Nascente/Pôr do Sol.

5.1 A DINÂMICA DE CRIAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DO SOL NASCENTE/PÔR DO SOL

A reivindicação da transformação do Sol Nascente/Pôr do Sol em região administrativa é uma demanda antiga dos moradores do Sol Nascente/Pôr do Sol, tal como venho demonstrando ao longo da tese. Como se pode observar, na reportagem *Moradores do Sol Nascente querem independência em relação a Ceilândia*, publicada em 09 de maio de 2013, no Correio Braziliense.

Os 61 mil moradores do **Condomínio Sol Nascente** são unânimes em **reivindicar a independência** em relação à Ceilândia. Na avaliação deles, o lugar **receberia mais atenção da sociedade** caso ganhasse o status de região administrativa. É difícil entender por que um **condomínio** desse tamanho não é emancipado. Enquanto o GDF não transformar isso aqui em **cidade**, continuaremos **à mercê do que sobra de Ceilândia**, avalia o líder comunitário e mantenedor do blog Sol Nascente Hoje, Carlos Botani. (...) Até 1998, a região era ocupada por **chácaras**. Em 1999, no início do segundo mandato de Joaquim Roriz como governador do Distrito Federal, começou a atuação dos primeiros **grileiros**. Eles parcelavam glebas e vendiam sem qualquer autorização. Porém, a explosão da **especulação imobiliária irregular** no setor ocorreu em 2004, ainda no governo Roriz. O resultado é a falta de **infraestrutura básica** (Moradores do Sol Nascente querem independência em relação a Ceilândia, 2013).

Ibaneis Rocha (MDB) transformou essa reivindicação em uma de suas promessas de campanha nas eleições de 2018¹⁷⁰. O Jornalista Carlos Botani, na reportagem *Acordo Cumprido! Goudim é o administrador do Sol Nascente*, publicada em 04 de janeiro de 2019, demonstra como a criação da RA esteve presente na referida campanha eleitoral.

O líder da periferia Goudim Carneiro, aliado de primeira hora do Governador eleito Ibaneis Rocha, sempre disse que um dos compromissos do governador seria transformar o Sol Nascente em região administrativa do DF, e em um lugar melhor para se viver, com escolas, hospitais, creches, infraestrutura urbana e segurança pública. Para simbolizar seu compromisso, Ibaneis, no início da campanha, sacou uma caneta do bolso e entregou ao amigo e aliado Goudim, morador pioneiro do Sol Nascente: “guarde-a, pois, ela servirá para a sua nomeação”, disse o então candidato a governador (...) (Botani, 2019, s/p).

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/ibaneis-pretende-criar-novas-administracoes-regionais-no-df>; Acesso em: 30/04/2023.

A legislação¹⁷¹ distrital estabelece cinco critérios para a criação de regiões administrativas no Distrito Federal. Em primeiro lugar, a região administrativa a ser criada precisa ter uma população mínima de 20.000 habitantes. O GDF precisa apresentar um estudo técnico que comprove a *necessidade administrativa* e a *viabilidade econômica* da nova região administrativa e precisa delimitar os limites físicos dela. A legislação prevê ainda a participação popular por meio da realização de uma audiência pública, na qual os moradores possam tomar ciência dos documentos que subsidiam a criação de uma nova região administrativa. E, por fim, é necessário a aprovação pela CLDF de um projeto de lei¹⁷². Nos próximos subtópicos analisei como os critérios estabelecidos na legislação foram seguidos na criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol.

5.2.1 Estudo Técnico

A CODEPLAN construiu a nota técnica intitulada *Sol Nascente/ Pôr do Sol: um retrato demográfico e socioeconômico* (CODEPLAN, 2019) como cumprimento do requisito de apresentação de estudos técnicos, comprovando a *necessidade administrativa* da criação de uma nova região administrativa. A nota técnica foi publicada ainda no mês de janeiro de 2019. O estudo

¹⁷¹ A criação de novas regiões administrativas no DF é regulada pela lei nº 5,161, de 26 de agosto de 2013.

Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/74929/Lei_5161_26_08_2013.html#:~:text=Entende%2Dse%20por%20regi%C3%B5es%20administrativas,melhoria%20da%20qualidade%20de%20vida.

¹⁷² “Art. 2º A criação de regiões administrativas no Distrito Federal obedece aos seguintes critérios:

I – elaboração de estudo técnico que demonstre a necessidade administrativa e a viabilidade econômica e financeira da medida;

II – definição dos limites físicos da região a ser criada, em consonância com os limites dos setores censitários e das Unidades de Planejamento Territorial.

III – população mínima de vinte mil habitantes;

IV – (VETADO).

V – (VETADO).

VI – realização de audiência pública específica, com ampla convocação da população atingida e disponibilização dos documentos que justificam a medida para livre consulta e conhecimento dos interessados;

VII – (VETADO).

VIII – (VETADO).

IX – aprovação por meio de projeto de lei, nos termos estabelecidos no [art. 10 da Lei Orgânica do Distrito Federal](#)” (BRASÍLIA, 2013).

apresentou (...) *uma análise exploratória sobre a localidade de Sol Nascente/Pôr do Sol, com base em dados demográficos, socioeconômicos e imagens de satélite da evolução da mancha urbana da proposta de RA* (CODEPLAN, 2019: 01).

Os dados foram agrupados em dois tópicos gerais, a saber, análise demográfica e análise socioeconômica. Os dados demográficos apresentados na Nota Técnica se referem aos dados da PDAD, no período entre 2000 e 2020. Nesse quesito, a Nota Técnica concluiu que em relação ao Sol Nascente/Pôr do Sol, *observa-se uma taxa de crescimento populacional elevada entre 2000 e 2010, com uma convergência para a taxa de crescimento do DF a partir de 2010*¹⁷³ (CODEPLAN, 2019, p.03).

O segundo tópico referente a análise socioeconômica foi dividido em três subtópicos: a) educação e renda; b) equipamentos públicos; e c) expansão da mancha urbana.

A Nota Técnica demonstrou que em termos educacionais¹⁷⁴, há diferenças entre a população do Sol Nascente/Pôr do Sol em relação às outras áreas da Ceilândia, excetuando na faixa etária entre 7 a 17 anos, onde nas duas localidades o acesso ao ensino é quase universal. Em termos renda¹⁷⁵, as diferenças são mais significativas:

¹⁷³ “O Distrito Federal tinha uma população de 2.127.412 pessoas em 2000, passando para 2.639.212 pessoas em 2010. Segundo as estimativas para 2015 e as projeções para 2020, a população estava em 2.848.633 em 2015 e chegará a 3.052.546 em 2020. O crescimento populacional do DF, que foi de 2,18% a.a. no período de 2000 a 2010, passou para 1,54% a.a. entre 2010 e 2015 e está projetado para 1,39% a.a. para o período entre 2015 e 2020. (...) O crescimento populacional de Sol Nascente/Pôr do Sol é considerável. Este setor tinha 7472 habitantes em 2000, mais que decuplicou sua população entre 2000 e 2010, chegando a 75.116 habitantes, estima-se que a população tenha chegado em 83.424 pessoas em 2015 e projeta-se que tenha 91.066 habitantes em 2020. Sol Nascente/Pôr do Sol apresentou uma taxa de crescimento populacional anual de 25,96% entre 2000 e 2010, com a população decuplicando no período, após este período as taxas de crescimento se aproximaram do DF...” (CODEPLAN, 2019).

¹⁷⁴ “Em 2015, a educação das pessoas na faixa de 7 a 17 anos de idade era praticamente universal nas localidades analisadas. Tanto no Sol Nascente/Pôr do Sol quanto em Ceilândia, a porcentagem de alunos estudando (ensino público tradicional, integral, ensino particular, ensino à distância e ensino à distância particular) foi superior a 96% nesta faixa de idade. Esse dado muda significativamente para a faixa de 18 a 24 anos, em que 35,73% das pessoas frequentam escola regular em Ceilândia e 28,99% em Sol Nascente/Pôr do Sol. Observa-se que uma porcentagem reduzida da população continua estudando entre 18 e 24 anos em Sol Nascente/Pôr do Sol e Ceilândia. (...) Em 2015, Sol Nascente/Pôr do Sol apresentou 56,35% da população não tendo ensino médio completo e apenas 5,57% tendo ensino superior completo, situação pior que a de Ceilândia, que possuía 47,13% da população com ensino médio incompleto e 11,74% com ensino superior completo. Os resultados de 2018 são melhores que os observados em 2015. Sol Nascente/Pôr do Sol apresentou 42,64% da população sem ensino médio completo e 10,67% com ensino superior completo, observa-se assim uma melhora substancial nos níveis educacionais. Ceilândia passou a ter 30,88% da população sem ensino médio, enquanto 19,02% possuíam ensino superior” (CODEPLAN, 2019).

¹⁷⁵ “Verificou-se a situação da renda real per capita de Sol Nascente/Pôr do Sol e Ceilândia segundo dados preliminares da PDAD. Ceilândia registrou renda per capita de R\$1.108,49 em 2015 e de R\$1.090,90 em 2018 e Sol Nascente/Pôr

Verificou-se a situação da renda real per capita de Sol Nascente/Pôr do Sol e Ceilândia, segundo dados preliminares da PDAD. Ceilândia registrou renda per capita de R\$1.108,49 em 2015 e de R\$1.090,90 em 2018 e Sol Nascente/Pôr do Sol apresentou renda per capita de R\$695,07 em 2015 e R\$642,13 em 2018. Ou seja, pode-se interpretar aqui que a crise econômica de 2014/2017 atingiu de maneiras variadas as duas localidades observadas, com uma queda da renda per capita real em Sol Nascente/Pôr do Sol e, ao mesmo tempo, um pequeno aumento dessa variável em Ceilândia (CODEPLAN, 2019, p.06).

No subtópico equipamentos públicos, os dados observados foram acesso à água, energia elétrica, esgoto e coleta de lixo nos domicílios. O acesso à água e a energia elétrica é quase universal, tanto no Sol Nascente/Pôr do Sol quanto nas outras áreas de Ceilândia. O mesmo não acontece com o acesso ao esgoto. Ceilândia com 97,04% dos domicílios cobertos com esgoto, enquanto Sol Nascente/Pôr do Sol 52,02%. Analisou-se também os dados sobre a infraestrutura das ruas, especificamente, verificando as ruas com coleta de água pluvial, asfalto, calçadas e meios fios. Aqui reside o ápice das diferenças entre o Sol Nascente/Pôr do Sol e as outras áreas da Ceilândia.

Nota-se que a infraestrutura de ruas para ambas as localidades difere consideravelmente. A maioria dos domicílios de Ceilândia possui ruas asfaltadas, com calçada e meio fio e com rede de coleta de água pluvial. O contrário acontece em Sol Nascente/Pôr do Sol, onde um pequeno percentual dos domicílios apresenta ruas asfaltadas (30,88%), a presença de calçada e meio fio é baixa (22,43% e 20,40% respectivamente) e poucos domicílios contam com ruas com rede de coleta de água pluvial (24,45%). Observa-se que a situação da infraestrutura urbana e a qualidade das ruas em Sol Nascente/Pôr do Sol é precária, diferindo significativamente do observado para Ceilândia (CODEPLAN, 2019, p.07).

Nesse sentido, a conclusão da Nota Técnica é que o Sol Nascente e o Pôr do Sol em comparação com as outras áreas de Ceilândia possui (...) *maior vulnerabilidade - menor frequência escolar, renda e piores condições esgotamento sanitário, coleta de lixo e infraestrutura urbana - de Sol Nascente/Pôr do Sol, que a difere da RA vizinha, Ceilândia* (CODEPLAN, 2019: 09).

A Nota Técnica apresentou o cenário descrito acima e concluiu que:

do Sol apresentou renda per capita de R\$695,07 em 2015 e R\$642,13 em 2018. Ou seja, pode-se interpretar aqui que a crise econômica de 2014/2017 atingiu de maneiras variadas as duas localidades observadas, com uma queda da renda per capita real em Sol Nascente/Pôr do Sol e, ao mesmo tempo, um pequeno aumento dessa variável em Ceilândia” (CODEPLAN, 2019).

(...) o estudo aqui realizado foi feito utilizando dados socioeconômicos e demográficos e não levou em consideração aspectos urbanísticos. **Sugere-se que**, para a proposta de delimitação de RA, **sejam considerados os aspectos urbanísticos tais como: limites de projetos e de lotes registrados em cartório, limites das áreas de regularização, limites de projetos de parcelamento do solo em elaboração pelo governo, observação dos setores censitários, além das conclusões da audiência pública e da aprovação do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (CODEPLAN, 2019, p.09).**

5.2 AUDIÊNCIA PÚBLICA: debatendo a criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol

No dia 09 de março de 2019, um sábado, ocorreu uma audiência pública para debater a criação da Região Administrativa do Sol Nascente e do Pôr do Sol. A participação popular, via audiência pública, era um pré-requisito estabelecido na legislação para a criação de uma região administrativa, como explicitado acima.

Eu não participei dessa reunião. Este tópico foi escrito com base na ata da audiência que integrou o projeto de lei, propondo a criação da região administrativa Sol Nascente/Pôr do Sol, e em um episódio do programa Papo Reto Comunidade¹⁷⁶ que realizou entrevistas no local e transmitiu parcialmente a audiência. A análise dessa audiência pública contribuiu para o mapeamento dos argumentos, em jogo, na criação da Região Administrativa Sol Nascente/Pôr do Sol.

A audiência convocada pelo GDF¹⁷⁷ foi realizada no auditório do Centro Educacional 11 (CED 11) de Ceilândia. Esteve presente na audiência 575 pessoas, conforme assinaturas na ata. A mesa foi composta pelo presidente dos trabalhos, o então Secretário Adjunto das Cidades, Gustavo Almeida Aires; o Deputado Distrital Rafael Prudente (MDB), Presidente da CLDF; Deputado Distrital Reginaldo Veras (PV); Deputado Distrital Leandro Grass (PV); Deputada Federal Paula Belmonte (CIDADANIA); Deputada Federal Celina Leão (PP); Senador Izalci Lucas (PSDB); o então presidente da CODEPLAN Jean Lima; o então Presidente da CODHAB Wellington Luiz; a Assessora da Secretaria de Estado de Cultura Solisângela Montes; Secretário

¹⁷⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Jd2Zznz5WhM&t=545s>; Acesso em: 25/04/2023.

¹⁷⁷ A convocação da audiência foi feita por meio do Diário Oficial do Distrito Federal - Edição Extra, de 28 de fevereiro de 2019. Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2019/02_Fevereiro/DODF%20042%2028-02-2019/DODF%20042%2028-02-2019%20INTEGRA.pdf.

de Estado de Atendimento à Comunidade Severino Cajazeiras e o Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômica da CODEPLAN Bruno Cruz.

O evento começou no horário marcado, 9h, e se estendeu até às 13h:50min. A audiência teve início com a apresentação do Estudo Técnico da CODEPLAN, pelo então Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas da CODEPLAN, Bruno Cruz. A apresentação do estudo supracitado estava de acordo com a exigência de disponibilizar para a população os documentos que justificam a criação da nova região administrativa, prevista na lei 5161/2013.

O conteúdo da nota técnica da CODEPLAN já foi analisado no tópico anterior. Aqui interessa olhar o que foi sublinhado na audiência. De acordo com a ata da audiência, a nota técnica mostrou:

(...) o crescimento populacional e infraestrutura realizada em comparação com a região de Ceilândia, com população mais jovem (creche) e ao mesmo tempo muito envelhecida (vulnerabilidade, menor renda, menor frequência à escola, infraestrutura urbana abaixo da Ceilândia) (Casa civil do Distrito Federal, 2019).

A apresentação da Nota Técnica da CODEPLAN, como ilustra a citação acima, teve como foco apontar as diferenças entre o Sol Nascente/Pôr do Sol e as outras áreas que compõem a Ceilândia, principalmente em termos de perfil da população e em questão de acesso à infraestrutura e à serviços. Essas diferenças foram utilizadas pelo GDF para justificar a necessidade administrativa da separação do Sol Nascente/Pôr do Sol da Ceilândia.

Finalizada a apresentação da Nota Técnica, a palavra foi passada aos integrantes da mesa. Os Deputados Leandro Grass (PV) e Rafael Prudente (MDB), deputados de espectros políticos opostos, argumentaram que a criação da nova região administrativa era importante para facilitar o encaminhamento das demandas da população ao Estado. O Deputado Reginaldo Veras (PV), por sua vez, fez uma fala afirmando seu posicionamento favorável a criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol.

Deputado Reginaldo Veras: (...) criam novas cidades para fazer cabides de emprego para deputado e administrador regional. Essa sempre foi a verdade. 90% das pessoas que trabalham em administrações regionais, não são concursadas. Aí hoje, o administrador é o Izalci, sai ele, sai o time todo. Amanhã é o Gustavo, sai ele, sai o time todo. Todo dia está trocando as pessoas e elas não sabem o que acontece nas administrações regionais, por isso eu sempre fui contra. Porque **eu entedia que criar RA, é criar cabide de emprego.** Mas aqui em relação a RA do Pôr do Sol e Sol

Nascente, por conhecer bem essa realidade, a gente entende que já tem população suficiente, já tem uma poligonal definida, **já tem características sociais específicas e uma necessidade de infraestrutura que é diferente da Ceilândia**. E acima de tudo, a população quer. [palmas, gritos de apoio vindos da platéia]. Se vocês querem, quem sou eu para ir contra? (...) Então, Gente, em relação a essa RA, se o projeto chegar a Câmara, vai ter o meu apoio. Essa aqui. As outras eu não sei (TV Estação 26, 2019).

O argumento de que a criação de novas regiões administrativas é uma medida para a criação de cargos comissionados, utilizados como barganha política, é bastante utilizado no DF, de forma geral, para se contrapor à criação de novas regiões administrativas. Reginaldo Veras (PV), apesar de afirmar ser partidário desse argumento, singularizou o caso da RA Sol Nascente/Pôr do Sol, descrevendo esse como um caso distinto das demais. A justificativa da singularidade do Sol Nascente/ Pôr do Sol reside nas *características sociais específicas e em uma necessidade de infraestrutura diferente da Ceilândia*.

Desde o anúncio da criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol, em janeiro, uma série de rumores sobre deputados, que supostamente votariam contra a divisão de Ceilândia, circulavam na cidade. Nos eventos públicos que analiso ao longo do capítulo, entretanto, nenhum deputado se posicionou contrário à criação da nova região administrativa.

Após as falas dos integrantes da mesa, foi aberto espaço para que a população pudesse se manifestar. Trinta e oito pessoas¹⁷⁸ falaram. Na lista de nomes reconheço várias lideranças comunitárias.

Nas justificativas dos moradores para demandar a criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol, em geral, ocorria uma associação direta entre a criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol com a implementação de infraestrutura e serviços, como se observa na fala de uma moradora do Sol Nascente, doravante moradora 1, ao ser questionada sobre a importância da criação da nova

¹⁷⁸ “Fizeram uso da palavra a Sra. Cristina Mana Leite Magalhães, a Sra. Ana Cristina Siqueira Campos, o Sr. Paulo Roberto Matos, o Sr. Pedro Barrou, o Sr. Romualdo da Cruz dos Reis, o Sr. Walmir dos Santos, a Sra. Patrícia Zapponi, o Sr. Pai Willian Francisco, o Sr. Claudío Mendes de Oliveira, o Sr. David Rodrigues de Souza, o Sr. Talagi Bonan Arruda, a Sra. Jane Rodrigue, a Sra. Lucineide Pereira de Souza, o Sr. Florivaldo Soares, a Sra. Celma Andreza da Costa Pedra, o Sr. Manoel Fernandes Mota, o Sr. Bevenuto Pereira Gonçalves, a Sra. Helen Andrade, a Sra. Mana de Fatima Abrel, a Sra. Francisca Ambrósio do Nascimento (Dona Chica), a Sra. Ivanete de Oliveira, o Sr. Pedra Junior Soares Araujo, o Sr. Kelwen T. Charles Ferreira Borges, o Sr. Marmelo Negrão, o Sr. Pedra Poeta de Castra, a Sra. Rudmila Mana Lima, a Sra. Helena faria de Souza, o Sr. Mano Lima, o Sr. Alexandre Dourado, o Sr. Gustavo Luiz, a Sra. Teima Lemos, a Sra. Selma; Aparecida, o Sr. Pablo Ferreira, o Sr. Tácio Rogério, o Sr. Alex Miranda, o Sr. Rodolfo "Visconde", a Sra. Margarida Milervino e o Sr. José Goldim. (Casa civil do GDF, 2019).

região administrativa.

Moradora 1: (...) vai ser uma conquista muito grande para nós moradores do Sol Nascente e do Pôr do Sol, porque o Sol Nascente é uma **cidade** que foi criada sem planejamento. Com a **RA**, ela vai ser **totalmente planejada, vai ter infraestrutura**. Nós vamos ter **posto de saúde, delegacia, colégio de ensino médio, caminhão de lixo passando na porta e segurança e esgoto, asfalto porque está pela metade**. Vai ser muito importante (TV Estação 26, 2019).

Aqui, nota-se uma convergência entre o argumento utilizado pelo Estado e pelos moradores para defender a separação do Sol Nascente/Pôr do Sol da Ceilândia, isto é, o acesso à infraestrutura e aos serviços.

Uma outra moradora questionou como ocorreria essa junção do Sol Nascente e do Pôr do Sol em uma única região administrativa.

Moradora 2 - A primeira pergunta que eu quero fazer é como será a junção das duas cidades? Nós não estamos falando de dividir uma cidade, nós estamos falando na questão da **junção de duas cidades. Nós temos o Pôr do Sol e nós temos o Sol Nascente**. Qual forma isso será consolidado? (...) Lá do outro lado, no Pôr do Sol, nós não temos esse espaço total para os equipamentos públicos. (...) Nós precisamos saber da transparência junto com a RA, que será criada por todo nosso planejamento referente a regularização dos dois setores. Quanto à instalação de equipamentos públicos, essa é uma das nossas preocupações. O Pôr do Sol (inaudível) não foi ouvido, não foi concluído o projeto urbanístico. Nós precisamos, sim, saber de fato e de verdade, com essa RA que se inicia agora uma abertura maior dentro das secretarias e em especial na CODHAB, que é quem trata da nossa questão. **E nós precisamos sim ter nossa identidade, nós precisamos sim tirar o nome de favela**. Trazer a RA para o Sol Nascente e para o Pôr do Sol é trazer a dignidade que o governo foi ausente há anos e anos passados (TV Estação 26, 2019).

A fala da moradora 2, *nós precisamos sim ter nossa identidade, nós precisamos sim tirar o nome favela*, ilustra um segundo argumento utilizado pelos moradores a fim de defender a criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol, isto é, a ideia de que se tornar RA (cidade) é uma forma de se opor aos rótulos estigmatizantes de favela e favelado.

O debate sobre a integração de duas regiões (Sol Nascente e Pôr do Sol) revela uma preocupação dos moradores do Pôr do Sol de terem suas demandas relegadas a um segundo plano. Essa discussão teve como corolário, a discussão sobre a criação de um novo nome para a RA que não fosse RA Sol Nascente/Pôr do Sol.

(...) sugestões de nomes para a nova região que não seja Sol Nascente e Pôr do Sol, mas sim: **Cidade do Sol**, feita pelo participante Paulo Roberto Matos, **Cidades Dois Sol** (sic), feita pelo

participante José Walmir dos Santos, **Rorizlândia, Roriz Sol e Pôr do Sol Nascente**. Dado a palavra e em caráter de informação o presidente da CODHAB disse que já ouviu diversas sugestões como **Solândia**, dentre outras (Casa Civil do GDF, 2019).

Ao fim das intervenções dos moradores, foi realizada uma consulta com os presentes por meio do levantamento de mãos, se eles eram favoráveis ao Projeto de lei que criaria a nova região administrativa. Foi aprovada por unanimidade. Em sua fala de encerramento da audiência, o presidente da CLDF, Rafael Prudente, comprometeu-se a realizar a votação do projeto de lei no Sol Nascente ou no Pôr do Sol.

5.3 PROJETO DE LEI

Em 24 de abril de 2019, o GDF enviou à Câmara legislativa o Projeto de Lei nº 350/2019 que propunha a criação da Região Administrativa do Sol Nascente e do Pôr do Sol. O arquivo enviado à CLDF era composto da mensagem nº 84/2019; do texto do projeto de lei; do memorial descritivo¹⁷⁹ (descrição das coordenadas que circunscrevem a cidade); da ata da audiência pública sobre a criação da Região Administrativa Sol Nascente/Pôr do Sol; da carta de exposição de motivos da Casa Civil do DF e da nota técnica da CODEPLAN (Sol Nascente Pôr do Sol: um retrato demográfico e socioeconômico, analisada acima).

O Governador Ibaneis Rocha (MDB) solicitou à CLDF, por meio da mensagem nº 84/2019, que o PL nº 330/2019 fosse apreciado em regime de urgência. O projeto enviado à CLDF propunha a criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol e estabelecia que o acervo patrimonial, os servidores e os cargos em comissão seriam transferidos da Administração de Ceilândia, conforme citação abaixo.

Art 1º Fica criada a Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol - RA

Parágrafo único. Os limites físicos da Região Administrativa de que trata o caput, assim como os novos limites da região que cedeu parte de seu território, estão definidos nos anexos, conforme determina a Lei no 5.161/2013.

Art. 2º Ficam **transferidos da Administração Regional de Ceilândia** parcela do **acervo patrimonial** e o quantitativo de **servidores** necessários para a implantação e o funcionamento da Administração Regional criada por esta Lei.

¹⁷⁹ O memorial descritivo é o documento responsável por definir a poligonal da nova região administrativa. O documento foi elaborado pela Coordenação do Sistema de Informação Territorial e Urbana, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH.

Parágrafo único. Todo o apoio operacional necessário ao funcionamento da Administração Regional criada por esta Lei será fornecido pela Administração Regional de Ceilândia.

Art. 3º Ficam transferidos da Administração Regional de Ceilândia **o quantitativo de cargos em comissão** a serem transformados nos cargos em comissão necessários à estrutura a ser criada, em ato próprio, para o funcionamento da Administração Regional (Brasília, 2019b).

Frente ao conteúdo tratado no PL nº 350/2019, o GDF, por meio da Carta de exposição de motivos da Casa Civil do DF, defendeu que a criação de uma nova região administrativa tem como justificativa a (...) *descentralização administrativa, utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida (...)* (Brasília, 2019b). Ressaltou ainda que o apoio operacional na criação da nova região administrativa seria realizado pela Administração Regional de Ceilândia.

O Projeto foi enviado a três comissões da CLDF, a saber: a) Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT) para análise do mérito em torno dos temas da conservação da natureza, proteção ao meio ambiente, controle da poluição, defesa do solo e dos recursos naturais; b) Comissão de Assuntos Fundiários (CAF), pois é de responsabilidade desta comissão emitir parecer nos casos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de regiões administrativas e proposições ligadas ao PDOT e PDLs, e c) Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para análise de admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação).

O parecer nº 01/2019, emitido pela CDESCTMAT, inicia-se com um resumo da situação do Sol Nascente/Pôr do Sol em relação ao crescimento da população, saneamento básico e problemas ambientais (enchentes e erosões), com base nos dados apresentados na Nota Técnica da CODEPLAN. O texto estabelece uma relação de causa e efeito entre a informalidade, apresentada como uma das principais características da urbanização brasileira e a segregação social, e a problemas ambientais. De acordo com o parecer, *a ausência do Estado, nessas regiões, também é uma característica marcante: faltam serviços essenciais, falta segurança pública, faltam equipamentos de uso coletivo* (Brasília, 2019b).

Frente a esse cenário, a criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol e a consequente instalação de uma administração regional, é entendida como a presença do Estado na localidade representando uma aproximação do poder público com a população local. Em outras palavras, é

apresentada como a solução para a *ausência de Estado*. Essa presença do Estado é associada no texto nas melhorias na qualidade de vida da população, formas de *minimização de impactos e à preservação de áreas ambientalmente sensíveis* (Brasília, 2019b). O parecer reforça também que essa é uma medida que permite distribuir as verbas de forma equânime.

A demanda por *presença do Estado* remete a discussão de olhar para o Estado desde as suas margens, realizada pelas antropólogas Veena Das e Deborah Poole (2008). As margens¹⁸⁰, de acordo com Das e Poole (2008), (...) não são lugares que estão fora do Estado, mas, como os rios, atravessam todo o seu corpo¹⁸¹.” (Das e Poole, 2008, p.15 *tradução livre*). A metáfora das margens como um rio evidencia uma característica central no conceito formulado por Veena Das e Deborah Poole, a saber, as margens como constitutivas do Estado e não como um local fora de sua abrangência. As autoras estão propondo olhar para o Estado fora de um referencial teórico que o concebe como uma “organização puramente racional-burocrática”. Nas palavras das autoras, “(...) o Estado é concebido como um projeto sempre incompleto que deve ser constantemente enunciado e imaginado, invocando o selvagem, o vazio e o caos que não só estão fora dos limites de sua jurisdição, mas também o ameaçam desde dentro¹⁸².” (Das e Poole, 2008, p.23, *tradução livre*). Não há uma fronteira fixa que separa o Estado e suas margens, ambos estão sendo construídos mutuamente e constantemente.

O parecer afirma também que a Administração Regional terá um importante papel na *regularização ambiental, urbanística e jurídica* das duas localidades. Entretanto, não especifica como ocorreria esse papel. O documento aponta também para o fato da região administrativa representar um contraponto aos rótulos de *favela* ou *invasão*.

¹⁸⁰ O conceito de margens foi formulado pelas autoras supracitadas na introdução a coletânea de textos intitulada “O Estado e suas margens: etnografia comparada”. O livro “The anthropology in the margins of the state” resultou do seminário avançado da School of American Research, que ocorreu em 2001. Para além das organizadoras, Veena Das e Debora Poole colaboram com artigos Pradeep Jeganathan, Mariane Ferme, Diane M. Nelson, Adam Ashforth, Lawrence Cohen, Janet Roitman, Victoria Sanford, Talal Asad. Apesar de ter bastante ressonância nas ciências sociais brasileiras, como se pode ver em Vianna (2020), o livro em questão ainda não foi publicado no Brasil.

¹⁸¹ “(...) sitios que no están fuera del estado sino que, como los rios, atraviesan todo su cuerpo.” (Das e Poole, 2008, p.15).

¹⁸² “(...) el estado es concebido como un proyecto siempre incompleto que debe ser constantemente enunciado e imaginado, invocando lo salvaje, lo vacío y el caos que no sólo yace por fuera de los límites de su jurisdicción, sino que además es una amenaza desde dentro” (Das e Poole, 2008, p.23).

A criação de uma administração própria leva-nos a acreditar que a região passará a ser reconhecida não mais como uma "favela" ou uma "invasão", e sim como um bairro, ou em outras palavras, uma região administrativa distrital, em condições de igualdade de direitos em relação às demais. (Brasília, 2019b).

No âmbito da aprovação do CDESCTMAT, foram propostas duas emendas ao PL. A primeira emenda foi proposta pelo Deputado Distrital Eduardo Pedrosa (AGIR) e consistia na adição de um artigo estabelecendo que, com a criação da nova RA, também ficava um conselho tutelar para aquela localidade¹⁸³. A segunda emenda, criada pelo mesmo deputado, tinha como objetivo adicionar um artigo que criava o Conselho Local de Planejamento Territorial e Urbano - CLP¹⁸⁴.

O parecer nº 02, confeccionado pela CAF, foca no fato de que a criação de regiões administrativas não é uma medida de planejamento urbano, mas *estritamente administrativa*.

Observamos, desse modo, que a criação de regiões administrativas no Distrito Federal, rege-se por questões estritamente administrativas. Acima de razões políticas, econômicas ou sociais, sua criação deverá priorizar a melhor e mais eficiente gestão do território, permitindo que a **população seja ouvida**, que o **orçamento seja otimizado**, que os **recursos sejam mais bem utilizados** e que os **processos burocráticos sejam agilizados** (Brasília, 2019b, s/p).

O terceiro parecer foi emitido pela CCJ. O parecer da CCJ focou na verificação se o PL 350/2019 cumpria os critérios previstos na legislação distrital. No âmbito da CCJ, foi proposta uma única emenda, pelo Deputado Reginaldo Sardinha (PL). Era do tipo de redação¹⁸⁵ e foi

¹⁸³ “Art. 4º Fica criado o Conselho Tutelar da Região Administrativa do Sol Nascente — Pôr do Sol — RA XXXII; conforme preceitua a Lei nº 5.294, de 13 de fevereiro de 2014. § 1º A localização e a área de atuação do Conselho Tutelar, a que se refere o caput, será definido por ato do Poder Executivo, observando-se a incidência e a prevalência de violações de direitos de crianças e de adolescentes.

§ 2º Devem constar da lei orçamentária anual dotações orçamentárias para o funcionamento do Conselho Tutelar e o pagamento do subsídio e para formação continuada dos conselheiros tutelares.” (Brasília, 2019b).

¹⁸⁴ “Art. 5º Fica criado na Região Administrativa do Sol Nascente - Pôr do Sol - RA XXXII, o Conselho Local de Planejamento Territorial e Urbano - CLP, a fim de auxiliar as: 'respectivas Administrações Regionais em discussões, análises e acompanhamento das questões relativas ao ordenamento e à gestão territorial, nos termos em que preceituam a Lei no 507, de 22 de julho de 1993 e a Lei Complementar no 803, de 25 de abril de 2009". (Brasília, 2019b).

¹⁸⁵ “Dê - se ao parágrafo único do art. 10 do projeto a seguinte redação:

retirada posteriormente a pedido do próprio proponente.

5.3.1 Aprovação do CONPLAN

Para além do envio do PL 350/2019 à CLDF, o GDF solicitou também aprovação da criação da nova região administrativa ao Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF (CONPLAN). O CONPLAN é um órgão colegiado com função consultiva e deliberativa com vistas a subsidiar a atuação do GDF, em torno da implementação da política territorial e urbana do DF. O conselho é composto por 34 conselheiros (17 representantes do poder público¹⁸⁶ e 17 da sociedade civil¹⁸⁷) e presidido pelo Governador do DF.

Parágrafo único. Os limites físicos da Região Administrativa de que trata o caput e os novos limites da região que cedeu parte de seu território estão definidos em conformidade com a Lei no 5.161, de 26 de agosto de 2013.” (Brasília, 2019b).

¹⁸⁶Os 17 conselheiros do CONPLAN são representantes dos seguintes órgãos: “1. Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal; 2. Secretaria de Estado-Chefe da Casa Civil do Distrito Federal; 3. Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal; 4. Secretaria de Estado de Relações Institucionais do Distrito Federal; 5. Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal; 6. Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal; 7. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal; 8. Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal; 9. Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal; 10. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa; 11. Presidente da Companhia Imobiliária de Brasília; 12. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal; 13. Presidente da Companhia de Planejamento do Distrito Federal; 14. Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal; 15. Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM; 16. Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal – SEGOV; 17. Secretaria de Estado de Projetos Especiais do Distrito Federal – SEPE” (Manual dos conselheiros do COPLAN).

¹⁸⁷ Os 17 conselheiros da sociedade civil são: “1. Representante de entidades representativas que tenham em seus estatutos e regimentos a defesa da mobilidade urbana; 2. Representante de entidades ou movimentos sociais que tenham em seus estatutos e regimentos a defesa dos interesses e demandas da sociedade para provisão habitacional; 3. Representante de instituições de ensino superior, que tenham cursos regulares de graduação em arquitetura e urbanismo e engenharia; 4. Representante de entidade autárquica de fiscalização do exercício e das atividades dos profissionais da área de arquitetura e urbanismo; 5. Representante de entidade autárquica de fiscalização do exercício e das atividades dos profissionais da área de engenharia e agronomia; 6. Representante de entidades empresariais do segmento do setor produtivo da construção civil; 7. Representante de entidades empresariais do segmento do mercado imobiliário; 8. Representante de entidades empresariais do segmento do comércio varejista; 9. Representante de entidade representativa que tenham em seus estatutos e regimentos a defesa dos interesses dos produtores rurais; 10. Representante de entidades representativas que tenham em seus estatutos e regimentos a defesa da política setorial de regularização fundiária de interesse social; 11. Representante de entidades representativas que tenham em seus estatutos e regimentos a defesa da política setorial de regularização fundiária de interesse específico; 12. Representante de entidades que tenham como finalidade a promoção, a coordenação, proteção, e representação legal das categorias de arquitetos e urbanistas; 13. Representante de entidades que tenham como finalidade a promoção, a coordenação, proteção, e representação legal das categorias de engenheiros; 14. Representante de associações de moradores e inquilinos; 15. Representante de entidade representativa que tenham em seus estatutos e regimentos a defesa do patrimônio cultural. 16. Representante de entidade representativa que tenha em seus estatutos e regimentos a defesa da ordem jurídica e da boa aplicação das leis do Estado Democrático de Direito; 17. Representante de entidade empresariais e categorias econômicas do segmento da produção industrial” (Manual dos conselheiros do CONPLAN).

A aprovação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol foi pauta da 161ª reunião do CONPLAN, em 23 de maio de 2019, período no qual a PL 350/2019 estava tramitando na CLDF. Na reunião, o conselheiro Afonso Farias de Sousa Júnior, representante da Secretaria de Estado de Relações Institucionais, leu o relato e o voto que seria enviado à CLDF.

O relato focou no cumprimento dos requisitos legais para a criação de uma região administrativa (população mínima, estudo técnico, audiência pública, delimitação dos limites).

Em vista das informações contidas neste processo; o Estudo realizado pela CODEPLAN, o qual demonstra **a importância da descentralização da gestão administrativa** da região abrangida pelos assentamentos Sol Nascente/Pôr do Sol da Região Administrativa de Ceilândia; a definição por parte da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH dos **limites físicos** da Região Administrativa XXXII proposta, o **número de habitantes** existente naquela localidade e a realização da **audiência pública**, onde foi constatado o interesse público na criação da RA XXXII, cumprindo, dessa forma, a instrução prevista na lei, voto pela aprovação da proposta do Governo do Distrito Federal de criação da Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol – RA XXXII, consubstanciada neste Processo SEI-GDF 00002-00001548/2019-39 (Brasília, 2019b, s/p).

5.4 Audiência Pública da CLDF

A audiência pública com o tema - os problemas enfrentados pelos moradores do Setor Habitacional Sol Nascente - ocorreu no dia 18 de junho de 2019, uma terça-feira, às 10h, na Escola Classe 66 (EC 66), localizada no trecho III do Sol Nascente. A audiência foi organizada pelo deputado Chico Leite (PT), integrante da oposição ao governo de Ibaneis Rocha (MDB) e ocorreu em meio a tramitação na CLDF do projeto de criação da Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol, momento marcado por uma série de disputas em torno dessas localidades. Fiquei sabendo deste evento por grupos de whatsapp, assim como a maior parte dos eventos nos quais pude acompanhar ao longo desta tese.

Figura 2 - Convite Audiência Pública sobre os Problemas Enfrentados pelos moradores do Setor Habitacional Sol Nascente



Fonte: Site Chico Vigilante

A audiência ocorreu na quadra de esporte da EC 66. A mesa da audiência, localizada embaixo de um estrato de basquete e na frente das redes de futebol, foi composta pelos (as): Dep. Chico Leite (presidente da audiência), Fernando Fernandes (Administrador de Ceilândia) que foi Delegado responsável pela Delegacia de Ceilândia como demonstrei no capítulo 3, Sandra (Diretora da EC 66), Aurineide Iolanda (Professora da EC 66 e moradora do setor), Goudinho e representantes de diferentes órgãos do GDF (CEB, CAESB, NOVACAP, SEDF, SEMOB, SLU, DETRAN, CODHAB, IBRAM¹⁸⁸).

Atrás da mesa, penduradas nas grandes, duas grandes faixas com os seguintes dizeres:

¹⁸⁸ Os funcionários responsáveis por representar os órgãos citados foram: Mauro Landim (CEB), Aldo Vieira (NOVACAP), Graciele Olimpia da Silva (Gerente de Planejamento do Sol Nascente), Walteir (SEDF), Mauro Coelho de Sousa (CAESB), Alessandro Silva (SEMOB), Sandra Cordeiro (SLU), João Paulo Soares (CEB), Robson (DETRAN), André Hills (CODHAB), Antonio Terra (IBRAM).

Faixa 1 - Somos todos favoráveis a RA do SHSN e SHPS, porém no momento priorizamos as obras e as melhorias para o Setor.
Obrigado Dep. Chico Vigilante por estar sempre presente em nossa comunidade”.

Faixa 2 - Sejam Bem-vindos...
Dep. Distrital Chico Vigilante
Dep. Fed. Erika Kokay
Adm. Fernando Fernandes e
demais autoridades”.

Na faixa 1, há a separação entre a criação da região administrativa e o acesso às obras e melhorias no setor e a hierarquização das duas ações, sendo a segunda colocada como prioridade. Em última instância, a faixa é uma oposição à ideia de que a criação da RA significa mais acesso à infraestrutura e à serviços no setor, principal argumento associado à criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol.

Imagem 12 - Audiência Pública Sobre os problemas enfrentados pelos moradores do Setor Habitacional Sol Nascente



Fonte: Autoria Própria

O presidente da mesa, Chico Leite (PT), fez uma fala inicial na qual comentou alguns momentos em que atuou em negociações que ocorreram entre a comunidade do Sol Nascente e

órgãos públicos do GDF, e convocou os integrantes a comporem a mesa. No momento em que estava convocando a mesa, Goldim - que seria o futuro administrador regional da RA Sol Nascente/ Pôr do Sol - chegou à reunião. O Deputado Chico Leite (PT) o convidou para compor a mesa e aproveitou o ensejo para afirmar que (...) *a ideia da gente é votar essa RA ainda agora no primeiro semestre*. Estava conversando ontem com o presidente da Câmara [Dep. Rafael Prudente] para que a gente resolva isso até terça-feira da semana que vem (TV Câmara Distrital, 2019).

A primeira pessoa a falar foi a professora da EC 66 e moradora do Trecho III do Sol Nascente, Aurineide Iolanda. Aurineide Iolanda leu uma carta com uma relação de demandas de moradores do Trecho 3 do Sol Nascente. Segue a transcrição da carta lida:

Nós moradores do Setor Habitacional Sol Nascente, Trecho III, vêm por meio deste documento, através do Deputado Chico Vigilante, apresentar aos órgãos públicos do Distrito Federal as demandas que se fazem urgentes e que são inerentes a esse setor:

À **Secretaria de Obras e NOVACAP**: Fiscalização constante das obras. Não havendo sequência na execução das obras, nem esclarecimento aos moradores por parte da empresa contratada sobre as interrupções no serviço, a exemplo, a chácara 2. Construção de acessibilidade para as pessoas com necessidades especiais.

Ao **IBRAM**: ampliação e ajuste, em caráter de urgência, na linha poligonal definitiva no Trecho III visando a implementação das obras definitivas.

Ao **DETRAN**: construção de quebra-molas. Implantação de sinalização nas vias já pavimentadas no setor.

Ao **DFTRANS**: solicitação para que a via principal do Trecho III faça parte do itinerário de linhas 921 Asa Sul, 379.2 Asa Norte, 332.1 Águas Claras, 0346 Guará/Núcleo Bandeirante. Implantação de uma linha de ônibus saindo do terminal da QNQ/QNR passando pela via principal do Trecho III, indo para o setor PSul, via próximo ao CRAS. Sinalização de ponto de parada e ônibus no setor.

À **Secretaria de Habitação e CODHAB**: Remoção humanizada dos moradores em situação de risco ou irregular após esgotada todos os recursos de permanência no local, observando as possibilidades de aloca-los no setor.

À **TERRACAP**: liberação organizada e ordenada das áreas destinadas a construção de espaços equipamentos públicos: centros de saúde, escolas, creches, pontos de segurança e etc.

À **Secretaria de Segurança Pública**: Pedido de ronda e ações pontuais por parte das polícias militar e civil por todo o setor visando o combate a criminalidade do local.

AO **SLU**: solicitação coleta de lixo nas avenidas já pavimentadas e naquelas que são acessíveis ao caminhão

À **Secretaria de Saúde**: solicitação em caráter de urgência de construção de um centro de saúde no Trecho 3. Haja vista que o posto de saúde nº 12, da QNQ, não dá vazão à quantidade de pacientes da região.

À **Secretaria de Educação**: solicitação em caráter emergencial de um ônibus escolar para o transporte dos estudantes para a EC 68 de Ceilândia. As mães chegam a caminhar 4 km por dia para deixar seus filhos na escola.

Ao **CRAS/SEDEST**: Identificação das famílias em situação de vulnerabilidade e atendimento das necessidades. Na impossibilidade de agendamento para atendimento junto ao CRAS, pedimos que se organizem mutirões emergenciais.

Aos **CORREIOS**: Como está o andamento do atendimento dos Correios no setor?

À **CEB** e a **CAESB**: desburocratização para ligação de água e luz nas áreas antigas de moradias devidamente comprovada. Acompanhamento constante feito pelos técnicos da CAESB referente a rede de esgoto que está sendo implantada.

Certo de merecer vossa atenção e ciente da urgência desse serviço subscrevemos atenciosamente. Moradores do Setor Habitacional Sol Nascente, Trecho III (TV Câmara Distrital, 2019a).

Após a leitura da carta, treze moradores fizeram uma fala. As demandas seguiam a mesma linha das expostas na carta - orbitavam em torno de infraestrutura e serviços - diferenciando-se apenas no fato de que na carta eram demandas gerais, e nas falas dos moradores as demandas eram específicas, apontando a casa ou a rua na qual o Estado deveria agir ou solicitando explicações sobre o porquê de determinada ação estatal ter ocorrido desse modo. Uma questão que perpassou diferentes falas foi a implementação de infraestrutura de forma desigual (tanto entre os trechos quanto entre ruas e casas). Nesse sentido, os moradores pediam esclarecimentos, por exemplo, em torno do asfalto que tinha chegado apenas em algumas ruas, e não em outras; sobre a cobrança de contas em locais onde a água ou energia não tinha sido ligadas ainda.

A gente quer saber, que mora aqui na chácara 2, é que estão botando asfalto, botando manilha e na chácara 2 não botaram nada. Gambiarra de luz, gambiarra de água. A gente quer saber se fica ou não fica, se vai fazer ou não, porque o governo entrou agora, o outro enrolou nós. E quantos anos a gente está ali daquele jeito. Então a gente quer ter uma certeza da CAESB, da CEB. Nós ali para saber. Mais quatro anos sem água, sem nada, gambiarra (TV Câmara Distrital, 2019a).

Uma moradora divergiu dos padrões das outras falas e trouxe a questão da criação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol que, até então, apenas tinha sido citada pelo Deputado Chico Vigilante (PT) em sua fala de abertura da audiência.

(...) Moradores, tudo que foi falado aqui é reivindicação nossa de muito tempo, mas o que tenho a dizer é o seguinte: **tudo que foi cobrado agora será solucionado com a nossa RA**, que ninguém tocou aqui nela. Então, **as soluções virão através da RA**, vindo a RA para o Sol Nascente, a nossa região administrativa, **todos os órgãos virão para dentro do Sol Nascente**, para dentro da nossa cidade. **Nós se tornando cidade, nós vamos ter nossa identidade, como estamos falando todos os dias aí**. Nós vamos ter escola, nós vamos ter a creche, vamos ter o posto de saúde, a delegacia, ônibus, transporte... vindo a nossa RA. Então, hoje comunidade eu tenho a dizer a vocês vamos lutar pela nossa RA, para nossa região administrativa sair. E nós sermos considerados é gente porque até agora, eu digo a todos, nenhum que entrou lá nesses 19 anos que eu estou aqui no Sol Nascente tratou nós como gente. Só trataram como eleitor dele para votar neles, mas para vim aqui depois da eleição, são poucos que vieram. Voltaram aqui para dizer que estamos aqui, para ver a necessidade de vocês. Então, é isso. Eu falo para vocês que temos aqui o Goldin, o nosso administrador do Sol Nascente, tá aí representando nós e tá lutando por nós aqui. Então vamos lutar por essa RA. **Essa RA vindo é que vem a infraestrutura para o nosso setor**, não adianta a gente nós indicar rua tal, rua tal, nós precisamos é de um todo, da regularização da nossa RA para que venha a infraestrutura pública para

nós. (...) Não precisa ficar aqui nessa blá, blá, blá, rua tal, rua tal. Venha a RA para dentro do Sol Nascente, transforme isso aqui em cidade e será resolvido nosso problema (TV Câmara Distrital, 2019a).

Em seguida, o então administrador de Ceilândia, Fernando Fernandes, respondeu os questionamentos dos moradores.

Com relação às obras aqui no setor. Foi dito por alguém poligonal, não sei exatamente quem, estamos acompanhando e tentando aumentar essa bendita poligonal. No começo eu nem sabia o que diabo era isso. É o mapa das obras aqui do Sol Nascente. Nós estamos tentando esticar para evitar algumas coisas surreais como o Edson falou, tem uma chácara que três ruas estão na poligonal, cinco ruas estão fora. Eu tive um caso aqui, Chico [Vigilante]. Fui na casa de uma senhora tomar um café. O asfalto chegava bem aqui, no portão da casa dela já não tinha asfalto. Ela ficou com aquela sensação de nadar, nadar e morrer na praia. E para evitar isso. Tenho certeza que o Chico [Vigilante], o Reginaldo [Veras], eu e quem mais estiver na Câmara. Vamos tentar consertar essa injustiça social. Já que é para trazer melhorias, melhorias para todos (TV Câmara Distrital, 2019a).

O referido administrador aproveitou a oportunidade para desmentir uma reportagem que afirmou que ele seria contra a criação da Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol.

(...) Eu até recebo muitas críticas: Você é administrador da Ceilândia ou do Sol Nascente? Porque não saio do Sol Nascente. É porque Ceilândia está bem mais avançada Vamos passar o tempo todo aqui, até criar a RA. Eu era contra em relação a dividir, trazer metade do pessoal de Ceilândia e colocar aqui como foi ventilado. Eu falei isso em uma entrevista aí tiraram um trechinho e colocaram lá de forma maldosa: “Delegado Fernando Fernandes é contra a RA do Sol Nascente”. Sou contra a divisão do pessoal. Se já não tem gente suficiente lá, imagina dividir para cá também. Então se é para criar, vamos criar os cargos necessários. (muitas palmas e gritos de apoio). Vamos criar os cargos necessários para atender tanto a Ceilândia quanto o Sol Nascente. Essa parte aí não **colocaram na matéria, pegaram só a frase que eu era contra** (TV Câmara Distrital, 2019a).

5.5 VOTAÇÃO CÂMARA LEGISLATIVA

Recebi, por *WhatsApp*, um convite para a votação do projeto de lei que criava a região Administrativa do Sol Nascente e do Pôr do Sol, que ocorreria *em frente a Feira do Produtor e Atacadista próximos a UPA*. A primeira questão que me veio à cabeça foi: a audiência seria em um lugar aberto? Como aquele espaço comportaria uma sessão da Câmara Legislativa? O convite que eu recebera era azul e tinha uma logomarca composta de um sol amarelo e com os dizeres *Pôr do Sol Nascente*. Um outro questionamento surgiu: Pôr do Sol Nascente seria o nome da nova região administrativa?

No dia 13 de agosto de 2019, dirigi-me de ônibus ao evento. Desci na parada em frente a UPA, conforme o ponto de referência que constava no convite. Da parada, avistei uma grande estrutura amarela. O ângulo não permitia ver a placa. Pensei ser as ruínas de um mercado atacadista que tinha pelos arredores. No balão, em frente a Feira do Produtor, via-se de longe muitos carros de polícia e dois carros do DETRAN. Fui em direção aos carros com o intuito de pedir informação. Aproximando-me, vi que a placa dizia: *Câmara mais perto de você*; o evento seria ali.

Imagem 13 - Estrutura Câmara Mais Perto de Você



Fonte: Autoria Própria

Na frente do evento tinham várias placas da Deputada Jaqueline Silva (PTB) e do Deputado Fernando Fernandes (PROS). As placas diziam: *Dep. Jacqueline Silva parabeniza os*

moradores do Sol Nasc pela conquista da RA.; O Dep. Fernando Fernandes parabeniza e apoia a criação da RA do Sol Nascente e Pôr do Sol.

Vale mencionar que o Deputado Fernando Fernandes (PROS) deixou o cargo de Administrador de Ceilândia e retornou a CLDF, em 12 de agosto de 2019, com o objetivo de participar da votação do projeto de lei que criou a RA Sol Nascente/Pôr do Sol. Ao Jornal Metrôpoles, o então deputado afirmou que *devo ficar [na CLDF] apenas esta semana para acompanhar as votações. Talvez um pouco mais. A criação das regiões administrativas são promessas de campanha minhas e do governador Ibaneis Rocha (MDB). Está tudo acertado com os demais deputados*¹⁸⁹ (Alcântara e Almeida, 2019).

A grande estrutura amarela estava toda cercada por grades móveis. A entrada ocorria mediante o preenchimento de uma lista, com a assinatura de nome, documento e o número de telefone. Em frente as mesas de cadastramento, pessoas entregavam adesivos com o seguinte dizer: *Eu sou fundadora desta cidade*, com a mesma logo do convite que eu tinha recebido por whatsapp (Por do Sol Nascente). Recebi o adesivo e coleí na blusa. Pela disposição das pessoas, a princípio pensei que os adesivos estavam sendo entregues pelos responsáveis pelo evento.

¹⁸⁹ Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/fernando-fernandes-retorna-a-cldf-para-votar-pl-que-cria-administracao>; Acesso em: 16/05/2023.

Figura 3 - Adesivo



Fonte: Autoria Própria

Dentro do espaço gradeado tinha uma série de serviços: Carreta da Mulher, Identidade solidária, brinquedos para as crianças (Pula-pula, totó), pintura de rosto. Nas tendas do SESC estava disponível escovódromo, recreação esportiva e espaço da beleza. A CAESB também tinha uma tenda com caixas de água para consumo. No local, ainda havia alguns food trucks. Quando cheguei, o espaço ainda estava bem vazio. Logo foi enchendo, muitas crianças corriam pelo espaço, brincando nos brinquedos disponíveis. Os participantes, de modo geral, ostentavam artefatos (crachás, camisetas, faixas) que indicavam o que estavam fazendo ali.

Ao longo do evento comecei a reparar que várias pessoas usavam uma camisa amarela. Na parte da frente da camisa estava escrito: *Bem-vindos à cidade do Sol: passado, presente e futuro. Adm. Goudim Carneiro*. Nas costas: *O Futuro já começou. Org. Anjos do Sol (...)*. Ali entendi que a disputa pelo nome da cidade tinha se materializado em adesivos e camisetas.

Imagem 14 - Frente da Camiseta



Fonte: Autoria Própria

Imagem 15 - Verso da Camiseta



Fonte: Autoria Própria

O espaço foi utilizado para a realização de três sessões da CLDF: a 63ª sessão ordinária, 22ª sessão extraordinária (13/08/2019) e a 64ª sessão ordinária (14/08/2019). Para a análise das sessões utilizei três fontes de dados, a saber, as anotações em meu caderno de campo, os vídeos das sessões¹⁹⁰ disponíveis no canal do youtube da CLDF e a transcrição dos áudios¹⁹¹ das sessões publicadas no site da CLDF.

O início do primeiro dia de sessão (13/08/2019) foi destinado à apresentação de demandas pelos moradores. A apresentação dos moradores foi dividida em dois grupos. Em primeiro lugar, falaram dezesseis líderes comunitários¹⁹² visando apresentar onze demandas escolhidas coletivamente em oficinas preparatórias, realizadas no dia 27 de julho de 2019, na EC 66. Depois, falaram 15 moradores inscritos no dia da sessão. Em seguida, cada um dos deputados presentes fez uma fala. A sessão foi concluída com a votação do projeto de lei.

As onze demandas escolhidas pelas lideranças comunitárias como prioritárias para o Sol

¹⁹⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1rYLxcoDBfg&t=3129s>; Acesso em: 16/05/2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bnobq9kXLQU&t=1543s>; Acesso em: 16/05/2023.

¹⁹¹ Disponíveis em: https://www.cl.df.gov.br/web/guest/sessoes-plenarias?p_p_id=br_com_seatecnologia_cldf_registro_sessao_plenaria_RegistroSessaoPlenariaPortlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&br_com_seatecnologia_cldf_registro_sessao_plenaria_RegistroSessaoPlenariaPortlet_javax.portlet.action=selecionarDiretorio&p_auth=LOdly44D; Acesso: 16/05/2023.

¹⁹² Os líderes comunitários presentes foram Auzirênio Carvalho, Renato Moutinho, Francisco Rosa Filho, Elisângela Maria Amaral, Matheus Lolos, DJ Jamaica, José Walmir dos Santos/Mariano Machado, Jonatas Sousa Gonçalves, Ivonete Oliveira, Cristina Magalhães, Augusto César, Ivone Santos, Jéssica Araujo/Margarida Minervina e José Pereira de Oliveira.

Nascente e o Pôr do Sol, e apresentadas na sessão foram: a) Educação ambiental por meio de atividades como festivais, palestras, audiências públicas e oficinas, bem como criação de um parque ecológico, voltado tanto para lazer como para pesquisa. b) Criação de centros de triagem de lixo recicláveis; c) Instalação de iluminação pública e câmeras de segurança pelo setor; d) Criação de um centro de atenção para o atendimento de mulheres e idosos. e) Construção de creches públicas; f) Construção de um Centro Cultural na Região Administrativa; g) Construção de Feiras Permanentes e regularização das feiras livres; h) Criação de uma área de desenvolvimento econômico (ADE) na região administrativa; i) Projeto de Melhorias habitacionais para famílias de baixa renda; j) Implantação de contraturno escolar. k) Programa de habitação da CODHAB voltado para a população com mais de 60 anos e com necessidades especiais. Nas falas livres de moradoras foram feitas as seguintes solicitações: pedido de mais fiscalização nos hospitais e nos transportes públicos; a construção de um centro de atenção psicossocial (CAPs), de uma praça e de um conselho tutelar, e a sugestão de nomeação de uma rua com o nome Josias José de Castro - em homenagem ao primeiro prefeito comunitário do Sol Nascente.

Para além das demandas específicas elencadas no parágrafo acima, questões abordadas nas audiências públicas voltaram a ser mencionadas como a integração do Sol Nascente e do Pôr do Sol em uma região administrativa. Os moradores do Pôr do Sol apontaram diferenças no acesso à infraestrutura em relação ao Sol Nascente, e manifestaram preocupação das demandas do Pôr do Sol serem deixadas de lado em detrimento das demandas do Sol Nascente.

O Pôr do Sol não tem um colégio decente, porque não tem asfalto ao redor. Nós não temos asfalto na porta, gente! Enquanto há condomínios dentro do Sol Nascente, que saíram bem depois da gente, que já estão estruturados. Por que isso? Por que nós somos 19 mil habitantes, e no Sol Nascente há 100 mil? Nós não temos votos? Nós não somos humanos ali? Eu convido cada um de vocês a conhecer o setor Pôr do Sol. Conheçam o nosso colégio. Nós não temos UPA – Unidade de Pronto Atendimento. A UPA é construída no P Sul. Nós não temos posto policial, porque o posto policial foi construído no P Sul. E para a gente o manter, é à base de briga (TV Câmara Distrital, 2019a).

Uma outra ideia bastante abordada era a de que a criação da Região Administrativa seria um contraponto a classificação do Sol Nascente e do Pôr do Sol como uma favela. Essa ideia perpassa tanto a fala dos moradores quanto dos deputados. Leticia Freire (2008) ao analisar a implementação do Programa Favela-Bairro em Acari/RJ mostra como o processo de intervenção

urbana estava associado a mudanças nas formas de classificação do espaço, isto é, de favela a bairro. Para essa autora, a classificação de Acari como favela, bairro ou comunidade dependiam dos atores envolvidos e da dinâmica da situação.

Morador Pôr do Sol: É uma cidade que é tida por muitos como uma favela, mas nós vamos derrubar esse paradigma. Esse lugar vai virar uma cidade realmente sinônima de cidadania, com sintonia. Muita gente que fala mal do Pôr do Sol vai querer morar aqui - e não dou dez anos (TV Câmara Distrital, 2019a).

Morador Sol Nascente: Quero dizer que você e o Goudim têm uma tarefa muito grande que é trazer respeito, dignidade e tirar das televisões que Pôr do Sol e Sol Nascente são favelas. São sim cidades de pessoas maravilhosas e trabalhadoras, como eu (TV Câmara Distrital, 2019a).

Os Deputados Chico Vigilante (PT), Leandro Grass (REDE) e Fábio Félix (PSOL), opositores ao governo Ibaneis Rocha (MDB), ressaltaram a importância de implementação de outras políticas associadas à criação da região administrativa, conforme citações abaixo.

Leandro Grass: É importante lembrar também, senhoras e senhores, que criar uma região administrativa não é suficiente. Podemos olhar, por exemplo, para a Fercal. A Fercal foi criada como região administrativa, mas, até hoje, grande parte da Fercal não foi regularizada. Então, não adianta criar região administrativa e não caminhar com o processo de regularização das terras públicas, das terras dos moradores, dos condomínios. (...) É esse o Sol Nascente que queremos. Não queremos que o Sol Nascente tenha um prédio de administração, mas não tenha UBS, escola, creche, praça, cultura, emprego (TV Câmara Distrital, 2019a).

Chico Vigilante: Agora vou afirmar uma coisa que eu tenho dito e vou continuar sustentando: não basta só criar região administrativa, é preciso dar condições para que ela seja efetivamente autônoma. É preciso ter máquinas para fazer os trabalhos de que a comunidade necessita, e é preciso dotar a administração de um quadro técnico de servidores para que ela atenda os anseios da população (TV Câmara Distrital, 2019a).

Fábio Felix: A gente sabe que aqui não há nenhum parlamentar contrário à aprovação deste projeto, mas a gente tem que tomar muito cuidado com os projetos de ficção que os governos apresentam! Vêm aqui, montam todo um palanque para apresentar um projeto, mas esse projeto, às vezes, não tem as consequências objetivas que melhoram a vida do povo. Para melhorar a vida da população do Sol Nascente, a gente precisa de infraestrutura. Hoje ainda falta muito asfaltamento no Sol Nascente; falta saneamento básico no Sol Nascente; faltam CRAS no Sol Nascente; faltam CREAS no Sol Nascente, falta UPA no Sol Nascente; falta UBS no Sol Nascente; falta creche no Sol Nascente. Tem muita luta! Muito morador e moradora se dedica a lutar em defesa do Sol Nascente, mas tem muita coisa faltando. Então, o nosso papel como Parlamentares é não deixar a criação dessa administração virar letra morta, mas que a criação dessa administração tenha um significado para a vida das pessoas. (...) Não vamos deixar que o discurso populista e apenas a criação, no papel, de

uma administração sejam a solução dos problemas, porque não é! Nós vamos precisar batalhar muito para melhorar as condições do Sol Nascente (TV Câmara Distrital, 2019a).

A fala do Deputado Fábio Félix foi contestada por Deputados da base do Governador Ibaneis Rocha (MDB), quebrando o clima de consenso que marcava a sessão até aquele momento.

Deputado Hermeto: Eu faço um desafio a todos os Deputados que estão aqui nesta Mesa, como disse bem o Deputado Agaciel Maia, destinando 1 milhão. Deputados, há um desafio aos senhores aqui, a todos nós, todos nós que somos padrinhos do Sol Nascente: aqueles que não conseguirem colocar emendas este ano, que coloquem ano que vem! Que cada Deputado coloque uma emenda para o Sol Nascente! (Manifestação da galeria.) Só assim o Deputado Fábio Félix vai ver postos de saúde, UBS, posto policial. Porque, Deputado Fábio Félix, você quer tudo de uma vez. **A cidade está nascendo hoje.** Vocês aceitam o desafio, Deputados? Que ano que vem, ou este ano, vão colocar emendas para o Sol Nascente? O desafio está feito (TV Câmara Distrital, 2019a)

Cláudio Abrantes: A gente está aqui para fazer valer algo que tem que ser a máxima deste dia. Hoje está nascendo esta região administrativa, é a primeira região administrativa do Distrito Federal que nasce obedecendo a uma lei criada na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ela vem estabelecendo critérios para que uma região administrativa possa ser criada, trata da população, trata da poligonal, mas trata principalmente de ouvir a comunidade. Os senhores e as senhoras foram ouvidos em audiência pública pelo governo para que a população pudesse lhe dizer: “Sim, nós queremos a RA do Sol Nascente e Pôr do Sol”.

Então, só por isso, já se mata qualquer argumento de populismo na criação desta RA. E aí você pega expoentes da política do Distrito Federal, como a Maria de Lourdes Abadia, como a Luzia de Paula, como os representantes locais aqui no Parlamento – o nosso colega da Polícia Civil, o Fernando Fernandes –, como o Goudim e tantas lideranças, que há muitos anos lutavam para que essa RA fosse uma realidade. Portanto, não podemos trazer para cá uma batalha política de Oposição ou de base, porque quem está **ganhando hoje é a população do Sol Nascente** e do Pôr do Sol. Se o governo quisesse fazer populismo, não seria ele a convidar os Deputados Distritais a colocar emendas para fazer os benefícios (TV Câmara Distrital, 2019a).

A votação do projeto de lei ocorreu em primeiro e segundo turno, no dia 13 de agosto de 2019. Em primeiro turno, foi aprovada a criação da 32ª Região Administrativa do DF com um coro de 21 votos favoráveis e 3 ausências¹⁹³.

¹⁹³ Deputados que participaram da 63ª sessão: Agaciel Maia (PR), Chico Vigilante (PT), Claudio Abrantes (PDT), Daniel Donizet (PSDB), Delmasso (PRB), Eduardo Pedrosa (PTC), Fabio Felix (PSOL), Hermeto (MDB), Jaqueline Silva (PTB), João Cardoso (AVANTE), Jorge Vianna (PODEMOS), José Gomes (PSB), Leandro Grass (REDE), Martins Machado (PRB), Prof Reginaldo Veras (PDT), Rafael Prudente (MDB), Reginaldo Sardinha (AVANTE), Robério Negreiros (PSD), Roosevelt Vilela (PSB), Delegado Fernando Fernandes (PROS) e Valdelino Barcelos (PP). Três deputados não votaram. Uma delas foi a Deputada Arlete Sampaio (PT) que esteve na sessão mas não ficou até a votação, justificou sua ausência, pois foi ao lançamento do Caderno da Marcha das Margaridas, cartilha na qual ela fez parte da elaboração. Dois deputados não compareceram à sessão: Deputada Júlia Lucy (NOVO) e Deputado Iolando Almeida (PSC). A Deputada Júlia Lucy (NOVO) não compareceu, pois estava hospitalizada. Entretanto, enviou uma

No dia 14 de agosto, o início da sessão foi destinado à fala de representantes do Estado para trazer informações sobre as demandas apresentadas realizada no dia anterior. Estiveram presentes representantes da Secretaria Executiva das Cidades (SECID), Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF), Secretaria de Transportes, Secretaria de Cultura e Economia Criativa e Secretária de Atendimento à Comunidade.

O Governador Ibaneis Rocha (MDB) chegou ao evento sob uma chuva de fogos de artifícios. Assinou a sanção ao projeto de lei e nomeação de José Goudim Carneiro administrador da recém-criada região administrativa, na frente de toda a população que acompanhava a sessão da CLDF. Ao fundo, ouvia-se muitos fogos de artifício e os gritos da plateia que gritava Ibaneis, Ibaneis.

O Governador começou seu discurso contando a seguinte história.

Governador Ibaneis Rocha: Essa caneta aqui – está ali o Belmonte, que é um amigo querido, que fez campanha junto comigo, e a Deputada Federal Paula Belmonte – foi entregue ao Goudim no início da campanha, quando eu tinha 1% de intenções de voto. Goudim é um amigo de trinta anos, quando eu vim estudar em Brasília, chegado do Piauí, em 1987. Goudim Carneiro era colega do meu tio Antonino, no Sindicato dos Trabalhadores de Telecomunicação.

Em 1987, eu estive aqui na chácara do Goudim, e ele já tinha um sonho naquela época. Quando eu comecei a campanha, a turma dizia de Goudim Carneiro: “É um líder; é um líder comunitário; é um cara que ama o Sol Nascente”. E aí eu liguei para o Antonino e disse: “Antonino, Goudim é aquele do Sintel?” Ele disse: “O mesmo. Inclusive o Boca de Ferro” – que era o caminhão em que a gente fazia greve – “está lá na chácara dele”. Eu disse: “Rapaz, dá um jeito de me levar à casa desse cara, porque eu preciso ganhar a eleição!”

Eu tomei um café da manhã com o Goudim, e se faz política com compromisso. Eu deixei essa caneta – ao contrário, sem qualquer crítica ao Presidente Bolsonaro, eu gosto de caneta Montblanc, comprada com o meu dinheiro –, entreguei essa caneta a Goudim e disse: “Goudim, eu vou vencer as eleições”. Ele olhou para mim com a cara que diz assim: esse cara está louco. “É o seguinte: se eu perder as eleições, você me devolve a caneta. Não tem problema algum. Agora, se eu ganhar, essa caneta vai assinar a sanção do projeto de lei para a criação da Administração Regional do Sol Nascente” (Palmas).

E hoje, com a caneta que eu pedi o voto e o apoio de Goudim – nós pedimos –, eu assinei a lei. Só que havia o compromisso dele de me devolver a caneta, mas eu vou fazer o seguinte – eu acho que isso pode ser um símbolo de que todo homem tem que ter palavra –, eu vou doar essa caneta. E não é para você, Goudim – porque você não precisa mais, você já viu o que é a força da palavra. Eu vou doá-la para a Administração de Sol Nascente, para que fique registrada na história da cidade, como esta cidade foi criada. E ela foi criada pela força de cada um dos que estão aqui.

Quando eu contei a história do Goudim aqui, lá atrás, isso aqui não existia. Ceilândia terminava na Fundação Bradesco. Para cá, era tudo mato e a chácara do Goudim lá no fundo. (...)

carta que foi lida ao final da votação explicando sua ausência. A ausência do Deputado Iolando Almeida (PSC) também foi justificada por motivos de saúde no final da sessão.

Quando eu voltei aqui, eu fiquei espantado com a cidade. E aí disseram: “O que é isso?”. Eu fui, num primeiro momento, lá na chácara do... Fui na do Goudim primeiro. Mas o primeiro evento, assim digamos, de pré-campanha foi lá na chácara do Edson, no Sol Nascente. Com o Edson e o irmão dele, junto ao fogão de lenha, disseram: “Governador, aqui estamos numa grande luta para... porque dizem que aqui é a maior **favela** – favela! – horizontal da América Latina, a nossa luta é para sermos chamados de **comunidade**.” E agora vocês podem se chamar de cidade! Então, é uma grande evolução, Sr. Presidente, Deputado Rafael Prudente, e Deputados! (TV Câmara Distrital, 2019c).

Imagem 16 - Entrega da caneta para assinatura da posse de Administrador do Goudim



Fonte: Agência Brasil

Ao longo do discurso do Ibaneis Rocha (MDB), ele buscou frisar uma união entre situação e oposição na criação da região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol, como ilustra o fragmento do discurso citado abaixo.

Ibaneis Rocha: Assinar a criação de uma região administrativa não significa nada; o que significa são as ações que nós homens e mulheres podemos fazer por esse povo que acredita que nós temos que fazer. É por isso que eu conto com você, conto com a Deputada Arlete Sampaio, conto com o Deputado Fábio Félix, conto com todos os Deputados, sejam eles de Situação, de Oposição, do que quiserem ser, mas nós temos que lutar, sim, por essa população que é carente. É isso que nós precisamos fazer, Chico. Eu tenho aqui exemplo, Deputado Agacieli Maia, do que é isso. Eu falo

isso, já repeti várias vezes, repeti no domingo nosso, no Dia dos Pais, quando eu liguei para o Deputado Chico Vigilante: “Chico [Vigilante], eu estou precisando das suas emendas para fazer asfalto e calçada”. Ele disse: “Governador, use o dinheiro.” Liguei para Reginaldo [Veras], foi da mesma maneira, não se opôs a nada (TV Câmara Distrital, 2019c).

Após a votação a frase - Sol Nascente e Pôr do Sol agora são cidades - voltaram a ecoar em diferentes espaços¹⁹⁴.

Os eventos públicos em torno da criação da região administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol são perpassados por um consenso sobre a separação da Ceilândia. Nota-se que nos eventos públicos aqui analisados ninguém se posicionou contrário a criação da nova região administrativa. Os argumentos contrários à criação da nova região administrativa (cabides de empregos, divisão dos recursos de Ceilândia) são citados em discursos de forma negativa, isto é, parlamentares acionaram esses argumentos para se desvencilhar dos rumores que corriam na cidade de que eles eram contrários a votação. A criação da região administrativa foi apresentada como a solução para os problemas enfrentados por essas regiões.

Na dinâmica de criação da nova região administrativa, a categoria cidade emerge como central, embora com sentidos distintos. A categoria cidade é acionada como um sinônimo para região administrativa. Em outros momentos, é utilizada em oposição à cidade autoconstruída, em alusão ao espaço almejado caracterizado, em última instância, pela presença de infraestrutura e serviços. Cidade é também utilizada como antônimo as categorias de *favela* ou *favelado*¹⁹⁵.

Em resumo, a demanda por tornar-se *cidade* era pelo acesso a diferentes manifestações do Estado e também uma forma de fugir de rótulos pejorativos como de *favela* ou *favelado*.

¹⁹⁴ Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=HYbzgoQMM4o&list=PLJMzTrXRLkXPrD534q3vv8_BqvTW0SceU&index=9; Acesso em: 23/04/2023.

¹⁹⁵ As reivindicações pelo status de cidade como forma de fugir de rótulos pejorativos no Distrito Federal foram discutidas por Cristina Patriota de Moura (2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sol Nascente ganhou visibilidade na década de 2010, figurando no debate público como o *grande problema urbano*, e posteriormente, de *segurança pública* do Distrito Federal. A publicização do Sol Nascente em diferentes meios de comunicação foi central para a construção do Sol Nascente como um espaço tido como um problema. Essa localidade passou a existir na *mídia*, após a repercussão dos dados do Censo de 2010, a partir do qual classificaram essa localidade como *a segunda maior favela do Brasil* e, posteriormente, como *a maior favela da América Latina*, de acordo com a PDAD/2013. Nesse espaço, o Sol Nascente e o Pôr do Sol são normalmente definidos pelo que não tem ou pelo que não são, com base nas formulações de Jailson de Sousa e Silva *et al.* (2009) de paradigma das ausências. As muitas ausências (de infraestrutura, de serviços) associadas a essas localidades são lidas como *ausência de Estado*.

Contrariando esse argumento, defendo que o Estado esteve presente na produção do espaço do Sol Nascente e do Pôr do Sol desde a sua gênese. Os parcelamentos tidos como fundadores do Sol Nascente datam de 1998. No ano seguinte, tem início a tramitação do projeto de lei que daria origem à LC nº 330/2000¹⁹⁶, legislação responsável por fazer o Sol Nascente existir para o Estado. A partir desse momento, o Estado passou a reconhecer uma unidade na área rural de Ceilândia, advinda de uma forma de uso da terra (para fins habitacionais) distintas dos usos estabelecidos nos marcos jurídicos (em resumo, uso produtivo e para a proteção ambiental). Posteriormente, a lei supracitada foi julgada inconstitucional. A regularização fundiária do Sol Nascente e do Pôr do Sol só foi oficializada em 2008. No período entre 2000 e 2008, entretanto, ocorreram uma série de ações estatais necessárias para que a regularização tivesse início. Dentre essas ações, podemos citar: as decisões judiciais (julgamento da ADI 2990/2003, TAC 002/2007), mudanças na legislação urbanística (aprovação do PDOT/2009), a realização de pesquisas estatais (Diagnóstico

¹⁹⁶ A LC nº 330/2000 foi responsável por criar o Núcleo Habitacional Parque Sol Nascente, a primeira classificação estatal com características urbanas naquela região. Em 2004, essa legislação foi considerada inconstitucional, pois não previa a licitação pública para a alienação dos lotes. Essa legislação foi analisada detalhadamente no capítulo 2 desta tese.

Preliminar do parcelamos irregulares do Distrito Federal) e estudos ambientais (contratação da *PROGEA* para a realização do EIA-RIMA Bordas de Ceilândia).

As ações estatais elencadas acima (julgamento da ADI 2990/2003, TAC 02/2003, diagnóstico, aprovação do PDOT) estavam associadas a regularização dos *condomínios irregulares* no Distrito Federal como um todo, e não apenas restrito ao Sol Nascente e ao Pôr do Sol. Em outras palavras, o Sol Nascente ainda não tinha se *singularizado*, o que ocorreu apenas em 2010 por meio da publicização midiática, como retomamos no início desta conclusão, de modo que o Sol Nascente e o Pôr do Sol eram tratados pelo Estado como um dos condomínios que compunha a questão dos *condomínios irregulares* no Distrito Federal. O que estava em jogo era a definição da política de regularização. Os *condomínios irregulares* englobavam áreas construídas em terrenos irregulares de diferentes faixas de rendas. Esse debate é perpassado por uma disputa de moralidades que diferencia e hierarquiza moradores que compraram lotes, mesmo que em áreas irregulares, e aqueles que invadiram, como discuto na tese sobre quem é denominado invasor e quem é comprador de lote irregular.

Ao longo da década de 2000, diferentes ações estatais concorriam para o estabelecimento das bases das políticas de regularização fundiária, que embasariam o planejamento urbano do Sol Nascente e do Pôr do Sol. Os parcelamentos de chácaras na área rural de Ceilândia continuavam a ocorrer cotidianamente. A produção do espaço no Sol Nascente e do Pôr do Sol ocorreu nesse movimento intermitente entre **autoconstrução** e **planejamento urbano**. Essas duas formas de produção da cidade engendram temporalidades distintas que nomeamos, em debate com a bibliografia, do tempo da autoconstrução e do tempo do planejamento urbano. O tempo da autoconstrução é orientado por necessidades cotidianas (necessidades familiares, situação financeira) que em muitos casos carece de urgência (urgência que pode surgir da ação estatal no espaço, por meio de fiscalização ou regras de ocupação). O tempo do planejamento urbano, em contrapartida, segue os trâmites burocráticos e os arranjos políticos.

A execução das obras de infraestrutura, iniciadas em 2016, promoveu o (des) encontro entre o tempo da autoconstrução e o tempo do planejamento urbano. O espaço planejado já não correspondia ao espaço existente, contribuindo para a construção de camadas de formalidade e informalidade.

A situação fundiária da região administrativa do Sol Nascente e do Pôr do Sol é caracterizada, portanto, pelo que chamei atenção como camadas de formalidade e informalidade. A regularização especificamente dos lotes avançara pouco, de modo que 91,5% dos lotes na referida região, de acordo com a PDAD/2021, não estavam regularizados no período analisado (CODEPLAN, 2022). Em termos de infraestrutura, a provisão ocorre de modo desigual entre os diferentes trechos do Sol Nascente e do Pôr do Sol, produzindo camadas visíveis aos olhos, tendo como símbolo os asfaltos que chegam até determinadas casas de uma mesma rua. Essa composição fundiária resulta da produção do espaço na interface entre autoconstrução e planejamento urbano.

Outros fatores explorados ao longo desta tese também contribuíram para a construção de camadas de formalidade e informalidade na referida região. Um desses fatores é a heterogeneidade da área rural de Ceilândia (anteriormente a formalização do Sol Nascente e do Pôr do Sol) no que tange aos usos da terra permitidos pelo Estado. Essa heterogeneidade, tem como corolário diferenças nos procedimentos a serem adotados para a regularização fundiária. Há diferenças na forma de proceder a regularização também no que tange aos lotes em áreas de propriedade da TERRACAP, e os localizados em áreas desapropriadas em comum.

Duas décadas após o início dos parcelamentos que originaram o Sol Nascente e o Pôr do Sol, a transformação das duas localidades em uma Região Administrativa, o *tornar-se cidade*, constituiu-se como uma importante demanda dos moradores daquela região. A demanda por *tornar-se uma cidade* abarcava um conjunto de pleitos perante o Estado (infraestrutura, serviços). Por outro lado, o *tornar-se cidade* era também uma forma de fugir dos estigmas associados à categoria *favela e favelado*. A criação da região administrativa, em última instância, constitui mais uma camada de formalidade na região.

A presença do Estado se manifestou de distintas maneiras na produção do Sol Nascente e do Pôr do Sol, do surgimento à consolidação. A atuação mais evidente consistiu na promoção de infraestrutura e serviços, embora estas tenham chegado de forma desigual ao longo das diferentes áreas da região administrativa. Não se pode deixar de mencionar que o Estado era o proprietário das terras onde o Sol Nascente e o Pôr do Sol se desenvolveram. E, por último, mas não menos importante, o Estado foi o responsável por criar, recriar e mediar as regras que tornaram legítimas as diferentes formas de uso da terra na região.

REFERÊNCIAS

ALFONSIM, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (org.) *Regularização Fundiária Plena: questões conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BARROSO, Eloísa P. Brasília: a cidade das palavras. In: COSTA, Cléria B. Da; BARROSO, Eloísa P. (org.) *Brasília diferentes olhares sobre a cidade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

BORGES, Antonádia. *Tempo de Brasília: etnografando lugares-eventos da política*. Rio de Janeiro: relume dumará, 2004.

BRANDÃO, Igor Dias Marques Ribas. *Por que falha a regularização? Fragilidade institucional e (in)capacidades estatais no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013

CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 3ª edição. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

_____. Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, 35(1), 3–20. 2017. <https://doi.org/10.1177/0263775816658479>.

CARVALHO, Solange. O Projeto Urbano em Questão diante da Informalidade: conflitos e temporalidades no processo de urbanização de favelas. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 21 (42), 2018.

CASTRO, Paulo Rabello de. *Galo cantou: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Record, 2011. 300p.

CARUSO et all.(org), *Sociabilidades Juvenis na Periferia do Distrito Federal. No prelo*.

CARUSO, Haydee. *Entre ruas, becos e esquinas: a construção da ordem na Lapa carioca*. Brasília: Editora UnB, 2016.

CAVALCANTI, Mariana. Do barraco à casa: tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 69, 2009

_____. Do barraco à casa: tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, n. 69, 2009.

CAVALCANTI, Mariana; CAMPOS, Marcos. A fantástica obra da paz: o Teleférico do Alemão e a produção de infraestrutura urbana no Rio de Janeiro. *DADOS*, Rio de Janeiro, v.65 (2):, 2022. pp. 1 -32.

CORDEIRO, Márcia Maria Sousa. *Parâmetros de resiliência urbana para plano de regularização fundiária*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

COSTA, Sandra M. F.; LIMA, Viviane M.; MENDES, Jéssica A.; MOREIRA, Bruno H. C. Entre a cidade legal e a cidade ilegal: a realidade das pequenas cidades da Amazônia – um estudo de Ponta de Pedras, Pará. *Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*. v.6, n.1, jan/abr de 2014. pp. 127-139.

CUNHA, Juliana B. Regularização urbanística e fundiária em uma favela da cidade do Rio de Janeiro: conflitos, percepções e práticas em jogo no processo. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. v.5, n.3, jul/ago/set 2012. pp. 483-511.

CUNHA, Manuela Ivone P. da. Formalidade e informalidade. Questões e perspectivas. *Etnográfica* [Online], vol. 10 (2) | 2006. Disponível em: <http://journals.openedition.org/etnografica/3072>;

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE SOTO, Hernando. *The mysteri of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere eles*. London: The batman, 2001.

D'OTTAVIANO, Maria C. L.; SILVA, Sérgio L. Q. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. *Planejamento e políticas públicas*. n. 32, jan-jul 2009. pp. 201-229.

ECKERT, Cornélia; SILVA, Roberto Antônio Capiotti. Cotidianos Irregulares: Estudo Antropológico da Experiência de Regularização Fundiária junto aos moradores da Vila Batista Flores em Porto alegre (RS). *ILUMINURAS*, Porto Alegre, v. 7, n. 15, 2006. DOI: 10.22456/1984-1191.9248. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/iluminuras/article/view/9248> . Acesso em: 27 maio. 2023.

FADAEI, Arman. Formal-informal nexus in academic debates. A literature review. *Território*, v. 84, 2018

FERNANDES, Edésio. Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil. *Social Legal Studies*, 16, pp. 201-219, 2007.

_____. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. *Oculum Ensaio*s, n. 6, 2006.

FLEISCHER, Soraya; BATISTA, Monique. O tempo da falta e o tempo da bonança: experiências de cronicidade na Guariroba, Ceilândia/DF. *Anuário Antropológico*, Brasília, v. 38, n. 2, pp 195-224.

FREIRE, Letícia Luna. Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v.1, n. 2, 2008.

GONDIM, Linda M. P. Resenha Planeta Favela. *Ten. Mund.* Fortaleza, v. 3, n. 4. Jan - Jun, 2007. pp 429 - 435.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a política de regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23 (66), 2009. Pp. 237 - 250.

GONÇALVES, Rafael Soares; BAUTÈS, Nicolas; MANEIRO, Maria. A informalidade urbana em questão. *O Social em Questão - Ano XXI - nº 42 - Set a Dez/2018*. pp. 9-26.

GUIDI, Milza. *Incansáveis Moradores da Ceilândia: uma história de lutas*. Brasília, 2013.

HART, Keith. The informal economy. *The Cambridge Journal of Anthropology*, v. 10, n. 2, 1985. Pp. 54-58.

FROTA, Henrique B. Regularização fundiária e direito à moradia em Fortaleza/CE. In: CONPEDI.(Org.). *XVI Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008, v. , p. 1576-1590.

JENKINS, P. Beyond the formal/informal dichotomy: access to land in Maputo, Mozambique. *Reconsidering Informality Perspectives from Urban Africa*, Vol. Ch 12, 2004.

KAMETE, Amin E. On handling urban informality in Southern Africa. *Geografiska Annaler*, v 95. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/geob.12007>. 2013

Klintowitz, Danielle; Rolnik, Raquel CIDADE OU FAVELA? *Oculum Ensaio*, núm. 5, 2006, pp. 116-119 Pontifícia Universidade Católica de Campinas Campinas, Brasil.

LAUTHIER, Bruno. *L'économie informelle dans le Tiers Monde*. Paris: La Découverte. 2004

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LÚCIO, Magda de L. Candangos Brasilienses – 50 anos construindo a capital federal. In: COSTA, Cléria B. Da; BARROSO, Eloísa P. (org). *Brasília diferentes olhares sobre a cidade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

MAGALHÃES, Alex F.. Tendências recentes na regularização fundiária na cidade do Rio de Janeiro: ressuscitando De Soto?. In: *ENANPUR*, XV, Recife. Anais. 2013.

MANEIRO, María; BAUTÈS, Nicolas. Retomar la informalidad. Un abordaje de su dimensión política. *O Social em questão*. ano XX- nº 39-set a dez/2017.

MARICATO, Erminia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Erminia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-ômega: 1982.

_____. Posfácio do livro Planeta favela. In: DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

McFARLANE, Colin; WAIBEL, Michael. Introduction: The informal-formal divide in context. In: *Urban informalities: reflections on the formal and informal*. London: Ashgate, 2012.

MENDES, Izabel Cristina Reis. *O uso contemporâneo da favela na cidade do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Arquitetura, Universidade de São Paulo, 2014.

NASCIMENTO, Jéssica dos Reis Ribeiro do et al. Perspectiva da atuação do poder público em assentamentos precários: o caso Sol Nascente - DF. In: FERREIRA, Lara; OLIVEIRA, Paula e LACOVINI, VICTOR. *Dimensões do intervir em favelas*. São Paulo: Peabribu TCA, 2019. pp 45-52.

NASCIMENTO, Wanderson Maia. *Discussão e aprovação do PDOT 2009: Acordos e controvérsias da governança urbana no DF*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacionais, Universidade Brasília, Brasília, 2017.

NEGRET, Fernando. Problemática Socioambiental das favelas Sol Nascente e Pôr do Sol no Distrito Federal - 2000/2015: ausências e precariedade no espaço de vida. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Paraná, v. 46, pp 229-253, 2018.

NERI, Marcelo. Sem garantias, nem crédito. *Conjuntura Econômica*. v. 57, no 10, 2003. pp. 54 – 56.

OLIVEIRA, Suzana Dias Rabelo de. *A informalidade como alternativa à moradia na cidade: por que ela é, mas não deve ser?*. Tese de doutorado em Geografia. Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

PATRIOTA DE MOURA, Cristina. Condomínios e Gated Communities: por uma antropologia das novas composições urbanas. *Anuário Antropológico*. Brasília, v. 35, n. 2, pp. 209-233, 2010.

_____. *Condomínios no Brasil Central: expansão urbana e antropologia*. Brasília: Letras livres: Editora Universidade de Brasília, 2012.

PETRAROLLI, Juliana. *O tempo nas urbanizações de favela: contratação e execução do PAC na grande ABC*. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC. São Paulo, 2015

PIMENTEL, David Kleber Sombra. *O Plano Piloto de Ney Gabriel de Souza, Ceilândia: um lugar, uma centralidade. Uma solução ou a conquista da Cidade?* Orientador: Otávio Leonídio Ribeiro. 2017. Dissertação (Mestrado Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, PUC RIO, Rio de Janeiro, 2017.

RESENDE, Mara. Movimentos de Moradores: a experiência dos inquilinos de Ceilândia. In: PAVIANI, Aldo. (org.) *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora UnB, 2010. 2º edição.

ROCHA, Marize Raimunda dos Santos. *Lado a lado: questão habitacional e questão ambiental num recorte sobre o Setor Habitacional Sol Nascente e a Lagoa do Japonês em Ceilândia, no DF*. Monografia (Licenciatura/ Curso de Pedagogia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSA, Thais Trocon. *Fronteiras em disputa na produção do espaço urbano: a trajetória do “Gonzaga” de favela a bairro de periferia*. Dissertação de Mestrado, 2008.

_____. *Cidades outras: pobreza, moradia e mediações em trajetórias urbanas liminares*. Orientadora: Cibele Saliba Rizek. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ROSA, M., Penna, C., & D. Carvalho, P.. Movimentos e Estado como coletivos instáveis e heterogêneos: Uma agenda teórico-metodológica a partir de três estudos de casos. *Civitas: Revista De Ciências Sociais*, v. 20, n 3, p. 499–512, 2010.

ROY, Ananya. Cidades faveladas: repensando o urbanismo subalterno. In: e-metropolis: *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 3, 2017, p. 1-16. Disponível em: http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/233/original/emetropolis31_capa.pdf?1513866648 ; Acesso em: 20/02/2023.

ROY, Ananya, ALSAYYAD, Nezar. Modernidade Medieval: cidadania e urbanismo na era global. *Novos estudos CEBRAP*, v. 85. 2009. pp. 105 -128. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300005>.

SANTOS, Caroline Soares. *Área de risco ou área de rico: teorias sobre política, direito e respeito na Cidade Estrutural*. 2014. 192f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANTOS, Marcos Vinícius Rodrigues. *SHIS e TERRACAP versus Povo: a luta dos incansáveis moradores de Ceilândia (1971-1988)*. Monografia (Licenciatura/Bacharelado em História) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

SENA, José Veríssimo. Análise das políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária no Distrito Federal. *Textos para Discussão*, ano 1, n. 8, 2015.

SEVERO, Denise de Sousa. *Planejamento Urbano no Distrito Federal: o caso de Ceilândia*. Monografia (Bacharelado em Geografia) - Departamento de Geografia, Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

SILVA, Magna Pereira da. *Feira Central de Ceilândia e gastronomia regional: patrimônios do Distrito Federal*. Orientador: Everaldo Batista da Costa. Dissertação (Mestrado em Turismo). 2016. Centro de Excelência em Turismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SILVA, Sara Uchoa Araújo. *Entre o formal e o informal: as ZEIS como instrumento do planejamento urbano na Subprefeitura de Itaquera*. 2019. Orientadora: Lúcia Maria Machado Bogus. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

SOUSA, Natália Adriele Pereira de Sousa. *As disputas em torno das legislações de reforma da terra: restituição de direitos e os efeitos do colonialismo/ apartheid na África do Sul*. 2015. Orientador: Marcelo Carvalho Rosa. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SOUZA, Jailson de et all. *O que é favela, afinal? Org.* Sousa, Jailson de et all. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

TAVARES, Breitner Luiz. Mercados informais e sociabilidades urbanas na periferia de Brasília: o caso de Ceilândia-DF. *Urbe: revista brasileira de gestão urbana*. Curitiba. v.1, n.1, 2009. pp. 23-32.

_____. *Na quebrada, a parceria é mais forte: jovens, vínculos afetivos e reconhecimento na periferia*. São Paulo/Brasília: Fundo de Apoio a Cultura do Distrito Federal, 2012.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova* [online]. n. 87, 2012. pp. 139 – 165.

TELLES, Vera da Silva. Nas dobras do legal e do ilegal: Ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v.. 2 - no 5/ 6, 2010

VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

WALDVOGEL, Alana Silva. *Mapeando Ceilândia: Um estudo histórico e morfológico*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs). *Um Século de Favela* (3a ed). Rio de Janeiro: FGV, 2003.

Documentos

Pesquisas Governamentais

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Termo de Ajustamento de Conduta 002, 2007. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/tacs/Prourb/2007/02.2007_-_PGJ.PDF

CASA CIVIL DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Ata da audiência pública sobre a criação da região administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol, realizada no dia 2 de março de 2019.

CLDF - CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Brasília. 63ª Sessão Ordinária realizada no dia 13 de agosto de 2019a. p 1-57. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/documents/5744407/20710204/63%C2%AA+Ord+-+13-08-2019?version=1.0> ; Acesso em: 20/05/2023.

_____. Brasília. 22ª Sessão Extraordinária realizada no dia 13 de agosto de 2019b. p 1-2. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/documents/5744407/20710205/22%C2%AA+Extr+-+13-08-2019?version=1.0> ; Acesso em: 20/05/2023.

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Nota Técnica Sol Nascente/Pôr do Sol: um retrato demográfico e socioeconômico. Brasília: CODEPLAN, 2019.

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - Setores Habitacionais Pôr do Sol e Sol Nascente - PDAD 2013., 2013.

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - Setores Habitacionais Pôr do Sol e Sol Nascente - PDAD 2021., 2022.

FAPDF - Fundação de Apoio à Pesquisa. Edital 07/2017 [Seleção de Bolsista de propostas de pesquisas sobre segurança pública]. FAPDF, Brasília, 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Censo Brasileiro. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. Brasília. 64ª Sessão Ordinária realizada no dia 14 de agosto de 2019c. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/documents/5744407/20713014/64%C2%AA+Ord+-+14-08-2019?version=1.0> ; Acesso: 20/05/2023.

PROGEA - Engenharia e estudos ambientais. Estudo de Impacto Ambiental - EIA. Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. Brasília, 2009.

SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais do Distrito Federal. Brasília, 2006.

STF- Superior Tribunal Federal. Ação Direta Inconstitucionalidade nº 2990. Brasília, 2003.

TERRACP - Companhia Imobiliária de Brasília. Edital 02/2021. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/uploads/edicts/606c9c651115d.pdf>

TV CÂMARA DISTRITAL. Audiência Pública - Moradores do Setor Habitacional Sol Nascente/Ceilândia - 18/06/2019. Youtube, Junho de 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=aZfakZBYzaU&ab_channel=TVC%C3%A2maraDistrital

Legislações

BRASIL. Lei nº 8.666, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

_____. Lei nº 9.262, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19262.htm

_____. Lei nº 11.888. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11888.htm

Brasília. Decreto nº 2739. 1974. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3948/Decreto_2739_16_10_1974.html

_____. Decreto nº 4802. 1979. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=6600

_____. Decreto nº 19248. 1998a. Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/33827/exec_dec_19248_1998.html

_____. Decreto nº 19717. 1998b. Disponível em:
http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/35117/Decreto_19717_22_10_1998.html

_____. Decreto nº 19.718. 1998c. Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/35118/exec_dec_19718_1998.html

_____. Decreto nº 28216. 2007. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=55573

_____. Decreto nº 28.863. 2008. Disponível em:

_____. Decreto nº 39.689. 2019. Disponível em:

_____. Lei 1002. 1996. Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48956/Lei_1002_1996.html

_____. LEI Nº 6.359. 2019a. Disponível em:
<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-528348!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>

_____. Lei Complementar nº 17. 1997. Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=51847

_____. Lei complementar nº 330, 2000. Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52157/Lei_Complementar_330_19_10_2000.html

_____. Lei complementar nº 803, 2003. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.html

_____. Projeto de Lei Complementar nº 81. 2008a. Disponível em:
<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-8!81!2008!visualizar.action>.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 350. 2019b. Disponível em:
<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!350!2019!visualizar.action>

_____. Projeto de Lei Complementar nº 385. 1999. Disponível em:
<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-8!385!1999!visualizar.action>

_____. Lei Complementar nº 785. 2008b. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59079/Lei_Complementar_785_14_11_2008.html#:~:text=Cria%20o%20Setor%20Habitacional%20Sol,aprova%C3%A7%C3%A3o%20de%20projetos%20de%20urbanismo.

_____. Lei 5.161. 2013. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/74929/Lei_5161_26_08_2013.html#:~:text=Entende%2Ds e%20por%20regi%C3%B5es%20administrativas,melhoria%20da%20qualidade%20de%20vida.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1827 - Distrito Federal. Relator: Sérgio Bittencourt. Acórdão, 25 de outubro de 2005. Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=69230 .

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão. 2004. Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=69230

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à PL nº 350. 2019c. Disponível em:
<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!350!2019!visualizar.action>.

Reportagens

ALCÂNTARA, Manoela; ALMEIDA, Suzano. Fernando Fernandes retorna à CLDF para votar PL que cria administração. In: Metrôpoles, Brasília, 10 de agosto de 2019. Disponível em:
<https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/fernando-fernandes-retorna-a-cldf-para-votar-pl-que-cria-administracao>

ANDREOLLA, Ana Paula. Segunda maior favela do país não tem coleta de lixo regular e nem infraestrutura. Brasília, 23 de dezembro de 2011. Disponível em:
<https://jornaldebrasil.com.br/brasil/segunda-maior-favela-do-pais-nao-tem-coleta-de-lixo-regular-e-nem-infraestrutura/> . Acesso em: 11/04/2023.

ARAÚJO, Saulo. Sol Nascente: uma comunidade ainda longe de ser vitrine no DF. In: Metrôpoles, Brasília, 02 de setembro de 2018. Disponível em:
<https://www.metropoles.com/distrito-federal/sol-nascente-uma-comunidade-ainda-longe-de-ser-vitrine-no-df>

BITTAR, Paula. Área desocupada no Sol Nascente começa a ser limpa. In: Agência Brasil. Brasília, 06 de fevereiro de 2015. Disponível em:
<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2015/02/06/area-desocupada-no-sol-nascente-comeca-a-ser-limpa/> . Acesso em: 20/02/2023.

BOTANI, Carlos. Últimas... *In*: Sol Nascente Hoje, Ceilândia, 21 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://solnascentehoje.blogspot.com/2012/12/ultimas.html>. Acesso em: 13/02/2023.

_____. Regularização - Trecho 01. *In*: Sol Nascente Hoje, Ceilândia, 28 de janeiro de 2013a. Disponível em: <https://solnascentehoje.blogspot.com/search?q=contorno> . Acesso em: 13/02/2023.

_____. Sol Nascente e Pôr do Sol: Um pouco da história. *In*: Sol Nascente Hoje, Ceilândia, 16 de setembro de 2013b. Disponível em: <https://solnascentehoje.blogspot.com/2013/09/capitulo-i-sol-nascente.html> . Acesso em 21/05/2023.

_____. Para quem gosta de promessas e historinhas. *In*: Sol Nascente Hoje, Ceilândia, 16 de abril de 2014a. Disponível em: <https://solnascentehoje.blogspot.com/2014/04/para-quem-gosta-de-promessas-e.html> . Acesso em: 13/02/2023.

_____. Esclarecimentos: pendências/dúvidas trecho 1. *In*: Sol Nascente Hoje, Ceilândia, 20 de maio de 2014b. Disponível em: <https://solnascentehoje.blogspot.com/2014/05/esclarecimentos.html> . Acesso em 13/02/2023.

_____. Será que sabem o que fazem e falam? *In*: Sol Nascente Hoje, Ceilândia, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://solnascentehoje.blogspot.com/2015/02/agefis-regularizacao.html> . Acesso em 13/02/2023.

_____. Moradores preocupados. *In*: Sol Nascente Hoje, Ceilândia, 24 de maio de 2016a. Disponível em: <https://solnascentehoje.blogspot.com/2016/05/voce-sabia.html> . Acesso em 13/02/2023.

_____. Será o melhor governo para o Sol Nascente? Será ou já é? *In*: Sol Nascente Hoje, Ceilândia, 29 de novembro de 2016b. Disponível em: <https://solnascentehoje.blogspot.com/2016/11/voce-precisa-saber.html> . Acesso em: 13/02/2023.

_____. Acordo Cumprido! Goudim é o administrador do Sol Nascente. *In*: Sol Nascente Hoje, Ceilândia, 04 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://solnascentehoje.blogspot.com/2019/01/acordo-cumprido-goudim-e-o.html> . Acesso em: 16/05/2023.

CALZOLARI, Isabella. Maior favela do DF, o Sol Nascente é alvo de gangues e grileiros. *In*: G1. Brasília, 27 de março de 2015. Disponível em : <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/03/maior-favela-do-df-sol-nascente-e-alvo-de-gangues-e-grileiros.html#:~:text=A%20reportagem%20do%20G1%20esteve,cometer%20roubos%20e%20vender%20drogas>. Acesso em: 12/04/2023.

CARONE, Carlos. Nova facção criminosa quer tomar o controle do Sol Nascente. In: Metrôpoles, Brasília, 22 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/nova-faccao-criminosa-quer-tomar-o-controle-do-sol-nascente>

CARONE, Carlos; PINHEIRO, Mirelle. Polícia Civil deflagra nova fase de operação contra grilagem no DF. Brasília, 3 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/policia-civil-deflagra-nova-fase-de-operacao-contr-grilagem-no-df> ; Acesso em 23/04/2023.

Desocupação de área invadida no DF tem confronto entre moradores e PM. In: G1/DF, Brasília, 04 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/02/desocupacao-de-area-invadida-no-df-tem-confronto-entre-moradores-e-pm.html> .Acesso em: 08/03/2023.

Favela do DF passa a Rocinha e se torna a maior da América Latina. In: R7, Brasília, 23 de novembro de 2013. Disponível em: <https://noticias.r7.com/distrito-federal/fotos/favela-do-df-passa-arocinha-e-se-torna-a-maior-da-america-latina-02122013#!/foto/2>

GDF usa 599 policiais em derrubada de 300 casas no Sol Nascente. In: G1/DF, Brasília, 02 de março de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/03/gdf-usa-599-policiais-em-derrubada-de-300-casas-no-sol-nascente.html> .

MADER, Helena. Estudo do IBGE revela que o Distrito Federal tem atualmente 36 favelas. In: Correio Braziliense. Brasília, 9 de janeiro de 2012. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/01/09/interna_cidadesdf,285642/estudo-do-ibge-revela-que-o-distrito-federal-tem-atualmente-36-favelas.shtml ; Acesso em: 11/04/2023.

MADER, Helena; VIRIATO, Ana. Milicianos preso no DF por grilagem de terras é tio de Michelle Bolsonaro. In: Correio Braziliense, Brasília, 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://blogs.correio braziliense.com.br/cbpoder/miliciano-presno-df-e-tio-de-michelle-bolsonaro/#:~:text=Miliciano%20preso%20no%20DF%20por%20grilagem%20de%20terras%20%20C3%A9%20tio%20de%20Michelle%20Bolsonaro,-Publicado%20em%2029&text=Um%20dos%20sete%20policiais%20militares,dama%20do%20Brasil%20Michelle%20Bolsonaro>.

Maior favela da América Latina: Sol Nascente toma posto da Rocinha. In: Correio Braziliense. Brasília, 28 de setembro de 2013. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/09/28/interna_cidadesdf,390588/maior-favela-da-america-latina-sol-nascente-toma-posto-da-rocinha.shtml . Acesso em: 11/04/2023.

MALTICHIK, Roberto; RODRIGUES, Karine. A 2º maior favela do país fica a 30 km do Palácio do Planalto. *In*: O Globo, Rio de Janeiro, 24 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/a-2-maior-favela-do-pais-fica-30km-do-palacio-do-planalto-3510577>; Acesso em: 29/03/2023.

MARRA, Isaak. Operação no Sol Nascente remove 82 construções irregulares. *In*: Agência Brasília, Brasília, 05 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2015/02/05/operacao-no-sol-nascente-remove-82-imoveis-irregulares/> ; Acesso em: 20/02/2023.

Moradores do Sol Nascente querem independência em relação a Ceilândia. *In*: Correio Braziliense, Brasília, 09 de maio de 2013. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/05/09/interna_cidadesdf,365052/moradores-do-sol-nascente-querem-independencia-em-relacao-a-ceilandia.shtml

Pessoas removidas para obras de infraestrutura recebem lotes no Sol Nascente. *In*: Agência Brasília, Brasília, 02 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/pessoas-removidas-para-obras-de-infraestrutura-recebem-lotes-no-sol-nascente/> ; Acesso em: 08/03/2023.

PINHEIRO, Mirelle. Sol Nascente, um lugar dominado pelo medo e pela grilagem. *In*: Metrôpoles, Brasília, 15 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.metropoles.com/materias-especiais/sol-nascente-um-lugar-dominado-pelo-medo-e-pela-grilagem> ; Acesso em: 12/04/2023

_____. Suspeito de integrar milícia, PM tio de Michelle Bolsonaro é preso. *In*: Metrôpoles, Brasília, 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/suspeito-de-integrar-milicia-pm-tio-de-michelle-bolsonaro-e-presos-no-df>

_____. PM conhecido como “Véi da 12” é alvo de operação contra a grilagem. *In*: Metrôpoles, Brasília, 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/pm-conhecido-como-vei-da-12-e-alvo-de-operacao-contr-grilagem-no-df>

Pintor tem casa derrubada na véspera de mudar para área irregular no DF. *In*: G1/DF, Brasília, 04 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/02/pintor-tem-casa-derrubada-na-vespera-de-mudar-para-area-irregular-no-df.html> ; Acesso em: 08/03/2023.

Organização criminosa espalhava o terror no Setor Habitacional Sol Nascente. *In*: Correio Braziliense, 25 de maio de 2015. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/05/25/interna_cidadesdf,484392/organizacao-criminosa-espalhava-o-terror-no-setor-habitacional-sol-nas.shtml

Segundo dia de desocupação de área no DF tem presos e ônibus queimados. *In*: G1/DF, Brasília, 05 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito->

[federal/noticia/2015/02/segundo-dia-de-desocupacao-de-area-no-df-tem-presos-e-onibus-queimado.html](https://www.globo.com/federal/noticia/2015/02/segundo-dia-de-desocupacao-de-area-no-df-tem-presos-e-onibus-queimado.html) .

Sol Nascente, no DF, tem a maior favela da América Latina, diz IBGE. In: Bom Dia DF, 29 de setembro de 2015. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/4481728/>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios TJ-DF-AGRAVO INOMINADO: AGI XXXXX - Inteiro Teor. In: Jusbrasil, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-df/903387360/inteiro-teor-903387437>

TV ESTAÇÃO 26. Audiência pública criação da R.A. Sol Nascente Ceilândia DF. Youtube, março de 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Jd2Zznz5WhM&t=545s&ab_channel=TVEsta%C3%A7%C3%A3o26