



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA HABITACIONAL DO
DISTRITO FEDERAL:
HISTÓRIA, DIMENSÕES E PERSPECTIVAS DA REURB À
LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

ANA CAROLINA DE OLIVEIRA LANCELLOTTI

**BRASÍLIA
2023**

ANA CAROLINA DE OLIVEIRA LANCELLOTTI

**A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA HABITACIONAL DO DISTRITO
FEDERAL:
HISTÓRIA, DIMENSÕES E PERSPECTIVAS DA REURB À LUZ DO
ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Área de concentração: Projeto e Planejamento
Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Guinancio

BRASÍLIA

OUTUBRO DE 2023

FICHA CATALOGRÁFICA

L247i Lancellotti, Ana Carolina de Oliveira
A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional. / Ana Carolina de Oliveira Lancellotti; orientador Cristiane Guinancio. -- Brasília, 2023.
198 p.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) -- Universidade de Brasília, 2023.

1. Distrito Federal. 2. Ocupação do solo. 3. Legislação urbanística. 4. Regularização fundiária urbana. 5. Irregularidade fundiária. I. Guinancio, Cristiane, orient. II. Título.

ANA CAROLINA DE OLIVEIRA LANCELLOTTI

**A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL:
História, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional.**

Dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (PPG-FAU) da Universidade de Brasília e aprovada em 17 de outubro de 2023 pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. Cristiane Guinancio (orientadora)

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB

Prof. Dr. Benny Schvarsberg

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB

Profa. Dra. Betânia Alfonsin

Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS

Profa. Dra. Maria do Carmo de Lima Bezerra (suplente)

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UnB

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília pela oportunidade de retornar, passados mais de dez anos, à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, onde me graduei e pude desenvolver um novo olhar sobre a cidade.

À minha orientadora, Cristiane Guinancio, por todo o apoio ao longo dessa jornada.

Aos professores Benny Schvarsberg e Betânia Alfonsin, pelas valiosas contribuições na banca de qualificação.

À minha família, pelo constante incentivo e carinho, especialmente aos meus pais, por sempre terem conduzido seus filhos ao caminho da educação, e ao meu marido, companheiro de todas as horas.

E a todos os amigos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho aborda a irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal e objetiva avaliar a política distrital de regularização fundiária, com foco no recorte temporal iniciado com a aprovação do atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Lei Complementar nº 803/2009. Antecedentes da construção da cidade apontam as influências do urbanismo modernista na expansão territorial e as origens do processo de valorização da terra. Sucessivos planos de uso do solo contrapõem-se à consolidação de assentamentos informais e demonstram como o crescimento da cidade real interferiu no planejamento formal, além de evidenciar tensões e disputas territoriais que persistem até os dias atuais. A política habitacional praticada no DF, caracterizada, por muitos anos, pela remoção de “invasões” e distribuição de lotes semiurbanizados, cede lugar à diretriz vigente que privilegia a permanência dos ocupantes e a qualificação de núcleos urbanos ilegalmente implantados. São apresentadas diferentes concepções de irregularidade e algumas linhas de ação baseadas nos dois paradigmas de regularização fundiária que se destacaram na América Latina: o peruano, centrado na regularização jurídica de lotes; e o brasileiro, alinhado a uma concepção de regularização fundiária plena. A partir desse contexto, a pesquisa chega à aprovação do atual instrumento de Regularização Fundiária Urbana – Reurb e observa em que medida a sua implementação tem atendido à demanda por regularização fundiária habitacional no Distrito Federal. A investigação se orienta por uma abordagem histórica e pressupõe o estudo das interfaces políticas, sociais, econômicas e culturais, adotando-se a pesquisa bibliográfica e documental como subsídio às reflexões. Realiza-se uma análise jurídico-urbanística da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional, nos termos da Lei nº 13.465/2017 e seus antecedentes, bem como sua aplicação e regulamentação em âmbito distrital. Com base na compilação e no cruzamento de dados oficiais, apresenta-se um panorama atualizado da irregularidade habitacional e dos processos de regularização fundiária a fim de demonstrar a expressividade das ações por regiões administrativas e de acordo com as modalidades do instrumento: interesse específico (Reurb-E) e interesse social (Reurb-S). Os estudos indicam a contribuição da Reurb para o enfrentamento da informalidade, embora apontem o maior avanço e finalização de processos de regularização fundiária de ocupações de média renda, em detrimento das faixas menos favorecidas.

Palavras-chave: Distrito Federal; ocupação do solo; legislação urbanística; regularização fundiária urbana; Reurb; irregularidade fundiária.

ABSTRACT

This paper discusses the housing irregularity of the Federal District and aims to evaluate the district's land regularization policy, focusing on the timeframe initiated with the approval of the current Master Plan for Territorial Planning, Complementary Law No. 803/2009. The background to the construction of the city points to the influence of modernist urbanism on territorial expansion and the origins of the land valuation process. Successive land use plans contrast with the consolidation of informal settlements and show how the growth of the real city interfered with formal planning, as well as highlighting territorial tensions and disputes that persist to this day. The housing policy practiced in the Federal District, characterized for many years by the removal of "invasions" and the distribution of semi-urban lots, has given way to the current guideline that favors the permanence of occupants and the qualification of illegally implanted urban nuclei. Different conceptions of irregularity are presented, as well as some lines of action based on the two paradigms of land regularization that have stood out in Latin America: the Peruvian, centered on the legal regularization of lots; and the Brazilian, aligned with a conception of full land regularization. From this context, the research looks at the approval of the current Urban Land Regularization - Reurb instrument and observes to what extent its implementation has met the demand for housing land regularization in the Federal District. The investigation is guided by a historical approach and presupposes the study of political, social, economic and cultural interfaces, using bibliographical and documentary research to support the reflections. A legal-urban analysis of Reurb is carried out in the light of the national legal system, under the terms of Law No. 13.465/2017 and its antecedents, as well as its application and regulation at the district level. Based on the compilation and cross-referencing of official data, an updated overview of housing irregularities and land regularization processes is presented in order to demonstrate the expressiveness of actions by administrative regions and according to the modalities of the instrument: specific interest (Reurb-E) and social interest (Reurb-S). The studies indicate the contribution of Reurb to tackling informality, although they point to the greater progress and completion of land regularization processes for middle-income occupations, to the detriment of the less privileged groups.

Keywords: Federal District; land occupation; urban legislation; housing land regularization; Reurb; land irregularity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema de expansão urbana da proposta de Boruch Milmann e equipe, com a reprodução de cidades-satélites, duas a duas, ao longo de um eixo linear.	49
Figura 2 - Plano Piloto de Lucio Costa, 1957.....	50
Figura 3 - Demarcação do Quadrilátero Cruls e do Retângulo Belcher.	54
Figura 4 - Recorte de jornal com notícia sobre a especulação imobiliária em Brasília.	56
Figura 5 - Detalhe do plano de "Planópolis", de 1927.	56
Figura 6 - Trecho de jornal com anúncio de terrenos em Brasília.	56
Figura 7 - Carta à JK questionando anúncio de terrenos.	56
Figura 8 - Carta à JK questionando sorteio de terreno em Brasília.	57
Figura 9 - Planta das propriedades rurais na área demarcada para o novo Distrito Federal. ...	58
Figura 10 - Mapa da situação fundiária do DF em 1995, com indicação das terras integralmente desapropriadas (amarelo), desapropriadas em comum (vermelho) e não desapropriadas (branco).....	60
Figura 11 - Cidade livre, atual Núcleo Bandeirante.	63
Figura 12 - Habitações populares em Taguatinga, 1965.	65
Figura 13 - Mapa hidrográfico do DF; em amarelo, a Bacia do Rio Paranoá.	66
Figura 14 - Mapa da Delimitação da Poligonal de Entorno do CUB.	67
Figura 15 - Mapa das áreas de assentamento do PEOT, indicadas em laranja, de "A" a "F"..	68
Figura 16 - Em amarelo, as áreas residenciais propostas pelo Brasília Revisitada.	69
Figura 17 – Indicação de ocupações informais em 1992.....	71
Figura 18 - Macrozoneamento do PDOT/1992.	72
Figura 19 - Macrozoneamento do PDOT/1997, com indicação, em vermelho, da Área de Monitoramento Prioritário.	74
Figura 20 – Mapa da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT, com indicação das ARIS, em laranja, e das ARINEs, em vermelho.	75
Figura 21 - Ceilândia na década de 1970.	77
Figura 22 - Vista aérea de Ceilândia em 1973.....	77
Figura 23 - Casas populares em Samambaia.	79
Figura 24 - Exemplo de ocupação de áreas públicas contíguas ao lote no Lago Sul.	82
Figura 25 - Expansão e densificação dos loteamentos irregulares na região em torno de Sobradinho II entre 1991 e 2021.	84

Figura 26 - Expansão e densificação dos loteamentos irregulares na Região Administrativa do Jardim Botânico entre 1991 e 2021.	84
Figura 27 - Expansão e densificação dos loteamentos irregulares em Vicente Pires entre 1991 e 2021.	84
Figura 28 - Áreas de Regularização do PDOT (ARIS e ARINEs) e ocupações informais.	87
Figura 29 - Indicação de ARIS (amarelo), ARINEs (laranja), Setores Habitacionais de Regularização (poligonais azuis), PUIs (vermelho) e da Zona Urbana de Contenção Urbana (verde), nos termos do PDOT.	114
Figura 30 - Indicação dos Setores Habitacionais de Regularização (poligonais azuis) e da Oferta de Áreas Habitacionais (oferta comum em verde e ZEIS em amarelo).	116
Figura 31 - Número de parcelamentos implantados pelo governo sem titulação dos ocupantes, os quais constituem as denominadas cidades consolidadas no Distrito Federal.	126
Figura 32 - Ocorrência dos componentes do déficit habitacional na área urbana do DF, a partir do número de domicílios.	128
Figura 33 - Domicílios em inadequação habitacional no DF, por componentes.	129
Figura 34 - Condição registral dos terrenos e estratégias de regularização no DF.	131
Figura 35 - Exemplo de consulta à ocupação Privê Lago Sul.	137
Figura 36 - Divisão do DF em 33 regiões administrativas.	146
Figura 37 - Indicação das RAs Planaltina, Sobradinho II e Jardim Botânico e dos processos de aprovação de novos parcelamentos urbanos, classificados como arquivados, concluídos, em progresso ou indeferidos.	155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Síntese das necessidades habitacionais a partir dos diagnósticos dos PLANDHIS de 2012 e 2023.	129
Tabela 2 - Terrenos do DF quanto à situação de registro.....	132
Tabela 3 - Terrenos sem registro do DF quanto à localização em macrozonas do PDOT.....	132
Tabela 4 - Percentuais e valores absolutos referentes aos terrenos não registrados no DF, por Região Administrativa.....	134
Tabela 5 - Comparação entre terrenos sem registro situados em ARIS e ARINEs.....	135
Tabela 6 - Comparativo entre áreas de ARIS e ARINEs.	135
Tabela 7 - Números gerais referentes aos processos de regularização fundiária.	138
Tabela 8 - Comparativo entre número de terrenos sem registro em ARIS e ARINEs e ocupações em processo de regularização fundiária.....	139
Tabela 9 - Números referentes às ocupações informais registradas, discriminadas por Região Administrativa.	141
Tabela 10 - Avanço dos processos de regularização fundiária por Região Administrativa. ..	142
Tabela 11 - Avanço dos processos de regularização fundiária em ARIS, por Região Administrativa.	143
Tabela 12 - Avanço dos processos de regularização fundiária em ARINEs, por Região Administrativa.	144
Tabela 13 - Comparativo entre irregularidade absoluta (v.a.) e relativa (%), por região administrativa.	146
Tabela 14 - Comparativo entre irregularidade absoluta e valor absoluto de ocupações em processo de regularização fundiária, por região administrativa.	148
Tabela 15 - Comparativo entre irregularidade absoluta e valor absoluto de ocupações que obtiveram registro cartorial, por região administrativa.	149
Tabela 16 - Comparativo entre irregularidade relativa e valor relativo de ocupações que obtiveram registro cartorial, por região administrativa.	150
Tabela 17 - Distribuição de ocupações informais entre ARIS e ARINEs, nas regiões administrativas com maior irregularidade absoluta.....	152
Tabela 18 - Distribuição de ocupações informais entre ARIS e ARINEs, nas regiões administrativas com maior irregularidade relativa.	153
Tabela 19 - Aprovação de parcelamentos urbanísticos por região administrativa.	154

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentuais de terrenos não registrados no DF, por Região Administrativa.	131
Gráfico 2 - Percentuais de terrenos registrados e não registrados, a partir das estratégias de regularização e por Região Administrativa no DF.	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Área de Proteção Ambiental
APM	Área de Proteção de Manancial
APP	Área de Preservação Permanente
ARINE	Área de Regularização de Interesse Específico
ARIS	Área de Regularização de Interesse Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CLT	<i>Community Land Trust</i>
Codhab	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
COFOPRI	<i>Comisión de Formalización de la Propiedad Informal</i>
Conplan	Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRF	Certificado de Regularização Fundiária
CUB	Conjunto Urbanístico de Brasília
DF	Distrito Federal
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
EPCT	Estrada Parque do Contorno
FJP	Fundação João Pinheiro
GDF	Governo do Distrito Federal
GTB	Grupo de Trabalho de Brasília
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
MP	Medida Provisória
Novacap	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
NUI	Núcleo Urbano Informal
OUC	Operação Urbana Consorciada
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PEOT	Plano Estrutural de Ordenamento Territorial
PERGEB	Programa da Região Geoeconômica de Brasília
PLANDHIS	Plano Distrital de Habitação de Interesse Social
PLANIDRO	Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do Distrito Federal
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
POT	Plano de Ocupação Territorial
POUSO	Plano de Ocupação e Uso do Solo
PPP	Parceria Público-Privada
PUI	Parcelamento Urbano Isolado
RA	Região Administrativa
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SEDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
SINJ	Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal
Terracap	Companhia Imobiliária de Brasília
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1.	Introdução.....	13
2.	A informalidade urbana no contexto brasileiro e na América Latina sob a ótica da financeirização da terra.....	19
2.1.	Da função social da propriedade à Lei nº 13.465/2017.....	23
2.2.	Concepções de irregularidade urbana e regularização fundiária.....	27
2.3.	Paradigmas da regularização fundiária na América Latina.....	32
2.4.	Crise da insegurança da posse e financeirização da terra.....	37
3.	Antecedentes da conformação territorial da nova capital.....	45
3.1.	A influência do urbanismo modernista	45
3.2.	Transferência da capital e valorização da terra	53
4.	Expansão urbana, informalidade e desigualdades socioespaciais no Distrito Federal.....	62
4.1.	Os primeiros planos de uso do solo.....	62
4.2.	Interfaces entre as questões habitacional e fundiária	75
5.	O ordenamento jurídico nacional	88
5.1.	Exposição de Motivos, princípios e objetivos.....	89
5.2.	Áreas passíveis de regularização fundiária e legitimados	92
5.3.	Modalidades da regularização fundiária.....	94
5.4.	Instrumentos da regularização fundiária e mecanismos para a titulação	97
5.5.	Projeto de regularização fundiária, procedimentos administrativos e registro	101
5.6.	Outras inovações da Lei nº 13.465/2017 e comentários gerais	104
6.	O ordenamento jurídico distrital	112
6.1.	Plano Diretor de Ordenamento Territorial	112
6.2.	Reurb no DF: Lei Complementar nº 986/2021	116
6.3.	Desdobramentos da legislação distrital	121
7.	Panorama da irregularidade fundiária habitacional do DF	124
7.1.	A irregularidade fundiária como demanda habitacional	125
7.2.	A irregularidade fundiária habitacional em números	130
7.3.	A regularização fundiária urbana no DF	137
8.	Conclusões.....	157
	Referências bibliográficas.....	166
	Apêndice.....	173

1. INTRODUÇÃO

As grandes cidades brasileiras, ainda que muito diversas em termos geográficos, sociais e culturais, têm em comum a irregularidade fundiária como passivo de seus processos de urbanização. À época da construção de Brasília, na década de 1950, a população brasileira ainda se dividia entre o campo e a cidade. A partir de então, a expansão dos grandes centros, impulsionada por políticas desenvolvimentistas, tomou velocidade e acarretou a transição de uma economia agrícola para a industrial.

A interiorização do poder político nacional reconfigurou o território e Brasília se tornou símbolo de novas oportunidades, impulsionando um expressivo movimento migratório rumo ao Planalto Central. O Plano Piloto de Lucio Costa concretizou preceitos do urbanismo modernista e representava o rompimento da ordem social vigente e uma nova era de desenvolvimento. Em contraposição à realidade caótica dos grandes centros urbanos, sua concepção urbanística propôs um ideal utópico de coexistência da integralidade da população, que se distribuiria em superquadras e edifícios com valores de mercado diversificados.

No entanto, o racionalismo do Plano Piloto não se mostrou capaz de responder a demandas sociais que extrapolavam os aspectos formais e espaciais. A chegada dos primeiros trabalhadores logo evidenciou seu não pertencimento à cidade formal, reservada àqueles que viriam concretizar a transferência dos órgãos e estruturas políticas e administrativas. Assim, desde os primeiros anos, as populações de baixa renda foram conduzidas para áreas periféricas e, em resposta à crescente demanda habitacional, foram criadas as primeiras cidades-satélites. Sua implantação se pautou em diretrizes preservacionistas que se tornaram basilares no Distrito Federal – DF e nortearam a ocupação do solo por décadas, a exemplo da recomendação de não ocupação da bacia hidrográfica do Rio Paranoá em razão de argumentos ambientais e sanitários.

Na nova capital, permeava o ideário mudancista a expectativa de se contornar, por meio do prévio planejamento, as mazelas da cidade não projetada. A partir de um plano cartesiano, esperava-se dispor do mesmo controle no processo de expansão e ocupação. As terras que comporiam o DF passaram por um intenso processo de desapropriação e o governo distrital detinha direito exclusivo sobre o parcelamento do solo. Contudo, o monopólio da atividade e o gerenciamento do banco de terras mostraram-se insuficientes para conter a ocupação informal.

As origens da irregularidade urbana remetem ao período da construção de Brasília, ao passo que os processos especulativos se iniciaram antes mesmo da transferência se efetivar. Observa-se que o problema habitacional sempre esteve vinculado ao uso irregular do solo, na

medida em que a falta de moradia impõe urgência e exige ações imediatas, ainda que promovidas às margens da formalidade.

A hipervalorização imobiliária do Plano Piloto gerou impactos não apenas sobre a população de baixa renda, mas também impulsionou o estabelecimento da classe média em locais mais baratos e distantes do centro. Sob a forma de loteamentos fechados, os denominados “condomínios horizontais” surgem, na década de 1970, e lançam uma nova dinâmica urbana. A proliferação dessa modalidade de ocupação evidenciou uma notória diferença de tratamento por parte do poder público, haja vista a inércia, por décadas, em conter sua consolidação ou dispor de iniciativas para sua desconstituição. Paralelamente, as ocupações de baixa renda se tornaram foco de políticas de remoção associadas à distribuição de lotes semiurbanizados na periferia.

O expressivo e irreversível quadro de irregularidade das cidades brasileiras suscitou graduais transformações legislativas com vistas à formulação de uma política nacional voltada à integração de ocupações informais à cidade legal e à promoção de melhorias urbanas e ambientais. Avanços anteriores nos campos jurídico e urbanístico, decorrentes das discussões acerca da Reforma Urbana, ampararam a consolidação de institutos legais orientados ao cumprimento da função social da propriedade, como a inserção do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A Lei nº 11.977/2009 foi a primeira que tratou com detalhes dos instrumentos e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, com foco nos assentamentos de baixa renda e orientada a uma perspectiva de inclusão social e promoção do direito à cidade. Contudo, a partir de 2016, observam-se alterações na condução da política nacional, que passa a privilegiar, com maior ênfase, a titulação da propriedade individual e seus potenciais ganhos econômicos.

Assim, a Lei nº 13.465/2017 passou a regulamentar a Regularização Fundiária Urbana – Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. O legislador subdividiu a Reurb em: Interesse Social – Reurb-S, voltado à população de baixa renda; e Interesse Específico – Reurb-E, aplicável aos demais casos.

Nesse contexto, a presente pesquisa objetiva analisar a política distrital de regularização fundiária urbana a partir do levantamento de dados capazes de demonstrar o atual quadro de irregularidade da capital brasileira. O recorte temporal que se focaliza inicia em 2009, com a

aprovação da Lei Complementar nº 803/2009, a qual dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, ainda em vigor.

O histórico de ocupação do solo, desde 1960, é pano de fundo da discussão e base para avaliações posteriores quanto ao arcabouço normativo, ao atendimento da demanda e às relações da Reurb com dinâmicas de ordem social e econômica, considerando os interesses que permeiam a regularização fundiária e a tornam objeto de disputas urbanas. Adota-se como premissa a articulação do processo de regularização com a política habitacional, visto que essa constitui meta e princípio da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT.

Os procedimentos metodológicos se orientam por uma abordagem histórica, com o entendimento de que a compreensão da realidade pressupõe o estudo das relações e conexões políticas, sociais, econômicas e culturais (GIL, 2008). Nesse sentido, remonta-se aos períodos e transformações do processo de ocupação e expansão do território do DF, evidenciando-se interfaces entre história, planejamento urbano e práticas sociais. A investigação envolve a pesquisa bibliográfica e documental para acesso a dados oficiais e reflexões consolidadas na literatura, como subsídio às conclusões a serem alcançadas. De natureza descritiva e exploratória, a pesquisa busca expor as características, antecedentes, impactos e conceitos relacionados ao fenômeno da irregularidade fundiária habitacional no DF.

Para isso, lança olhares sobre os precedentes que conduziram ao atual cenário em que, a depender da região avaliada, a irregularidade se mostra mais como regra do que exceção. A partir da observação empírica, apresenta-se a hipótese de que a regularização fundiária de interesse específico encontra menos empecilhos à sua implementação, de modo a privilegiar potenciais retornos econômicos em detrimento de uma perspectiva de regularização fundiária plena voltada à redução de assimetrias sociais e à ampliação do direito à cidade. Reforça essa proposição a inflexão jurídica da política de regularização fundiária nacional, cuja formulação se alinha à teoria econômica de Hernando de Soto, que defende a ampla titulação da propriedade individual como forma de promover desenvolvimento econômico e combater a pobreza urbana.

A confirmação da hipótese iria de encontro à diretriz do PDOT quanto à priorização das áreas de regularização de interesse social nas regularizações promovidas pelo poder público. Nesse sentido, considerando direitos sociais básicos, como o direito à moradia, e os princípios basilares da política urbana constantes do Estatuto da Cidade, questiona-se em que medida a Reurb, na qualidade de principal instrumento de regularização fundiária urbana atual, tem contribuído com o enfrentamento da irregularidade fundiária habitacional no Distrito Federal. Ou, ainda, se tem contribuído ou pode vir a contribuir para a reprodução da irregularidade e da

precariedade urbanística de assentamentos de baixa renda, evidenciando a reprodução de desigualdades como um efeito adverso da Reurb.

Os passos metodológicos irão se consolidar em cinco abordagens principais, distribuídas em seis capítulos. A primeira tem o objetivo de construir uma base teórica necessária para situar o caso do DF em um contexto mais amplo, no qual se discute desde o processo de formação das cidades brasileiras até as relações da regularização fundiária com o processo de financeirização da terra urbana e seus efeitos sobre a perpetuação de desigualdades e a crise da insegurança da posse. São apresentadas diferentes concepções de irregularidade e diferentes abordagens de regularização, especialmente duas que se destacaram na América Latina e constituíram paradigmas. Trata-se das experiências do Peru, centrada na titulação da propriedade, e do Brasil, baseada na concepção de regularização fundiária plena.

A segunda versa sobre antecedentes da construção de Brasília e pretende demonstrar as influências do urbanismo modernista no processo de expansão e consolidação territorial do DF. Apresenta-se um resgate historiográfico da transferência da capital que evidencia os efeitos imediatos de valorização e especulação das terras rurais que seriam desapropriadas para a construção da nova cidade. A análise da política de desapropriações joga luz sobre problemas fundiários que persistem até os dias atuais.

Em sequência, é abordada a expansão territorial do DF. Apresentam-se os principais planos de uso do solo implementados, desde a década de 1960, a fim de investigar em que medida os planos anteviram as ocupações irregulares ou propuseram medidas de combate ao uso informal da terra urbana. Verifica-se que o planejamento formal, por vezes, distanciou-se das dinâmicas espontâneas de formação da cidade, de modo que diferentes vetores de crescimento não oficiais reconfiguravam o tecido urbano e geravam novas demandas de urbanização. Neste ponto, discutem-se também as interfaces entre a questão fundiária e habitacional e o papel do Estado na distribuição de terras e organização do território.

No quarto momento, propõe-se o estudo do ordenamento jurídico que disciplina a regularização fundiária. Em âmbito nacional, busca-se detalhar as principais diferenças entre a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 13.465/2017 e compreender o desenho do atual marco regulatório, identificando procedimentos facilitadores ou gargalos inerentes às modalidades da Reurb. Em âmbito distrital, trata-se essencialmente sobre as diretrizes do PDOT no que tange à Estratégia de Regularização Fundiária Urbana e sobre a regulamentação da Reurb no DF, consubstanciada na Lei Complementar nº 986/2021.

Por fim, elabora-se um panorama da irregularidade do DF, composto por dados oficiais referentes tanto ao número de terrenos não registrados em cartório quanto às ocupações informais em processo de regularização fundiária. As informações são confrontadas com vistas à identificação de proporcionalidades ou disparidades entre a demanda por regularização e a ação pública de regularização fundiária, sendo possível verificar sua expressividade e fazer comparativos entre regiões administrativas e, especialmente, entre as Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINEs, discriminadas e mapeadas na Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT.

Para isso, recorre-se ao Observatório Territorial, plataforma da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH que concentra indicadores da irregularidade fundiária para subsidiar as políticas de enfrentamento da informalidade urbana. O estudo também se ampara em diagnósticos do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social do DF – PLANDHIS com o objetivo de verificar como a demanda por regularização fundiária integra o cálculo das demandas habitacionais.

Adicionalmente, são consultados e compilados os dados do Portal da Regularização para levantar informações sobre as ocupações informais e os processos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico (Reurb-S e Reurb-E), por região administrativa. No Portal, os dados se encontram dispersos e não permitem traçar comparativos territoriais. Considerando a hipótese desta pesquisa de que a Reurb-E é implementada com maior facilidade, os dados dos processos de regularização fundiária contribuem para indicar, numericamente, se a regularização de interesse específico se encontra mais avançada do que a de interesse social.

A sequência dos capítulos objetiva construir uma narrativa coerente sobre a irregularidade fundiária habitacional, abordada sob diferentes recortes, que fundamente a discussão final sobre a Reurb e sua execução no DF. Aprofunda-se o conhecimento disponível no que tange à condução da política distrital de regularização e são preenchidas lacunas por meio da superação da observação empírica, demonstrando-se, em números, comparativos do seu avanço de forma regionalizada.

Em linhas gerais, observa-se que o problema fundiário se confunde com a própria história da cidade e que planos e ações governamentais acabaram por contribuir para a expansão das ocupações informais, fenômeno não limitado a grupos sociais determinados. Verifica-se como a demanda habitacional não atendida foi, e ainda é, propulsora da irregularidade, o que

evidencia a fragilidade da regularização fundiária quando desacompanhada de ações de caráter preventivo.

Centrada na titulação da propriedade individual, a Reurb parece se afastar de compromissos sociais anteriormente assumidos e de uma perspectiva de regularização fundiária voltada à democratização do espaço urbano e à garantia de direitos básicos que ultrapassam o provimento ou a legalização da moradia em si. A experiência do DF demonstra a dificuldade de se priorizar a regularização fundiária de interesse social e as implicações econômicas e territoriais da regularização fundiária de interesse específico, com a conformação de novos eixos de valorização imobiliária e a exploração formalizada de áreas originadas do parcelamento clandestino do solo.

2. A INFORMALIDADE URBANA NO CONTEXTO BRASILEIRO E NA AMÉRICA LATINA SOB A ÓTICA DA FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA

O processo de urbanização brasileiro tem como marco temporal a década de 1930, início da industrialização nacional e período de grandes investimentos do Estado, durante o governo de Getúlio Vargas, em empresas estatais e indústrias de base para a transformação de matérias-primas e produção interna de bens de consumo. Antes disso, a população dos núcleos urbanos existentes não era expressiva, tampouco a oferta de empregos urbanos, em razão do protagonismo da agricultura na economia nacional, o que perdurou por cerca de 400 anos.

É possível identificar no passado colonial e agrícola brasileiro características da ocupação territorial que refletem sobre a atual estrutura fundiária, de natureza excludente e marcada pela alta concentração de terras, tanto no meio rural quanto no urbano. Conforme aponta Alfonsin (2007), a tensão legalidade-ilegalidade sempre acompanhou a formação do Estado e do território brasileiros.

Durante o período colonial, até 1822, o Brasil desempenhava o papel de produtor de grandes monoculturas, o que, desde cedo, favoreceu uma estrutura fundiária baseada na exploração de extensas porções territoriais – o latifúndio. Inicialmente, adotou-se o regime das capitanias hereditárias, uma espécie de concessão administrativa, com o objetivo de povoar o território. Nesse sistema, transferia-se para o particular (donatário) a obrigação de fixar moradia, investir e administrar terras.

Amparados no instituto jurídico da sesmaria, que se estendeu até a independência, os donatários podiam conceder porções territoriais menores sob a condição de efetivo cultivo da terra. De acordo com Ribeiro (2021), o Estado Português considerava a ocupação efetiva o elemento garantidor da propriedade, havendo certo desinteresse em requisitos formais para o seu estabelecimento e registro. Complementarmente, Alfonsin (2007) esclarece que a posse se estabeleceu ao longo do sistema sesmarial e resultou em delimitações geográficas imprecisas entre as terras ocupadas.

As sesmarias geravam renda decorrente do aforamento, instituto no qual eram devidos foros anuais e laudêmio¹ como contrapartida pela transferência do domínio útil da terra. A fim de incrementar rendimentos, a concessão de áreas sobrepostas e a comercialização de terras por meio de subaforamentos a terceiros, associadas a não demarcação, consolidaram-se como

¹ Valor pago, uma vez por transação, em razão da transferência dos direitos sobre um imóvel sob o regime de aforamento.

prática usual e deram origem a conflitos fundiários e elevação de preços cobrados pela terra (RIBEIRO, 2021).

Na transição para o século XVIII, a demarcação de terras se torna exigência com vistas ao registro e à redução de conflitos. Contudo, diante da incapacidade administrativa de processamento das solicitações e de aferição do uso efetivo da terra para cultivo, a posse passa a constituir condição suficiente para legitimar os direitos de uso e ocupação, assim permanecendo após a extinção do regime sesmarial (1822) até 1850. Nesse ano, é promulgada a Lei nº 601, ou Lei de Terras, um divisor no que tange à aquisição e à privatização da terra.

A Lei estabelece a compra e venda como única modalidade de aquisição intervivos, em detrimento da posse, e um sistema de registro condicionado à demarcação. Neste ponto, importa destacar o contexto histórico em que a aprovação da Lei se insere, quando se iniciava a transição do escravismo para o capitalismo. Também em 1850, a Lei Eusébio de Queirós tornou ilegal a importação de escravos africanos e iniciou um ciclo de medidas institucionais² que culminaram na abolição da escravatura, em 1888. Antes disso, compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e a pressão internacional pela abolição, motivada principalmente pela modificação das relações de trabalho pós-revolução industrial, já despertavam preocupação em torno da questão da mão de obra.

A Lei de Terras pretendeu delimitar as formas de ocupação da terra e regularizar as ocupações existentes, estabelecendo procedimentos para o reconhecimento e convalidação da posse. Prevvia-se uma anistia para os posseiros, mediante o cumprimento de alguns requisitos. Contudo, Westin (2020) explica que tal anistia alcançaria apenas os grandes posseiros, principalmente em razão da cobrança de taxas para a regularização da propriedade que acabavam por inviabilizar a permanência dos mais pobres. Desse modo, uma consequência imediata da Lei de Terras foi o afastamento de pequenos posseiros do acesso formal à terra.

Em consulta a antigos discursos arquivados no Senado Federal, Westin (2020) revela que essa “consequência” foi planejada e a Lei utilizada para atendimento da elite da época. Nesse sentido, dada a iminência da abolição da escravatura, interessava aos grandes latifundiários dificultar que um potencial trabalhador rural (ex-escravos, imigrantes e pequenos camponeses) se tornasse proprietário e cultivasse sua própria terra. Assim destaca:

— O preço deve ser elevado para que qualquer proletário que só tenha a força do seu braço para trabalhar não se faça imediatamente proprietário comprando terras por vil preço. Ficando inibido de comprar terras, o trabalhador de necessidade tem de oferecer seu trabalho àquele que tiver capitais para as comprar e aproveitar. Assim consegue-

² A exemplo da Lei do Ventre Livre, em 1871, e da Lei dos Sexagenários, em 1885.

se que proprietários e trabalhadores possam ajudar-se mutuamente. (Trecho do discurso do Senador Visconde de Abrantes, Westin, 2020, p. 1).

Dispositivos da Lei também reforçaram a concentração fundiária, a exemplo do art. 15, que dava preferência para a aquisição de terras devolutas àqueles já possuidores de áreas contíguas. Para Ribeiro (2021), a Lei favorecia a permanência das relações sociais da sociedade escravista e reservava aos que tinham poder e influência a transformação de posses em propriedades, de modo que a terra é ressignificada e passa a constituir principal patrimônio e fonte de prestígio. Westin (2020) esclarece que, até então, o poder do latifundiário se media pelo número de escravos, que garantiam segurança financeira e eram utilizados até mesmo como garantia.

No entanto, a Lei sofreu resistências de parte da elite em razão da obrigação de demarcação das terras e proibição da expansão de fronteiras por mera posse, uma vez imposta a necessidade de compra. Assim, com vistas ao registro, tornou-se usual a prática da grilagem³ para falsificar documentos e aumentar as reais dimensões da propriedade, o que agravaria os conflitos e as inconsistências decorrentes da sobreposição de registros.

Posteriormente, a migração da economia rural para a industrial também demonstrou como aspectos econômicos e a necessidade de mão de obra repercutiram no desenvolvimento das cidades. De acordo com Ribeiro (2021, p. 89), o fomento à industrialização associado ao que a autora denomina “rompimento do complexo rural”⁴ implicaram a liberação de grande quantidade de trabalhadores que passaram a buscar oportunidades nos centros urbanos em formação a partir da década de 1930. Assim, tem-se a concentração de um “vasto exército industrial” no Rio de Janeiro e em São Paulo, elemento impulsionador da ocupação espontânea e desordenada, da autoconstrução e da irregularidade.

O processo de industrialização brasileiro acabou por priorizar a utilização extensiva desse excedente de mão de obra desvalorizada em detrimento de investimentos em desenvolvimento tecnológico. A sustentabilidade desse modelo se amparava na forma de urbanização, na qual os grandes assentamentos da população migrante solucionavam, ainda que precariamente, o problema da moradia. Assim, a informalidade beneficiava os setores produtivos por permitir a manutenção de baixos salários, uma vez que, entre os custos de

³ O termo “grilagem” se originou da prática que utilizava grilos junto a documentos falsos para dar-lhes aspecto de envelhecimento e veracidade.

⁴ Transformações da propriedade rural impulsionadas pela destinação do campo para a produção externa, bem como investimentos em tecnologia e especialização, que reduziram a necessidade de mão de obra.

manutenção das famílias, a moradia encontrava-se “atendida” (RIBEIRO, 2021; ROLNIK, 2015).

Durante muitos anos, portanto, a irregularidade dos grandes centros foi amplamente tolerada por constituir elemento estruturante do sistema econômico. Esse fenômeno não se restringe à realidade brasileira e abarca, em geral, os países do denominado capitalismo periférico, em que as economias menos desenvolvidas, dependentes e incapazes de competir com os países centrais, dependem da reprodução das formas de trabalho para garantir a competitividade.

Maricato (2014) analisa a relutância, o desinteresse e a falta de preparo dos governos municipais para encarar a informalidade urbana. Aponta a tendência de administrar o problema apenas em situações de crise, como enchentes e desmoronamentos, ou em caso de necessidade de transferência de populações residentes em áreas de grandes obras ou expansão da cidade. Sobre a questão da moradia, complementa:

Afinal, jogar para os ombros dos trabalhadores o custo de sua própria reprodução na cidade por meio da autoconstrução das casas e ocupações irregulares do solo é parte intrínseca da condição capitalista periférica de barateamento da força de trabalho, de um lado, e manutenção de um mercado residencial restrito ao “produto de luxo”, de outro. (MARICATO, 2014, p. 31).

Em relação ao papel do Estado, Rolnik (2015) contesta uma fala comum de que há ausência do poder público nos assentamentos informais pois verifica a participação e a mediação de autoridades locais nos processos de consolidação desses núcleos urbanos, que, muitas vezes, recebem algum tipo de licença ou aval para sua permanência. Nessa perspectiva, o reconhecimento de assentamentos e a execução de obras de infraestrutura são usualmente utilizados como moeda eleitoral segundo objetivos cambiantes, de modo que há momentos em que a informalidade é combatida e outros em que ela é tolerada.

Trata-se de uma situação de vulnerabilidade e incerteza que Rolnik (2015, p. 173) denomina “transitoriedade permanente”, condição de territórios que transitam entre legalidade e ilegalidade, presença e ausência do Estado, formalidade e informalidade, onde direitos de ocupação não conferem, necessariamente, segurança da posse. No conjunto de fatores determinantes sobre a permanência ou a expulsão de comunidades, o potencial imobiliário e atratividade de determinada região é ponto-chave. Assim, assentamentos informais acabam desempenhando um papel de território de reserva para expansão do capital, aptos a serem capturados no momento certo, discussão que será retomada mais à frente.

Essa dualidade também se faz presente quando analisado o contraste entre a difusão da informalidade e o elevado grau de exigência da legislação urbanística. Estabelece-se,

comumente, uma relação de causa e efeito entre ambos, numa interpretação de que a informalidade decorreria diretamente da dificuldade de adequação ao regramento imposto. Todavia, Pereira (2021) considera essa visão limitada e ultrapassada por desconsiderar o impacto das normas urbanísticas sobre o preço das terras.

Rolnik (2015, p. 186) ratifica esse contraponto e demonstra como a legislação urbanística tem servido para definir e reservar as melhores áreas, acarretando a construção de “barreiras invisíveis” dentro da cidade. O zoneamento, instrumento básico dos planos diretores, ao passo que demarca as áreas aptas para ocupação e recebimento de investimentos, cria zonas de valorização e limita ainda mais a oferta inelástica de áreas urbanizáveis legais, o que acaba por aumentar os preços de imóveis e condenar áreas não abarcadas pelo planejamento formal à falta de serviços públicos e à invisibilidade administrativa.

A esse contexto é possível adicionar as dificuldades geradas pelas demais exigências urbanísticas, referentes a parâmetros de ocupação do solo, muitas vezes incompatíveis com as dinâmicas sociais e econômicas de comunidades de baixa renda. Esse cenário evidencia a necessidade de diretrizes, institutos e instrumentos capazes de orientar a política de desenvolvimento urbano a objetivos fundamentados na justiça social e no direito à cidade, e não apenas na ordenação urbana.

2.1. DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE À LEI Nº 13.465/2017

Ao longo dos anos, diferentes diretrizes orientaram o combate à informalidade urbana. Observa-se uma transição gradual entre políticas de remoção e ações que priorizam a permanência de comunidades e a regularização de assentamentos. Essa mudança é resultado do avanço de antigos debates sobre política urbana e direito à cidade que ensejaram transformações legislativas.

É ponto de partida avaliar o direito de propriedade. A inviolabilidade da propriedade sempre esteve resguardada pelas constituições brasileiras e seus poderes inerentes (como usar, gozar e dispor) foram primeiramente regulamentados pelo Código Civil de 1916. Nesse momento, interpretava-se esse direito em seu caráter absoluto, ou seja, em uma visão que enfatizava os direitos e privilégios dos proprietários em detrimento de suas obrigações e responsabilidades.

Para Fernandes (2011), trata-se de uma cultura jurídica em que não há regulação do poder público, uma espécie de *laissez-faire*⁵ de desenvolvimento urbano. A Constituição de

⁵ Expressão francesa comumente utilizada para descrever uma política de mínima intervenção do Estado.

1934 condiciona, pela primeira vez, o exercício do direito de propriedade ao interesse social e coletivo, conceito que viria a se consolidar como o princípio da função social. Contudo, a relativização do direito ainda não geraria efeitos imediatos.

Destaque-se o ano de 1963, quando ocorreu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. À época, os debates e demandas se voltavam, entre outras pautas, à necessidade de reformas fundiárias, à crise da moradia e às soluções que associassem o provimento habitacional a uma política de desenvolvimento urbano, econômico e social. Anos mais tarde, uma das principais conquistas do Movimento pela Reforma Urbana viria a se materializar na inserção do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988.

A partir de 1988, a evolução do entendimento da propriedade como um direito-dever se consolida e a função social se torna princípio estruturador da política urbana, passando, consoante Alfonsin (2007, p. 72) de “imperativo ético” para “imperativo jurídico”. Respalda-se, portanto, a possibilidade de intervenção do poder público sobre a propriedade na medida em que a proteção do patrimônio não pode justificar especulações ou uso indevido. Segundo a Carta Magna, a propriedade deve atender às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor e cabe ao proprietário promover seu adequado aproveitamento, com previsão de penas para combater a não edificação, subutilização ou não utilização do solo urbano⁶.

O art. 183 dispõe sobre a usucapião especial urbana, ou usucapião pró-moradia, e confere o domínio de áreas urbanas de até 250 m² aos possuidores que a utilizem para moradia por ao menos cinco anos, desde que não sejam proprietários de outro imóvel e que não haja oposição. O instrumento objetiva garantir o direito à moradia, tardiamente incorporado ao rol dos direitos sociais, por meio de Emenda Constitucional, em 2000.

O direito à moradia também teve, ao longo dos anos, seu conceito ampliado para uma concepção que supera a noção de abrigo e abrange necessidades econômicas, culturais e sociais da vida associadas ao habitar, como segurança, infraestrutura, acesso a serviços públicos, oferta de emprego e valor acessível (GUINANCIO, 2017). O ressignificado da moradia se insere em um debate mais amplo sobre o direito à cidade, expressão inaugurada por Henri Lefebvre⁷, na década de 1960, que possui múltiplas dimensões e envolve o exercício da cidadania, o pertencimento e a livre fruição do espaço público urbano.

⁶ Estabelece o art. 182 as penas de (I) parcelamento ou edificação compulsórios; (II) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e (III) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

⁷ Em 1968, Lefebvre publicou o livro *Le droit à la ville*.

No Brasil, o conceito adquiriu teor reivindicativo e passou a abarcar outras demandas. Para Tavolari (2016), o direito à cidade pressupõe uma concepção mais ampla e orienta a pensar como a cidade é produzida de maneira desigual, onde a segregação reforça privilégios e torna a cidade inacessível a determinados grupos. Trata-se do direito de acessar e usufruir componentes da urbe: transporte, serviços, lazer, espaços públicos de convivência, postos de emprego, moradia, propriedade, entre outros.

Nessa perspectiva, democratizar a cidade implica romper suas barreiras invisíveis para que seus habitantes possam vivenciá-la e utilizá-la como palco de expressão de direitos sociais, com vistas ao autorreconhecimento como cidadão. Na qualidade de cidadão, é legítimo exigir participação ativa na gestão local, respeito à diversidade cultural e tratamento isonômico na aplicação de recursos financeiros para levar serviços e infraestrutura ao território. É um imenso desafio diante do quadro de concentração de riquezas e abandono das zonas excluídas do planejamento formal, um cenário de disputas onde há interesses antagônicos no que se refere à priorização de investimentos públicos (PEREIRA, 2021). Maricato (2014) corrobora essa observação e pontua que a disputa pela cidade se refere também à aplicação dos fundos públicos, que acabam por se dirigir à reprodução do capital.

Considerando a transição de conceito para direito jurídico, ganha relevância os avanços presentes no texto constitucional, que se fortaleceram com a aprovação da Lei federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Após uma longa tramitação⁸, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro diversos instrumentos urbanísticos, jurídicos, políticos, tributários e financeiros para que os municípios, dentro da sua competência para promover o ordenamento territorial, pudessem regular o uso da propriedade urbana em prol da coletividade.

Entre as diretrizes gerais da política urbana, consta a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001). Soma-se a perspectiva ambiental aos princípios da gestão urbana, multisetorial e orientada pelo princípio da função social. Com base nesse princípio, Alfonsin (2007) informa que o Estatuto estabelece um novo paradigma legal e enfraquece a concepção civilista e liberal do direito de propriedade absoluto.

⁸ A Lei se originou a partir do Projeto de Lei do Senado – PLS nº 181/1989, de autoria do Senador Pompeu de Sousa.

Os instrumentos do Estatuto visam à execução da política urbana municipal sob uma ótica pluridimensional, embora subutilizados ou pouco explorados pelos municípios (PEREIRA, 2021). Sua aplicação depende, na maioria dos casos, de leis municipais específicas, o que esbarra em outras dificuldades como falta de recursos, quadros técnicos defasados, além de uma concepção setorialista da gestão urbana.

No que tange aos assentamentos informais, embora o Estatuto lance diretrizes para a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, a matéria ganha maior destaque por ocasião da aprovação da Lei federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A partir de então, tem-se o marco conceitual do que se entende por regularização fundiária, os legitimados a promoverem os atos necessários, o escopo mínimo dos projetos de regularização, além de procedimentos administrativos desenhados com alto grau de detalhamento.

Pela primeira vez, são estabelecidas duas modalidades de regularização fundiária: de interesse social, quando os assentamentos irregulares são ocupados predominantemente por população de baixa renda; e de interesse específico, quando não caracterizado o interesse social. Extrai-se da norma, dedicada majoritariamente aos assentamentos informais de baixa renda, que a regularização fundiária deve se comprometer com as melhorias urbanas e ambientais, tendo, como um de seus objetivos, o registro e a titulação das unidades imobiliárias. Posteriormente, a Lei nº 13.465/2017 revogou todo o Capítulo III⁹ da Lei nº 11.977/2009 e passou a dispor sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb, inaugurando uma nova sistemática de enfrentamento da informalidade.

Segundo Souza (2018), a Lei de 2017 é aprovada em um contexto político de desconstrução de direitos sociais e opera profundas modificações legislativas, afetando 22 normas jurídicas então existentes. Reclamam sobre seu texto críticas acerca de sua permissividade e dedicação demasiada à resolução de problemas formais em detrimento das ações de qualificação urbana e preservação ambiental. Pereira (2021) aponta a crescente ênfase, a partir de 2016, na regularização fundiária com foco na titulação individual da propriedade e denuncia o reducionismo da política de regularização fundiária a um mecanismo para angariar capital político.

Para Alfonsin *et al* (2019), a Lei nº 13.465/2017 subverteu o modo como o ordenamento jurídico relacionava o direito de propriedade e o direito à cidade, inaugurando uma lógica

⁹ Versava sobre a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos.

normativa que não considera a titulação como apenas um dos componentes da política de regularização fundiária, mas o tem como principal finalidade. Os autores relacionam algumas inovações, desde a facilitação do repasse de terras a particulares que não se enquadram no perfil de baixa renda a uma supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários, uma vez que a legalização permite o ingresso de ativos financeiros no mercado imobiliário. Em contraponto, consideram que os avanços anteriores reunidos na Lei nº 11.977/2009 se fundamentavam na proteção jurídica da posse, o que alcançava a população historicamente mais vulnerável.

Para fins de comparação entre as duas normas e melhor compreensão dos dispositivos que atualmente orientam a regularização fundiária, este trabalho dedica capítulo específico mais à frente. Contudo, neste ponto, cumpre aprofundar a discussão sobre as diferentes concepções de regularização fundiária a fim de esclarecer a teoria e os antecedentes que sustentam o enfraquecimento da denominada regularização fundiária plena e a priorização dos programas de titulação e registro da propriedade privada individual.

2.2. CONCEPÇÕES DE IRREGULARIDADE URBANA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para se falar de regularização fundiária, é necessário entender a irregularidade urbana e suas diferentes manifestações. Segundo Krause *et al* (2022), a precariedade e a informalidade urbanas são temáticas permeadas de incertezas no que se refere a sua caracterização e dimensionamento. Ao apresentarem a Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil¹⁰ (Pesquisa NUI), discorrem sobre a dificuldade de nomear e traçar limites físicos de assentamentos precários em razão das diversas tipologias abarcadas por conceitos amplos, como favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e até mesmo conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público em situação de degradação.

A pesquisa utiliza como referência o conceito de Núcleo Urbano Informal – NUI, nomenclatura extraída da Lei nº 13.465/2017, e apresenta duas dimensões para sua caracterização: físico-territorial, que considera, além da necessidade de ocupação por população de baixa renda, algum tipo de precariedade, seja referente à urbanização, à infraestrutura ou à edificação; e jurídico-fundiária, relativa à inexistência de título que dê aos

¹⁰ A pesquisa, desenvolvida entre 2019 e 2021, decorreu de parceria firmada entre a Secretaria Nacional de Habitação do Desenvolvimento Regional (SNH/MDR) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e permitiu identificar, mapear e caracterizar um conjunto de assentamentos irregulares em diferentes cidades brasileiras.

ocupantes a garantia da posse segura. A caracterização segundo critérios objetivos é relevante para subsidiar o desenho e o enquadramento em políticas públicas, como programas de urbanização e regularização.

A seu turno, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE utiliza o conceito de aglomerado subnormal¹¹ para dimensionar as situações de informalidade levantadas pelo Censo Demográfico. Em linhas gerais, considera-se aglomerado subnormal o conjunto de, no mínimo, 51 habitações carentes de serviços públicos essenciais, que ocupem ou tenham ocupado, até período recente, propriedade alheia (pública ou particular) e dispostas de modo denso ou desordenado (IBGE, 2019).

Em 2019, o Instituto identificou, para uma população superior a 210 milhões de habitantes, 65.557.130 domicílios no Brasil, entre os quais 5.127.747 localizados em aglomerados subnormais, o equivalente a 7,82%. Em 2010, com população em torno de 190 milhões, o percentual era de 5,61%, equivalente a 3.224.529 domicílios em aglomerados subnormais. Trata-se de importante referencial que demonstra a evolução crescente da informalidade, embora divergente de outras pesquisas quanto à metodologia adotada, especialmente para aferição da dimensão do fenômeno. Krause *et al* (2022) expõem a limitação dos dados do IBGE para quantificar os NUIs em nível nacional e apontam uma tendência de subdimensionamento das situações de precariedade, comparando-os aos resultados da Pesquisa NUI¹².

Fernandes (2011) também considera a medição da informalidade um desafio em decorrência da indefinição do próprio conceito, impreciso e multidimensional, o que possibilita haver, para a mesma localidade, medições distintas. Considerando aspectos físicos, socioeconômicos e jurídicos, estima que 20% a 25% das moradias nas principais cidades brasileiras sejam resultado da ocupação ilegal do solo.

O autor discute as múltiplas externalidades negativas dos assentamentos irregulares nas dinâmicas urbanas, na gestão pública e na vida da população, o que denomina “o fardo da informalidade” (FERNANDES, 2011, p. 6). Sob o aspecto jurídico, aponta-se como a falta de

¹¹ Em setembro de 2023, o IBGE realizou o I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil. Os debates realizados visam, entre outros objetivos, reformular a denominação “aglomerado subnormal”, sob uma perspectiva de que a nomenclatura reforça estigmas e hierarquias socioespaciais, atribuindo o *status* de normalidade tão somente aos territórios produzidos de modo formal. Como nova nomenclatura, propõe-se a expressão “favelas e assentamentos populares”. Disponível em: <https://eventos.ibge.gov.br/downloads/infofavela2023/tabela_encontro_favelas_e_comunidades_urbanas.pdf>. Acesso em: 23 de out. de 2023.

¹² Constatou-se que, dos 4.968 núcleos identificados nas localidades escolhidas pela pesquisa, apenas 1.414 (28%) coincidiram com os aglomerados subnormais do IBGE (DENALDI, 2022).

titulação e de endereço oficial geram insegurança da posse e privam moradores de direitos básicos. Como implicações sociais, os residentes em assentamentos precários convivem com o estigma da marginalização, excluídos do mercado de trabalho e mais suscetíveis à violência policial e ao crime organizado, além da dificuldade de acesso a serviços públicos. Sob o aspecto político, a indefinição jurídica do uso da terra sujeita moradores a manipulações políticas clientelistas, em que os agentes públicos barganham, em benefício próprio, o reconhecimento de direitos.

Já os impactos urbano-ambientais comprometem diretamente as condições gerais de vida em bairros precários implantados em áreas propensas a deslizamentos e inundações ou próximas a cursos d'água ou zonas de proteção. Como resultado, moradores ficam expostos à insegurança, à poluição e ao risco de saúde, além da degradação ambiental decorrente da falta de saneamento. Trata-se também das características físicas e morfológicas dos assentamentos de formação espontânea e suas edificações, como ruas estreitas, declividade excessiva das vias, dimensão dos terrenos, deficiência de aberturas para iluminação e ventilação e ausência de infraestrutura.

Além dos riscos inerentes, a inadequação urbana e edilícia tem implicações econômicas diretas, embora o fardo econômico e tributário represente, possivelmente, a dimensão menos discutida dos assentamentos informais (FERNANDES, 2011). Para intervir em núcleos consolidados e promover melhorias urbanas e ambientais, o processo de urbanização e regularização demanda investimentos bastante superiores aos despendidos em novos parcelamentos, uma vez que a ocupação informal gera cidades ineficientes e de gestão onerosa. Ademais, a informalidade acarreta perda de receitas municipais decorrentes da não incidência de impostos urbanos, embora o critério da legalidade da ocupação não constitua regra ou requisito absolutos quando se trata de cobranças de tributos.

Entre os mitos que permeiam a informalidade urbana, existe a percepção de que os ocupantes de assentamentos informais são necessariamente pobres, desempregados ou trabalhadores informais, ou, ainda, que não estão dispostos ou não têm condições de arcar com impostos sobre a propriedade. Todavia, Smolka e De Cesare (2006) e Fernandes (2011) verificam a disposição e opção de ocupantes pelo pagamento de impostos como forma de legitimar a posse e os direitos de exigir a prestação de serviços públicos e melhorias urbanas.

A informalidade compromete o sistema de impostos urbanos em razão, por exemplo, da dificuldade de identificar os imóveis tributáveis e seus respectivos contribuintes e de levantar características físicas e atribuir valores de mercado. Melhorar o mapeamento de assentamentos

informais, revisar o sistema tributário e estender a cobrança de imposto predial a ocupantes e possuidores – e não apenas proprietários – juntamente ao ajuste da carga tributária de acordo com a renda, é mecanismo defendido pela literatura para estabelecer uma cultura fiscal, aumentar a segurança da posse, proteger localidades consideradas “estoques de terra” da pressão imobiliária e estender os benefícios públicos do reinvestimento de receitas (SMOLKA e DE CESARE, 2006).

Em contrapartida, embora a cobrança de impostos represente, em certo grau, uma forma de reconhecimento dos assentamentos informais pelo Estado, a realidade fática ainda reforça a ambiguidade jurídica das ocupações informais. Adicionam-se camadas de legalidade a situações que permanecem incertas, uma insegurança característica do estado de transitoriedade permanente apontado por Rolnik (2015).

Tendo em vista as diversas manifestações da informalidade urbana e a multiplicidade de fatores concorrentes que implicam a consolidação de assentamentos ilegais nas cidades brasileiras, o enfrentamento do problema demanda, do mesmo modo, atuação multidimensional. Além de soluções *curativas* que contemplem aspectos jurídicos, urbanísticos e ambientais, o combate à informalidade pressupõe a necessária combinação com intervenções *preventivas*, relacionadas ao controle do uso do solo e à ampliação do acesso à moradia, com vistas à efetividade da política de regularização (FERNANDES, 2011).

No que tange às intervenções curativas, trata-se da regularização fundiária propriamente dita, cuja condução pode enfatizar aspectos diferentes dos assentamentos. No contexto brasileiro, Alfonsin (2007) identificou três concepções predominantes do que se entende por regularização fundiária, com base em pesquisa que avaliou o desempenho de programas de regularização fundiária em cidades brasileiras: regularização jurídica de lotes, urbanização de assentamentos e regularização urbanística.

A regularização jurídica de lotes visa garantir a permanência de assentamentos por meio da transformação da posse em propriedade individual ou direito de uso. A medida é relevante para conferir segurança jurídica aos moradores, embora insuficiente para enfrentar outras faces da informalidade. Ao se reduzir a regularização fundiária à titulação, permanecem sem solução os problemas de infraestrutura, de configuração física ou socioeconômicos que contribuem com a perpetuação da pobreza urbana. Em contrapartida, o pensamento teórico que subsidia essa linha de ação defende que a formalização do direito, que elimina o medo do despejo, acarreta desenvolvimento econômico e melhorias urbanas e edículas promovidas pelas famílias e comunidades beneficiadas, discussão retomada à frente.

Em sequência, tem-se a concepção de regularização fundiária como urbanização de assentamentos. Nesse caso, a ênfase recai sobre as intervenções físicas de ordenação do espaço construído. Com base em estudos técnicos e projetos de urbanização, levantam-se, por exemplo, necessidades de infraestrutura, adaptações no sistema viário, além de eventuais realocações de moradias em razão de risco ou inexistência de áreas disponíveis para implantação de equipamentos públicos. A fim de garantir a permanência do assentamento, destaca-se a necessidade de que tais intervenções sejam acompanhadas da regularização jurídica dos lotes.

Já a regularização urbanística objetiva deixar o assentamento em conformidade com a legislação urbanística local, adequando tecido urbano e edificações aos parâmetros de uso e ocupação do solo dispostos no plano diretor. Para isso, há duas abordagens principais possíveis. Algumas iniciativas se voltam à recuperação urbana de assentamentos para que esses atendam às normas urbanísticas, tarefa bastante complexa dada a discrepância entre o planejamento formal e as ocupações irregulares. Diante disso, uma segunda abordagem passou a ganhar espaço, a qual focaliza a flexibilização da legislação em função das características do assentamento, considerando a inviabilidade da opção reversa.

Para Alfonsin (2007), a legislação urbanística é historicamente utilizada para reservar áreas nobres no território e criar obstáculos à permanência de populações de baixa renda em suas comunidades de origem. Por vezes, os assentamentos informais encontram-se em áreas destinadas a usos institucionais ou equipamentos públicos, o que torna necessário o ajuste da legislação, sem o qual a regularização fundiária se tornaria inviável. Contribui para esse objetivo, por exemplo, a implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, instrumento do Estatuto da Cidade que reconhece os padrões sociais e configuracionais consolidados e permite a aplicação de regras específicas de parcelamento e uso do solo em áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda ou em áreas vazias destinadas à oferta de moradias de interesse social.

Observa-se que as três concepções de regularização fundiária se voltam a aspectos da irregularidade que, invariavelmente, se fazem presentes na grande maioria dos assentamentos informais em algum grau. Isso ajuda a demonstrar a necessidade de atuação interdisciplinar da política de regularização fundiária de modo a abranger um conjunto de intervenções com vistas a um objetivo maior que supere a segurança da posse, mas amplie o direito à cidade, melhore a qualidade de vida e resgate a cidadania de populações vulneráveis e segregadas. Essa concepção ampla e multidimensional é a denominada regularização fundiária plena, orientada pelos

princípios da política urbana inaugurados pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Ainda que as ações de regularização fundiária evidenciem enfoques diferenciados, de modo geral, a experiência brasileira se consagrou pela abordagem integrativa dos assentamentos informais, especialmente até as alterações legislativas promovidas pela Lei nº 13.465/2017. Na América Latina, paralelamente ao *paradigma brasileiro*, a abordagem centrada na legalização da propriedade por meio da escrituração de lotes é expressiva em países como México e Peru, tendo se tornado emblemática nesse último.

2.3. PARADIGMAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMÉRICA LATINA

Compreender os fundamentos da política de regularização que amparam os paradigmas adotados em países da América Latina, particularmente no Peru, permite apontar motivos e possíveis impactos da inflexão jurídica decorrente da revogação parcial da Lei nº 11.977/2009 no Brasil. Experiências distintas evidenciam a relevância dos programas de escrituração, embora se observe a importância da titulação como uma das dimensões da regularização fundiária plena, de modo que a segurança da posse e a integração socioespacial sejam combinadas com vistas à democratização da cidade.

Os ensinamentos da experiência peruana parecem ganhar força tardiamente no Brasil, com o fortalecimento das funções econômicas da terra em detrimento de sua função social. O governo de Alberto Fujimori, entre os anos de 1990 e 2000, foi um período caracterizado pela implementação de reformas políticas e econômicas neoliberais. Nesse contexto, em 1996, ficou a cargo da *Comisión de Formalización de la Propiedad Informal* – COFOPRI conduzir os programas de escrituração em grande escala com o objetivo de garantir segurança da posse e fomentar o desenvolvimento econômico. A concepção do programa se alinha às teorias de Hernando de Soto, economista peruano cujo trabalho relaciona as causas da pobreza e do subdesenvolvimento de nações à ausência de direitos de propriedade.

Em suma, de Soto considera “capital morto” todo o estoque de terras não escrituradas, considerado um potencial ativo financeiro que não pode ser utilizado como garantia para empréstimos em razão da inexistência ou incertezas acerca dos direitos de propriedade de imóveis ocupados informalmente. Desse modo, os programas de escrituração poderiam desbloquear esse ativo morto a fim de possibilitar a entrada dos imóveis no mercado formal, o que facilitaria o acesso ao crédito de famílias interessadas em empreender ou financiar a habitação. Em última instância, a escrituração em massa seria capaz de erradicar a pobreza.

O economista atribui a causa da informalidade às exigências da legislação urbanística, sem considerar o alto preço do solo e de imóveis legalizados um empecilho ao acesso dos pobres ao mercado formal (PEREIRA, 2021). São desconsiderados, ainda, o desemprego, a injeção desigual de receitas e mais-valias no território, a produção insuficiente de moradia social, o não atendimento do segmento de menor renda pelo mercado imobiliário formal, entre outros fatores.

É possível afirmar que a teoria oferece solução simples para um problema indiscutivelmente complexo. Como perspectiva, de Soto projetou que a escrituração de terras poderia mobilizar 9,34 trilhões de dólares (FERNANDES, 2011), levando desenvolvimento às economias capitalistas periféricas. As ideias do economista¹³ se difundiram em nível mundial e influenciaram a formulação de políticas públicas em diversos países e a atuação de instituições financeiras internacionais.

Como exemplo, o programa de escrituração peruano COFOPRI recebeu financiamento do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras instituições. Embora, atualmente, o Banco Mundial apresente uma visão mais crítica sobre o tema, a instituição exigia, como pré-requisito à concessão de financiamentos, a homogeneização de sistemas jurídicos e a formalização de direitos individuais de propriedade com vistas à livre circulação do capital global (PEREIRA, 2021).

Em avaliação à experiência peruana, Fernandes (2011) apresenta dados sobre a atuação da COFOPRI. Calcula-se que, em dez anos, cerca de 1,6 milhão de escrituras tenham sido distribuídas no Peru a um custo operacional médio de 64 dólares por título. Ademais, o tempo necessário para obtenção das escrituras reduziu significativamente, passando de 7 anos para 45 dias, ao passo que o número de etapas do processo passou de 207 para 4 (GUERINONI, 2004, *apud* FERNANDES, 2011).

Os números evidenciam as vantagens da escrituração sobre os programas de regularização de abordagem integrativa. No Brasil, a avaliação de resultados da política de regularização, conduzida pelos municípios de forma descentralizada, enfrenta alguns desafios em razão de divergências metodológicas e lacunas de informação. Porém, de maneira geral, Fernandes (2011) esclarece que os municípios brasileiros têm obtido mais sucesso em promover melhorias nos assentamentos informais do que em legalizá-los¹⁴.

¹³ Entre suas principais obras, destacam-se *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism* (1986) e *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo* (2000).

¹⁴ Como exemplo, tem-se o caso do reconhecido programa Favela-Bairro, que realizou, em meados da década de 1990, um mapeamento das favelas do Rio de Janeiro e desenvolveu projetos de urbanização em áreas prioritárias. Para financiar estudos, projetos e intervenções de melhorias, os gastos estimados ficaram em torno de 4.000 dólares por família. Quanto à legalização da posse, apenas 2.333 escrituras foram entregues, em um total de mais de 50

A questão do financiamento é uma das principais barreiras à regularização fundiária plena, que tende a alcançar menos famílias e porções territoriais mais limitadas em comparação com programas de escrituração em massa. Na ausência dos complexos projetos de urbanização, os principais investimentos do COFOPRI se destinavam ao levantamento de dados e informações sobre as ocupações, identificando-se lotes e ocupantes. Nesse contexto, o foco é garantir direitos individuais de propriedade, desconsiderando-se relações sociais e direitos coletivos de uso.

Uma análise mais superficial poderia sugerir a melhor adequação da regularização jurídica de lotes para solucionar o problema dos assentamentos informais. No entanto, atuar em uma única dimensão da informalidade significa desconsiderar as causas que levaram à ilegalidade. Diante da falta de avaliação individualizada, necessária para identificar moradias em risco ou localidades com restrições ambientais, legalizam-se assentamentos insustentáveis e a expectativa de regularização generalizada pode fomentar o surgimento contínuo de novas ocupações.

Embora a titulação aumente a segurança da posse, trata-se de medida insuficiente para combater problemas socioeconômicos e garantir a permanência futura de moradores tradicionais. Um dos efeitos colaterais identificados é a gentrificação, processo de transformação decorrente da valorização imobiliária em que há expulsão gradual da população de baixa renda de suas residências em razão do aumento do custo de vida na região. Moradores de ocupações localizadas em áreas atraentes ao mercado imobiliário formal se tornam ainda mais suscetíveis a pressões para a venda de seus lotes, na medida em que a escrituração torna o investimento de capital seguro.

Segundo Rolnik (2015), avaliações de desempenho de programas de titulação indicam a falta de evidências sobre os resultados econômicos decorrentes da legalização de assentamentos, especialmente quando se analisa o acesso ao crédito oficial pela população de baixa renda, situação pouco afetada pela presença de escrituras. Fernandes (2011) corrobora essa conclusão e acrescenta que a concessão de crédito depende mais da comprovação de vínculo empregatício do que da apresentação de títulos de propriedade. Além disso, verificou-se, entre beneficiários da regularização jurídica, preferência por fontes informais de crédito por conta dos riscos inerentes à hipoteca, em que se oferece a moradia da família como garantia para obtenção de financiamentos.

mil famílias residentes em 73 assentamentos, atribuindo-se à complexa burocracia uma das razões para a baixa taxa de escrituração (FERNANDES, 2011).

Outra evidência que também contesta a teoria de Hernando de Soto diz respeito à suposta relação entre títulos de propriedade e investimentos em habitação. Avaliações demonstram que as melhorias residenciais não dependem necessariamente da legalidade da moradia, mas sim da sensação de segurança da posse, medida com base na tolerância do Estado e em investimentos de recursos públicos nas ocupações (ROLNIK, 2015).

Ante o exposto, ambos os paradigmas de regularização fundiária – peruano e brasileiro – apresentam tanto lições a serem aprendidas quanto fragilidades. Não se contestam a relevância e os benefícios do título de propriedade, proteção jurídica que reduz o risco de remoções forçadas, garante direitos reais ao proprietário e o blindar de volatilidades políticas quanto à permissividade ou combate às ocupações informais.

Entretanto, há uma limitação quanto ao alcance e ao impacto dos programas de regularização restritos aos aspectos formais de escrituração e registro patrimonial, haja vista sua incapacidade de promover melhoria da habitabilidade dos assentamentos e combater a pobreza urbana. Essa avaliação se opõe à teoria econômica que fundamentou a experiência peruana e que parece justificar as alterações da legislação urbanística brasileira com vistas à eficiência e à desburocratização dos processos de regularização fundiária.

Considerando a imprescindibilidade de se incorporar assentamentos consolidados à cidade formal, a abordagem integrativa pressupõe uma avaliação pormenorizada que considere a realidade local, contexto social e histórico de consolidação de determinado território para que então seja identificado o instrumento jurídico adequado a promover a regularização. Cumpre destacar que a legalização da moradia não ocorre unicamente mediante titulação da propriedade privada individual, embora, tradicionalmente, as políticas de regularização fundiária brasileiras sejam centradas quase exclusivamente nesse modelo.

Além de eventuais dificuldades para demarcação de lotes e identificação de ocupantes, proteger a permanência de moradores pós-regularização tem motivado a adoção de soluções baseadas na gestão coletiva da terra como alternativas à propriedade privada individual, fomentando a auto-organização e o associativismo de comunidades. Como exemplo, têm-se os arrendamentos coletivos, na forma de concessão de direito real de uso ou concessão de uso especial para fins de moradia, bem como instrumentos baseados na separação da propriedade do solo da construção, princípio do direito de superfície.

Ribeiro *et al* (2022) apresentam algumas experiências de um modelo de gestão territorial denominado *Community Land Trusts* – CLT com o objetivo de viabilizar o acesso à moradia de populações em vulnerabilidade social, mas também como alternativa para urbanização e

regularização de assentamentos informais consolidados. Em linhas gerais, o CLT pressupõe a transferência da superfície aos moradores, ou seja, das construções, ao passo que as terras devem ser coletivamente administradas por alguma pessoa jurídica de representação comunitária. Em uma perspectiva de justiça social e democratização da cidade, a aplicação do modelo dá protagonismo aos moradores, que podem estabelecer requisitos próprios de participação no sistema de gestão e de comercialização das construções, além de resguardar a comunidade contra remoções e investidas mercadológicas.

A título de exemplo, em Porto Rico, o *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*, CLT na cidade de San Juan, foi implantado em resposta a uma ameaça de valorização imobiliária e gentrificação decorrentes das obras de recuperação e dragagem do canal Martín Peña, ao longo do qual viviam famílias de baixa renda sem títulos de propriedade. O processo de planejamento participativo resultou na criação de uma empresa pública responsável por conduzir o plano de desenvolvimento integral da comunidade e na aprovação do *Fideicomiso de La Tierra*, organização sem fins lucrativos cujo conselho gestor é responsável por administrar os terrenos, distribuir os títulos de direito de superfície, evitar deslocamentos involuntários de moradores e manter, de forma perpétua, moradias a preços acessíveis (RIBEIRO *et al*, 2022).

De acordo com Ribeiro *et al* (2022), o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos necessários à implementação dos CLTs e já há discussões em andamento, principalmente no Rio de Janeiro, sobre a adoção do modelo de gestão aqui denominado Termo Territorial Coletivo. Contudo, apontam-se alguns obstáculos, como a presença e a interferência de grupos de poder paralelos e a enraizada lógica proprietária e individualista presente em nossa sociedade.

Outros instrumentos também contribuem para que o Estado exerça o seu papel de promotor do direito à moradia e regulador do mercado imobiliário, a exemplo das já mencionadas ZEIS. Além da possibilidade de se estabelecer parâmetros de uso e ocupação do solo diferenciados em áreas abrangidas por ZEIS, os municípios podem associar as zonas a critérios de renda para comercialização de unidades imobiliárias ou ainda prever a participação de entidades representativas dos moradores na gestão e no planejamento de determinada comunidade¹⁵.

¹⁵ Como exemplo, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado pela Lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014, prevê cinco categorias de ZEIS voltadas tanto à regularização fundiária, recuperação ambiental e melhorias urbanísticas quanto à provisão de novas habitações. O Plano determina o atendimento de percentuais mínimos de área construída por faixa renda para cada ZEIS. Além disso, para determinadas categorias de ZEIS, são previstos conselhos gestores compostos por representantes dos moradores, do Poder Executivo municipal e da

Medidas como essas são fundamentais para a completude da política de regularização fundiária, que deve antever possíveis consequências oriundas das intervenções e garantir condições materiais para a permanência das famílias nas comunidades em que consolidaram vínculos sociais, culturais e econômicos.

Um dos efeitos não apenas esperado, mas geralmente almejado por programas de titulação, é a valorização imobiliária, como no Peru, onde a legalização de assentamentos informais acarretou uma valorização média de 25% no valor das propriedades (FERNANDES, 2011). No entanto, em um cenário de associação entre capitalismo e vulnerabilidade socioeconômica, a valorização da moradia pode gerar oportunidades comerciais muitas vezes irrefutáveis, acarretando, à medida que novas centralidades despontam no território, a migração contínua de populações de baixa renda a localidades periféricas.

2.4. CRISE DA INSEGURANÇA DA POSSE E FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA

No Brasil, o processo de urbanização das cidades materializou problemas estruturais da sociedade, marcada pela concentração de riqueza e grandes desigualdades socioeconômicas. Entre os diferentes conceitos que abordam o entendimento da cidade, a partir de perspectivas diversas, aplica-se à realidade brasileira a definição de Molotch (1976), que entende a cidade como expressão dos interesses de elites locais, que disputam por investimentos e lucram com a intensificação do uso do solo.

Exemplos, desde os mais singelos, demonstram como as decisões do planejamento urbano afetam dinâmicas comerciais e geram disputas por lucro, como quando comerciantes competem pela localização de um ponto de ônibus em frente a sua loja, ou donos de hotéis competem pela localização da construção de um novo centro de convenções. Embora os cidadãos entrem em conflito para se beneficiarem tanto de ações públicas quanto privadas, é o Estado que concentra o poder decisório sobre a distribuição de bens e serviços, determinando quem ganha o quê, onde e como (MOLOTCH, 1976).

Em face da escassez de recursos, o governo se torna uma arena na qual grupos de interesses distintos competem por investimentos e buscam moldar ações que podem interferir em seus resultados. A terra é um produto que provê riqueza e, diante de sua finitude, a solução para a continuidade do desenvolvimento econômico e da maximização de lucros é expansão do

sociedade civil para a formulação de intervenções a serem realizadas. Embora não se preveja expressamente a adoção de modelos de propriedade coletiva, a participação da população em conselhos gestores tem o potencial de incrementar o controle da região, monitorar e evitar transformações posteriores que impliquem o deslocamento de famílias.

perímetro urbano. Trata-se da teoria da “máquina do crescimento”, por meio da qual Harvey Molotch (1976) demonstra como interesses de segmentos que detêm poder e influência na cidade, como políticos e empresários, são a força motriz do desenvolvimento e da expansão urbana.

Para atender ao mosaico de interesses, são alocados recursos em localidades específicas, formuladas ou modificadas políticas públicas e criam-se normas urbanísticas de regulação do uso do solo não isonômicas. Incapazes de competir contra agentes influentes, grupos marginalizados perdem o jogo de forças e se recrudescem as desigualdades. Para crescer, o custo dos investimentos é suportado pela coletividade, embora as mais-valias urbanas beneficiem indivíduos específicos, configurando um *modus operandi* em que se compartilha o ônus e se privatiza o bônus.

Abramo (2007) discorre sobre o papel determinante desempenhado pelo mercado imobiliário na produção da estrutura urbana. Algumas características desse mercado o particularizam e prejudicam a reprodução do capital imobiliário, como o alto valor individual, que compromete expressivamente a renda familiar, e o longo período de depreciação, cuja consequência é a dependência de fenômenos demográficos (ciclo familiar, migrações) para que haja o retorno da demanda já atendida ao mercado.

Como estratégia contra a barreira do tempo de depreciação física, lança-se um novo produto imobiliário em uma nova localidade urbana, de modo a se criar uma depreciação fictícia das regiões habitadas por estratos de alta renda. Nesse movimento, estratos de menor renda passam a ocupar os imóveis “depreciados”, criando-se, artificialmente, zonas de valorização e desvalorização. Ao apresentar uma inovação espacial, o mercado abre fronteiras urbanas, produz novas centralidades e contribui com o espraiamento da cidade¹⁶.

O mercado imobiliário reflete as desigualdades na distribuição de riqueza na medida em que também se constituiu de forma segmentada, de acordo com estratos de renda e direcionado a grupos homogêneos em termos socioeconômicos. Abramo (2007) esclarece como a busca de distinção espacial e o desejo de proximidade com semelhantes (homogeneidade social) se traduzem em externalidades de vizinhança indispensáveis à inovação espacial.

O fator social também contribui com a expansão urbana, uma vez que novos paradigmas imobiliários de consumo tendem a ser copiados por mercados direcionados a rendas inferiores, cuja rentabilização depende da intensificação do uso do solo e da oferta de unidades

¹⁶ Como exemplo, aponta-se o caso do Rio de Janeiro, onde o “lugar dos ricos” tem se deslocado ao longo dos anos, tendo passado por Copacabana, Leblon e Ipanema e, mais recentemente, Barra da Tijuca (ABRAMO, 2007).

habitacionais reduzidas. Desse processo decorre a homogeneização do estoque imobiliário, que fomenta, em resposta à popularização da inovação, a introdução de novos produtos diferenciados, em um ciclo contínuo de reprodução do espaço.

Nesse sentido, o capital imobiliário se torna protagonista na gestão do território, apontando vetores de crescimento, áreas para aporte de recursos, bem como alterações legislativas necessárias para expansão do perímetro urbano ou modificação de parâmetros de uso e ocupação. Para a “máquina do crescimento” não parar, é necessário haver terras urbanizadas ou urbanizáveis disponíveis, o que coloca em evidência e sob pressão áreas ocupadas por populações de baixa renda que, de algum modo, sejam atraentes ao mercado. Ribeiro *et al* (2022, p. 16) chamam de “remoção mercadológica” a expulsão, geralmente gradual, oriunda da pressão para a venda de imóveis e do aumento do custo de vida.

No contexto brasileiro, Abramo (2007) identifica uma inflexão, no início da década de 1980, no que diz respeito ao protagonismo do mercado na coordenação das decisões sobre o uso do solo. Até então, argumenta que, embora o mercado exercesse papel importante na produção de materialidades urbanas (habitação, equipamentos e infraestrutura), a mediação do Estado se destacava por meio da definição de normas de uso do solo e características das materialidades produzidas. Com a crise do urbanismo modernista regulatório e dos sistemas nacionais de provisão habitacional, consolida-se um cenário propício à hegemonia do capital privado.

Já Ribeiro (2021) e Rolnik (2015) constataam a ascensão das políticas neoliberalistas ainda na década de 1970, momento em que os municípios passam a atuar segundo uma orientação empreendedora, de modo que o Estado, assim como uma empresa, direciona sua atuação ao lucro e retrocede em relação a normas, estruturas e políticas de proteção social. A governança neoliberal estimula o investimento privado e a firmação de parcerias entre mercado e poder público. Diante da necessidade de gerar resultados, o processo de desenvolvimento urbano deixa de responder às necessidades dos cidadãos levantadas por instrumentos de planejamento futuro para identificar possíveis intervenções modernizantes que atendam a negociações e expectativas de rendimentos, processo denominado por François Ascher (2004, *apud* Rolnik, 2015, p. 242) como um “urbanismo *ad hoc*”.

Essa atuação se ampara não apenas na mercantilização da terra, mas é parte de um processo mais amplo de disseminação da lógica financeira nos setores produtivos e nas relações sociais. A financeirização da economia constitui um processo global em que os sistemas financeiros multiplicam seus capitais por meio do endividamento e da cobrança de juros. A

sustentabilidade desse sistema depende essencialmente da oferta de crédito para viabilizar a continuidade da circulação do capital, o que torna o mercado imobiliário habitacional interessante, uma vez que a moradia é dada em garantia sob a forma de hipotecas.

Para efeitos de comparação, em um cenário anterior de capitalismo centrado na produção, partia-se de um capital pré-existente capaz de pagar pela força de trabalho e pelos custos de produção, com posterior apropriação da valorização decorrente dessa produção. Já em um contexto de financeirização, ou de capitalismo sob dominância financeira (RIBEIRO, 2021), trabalha-se com uma lógica fictícia de valorização, em que o capital inicial não existe, mas sim uma expectativa de apropriação de valorização futura.

O que se vende no presente são direitos (títulos) sobre valores ainda não produzidos, de modo que a transação desses direitos permite, então, a constituição do capital financiador da produção. Segundo Palludeto e Rossi (2018, p. 8), é possível definir o capital fictício como “direitos contratuais transacionáveis sobre um fluxo de renda futuro, e destacar três atributos que perfazem sua constituição: a renda futura, os mercados secundários e a inexistência real”. Trata-se, portanto, de um processo especulativo, com riscos em torno das incertezas da valorização e da produção futura.

O capitalismo sob dominância financeira se afastou do objetivo de fomentar a atividade efetivamente produtiva, de modo que os ganhos financeiros se tornaram mais importantes que os ganhos produtivos. De acordo com Ribeiro (2021), há a imposição de uma lógica e um tempo próprios de acumulação de capital, voltados para um retorno maior e mais rápido possível para investidores e acionistas. Financia-se o consumo, a compra de novos ativos ou a moradia, e as receitas provenientes dos juros são aplicadas no mercado internacional, tornando-se objetivo principal das empresas por superarem os ganhos da produção e da comercialização de mercadorias.

Entender o capital fictício é requisito para compreender o processo de securitização, entendido como “processo de transformações de operações de crédito convencionais em títulos negociáveis – ou de transformação de simples capital portador de juros em capital fictício (...)” (PALLUDETO e ROSSI, 2018, p. 10). Atualmente, o modelo tenta avançar sobre a esfera pública brasileira, haja vista a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 459/2017 na Câmara dos Deputados. A proposição insere novo artigo à Lei nº 4.320/1964¹⁷, nos seguintes termos:

¹⁷ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Art. 39-A. A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá ceder onerosamente, nos termos desta Lei e de lei específica que o autorize, direitos originados de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado ou a fundos de investimento regulados pela Comissão de Valores Imobiliários (CVM). (BRASIL, 2017).

Em linhas gerais, objetiva-se autorizar o financiamento privado de entes públicos em retribuição da venda de créditos, ou seja, a dívida das pessoas é “vendida” para o mercado de capitais. Nesse processo, os recursos públicos arrecadados são utilizados para lastrear o financiamento privado. Fattorelli e Gomes (2018) levantam os riscos da securitização de créditos e comparam iniciativas às causas do colapso econômico ocorrido na Grécia, em 2010. Avaliam que a proposta atende exclusivamente aos interesses da especulação financeira, ofende as normas de finanças públicas, implica a perda de controle sobre a parcela da arrecadação que é cedida e, entre outros impactos, promove a antecipação da receita pública de forma extremamente onerosa e ilegal.

Na esfera privada, a securitização se difundiu em diversas esferas da vida social, fenômeno expressivo em países capitalistas centrais, especialmente nos Estados Unidos:

As dívidas dos estudantes universitários (*student loans*), por exemplo, foram securitizadas, assim como as hipotecas e dívidas de cartão de crédito que foram empacotadas e revendidas em mercados secundários. Esse processo, assim como o mercado de crédito, submete parte da renda futura dos estudantes e das famílias às transferências no mercado financeiro. Nesse contexto, Martin (2002) destaca a ocorrência nas últimas décadas de uma “financeirização da vida cotidiana”. (PALLUDETO e ROSSI, 2018, p. 10).

Nesse contexto, no que tange à produção de cidades e moradias, a sustentabilidade do modelo de financeirização exige a expansão contínua da produção, com abertura de novas fronteiras territoriais para a alocação do capital, bem como o cumprimento dos compromissos financeiros assumidos pelas famílias, sob o risco de alta instabilidade, a exemplo da crise hipotecária deflagrada nos Estados Unidos em 2007. Por conta da avaliação de riscos, a população de baixa renda tende a ser mais prejudicada por conta dos elevados juros associados ao não cumprimento de requisitos que atestem a capacidade financeira de arcar com o compromisso assumido ao financiar a casa própria. Duplamente penalizada, essa mesma população vive sob o risco constante de execução das hipotecas, desconsiderada a complexidade de fatores socioeconômicos que podem comprometer a renda familiar.

Em relação à política habitacional, Rolnik (2015) identifica um enfraquecimento globalizado do ideário da moradia como política social e direito humano e a substituição da ação pública pela coordenação privada de mercantilização de moradias. Segundo Ribeiro (2021), o cenário anterior da produção habitacional se baseava na atuação de empresas locais e

familiares, com maior capacidade de adaptação às especificidades locais, enquanto o Estado financiava a construção de conjuntos habitacionais.

A partir da aprovação da Lei nº 11.977/2009, os subsídios para fomento da indústria da construção civil, que se encontrava em momento de crise econômica, passaram a atrair empresas estrangeiras e acarretaram fusões, aquisições e aberturas de capitais na bolsa de valores de construtoras nacionais (RIBEIRO, 2021). Do outro lado, a ação pública também se modificou, de modo que os recursos públicos passaram a subsidiar um percentual do financiamento imobiliário contratado pelas famílias.

Com o PMCMV, o mercado imobiliário formal, historicamente segmentado e voltado a públicos de média e alta renda, passou a ofertar produtos para a população de baixa renda. Contudo, a fim de garantir rentabilidade do modelo e maximizar o lucro, tem-se a reprodução em massa de projetos arquitetônicos *standartizados* e de baixa qualidade, em terrenos desvalorizados e distantes, e cuja ocupação demanda, por vezes, alteração da legislação urbanística para a extensão do perímetro urbano e captura de áreas anteriormente categorizadas como rurais.

Da mesma forma que as áreas menos valorizadas atendem a interesses mercadológicos específicos, as áreas urbanas mais valorizadas, em razão de localização e infraestrutura, também cumprem, sob a ótica da dominância financeira, o propósito de abrigar o uso que lhe for mais rentável. Considerando a conclusão de Abramo (2007) sobre a temporalidade das centralidades urbanas e os processos cíclicos de valorização e desvalorização, a necessidade de abertura de novas fronteiras urbanas para a expansão do mercado imobiliário se torna uma ameaça constante de espoliação de ativos territoriais em comunidades de baixa renda (ROLNIK, 2015).

No que tange à regularização fundiária, mais especificamente aos programas de titulação, o modelo centrado na legalização da propriedade privada individual favorece a destinação de áreas ao investimento seguro de capital por ser insuficiente para proteger a permanência de comunidades. A ausência de títulos de propriedade não é causa única nem solução para a crise da insegurança da posse, embora esse argumento seja apropriado pelo discurso de crescimento econômico e redução de pobreza. A insegurança da posse é um fenômeno amplo e complexo, cuja manifestação envolve o abandono compulsório de territórios em razão de projetos de infraestrutura, exploração econômica, expansão de áreas de mineração ou agronegócio, megaeventos, conflitos armados, etc. (ROLNIK, 2015).

Nesse sentido, o risco não se restringe à gradual remoção mercadológica, mas o próprio Estado, em sua ação empreendedora, dispõe de mecanismos de despossessão e desapropriação

como forma de incrementar ganhos do município. Rolnik (2015, p. 228) argumenta que “é na diferença entre o que é pago para seus ocupantes para ‘liberar’ a terra e a expectativa de seu rendimento futuro que reside a base do sucesso dessa forma de urbanismo especulativo”. As Parcerias Público-Privadas – PPPs e as Operações Urbanas Consorciadas – OUCs são exemplos de associações com agentes privados cuja implementação, contrariamente às diretrizes dispostas no Estatuto da Cidade¹⁸, usualmente implica o deslocamento de moradores, demonstrando a ressignificação de instrumentos de desenvolvimento urbano em prol de ganhos econômicos.

Grandes eventos esportivos sediados no Brasil, como a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016, motivaram intervenções urbanas que exemplificam como os preparativos de megaeventos acabam por culminar em despejos de populações de baixa renda para construção de complexos esportivos, alojamentos e vias públicas mediante projetos de reabilitação urbana. Complementa Rolnik:

A importância que se concede à criação de uma nova imagem internacional da cidade como parte integrante da preparação dos jogos supõe a eliminação de manifestações de pobreza e subdesenvolvimento. Isso ocorre predominantemente por meio de projetos de reurbanização que dão prioridade à construção de um espaço constituído por produtos imobiliários de fácil identificação e leitura no mundo corporativo (ROLNIK, 2015, p. 245).

Maricato (2014) avalia o processo de gentrificação e expansão horizontal da periferia do Rio de Janeiro impulsionado pelo *boom* imobiliário ocorrido no período de preparação dos eventos esportivos, que tem como um de seus maiores símbolos o Projeto Porto Maravilha, OUC amplamente analisada pela literatura que objetivou revitalizar a região portuária da capital fluminense. Estima-se a transferência de cerca de 40 mil pessoas das áreas mais centrais (favelas) para periferias metropolitanas, algumas situadas a mais de 70km de distância.

O caso do Rio de Janeiro se tornou emblemático no contexto brasileiro, embora represente apenas um exemplo de manifestação da crise de insegurança da posse. Ao redor do mundo, Rolnik (2015) traz exemplos de populações deslocadas compulsoriamente por motivos diversos, inclusive desastres naturais, utilizados, por vezes, como oportunidades para capturar terras e implementar transformações urbanas sob o argumento de se “reconstruir melhor”¹⁹.

¹⁸ As Operações Urbanas Consorciadas têm suas diretrizes gerais dispostas entre os artigos 32 e 34-A do Estatuto da Cidade, que prevê participação de moradores e usuários permanentes no planejamento das intervenções, possibilidade de regularização de construções, valorização ambiental, programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, representação da sociedade civil no controle da operação, entre outras medidas.

¹⁹ Entre tantos outros, aponta-se o caso de Porto Príncipe, no Haiti, onde mais de 220 mil pessoas atingidas pelo terremoto de 2010 viviam em acampamentos sob ameaças de remoções e impossibilitadas de reconstruir suas casas que se localizavam em favelas ocupadas informalmente; de New Orleans, nos Estados Unidos, onde o número de

Portanto, diferentes fatores motivam o deslocamento compulsório de populações. De maneira geral, observa-se a somatória de interesses sobre áreas ocupadas – formal ou informalmente – e a vulnerabilidade socioeconômica de moradores que encontram mais dificuldades de defender, em âmbito jurídico, seus direitos de ocupação e propriedade. A renda e o acesso à educação e à judicialização são determinantes para se identificar comunidades mais ou menos suscetíveis à espoliação de ativos territoriais, uma situação de nítida assimetria de poder.

Embora as discussões até aqui apresentadas tenham focalizado as ocupações informais e os processos de regularização de áreas ocupadas em decorrência de processos históricos de segregação e de falta de acesso à moradia, destaque-se que a ocupação ilegal de terras não é um fenômeno restrito às populações de baixa renda. No contexto brasileiro, e especialmente no caso do Distrito Federal, as ocupações de média e alta renda para fins habitacionais têm reconfigurado territórios e indicado novos vetores de expansão urbana e desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, instrumentos e políticas de regularização fundiária também se tornam alvos de disputas na medida em que a legalização de ocupações atende a interesses distintos, a depender da população diretamente beneficiada, variando da possibilidade de extração de renda da terra à segurança da posse e ao direito à moradia. Em meio às disputas urbanas, as assimetrias de poder repercutem o grau de vulnerabilidade à despossessão e de tolerância às ocupações ilegais do solo por parte do Estado, com impactos diretos sobre a condução da política de regularização fundiária.

Essas reflexões permitem contextualizar e subsidiar o aprofundamento no caso do Distrito Federal, uma vez que suas peculiaridades não o distanciam do cenário global de dominância financeira, havendo interesses econômicos determinantes no processo de expansão urbana e de regularização fundiária.

unidades habitacionais públicas sofreu redução ao longo da reconstrução pós-furacão Katrina, com priorização de projetos de requalificação destinados a rendas e usos mistos, inviabilizando o retorno de moradores a suas residências legalizadas; ou do Sri Lanka e das Maldivas, países afetados pelo *tsunami* no Oceano Índico, em 2004, cujas áreas costeiras ou determinadas ilhas foram consideradas impróprias para habitação e retorno de moradores, por motivos de segurança, ao passo que essa restrição não se estendeu aos complexos hoteleiros implantados após o *tsunami* como parte de projetos para fomento do turismo (ROLNIK, 2015).

3. ANTECEDENTES DA CONFORMAÇÃO TERRITORIAL DA NOVA CAPITAL

A transferência da capital brasileira implicou, antes mesmo de sua efetivação, transformações no Planalto Central. A interiorização da sede do poder político nacional fomentou o desenvolvimento de regiões pouco ocupadas e majoritariamente rurais. A nova capital passou a influenciar o mercado de terras, que se aquecia diante da expectativa de valorização das áreas que pertenciam ou circundavam o quadrilátero demarcado no Estado de Goiás.

A compreensão do processo de formação e expansão urbana de Brasília pressupõe resgatar informações sobre os antecedentes de sua construção. Busca-se demonstrar as repercussões da decisão política sobre o uso das terras rurais que viriam a ser desapropriadas, dando início a conflitos fundiários e dinâmicas especulativas que reverberam até os dias atuais.

Igualmente relevante é compreender como os preceitos modernistas e a concepção urbanística de Brasília exerceram influência nas dinâmicas territoriais do Distrito Federal, considerando não apenas o projeto inicial, mas também seus desdobramentos e diretrizes voltadas a sua preservação, à ocupação do solo e ao desenvolvimento em nível regional.

3.1. A INFLUÊNCIA DO URBANISMO MODERNISTA

O desenvolvimento tecnológico que marcou a revolução industrial implicou a ruptura das dinâmicas socioeconômicas e culturais das cidades. Questionamentos e críticas globais à sociedade industrial suscitaram a reflexão de historiadores, economistas e políticos no século XIX. No século seguinte, o urbanismo viria a se consolidar como matéria específica de estudo, por meio da atuação dos arquitetos.

Monte-Mór (1981) aponta que a resposta à desordem urbana causada pelos novos modos de produção se efetivou, inicialmente, como disciplina despolitizada e simplista, cujas tentativas de organizar o espaço se alinhavam às ideologias dominantes. Nesse momento, o urbanismo se restringe a elementos físico-espaciais e passa a ser tratado segundo uma visão formal-estética. Ante a necessidade de “ordenar o espaço”, surgem diferentes correntes teóricas e modelos urbanísticos. Destaca-se a corrente progressista ou racionalista, representada por nomes como Le Corbusier e Tony Garnier, que exerceu grande influência no urbanismo brasileiro.

Em comum, os modelos propostos visavam solucionar os problemas urbanos por meio de projetos acabados, fundamentados na racionalidade geométrica e na eficiência funcional, a serem implementados em sua integralidade. A concepção atendia às necessidades do indivíduo-

tipo em detrimento das especificidades culturais e sociais das localidades de projeto, de modo que as soluções pudessem ser aplicadas em qualquer tempo, em qualquer lugar.

Na década de 1950, o modelo racionalista respondia às demandas políticas brasileiras. À medida que se estruturava uma nova ideologia de governo, pautada no desenvolvimentismo e na integração nacional, experimentavam-se os ensinamentos do urbanismo modernista em diferentes cidades planejadas. Segundo Pacheco (2020), o Brasil vivia um momento de avanço do capitalismo, o que exigiu a expansão do território urbanizado para atendimento das demandas da indústria local.

Em 1956, foi lançado o edital do Concurso Nacional para o Plano Piloto da Nova Capital do Brasil, que deveria abranger o traçado básico da cidade e a indicação de seus principais elementos estruturantes. Quanto ao julgamento das propostas, Costa (2002) esclarece que balizaram o júri aspectos referentes à localização, ao zoneamento, à articulação do sistema viário e ao destaque e identidade dos edifícios administrativos, com pouca importância despendida aos estudos técnicos e estatísticos. Como parâmetro, estabeleceu o júri que a função administrativa deveria ser a principal característica da capital, grandiosa e diferente de qualquer outra cidade.

Verifica-se, tanto no projeto vencedor de Lucio Costa quanto nos outros 25 projetos apresentados, ampla adesão aos preceitos do urbanismo modernista expressos na Carta de Atenas, redigida por Le Corbusier, em 1941. O documento resultou das discussões ocorridas no 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna – CIAM, em Atenas, em 1933. A Carta expressa uma série de críticas às cidades industriais, nas quais as habitações, ao sentir de Le Corbusier, eram precárias, aglomeradas, insalubres e desprovidas de elementos básicos, como luz do sol e ventilação.

O diagnóstico subsidiou a formulação de diversas recomendações para o urbanismo, cuja função seria suprir necessidades básicas, a começar pela saúde, dependente de acesso a elementos naturais. Nesse sentido, Le Corbusier (1993) apresenta o postulado do 4º CIAM: o sol, a vegetação e o espaço são as três matérias-primas do urbanismo. Tecem-se críticas às altas densidades²⁰, à falta de áreas verdes e à distribuição do solo urbano de acordo com interesses e circunstâncias momentâneas, como a destinação de áreas menos favorecidas ou menos desejadas às populações formadoras da mão de obra comum.

Com base em quatro funções principais – habitar, trabalhar, recrear-se e circular –, são estabelecidos alguns elementos para o ordenamento urbano: zoneamento; separação de vias de

²⁰ Estipulam-se, como admissíveis, densidades entre 250 e 300 habitantes por hectare.

circulação de acordo com o usuário ou modal de transporte²¹; negação do quarteirão tradicional e das habitações ao longo das ruas; liberação do solo por meio de construções elevadas e adequadamente distanciadas para o aumento das superfícies verdes, entre outros. Indica-se a necessidade de rígida legislação urbanística, denominada na Carta como Estatuto do Solo, com definição precisa do zoneamento, densidades e usos, reservas de áreas livres e demais itens necessários para erradicar o caos da cidade industrial.

Além da filiação dos projetos apresentados no concurso às soluções do urbanismo funcionalista e aos princípios da Carta de Atenas, Ficher e Palazzo (2005) pontuam outros paradigmas urbanísticos que perduraram, com ampla aceitação, até meados da década de 1950 e início da década de 1960, muitos decorrentes de experiências inglesas em planejamento urbano. Os autores destacam a composição monumental, que dispõe de recursos herdados desde o século XVII, como eixos reguladores, organização geométrica, marcação de pontos focais, disposição regrada de volumes, entre outros.

Ainda, merece destaque o paradigma do rodoviarismo, que suscitou o emprego generalizado de soluções voltadas aos veículos motorizados de alta velocidade, como a construção de vias expressas e viadutos. O transporte rodoviário viabilizou e possui estreita relação com o também paradigma dos subúrbios e das cidades-satélites (além de suas variações, como as *garden cities*, e as *new towns*). Em comum, propõe-se o crescimento urbano descentralizado a fim de controlar a densidade e a população da metrópole industrial polarizadora, especialmente Londres, berço de diversas experiências que se tornaram referências para o planejamento urbano e regional da época.

Quanto às cidades-satélites, Ficher e Palazzo (2005) e Derntl (2020a) fazem referência a Ludwig Karl Hilberseimer, que, na década de 1920, defendia a existência de bairros residenciais afastados e vinculados a uma cidade central, onde se concentrariam as atividades econômicas e os principais postos de trabalho. Posteriormente, aprimora-se o conceito quando da elaboração do Plano de Londres para o pós-guerra, em 1944, no qual são propostas oito cidades-satélites, as *new towns*. Em linhas gerais, as *new towns* se organizavam em unidades de vizinhança e, embora mantivessem vínculo com Londres, deveriam abrigar diferentes grupos

²¹ Le Corbusier refere-se especialmente à necessária separação de veículos e pedestres, como se observa do trecho a seguir: “(...) As calçadas, criadas no tempo dos cavalos e só após a introdução dos coches, para evitar os atropelamentos, são um remédio irrisório desde que as velocidades mecânicas introduziram nas ruas uma verdadeira ameaça de morte. A cidade atual abre as inumeráveis portas de suas casas para essa ameaça e suas inumeráveis janelas para os ruídos, as poeiras e os gases nocivos, resultantes de uma intensa circulação mecânica.” (LE CORBUSIER, 1993, item 27).

sociais e contar com postos de trabalho, serviços e comércio, o que as caracterizariam como núcleos autônomos, e não cidades-dormitório dependentes do núcleo principal.

Não é objetivo deste estudo analisar os modelos urbanísticos ora citados ou detalhar suas bases teóricas a fim de diferenciá-los com profundidade. Contudo, é relevante compreender como esse conjunto de referências exerceu influência na concepção urbana de Brasília, bem como em decisões posteriores acerca de sua gestão territorial e expansão. Derntl (2020a) considera a associação de Brasília apenas aos princípios da Carta de Atenas um “lugar-comum”, que desconsidera um conjunto mais amplo de influências.

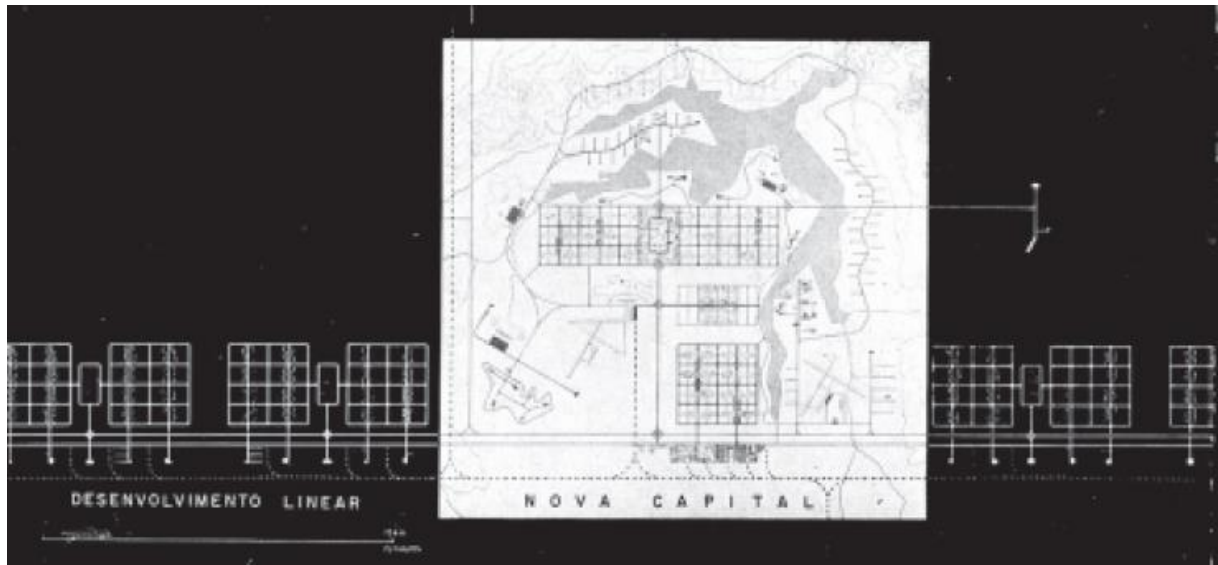
Vale destacar um ponto de divergência entre o postulado de Le Corbusier e o paradigma das cidades-satélites. A Carta de Atenas, embora estabeleça a setorização e o isolamento de algumas atividades, como as indústrias, defende a proximidade entre moradia e trabalho, com distâncias reduzidas ao mínimo, e faz críticas aos subúrbios e à cidade-jardim.

A era do maquinismo é caracterizada pelo subúrbio, área sem traçado definido, onde são jogados todos os resíduos, onde se arriscam todas as tentativas, onde se instalam em geral os artesanatos mais modestos, com as indústrias julgadas de antemão provisórias, algumas das quais, porém, conhecerão um crescimento gigantesco. (...) **Desse subúrbio doente, onde a função distância-tempo suscita uma difícil questão que continua sem solução, alguns procuram fazer cidades-jardins. Paraísos ilusórios, solução irracional.** O subúrbio é um erro urbanístico, disseminado por todo o universo e levado a suas conseqüências extremas na América. Ele se constitui em um dos grandes males do século. (LE CORBUSIER, 1993, item 20, grifo nosso).

Mais à frente, Le Corbusier ratifica sua crítica sob o viés econômico e aponta que os subúrbios demandam do poder público investimentos em infraestrutura pelos quais não terão capacidade de gerar contribuição ou contrapartida para a coletividade, dada a usual baixa densidade e pouca exploração do solo. Nesse sentido, para evitar que esses núcleos urbanos se tornem uma carga para a cidade, defende que “é antes do nascimento dos subúrbios que a administração deve apropriar-se da gestão do solo que cerca a cidade para assegurar-lhe os meios para um desenvolvimento harmonioso” (LE CORBUSIER, 1993, item 21).

No entanto, quanto ao modelo de expansão urbana, observa-se a adesão de projetos participantes do concurso para a escolha da nova capital ao paradigma da cidade-satélite, com soluções de crescimento baseadas na dispersão de núcleos urbanos residenciais. A título exemplificativo, Boruch Milmann, João Henrique Rocha e Ney Gonçalves, autores do projeto classificado na segunda colocação (Figura 1), propuseram a expansão de sua capital por meio da construção de cidades-satélites ao longo de um eixo linear de circulação rodoviária e ferroviária, as quais contariam com centro cívico e administrativo próprios, além de comércio e serviços locais.

Figura 1 - Esquema de expansão urbana da proposta de Boruch Milmann e equipe, com a reprodução de cidades-satélites, duas a duas, ao longo de um eixo linear.

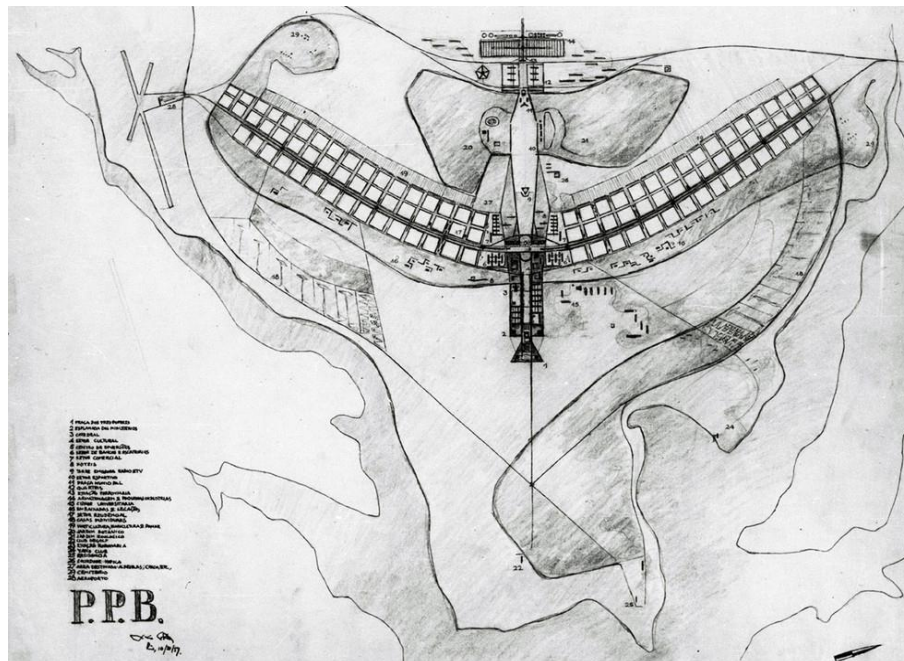


Fonte: Tavares, 2014.

A seu turno, o Plano Piloto de Lucio Costa (Figura 2) não indica soluções de crescimento ou de desenvolvimento a nível regional. No item 17 do Relatório do Plano Piloto de Brasília, o urbanista evidencia a intenção de que o projeto abrigasse toda a população, com acolhimento de diferentes grupos sociais por meio da atribuição de diferentes faixas de preços a determinadas quadras, como se observa a seguir:

E seja como for, as diferenças de padrão de uma quadra a outra serão neutralizadas pelo próprio agenciamento urbanístico proposto, e não serão de natureza a afetar o conforto social a que todos têm direito. Elas decorrerão apenas de uma maior ou menor densidade, do maior ou menor espaço atribuído a cada indivíduo e a cada família, da escolha dos materiais e do grau e requinte do acabamento. Neste sentido deve-se impedir a enquistação de favelas tanto na periferia urbana quanto na rural. **Cabe à Companhia Urbanizadora prover dentro do esquema proposto acomodações decentes e econômicas para a totalidade da população.** (IPHAN, 2018, p. 38, grifo nosso).

Figura 2 - Plano Piloto de Lucio Costa, 1957.



Fonte: Arquivo Público do DF.

Os comentários feitos pelo júri acerca da proposta de Lucio Costa já indicam as cidades-satélites como solução de expansão para um momento futuro, frente à limitação de tamanho do Plano Piloto. Entre as críticas, o júri menciona a “não especificação do tipo de estradas regionais, especialmente com relação a possíveis cidades-satélites”, e, entre as vantagens, pontua-se que “o tamanho da cidade é limitado: seu crescimento após 20 anos se fará (a) pelas penínsulas e (b) por cidades-satélites” (IPHAN, 2018, p. 46).

A percepção de que o Plano Piloto possuiria uma limitação de tamanho sugere a preocupação de preservar sua forma original. Ou seja, o projeto não aceitaria expansão por adensamento ou criação de áreas contíguas aos seus limites originais. Nessa esteira, tão logo se inicia a construção de Brasília, surgem os primeiros satélites. Antes mesmo da inauguração da cidade, a reserva de terras para os servidores públicos que viriam ocupar a cidade administrativa evidenciou que a “totalidade da população” não contemplava o contingente de trabalhadores migrantes. Ficher e Palazzo (2005) assim discorrem sobre o surgimento das cidades-satélites do DF:

Além de a grande maioria dos projetos para o plano piloto evidenciar a intenção de aplicar essa alternativa para a expansão da futura cidade de Brasília, o surgimento de um sistema satélite, no Distrito Federal, data já do período de construção da nova Capital. E assim foi tanto pela regularização de aglomerações espontâneas e acampamentos de obras, quanto por iniciativas oficiais, como o Cruzeiro (1957), cujo projeto é atribuído ao próprio Lucio Costa. **Na cidade real, a distinção entre espaço monumental e tecido banal não se resolveu em uma proximidade de contrários, porém no distanciamento entre um plano piloto sacralizado e cidades-satélites de**

menor expressão urbanística e arquitetônica. (FICHER e PALAZZO, 2005, p. 61, grifo nosso).

Não por coincidência, a gestão urbana de Brasília reafirmava influências inglesas do pós-guerra, especialmente em relação ao modo de expansão. De acordo com Derntl (2020a), vários profissionais do quadro da Companhia Urbanizadora da Nova Capital – Novacap estudaram e trabalharam em Londres, onde puderam experimentar os princípios de planejamento urbano e regional então em voga²².

Ressalte-se, no entanto, que as reais cidades-satélites construídas não representam exatamente aquelas previstas para a expansão de um hipotético Plano Piloto ocupado. Extraí-se essa conclusão da fala de Lucio Costa, em 1974, em sua participação no I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília, no Senado Federal. No trecho abaixo, o urbanista esclarece como se esperava que o desenvolvimento regional decorresse da implantação de Brasília e como a prática ocorreu de modo inverso. Fica clara, ainda, a diretriz de preservação da matriz, em referência ao Plano Piloto, e a necessidade de evitar conurbações.

O crescimento da cidade é que ocorreu de forma anômala. Houve a inversão que todos conhecem, porque o Plano estabelecido era para que Brasília se mantivesse dentro dos limites para os quais foi planejada, de 500 a 700 mil habitantes. Ao aproximar-se destes limites, então, é que seriam planejadas as Cidades-Satélites, para que estas se expandissem ordenadamente, racionalmente projetadas, arquitetonicamente definidas. Este era o Plano proposto. Mas ocorreu a inversão, porque a população a que nos referimos, aqui ficou, e surgiu o problema de onde localizá-la. (...) **Como consequência, os núcleos se transformaram em verdadeiras cidades, as chamadas Cidades-Satélites, que tomaram o lugar das Cidades-Satélites que deveriam ocorrer. (...) Precisamos é prever áreas adequadas para a expansão da Cidade, de forma a impedir – isto é fundamental – que ela se faça ao longo das vias de conexão com as denominadas Cidades-Satélites, emendando tais núcleos à matriz, ao chamado Plano-Piloto, o que seria desastre.** (TAMANINI, 2003b, p. 244-245, grifos nossos).

Ernesto Silva ratifica essa distinção entre as cidades-satélites em um depoimento, de 1987, resgatado por Derntl (2020a, p. 126), no qual se critica a forma como esses núcleos urbanos se desenvolveram. Silva defende as cidades-satélites inspiradas nas *new towns*, independentes e com oferta de empregos, o que não ocorria em Taguatinga, que, por não ter vida própria, não deveria ser considerada uma cidade-satélite.

Os paradigmas e princípios da doutrina urbanística modernista, amplamente praticada até os anos de 1960, passaram a ser questionados com maior ênfase na década de 1970. Nesse

²² A autora cita Jayme Zettel, pós-graduado em Projeto Urbano pela *London British Council* e chefe do Departamento de Urbanismo da Novacap nos primeiros anos da capital; Gladson da Rocha, autor do projeto urbanístico da cidade-satélite do Gama e com participação em projetos de *new towns*, pelo Ministério da Habitação e Governo Local de Londres; Harry Cole, que trabalhou no Departamento de Arquitetura da *University College London* e integrou, posteriormente, o quadro de profissionais da Novacap; além de William Holford, presidente do júri do concurso de projetos para a nova capital.

momento, as *new towns* perdem o protagonismo no planejamento urbano inglês, que passa a se dedicar às intervenções em centros urbanos. No contexto das cidades norte-americanas, Jane Jacobs (2007) discute como os planos racionalistas se contrapõem ao movimento espontâneo de formação da cidade real e lança duras críticas sobre a teoria urbanística ortodoxa²³, referindo-se aos modelos modernistas que se tornaram emblemáticos. A autora defende que as cidades têm necessidade de uma diversidade de usos densa e complexa, que propicie sua sustentabilidade econômica e social. Em contraponto, afirma que os dogmas do urbanismo modernista, como a intensa setorização e a “aversão à rua”²⁴, tão presentes na Carta de Atenas, contribuem para a construção de uma “anticidade”.

Passados mais 60 anos, é fato que a experiência urbanística de Brasília se tornou simbólica e mundialmente reconhecida por concretizar os preceitos do urbanismo modernista, cujas soluções superavam as intervenções de cunho sanitarista e embelezador comumente empregadas nas cidades brasileiras até então. A completude da proposta vencedora atendia à necessidade de que a construção ocorresse em tempo recorde, de forma que a cidade logo se tornasse irreversível.

Em contrapartida, a inexistência de um sólido plano de desenvolvimento regional e a estrutura urbana dispersa e rarefeita da cidade construída – Plano Piloto e cidades-satélites – associadas ao discurso preservacionista, à concentração de investimento em áreas centrais e ao não atendimento da demanda habitacional da população de menor renda, entre outros fatores, formaram um quadro propício à ocupação informal de terras.

Resgatar algumas influências do urbanismo praticado na década de 1950 esclarece aspectos projetuais de Brasília que repercutem na dinâmica urbana e social da cidade em seus dias atuais. No entanto, as origens da informalidade fundiária habitacional do Distrito Federal remontam a múltiplos fatores. Destacamos o papel da especulação imobiliária, iniciada quando a transferência da capital ainda era uma mera expectativa. A preocupação acerca da valorização e da transferência de domínio das terras já se manifestava em períodos anteriores ao governo

²³ São alvos de suas críticas: Ebenezer Howard, autor da proposta da Cidade Jardim, em 1898, um núcleo urbano que não deveria ultrapassar 30 mil habitantes cercado por um cinturão verde; Le Corbusier, que propôs, na década de 20, a *Ville Radieuse*, uma cidade formada por arranha céus dentro de um parque, tendo o solo livre e a circulação de veículos e pedestres separadas; e Daniel Burnham, líder da proposta *City Beautiful*, que previa a localização de edifícios monumentais em torno de bulevares e parques, apresentada na Exposição de Chicago, 1893.

²⁴ A autora esclarece que, em comum, os modelos modernistas não tomam a rua como unidade básica do traçado urbano, mas as quadras ou superquadras. Aponta que se consolidou a ideia de que a rua é um lugar ruim e que as casas devem estar afastadas delas e voltadas para dentro, para uma área verde cercada. Esse afastamento da rua estaria intimamente ligado à sensação de insegurança e à busca por tipologias cercadas.

de Juscelino Kubitscheck – JK, o que torna relevante avaliar os antecedentes do projeto mudancista.

3.2. TRANSFERÊNCIA DA CAPITAL E VALORIZAÇÃO DA TERRA

Costa e Steinke (2014) resumem a transferência da capital brasileira a três fatores: momento de redefinição da acumulação capitalista e da regionalização interna no Brasil; ideologia nacionalista e desenvolvimentista do governo JK; e influência do pensamento geopolítico, cuja centralidade estava na defesa do país.

No entanto, a ideia de transferir a capital para o interior do país remonta a eventos muito anteriores ao governo de JK, ainda no período colonial. A implementação desse ambicioso projeto ocorreu em diversas etapas, cujo avanço dependia do cenário político e da atuação de agentes que defendiam a ocupação de um interior pouco povoado e desconectado dos grandes centros econômicos, concentrados majoritariamente no litoral.

Tavares (2014) destaca a atuação enfática do Marques de Pombal, em meados de 1761, de Hipólito da Costa, entre 1808 e 1823, e de José Bonifácio, em 1821, na construção do discurso da interiorização, que resultou nas primeiras expedições para levantamento físico e cartográfico da região central do país. Trata-se de personalidades que contribuíram para o movimento que culminou na oficialização do projeto de transferência da capital, constante do art. 3º da Constituição Federal de 1891, a primeira da recém-proclamada República.

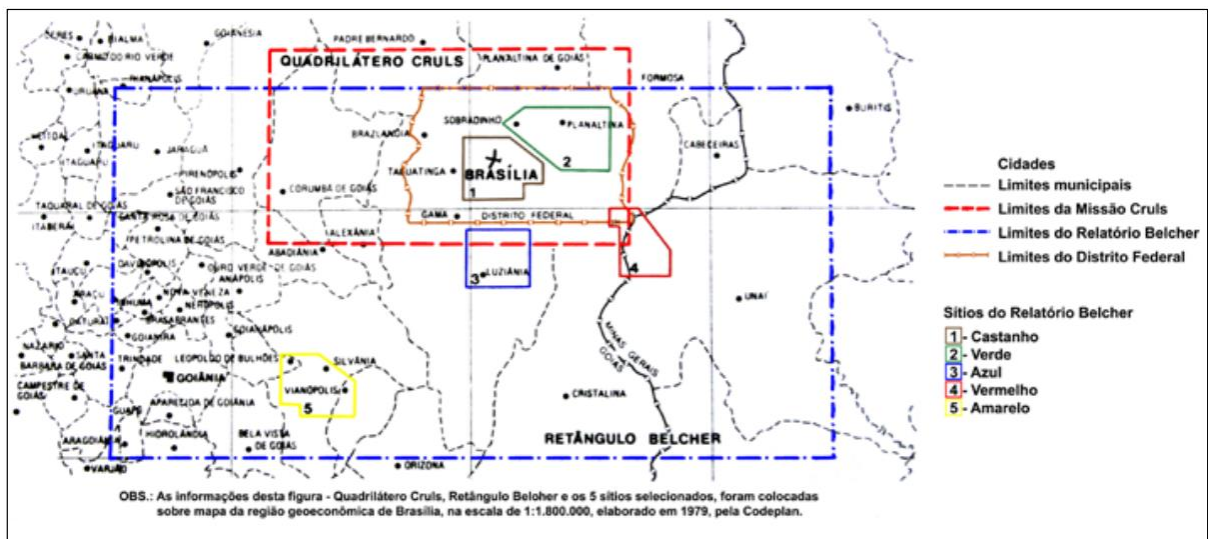
A demarcação do quadrilátero com área de 14.400 km², indicada no texto constitucional, resultou da empreitada liderada por Luiz Cruls, registrada no Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central, em 1894. A partir de então, diversos acontecimentos fortaleceram o desejo mudancista e o comando acerca da transferência se manteve nas subsequentes Constituições de 1934, 1937 e 1946.

Em 1946, a Comissão de Estudos para a Localização da Nova Capital do Brasil, presidida pelo General Djalma Polli Coelho, inicia seus trabalhos e, em 1948, é publicado seu Relatório Técnico. O documento recomenda a ampliação da área do quadrilátero Cruls de 14.400 km² para 77 mil km² e esclarece que a medida possibilitaria ao novo Distrito Federal tornar-se autossuficiente em termos de provisão de necessidades básicas da população. Segundo Tavares (2014), a expansão da área demarcada evidenciaria interesses políticos e econômicos regionais de aproximar a nova capital de outros estados.

Em 1953, a Lei nº 1.803 autoriza o Poder Executivo a elaborar estudos definitivos sobre a localização da nova Capital da República e impõe prazo de três anos para sua conclusão. A

norma delimita uma população de 500.000 habitantes e área aproximada de 5.000 km², contrariando a recomendação da comissão de Polli Coelho. Daí decorre a contratação da empresa *Donald J. Belcher and Associates*, em 1954, que realizou o levantamento aerofotográfico e a análise de cinco potenciais sítios, denominados por cores: amarelo, azul, verde, vermelho e castanho, distribuídos em uma área de exploração de aproximadamente 50 mil km² (Figura 3).

Figura 3 - Demarcação do Quadrilátero Cruls e do Retângulo Belcher.



Fonte: Codeplan.

Entre os aspectos e as potencialidades de cada localidade, a ocupação da terra foi objeto de análise com vistas ao levantamento das propriedades rurais e registro de suas condições reais por meio de recobrimento fotográfico. O relatório registra a preocupação de fornecer ao governo brasileiro “incontestável prova da extensão da terra, de sua utilização na época e, o que é mais importante, de sua utilização potencial em um programa de desenvolvimento agrícola” (BELCHER *et al*, 1956, p. 77).

A indicação do Sítio Castanho como o mais adequado para abrigar o novo Distrito Federal considerou, além dos fatores geográficos, o custo da terra a ser desembolsado nos processos de desapropriação e pelos direitos de servidão, decorrentes da abertura de novas estradas. Quanto ao fator econômico, a equipe técnica concluiu que o sítio escolhido era favorável e superado apenas pelo sítio vermelho, próximo a Unai, para o qual se estimavam as menores indenizações.

Estudos subsequentes²⁵ se encarregaram de detalhar, mapear e demarcar o quadrilátero de 5.814 km², além de definir as primeiras diretrizes urbanísticas e iniciar as desapropriações. Encerram esse ciclo preparatório a criação da Novacap, em 19 de setembro de 1956, e a publicação do edital do concurso nacional do Plano Piloto, em 30 de setembro de 1956.

A transferência impactaria diretamente sobre os municípios que cederiam área para a demarcação da capital e especialmente sobre os proprietários de terras. Ao passo que o Estado buscava meios de garantir o pagamento de quantias “justas”, a mera expectativa sobre a escolha de determinado sítio suscitava a especulação imobiliária e atraía fluxos migratórios.

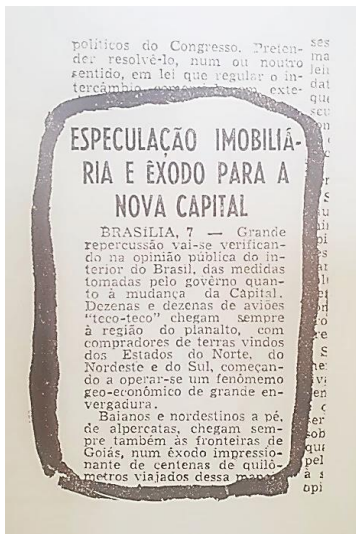
A Lei nº 2.874/1956 demarcou os limites do Distrito Federal e impôs uma medida, em seu art. 28, que parece visar ao controle das negociações de terras. Em seus termos, as propriedades rurais inferiores a 20 hectares e localizadas até 30 quilômetros do perímetro do novo Distrito Federal só poderiam ser registradas e comercializadas “depois de dotados os logradouros públicos de tais loteamentos dos serviços de água encanada, luz elétrica, esgotos sanitários, meios-fios e pavimentação asfáltica” (BRASIL, 1956).

A preocupação expressa no Relatório Belcher sobre a utilização das terras e os custos indenizatórios não projetavam apenas uma iminente situação, mas decorria de iniciativas anteriores de loteamento e comercialização da terra que ganhavam força desde a demarcação do Quadrilátero Cruls. Segundo Tavares (2014), o lançamento da pedra fundamental, em 1922, marcou o início de processos especulativos que não se restringiam apenas à área demarcada, mas também exerciam influência sobre o mercado imobiliário de cidades próximas, a exemplo de Goiânia. O autor cita, como exemplo, um projeto de parcelamento registrado em um cartório de Planaltina, em 1927:

O segundo episódio similar de que se tem conhecimento foi a elaboração de um conjunto de projetos de parcelamentos, em Planaltina, promovido pelo seu intendente, Deodato Louly. Esse conjunto de projetos tinha traçados muitos similares, dos quais identificamos um, registrado em cartório de Planaltina, em 1927. Pelos registros, esse foi o primeiro plano privado, mas oficial, para Brasília, tendo sido elaborado por agentes imobiliários em decorrência da valorização da Fazenda do Bananal, área que se acha junto ao Retângulo Cruls. Portanto, consideramos que o primeiro projeto para a Nova Capital resultou da dinâmica imobiliária regional, da valorização da terra e sua negociação como produto de mercado. (TAVARES, 2014, p. 104).

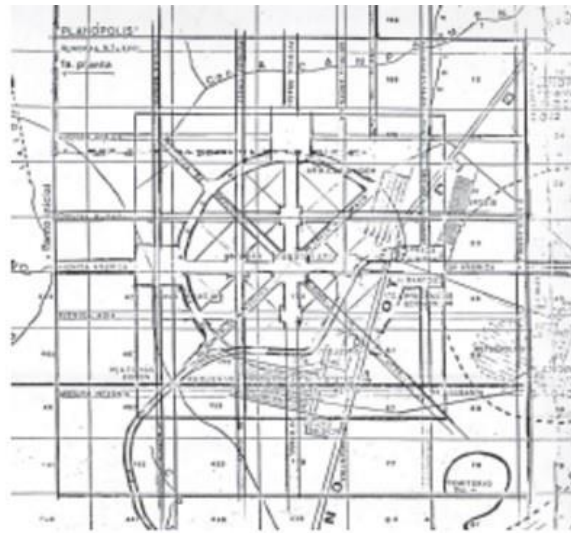
²⁵ Entre o final de 1954 e 1955, Tavares (2014) faz menção à Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal, à Subcomissão de Fixação de Critérios e Normas Técnicas, à Subcomissão de Planejamento Urbanístico e à Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital Federal.

Figura 4 - Recorte de jornal com notícia sobre a especulação imobiliária em Brasília.



Fonte: Tavares, 2014, p. 107.

Figura 5 - Detalhe do plano de "Planópolis", de 1927.



Fonte: Tavares, 2014, pg. 104.

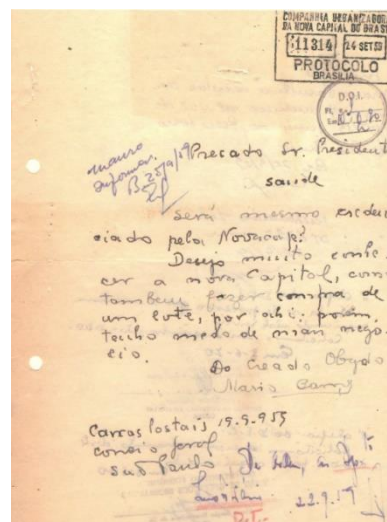
As terras da futura capital despertavam grande interesse e passaram a ser objeto de negociações de toda ordem. Lotes em Brasília eram ofertados como premiações em concursos e sorteios, práticas fraudulentas que levavam os “premiados” a pagarem pelo recebimento de supostas escrituras. Alguns desses registros foram compilados por Neiva (2011), que reuniu 51 cartas que contam histórias de quem vivenciou Brasília, antes mesmo de sua inauguração. Muitas cartas endereçadas ao então presidente Juscelino Kubitschek clamavam tão somente por oportunidades, como trabalho e moradia.

Figura 6 - Trecho de jornal com anúncio de terrenos em Brasília.



Fonte: NEIVA, 2011, p. 63.

Figura 7 - Carta à JK questionando anúncio de terrenos.

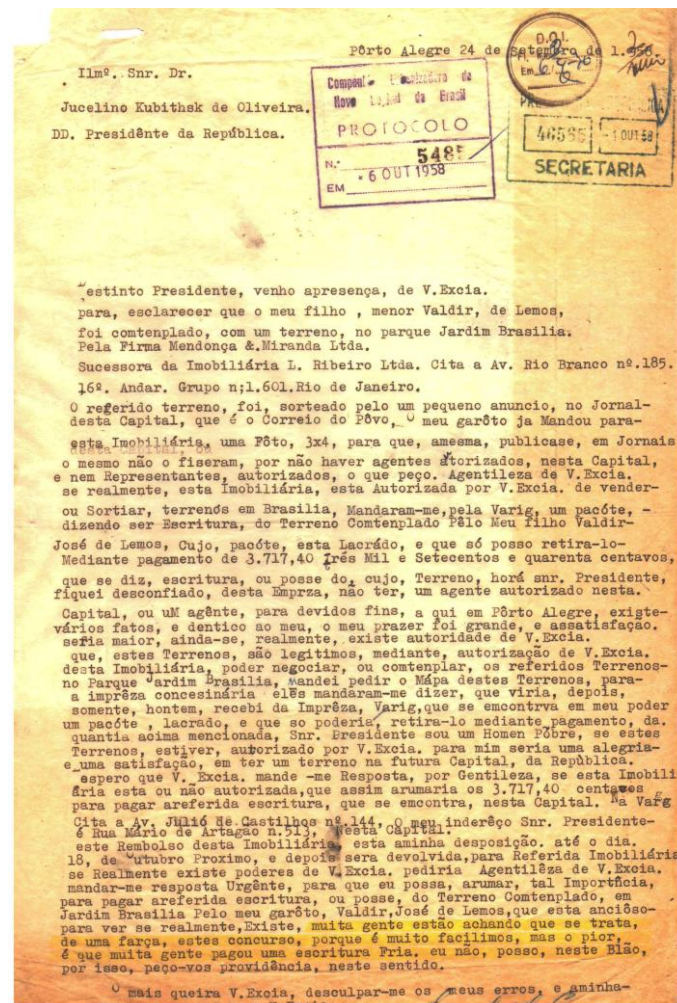


Fonte: NEIVA, 2011, p. 63.

“Prezado Sr. Presidente
Será mesmo credenciado pela Novacap?”

Desejo muito conhecer a nova capital, como também fazer compra de um lote, por ahí; porém tenho medo de mau negócio.” (NEIVA, 2011, p. 63)

Figura 8 - Carta à JK questionando sorteio de terreno em Brasília.



Fonte: NEIVA, 2011, p. 72.

“Destinto Presidente, venho a presença, de V. Excia. para, esclarecer que o meu filho, menor Valdir, de Lemos, foi comtemplado, com um terreno, no parque Jardim Brasília. Pela Firma Mendonça & Miranda Ltda.

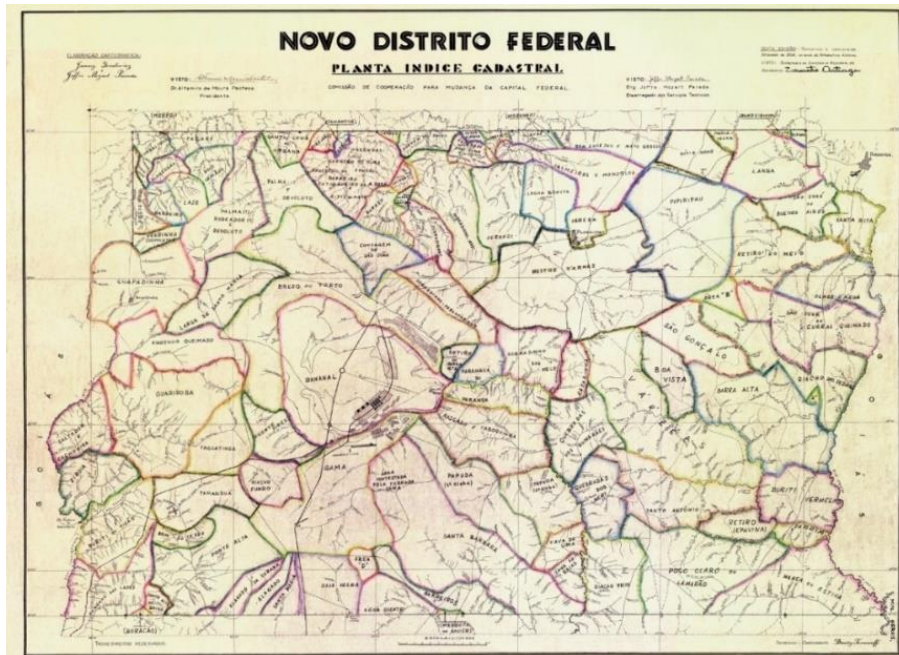
(...) O referido terreno, foi, sorteado pelo um pequeno anuncio, no Jornal desta Capital, que é o Correio do Pôvo (...) Mandaram-me, pela Varig, um pacóte, dizendo ser Escritura, do Terreno Comtemplado Pêlo Meu filho Valdir José de Lemos, Cujo, pacóte, esta Lacrado, e que só posso retirar-lo Mediante pagamento de 3.717,40 (...) muita gente estão achando que se trata, de uma farsa, estes concursos, porque é muito facilimos, mas o pior é que muita gente pagou uma escritura Fria.” (NEIVA, 2011, p. 72)

Em 1955, a fim de iniciar as desapropriações e viabilizar mais uma etapa necessária à transferência, o governo de Goiás instituiu a Comissão de Cooperação, presidida por Altamiro de Moura Pacheco, que se encarregou de fazer o levantamento das fazendas existentes na área demarcada. No mesmo ano, outros atos foram implementados pelo Estado de Goiás para subsidiar a transferência das terras para a União, a exemplo do Decreto estadual nº 480/1955,

que declara a necessidade e utilidade pública, para efeito de desapropriação, a área destinada à localização da nova capital. A medida confere finalidade pública às terras até então devolutas de modo a impedir sua alienação. Destaque-se também a aprovação do Orçamento da República para 1956, em novembro de 1955, que previa verba de 120 milhões de Cruzeiros para as despesas com as desapropriações.

Carvalho (1996) associa a decisão de desapropriar as áreas de todo o Distrito Federal, e não apenas aquelas necessárias à construção da zona urbana, ao objetivo de desestimular a compra em massa de propriedades rurais com vistas a sua valorização e renegociação, como afirma ter ocorrido na implementação do projeto urbanístico de Goiânia, de autoria de Atílio Côrrea Lima.

Figura 9 - Planta das propriedades rurais na área demarcada para o novo Distrito Federal.



Fonte: Arquivo Público do DF.

Silva²⁶ (2006) comenta sobre os baixos preços pagos pelos imóveis rurais e atribui às negociações de Altamiro de Moura Pacheco papel fundamental no convencimento de proprietários em prol da “causa da transferência da capital”. No mesmo sentido, de acordo com Magalhães (2004), lacunas legais nas cadeias dominiais combinadas com o levantamento de

²⁶ Ernesto Silva compôs a Comissão de Localização da Nova Capital do Brasil, presidiu a Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal e foi diretor da NOVACAP entre 1956 e 1961.

ilegalidades pretéritas dos proprietários e um apelo cívico²⁷ acarretavam o pagamento de valores irrisórios.

Contudo, em que pesem os esforços promovidos para garantir a desapropriação da integralidade da área demarcada, a iniciativa se mostrou apenas parcialmente bem-sucedida. Segundo Carvalho (1996), a precariedade dos títulos de propriedade, somada à urgência demandada, comprometeu o sucesso das desapropriações. Vieira Junior (2012), discorre sobre as dificuldades de aferição da cadeia dominial e informa que, à época, os limites dos imóveis eram comumente formalizados em registros paroquiais, por meio de mera declaração oral, conforme exigências da Lei de Terras, de 1850.

Carvalho (1996) faz uma compilação cronológica da legislação que dispõe sobre o domínio das terras que constituíram o Distrito Federal. Em linhas gerais, as terras devolutas foram incorporadas ao patrimônio da União por força do art. 3º da Constituição Federal de 1891 e do art. 2º da Lei nº 1.803/1953²⁸. Em seguida, a Lei nº 2.874/1956 autoriza o Poder Executivo a firmar acordos com o estado de Goiás com vistas às desapropriações, cuja efetivação implicava a transferência de domínio das terras, até então particulares, também para a União. Essa mesma norma determina ainda a transferência das áreas para a Novacap, a fim de integrar seu capital social²⁹.

Interpretações legais equivocadas acerca das sucessivas normas e transferências, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF e da Procuradoria-Geral da República – PGR, estagnaram os negócios imobiliários da capital. Sem especificar precisamente o período em que o entendimento perdurou, Carvalho (1996) informa que o Tribunal entendia que todos os imóveis da área demarcada, públicos ou particulares, já pertenceriam à União, a partir de 1891, por força do art. 3º da Constituição Federal.

Interpretava-se, portanto, “que ninguém era dono de nada” (CARVALHO, p. 43), como se houvesse ocorrido uma espécie de confisco. Isso tornaria as terras insuscetíveis à desapropriação, uma vez já pertencentes ao patrimônio federal. No entanto, o art. 3º referia-se

²⁷ Segundo o autor, as negociações se caracterizavam pelo tom coercitivo. Com base em depoimentos de juristas membros da Comissão de Cooperação, “seria extremamente patriótico cedê-las (as fazendas) aos poderes públicos estabelecidos” (MAGALHÃES, 2004, p. 134).

²⁸ A Lei autoriza o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a Localização da nova Capital da República e estabelece a demarcação de 5.000 km², que seriam incorporados ao patrimônio da União.

²⁹ Posteriormente, os imóveis passaram a constituir o patrimônio da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, nos termos da Lei nº 5.861/1972, que autoriza a sua criação, bem como o desmembramento e a transferência de atribuições da Novacap.

tão somente às terras devolutas, não abrangendo aquelas registradas em nome de particulares ou cuja cadeia sucessiva de posse houvesse sido reconhecida. Complementa Freitas (2013):

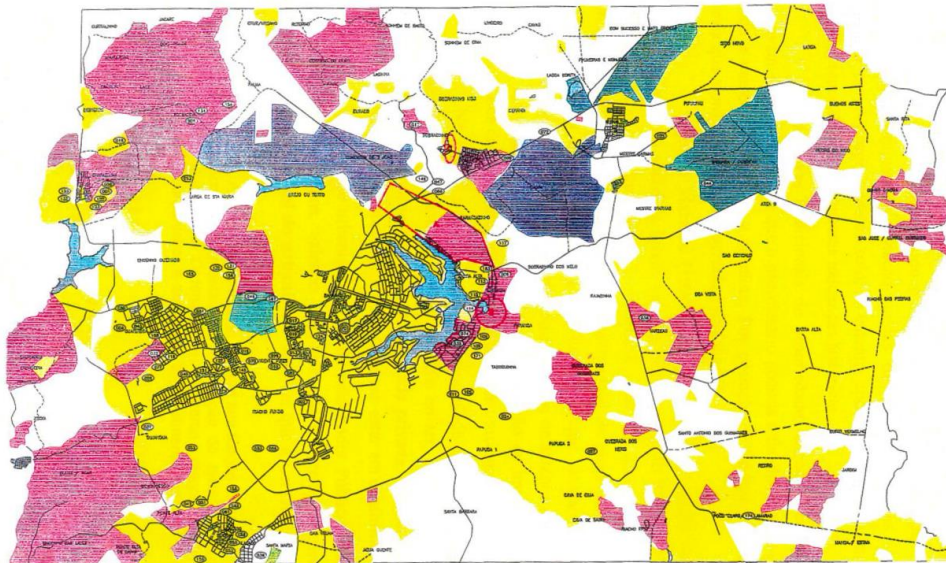
No período de 1960 a 1965, o GDF conseguiu desapropriar algumas áreas, mas, a partir daí, surgiram as primeiras dificuldades, visto que a Vara da Fazenda Pública começou a negar, ao GDF, o direito de desapropriação das terras. Quando a NOVACAP entrava na justiça para desapropriar determinada gleba, a justiça alegava falta de legitimidade da causa, pois não podia desapropriar uma área que já era da União desde a Constituição de 1891. (FREITAS, 2013, p. 62).

Como consequência, houve redução dos negócios imobiliários – formais – em razão do impedimento dos cartórios de lavrarem escrituras e formalizarem registros. Segundo o autor, alternativamente, os interessados passaram a lavrar escrituras em outros cartórios, que não de registro de imóveis, e a tomar posse em imóveis adquiridos, provocando os tribunais superiores para garantir o reconhecimento da propriedade privada e o direito ao registro de títulos³⁰.

Fortes *et al* (2007) informam sobre estudo da Terracap, de 1996, que identificou, à época, cerca de 51,4% das terras do DF como integralmente desapropriadas, 33,3% como particulares; 8,5% como desapropriadas parcialmente, também denominadas terras em comum, e sem definição precisa de quais parcelas são públicas ou privadas; e 6,8% como ainda em processo judicial de desapropriação (

Figura 10). Apesar de sua incompletude, as desapropriações permitiram a formação de um banco de terras administrado pela Novacap, até sua transferência para a Terracap, em 1972.

Figura 10 - Mapa da situação fundiária do DF em 1995, com indicação das terras integralmente desapropriadas (amarelo), desapropriadas em comum (vermelho) e não desapropriadas (branco)³¹.



³⁰ A tese passou a ser refutada pelo Supremo Tribunal Federal, com conseqüente reconhecimento das propriedades privadas, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário nº 71.385-DF, em 1971.

³¹ Ainda, em azul, constam os imóveis da União e, em verde, os imóveis cuja desapropriação estava andamento, embora a qualidade da imagem não possibilite distingui-los com precisão.

Fonte: Malagutti, 1996.

O Documento Técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT de 1997 analisa o histórico fundiário do DF e seus impactos no uso irregular do solo. Sobre a desapropriação de fazendas, assim informa:

Havia nesta região 92 fazendas, muitas delas ocupadas por posseiros. A terra era desapropriada, mas não se resolvia a situação dos ocupantes, que permaneciam no local ou eram assentados em pequenas colônias agrícolas ou em agrovilas. Muitos desses posseiros ou seus descendentes ainda estão nestas terras. (...)

Dos casos de fazendas que foram desapropriadas parcialmente (8.53% do total), parte das terras foi repassada à União e parte permaneceu com os antigos proprietários (terras desapropriadas em comum). Estes casos têm dificultado os procedimentos de disponibilização das terras, tornando complexa a identificação de qual parcela é da União e qual parcela pertence ao particular. As terras nessa situação facilitam o parcelamento irregular e com fins especulativos.

A situação fundiária das fazendas que ainda se encontram em processo de desapropriação (6.83%), vem sendo resolvida de forma muito lenta pelo Poder Judiciário. (DISTRITO FEDERAL, 1997, p. 686).

O histórico apresentado joga luz sobre alguns antecedentes da construção de Brasília e ajuda a compreender as origens de conflitos sobre o domínio da terra que ainda desafiam a gestão urbana do DF. Verifica-se também a influência que a transferência da capital exerceu sobre o mercado de terras, fomentando processos especulativos em um território, até então, predominantemente rural. Contudo, embora as imprecisões formais de demarcação e titularidade e a especulação imobiliária constituam fatores chave na formação do atual cenário de irregularidade fundiária habitacional, é necessário avaliar também a contribuição e o papel do poder público, promotor da urbanização e das políticas de provimento habitacional.

4. EXPANSÃO URBANA, INFORMALIDADE E DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS NO DISTRITO FEDERAL

A partir de 1960, sucessivos instrumentos oficiais de planejamento urbano foram implementados no DF. Suas diretrizes subsidiam a análise do histórico de ocupação e demonstram contrastes entre a cidade planejada e aquela que acabaria por se fixar às margens da formalidade.

A partir desse contexto, o presente capítulo discute a questão do domínio público das terras e como ocorreu sua distribuição para distintos grupos, desde organismos públicos até a oferta para a política habitacional. São identificadas e contextualizadas algumas das primeiras manifestações da informalidade, decorrentes da ocupação irregular do solo por distintas classes sociais, bem como as variações das respostas públicas direcionadas a cada situação.

4.1. OS PRIMEIROS PLANOS DE USO DO SOLO

A construção de Brasília atraiu milhares de migrantes em busca de emprego e melhores condições de vida. De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan (2016), a população operária passou de cerca de 500 trabalhadores, em 1956, para 13 mil, em 1957, 64 mil, em 1959, e 127 mil, em 1960. Cabia às empresas construtoras montar acampamentos provisórios para alojar os trabalhadores.

Pensava-se, na época, que os trabalhadores retornariam às suas cidades após a inauguração da capital, de modo que se “reservaram” as moradias do Plano Piloto para receber os servidores públicos transferidos principalmente do Rio de Janeiro. Além dos acampamentos, as famílias passaram a se fixar na Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante, onde os lotes eram cedidos em sistema de comodato, com a previsão de posterior devolução à Novacap (RODRIGUES, 2019).

Figura 11 - Cidade livre, atual Núcleo Bandeirante.



Fonte: Arquivo Público do DF.

Os operários pioneiros, apelidados candangos, passaram a reivindicar o direito à moradia e movimentos de resistência dos acampamentos passaram a eclodir, alguns com sucesso³². Após a inauguração da cidade, em 1960, a situação se agravou em decorrência do desemprego associado à rápida valorização imobiliária do Plano Piloto. Surgem, então, sucessivas cidades-satélites em caráter paliativo e emergencial, desprovidas de infraestrutura e desassociadas do planejamento global do território. Consolida-se então a configuração espraiada e polinucleada de Brasília, marcada pela segregação socioespacial, com grandes vazios entre centro e periferia.

Sobre o processo de expansão, Derntl (2020a) pondera que, embora as cidades-satélites sejam tradicionalmente associadas ao “não planejado”, elas são parte intrínseca das formulações iniciais do território e demonstram como ideias e instrumentos do planejamento urbano se moldaram ao contexto da capital.

Nesse mesmo sentido, embora a permanência dos trabalhadores no DF seja comumente narrada como uma “surpresa”, não é possível afirmar que abrigar esse contingente populacional não compunha o planejamento da transferência. Silva (2006) conta que estava entre os objetivos da Comissão de Planejamento e de Mudança da Nova Capital propor a municípios vizinhos, como Formosa, Luziânia, Corumbá de Goiás, Cristalina, Planaltina e Unaí, a concessão de verbas para que eles pudessem receber grande parte da população migrante. Assim continua:

Nosso pensamento era criar condições favoráveis nesses municípios vizinhos (colônias agrícolas, pequenas indústrias), dotando-os também de assistência médica e educacional condigna, preparando-os para receberem esse excesso de migrantes, a fim

³² Cita-se, como exemplo, a permanência da Vila Planalto, da Vila Telebrasília e da Cidade-Livre, hoje Núcleo Bandeirante.

de que Brasília fosse o que ela deveria ser na realidade: uma cidade média de, no máximo, um milhão de habitantes, onde os três Poderes se instalassem, com aquela população adjetiva necessária à população substantiva. (SILVA, 2006, p. 120).

De fato, Brasília reconfigurou seu entorno e fomentou o desenvolvimento de diversos municípios vizinhos. As terras ainda rurais que cercavam o DF passaram se transformar para suprir a demanda habitacional da capital. Como exemplo, Veloso Filho (1986) informa sobre o expressivo aumento da população urbana, entre as décadas de 1950 e 1960, nos municípios de Cristalina (110%), Formosa (104%), Luziânia (168%) e Unaí (412%). Contudo, os investimentos em infraestrutura urbana e políticas públicas notadamente não conseguiram acompanhar o rápido incremento populacional, o que contribuiu para a forte dependência de Brasília, agora centro polarizador.

Paralelamente, multiplicavam-se as “invasões” em torno do Plano Piloto, termo adotado pelo governo para denominar os assentamentos e acampamentos que resistiam às demolições, a exemplo das extintas Vilas Sarah Kubitscheck e Amauri. Nesse contexto, em 1958, foi criada a cidade-satélite de Taguatinga, um parcelamento formal projetado para receber famílias removidas de invasões. De acordo com Paviani (1991), a colaboração das comunidades era barganhada com promessas de legalização dos terrenos e implantação de equipamentos comunitários, como escolas e postos de saúde. Tamanini (2003a) relata³³ o processo de formação das primeiras cidades-satélites.

Das “cidades-satélites”, a primeira foi Taguatinga, nascida a 5 de junho de 1958. Dizemos nascida e não criada porque as circunstâncias do seu surgimento caracterizariam a pressão de fatos incontornáveis, mais que o amadurecimento de um plano elaborado no relativo sossego dos gabinetes. É verdade que se traçou uma planta para a cidade. Mas foi tudo feito em apenas três dias. (...)

O rápido crescimento de Taguatinga, onde o volume de obras e serviços públicos impressionava, inverteu a situação inicial: agora havia uma corrida por lotes na cidade. Quatrocentos pedidos diários chegavam à Novacap. (...)

O episódio da fundação de Taguatinga, suas circunstâncias, o forte impacto do seu imprevisto e do corre-corre e tensões que provocou serviram para alertar a Novacap quanto à urgência de localizar, em caráter definitivo, as populações humildes que trabalhavam tão aplicadamente nas obras de construção da nova capital. (TAMANINI, 2003a, p. 243-247).

³³ Os depoimentos do capítulo “Favelas, não!”, segundo o autor, foram escritos com base em rascunhos de Israel Pinheiro.

Figura 12 - Habitações populares em Taguatinga, 1965.



Fonte: Arquivo Público do DF.

Em sequência, foram fundadas outras cidades-satélites³⁴, como Gama, Núcleo Bandeirante, Sobradinho e Paranoá. Ainda assim, mesmo com a expansão territorial ocorrendo “a pleno vapor”, os primeiros anos de Brasília formam um período caracterizado pela inexistência de planos voltados ao desenvolvimento urbano, especialmente em maior escala, de forma a contemplar o DF em sua integralidade.

Em 1960, a Lei nº 3.751 estabelece que qualquer alteração no Plano Piloto dependeria de autorização em lei federal, medida que decorre da preocupação de JK com a preservação da concepção urbana de Brasília. Nos anos seguintes, a regulamentação de uso e ocupação do solo foi objeto de decretos da então prefeitura, que se dedicava tão somente a estabelecer parâmetros edilícios, gabaritos, regras para aprovação de projetos e emissão de alvarás das novas construções. Em 1967, é aprovado o Código de Edificações de Brasília³⁵, que se refere apenas ao Plano Piloto. Em 1969, é aprovado o Código de Edificações das Cidades-satélites³⁶.

Os decretos se fundamentavam no Relatório do Plano Piloto, de 1957, responsável por nortear a gestão do território durante a década de 1960. Coube, portanto, a outros instrumentos de gestão lançar as primeiras diretrizes para a ocupação do DF em nível regional, a exemplo do Plano de Abastecimento, elaborado por Benjamim Soares Cabello, também em 1957, voltado para a produção hortifrutigranjeira.

Segundo Derntl (2020b), o Plano de Abastecimento sugere a divisão do DF em sete regiões agrícolas e a criação de um Centro de Abastecimento destinado tanto à população do Plano Piloto quanto a das futuras cidades-satélites, que contariam apenas com mercados

³⁴ Nesse contexto histórico, o termo “cidade-satélite” é empregado de modo informal. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, uma vez que é indivisível em municípios.

³⁵ Decreto nº 596/1967.

³⁶ Decreto nº 944/1969.

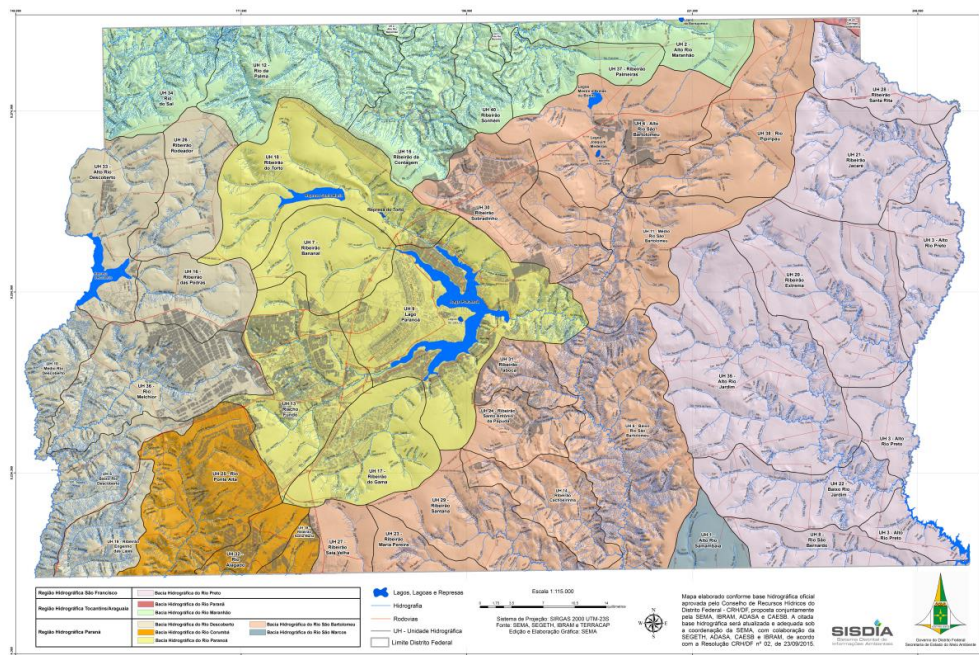
públicos locais. A referência a uma zona central cercada por núcleos periféricos é reforçada com a proposta de uma cidade-satélite: um núcleo residencial ligado ao Centro de Abastecimento e ao Centro Industrial³⁷, em formato de vila. A autora aponta essa proposta como o primeiro registro efetivo de criação de uma cidade-satélite, já associada à ideia de um núcleo residencial sem autonomia funcional.

Relevante destacar que o Plano de Abastecimento faz menção a uma área de contenção denominada “faixa de proteção às vertentes”, no caso, vertentes da Bacia Hidrográfica do Rio Paranoá (Figura 13). Posteriormente, a faixa foi delimitada e formalizada por meio do Decreto nº 163/1962, que dividiu o DF em três grandes áreas:

Art. 1º O Distrito Federal, para efeito de utilização de suas terras e do disposto neste Decreto, fica dividido nas seguintes áreas:

- a) Área Metropolitana, compreendida pela bacia formadora do Rio Paranoá circunscrita pela Estrada Parque de Contorno - EPCT, **isto é, dentro dos limites da chamada faixa sanitária;**
 - b) Área das Cidades-Satélites; e
 - c) Área Rural, que abrange tôda a superfície restante.
- (DISTRITO FEDERAL, 1962, grifo nosso).

Figura 13 - Mapa hidrográfico do DF; em amarelo, a Bacia do Rio Paranoá.



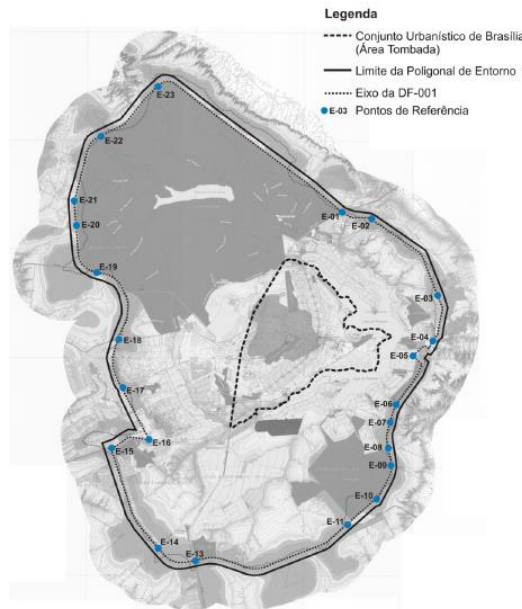
Fonte: Distrito Federal, 2016.

A delimitação dessa faixa por meio da Estrada Parque do Contorno – EPCT subsidiou planos subsequentes e, ainda hoje, é um marco territorial relevante, utilizado para delimitar a faixa de entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB, área urbana protegida pelo

³⁷ Sugerido pelo Plano Industrial, também de autoria de Benjamim Soares Cabello.

instituto do tombamento (Figura 14). Portanto, elegeu-se a EPCT como uma poligonal de preservação, o que implicou a priorização de áreas fora de seu perímetro para a implantação de cidades-satélites, como Taguatinga, Gama, Ceilândia, Samambaia e Sobradinho.

Figura 14 - Mapa da Delimitação da Poligonal de Entorno do CUB.



Fonte: Portaria Iphan nº 68/2012.

Entre as décadas de 1960 e 1970, crescia a necessidade de formulação de uma política urbana nacional a partir de visões local, micro e macrorregional, fomentada pela criação, em 1964, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e, em 1966, do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado. Nesse contexto, Malagutti (1996) aponta um grande impulso na organização compreensiva do território do DF, com propostas de crescimento racional.

Assim, em 1970, é elaborado o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do DF (PLANIDRO), que lançou recomendações basilares para a ocupação territorial, como a definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, bem como a não ocupação da Bacia do Paranoá, com respectiva imposição de limite populacional sob o argumento de preservação do Lago Paranoá. O PLANIDRO alinha-se ao citado Decreto nº 163/1962, tendo se tornado referência para os planos posteriores.

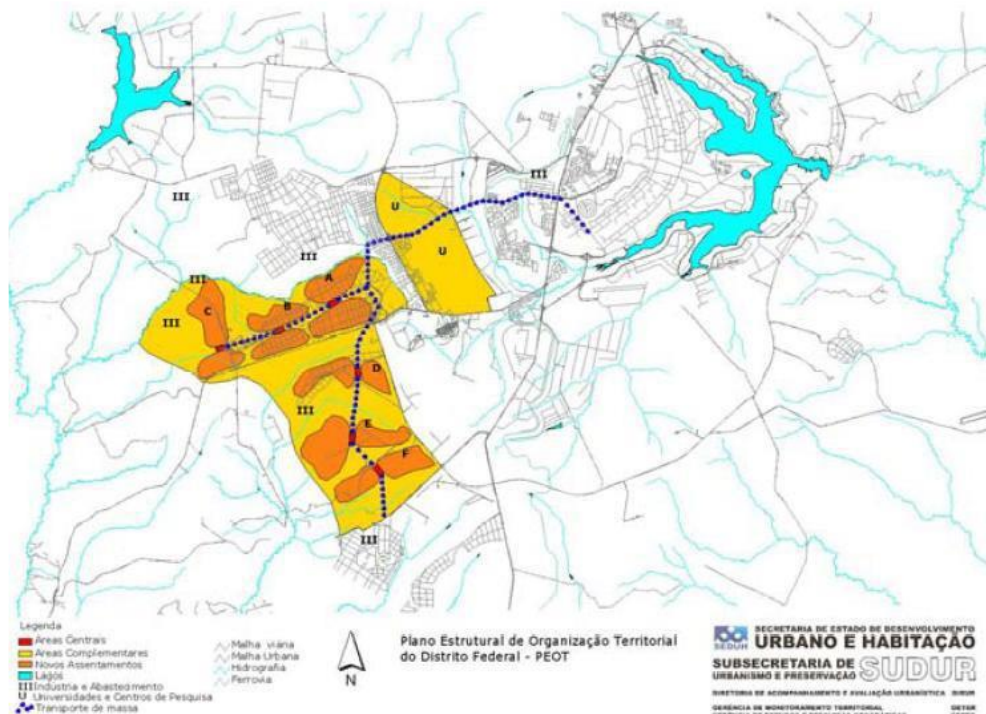
Conforme menção anterior, em 1974, Lucio Costa participou do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília, no Senado Federal, onde fez uma proposta para ordenar a expansão e, ao mesmo tempo, preservar a “matriz”. Sugere-se a criação de dois anéis em volta do Plano Piloto. O primeiro, entre o Plano Piloto e as cidades-satélites, desempenharia o papel de contenção – com nova referência às “vertentes internas de Brasília” (TAMANINI, 2003b, p.

245) – e se destinaria a atividades agrícolas, como granjas, a fim de evitar sua utilização indevida. O segundo anel receberia atividades industriais e se localizaria além das cidades-satélites, com o objetivo de atrair, como uma força centrífuga, as populações não residentes no centro interessadas na oferta de empregos.

Em 1975, o Governo Federal propõe o Programa da Região Geoeconômica de Brasília – PERGEB, com o objetivo de orientar ações de desenvolvimento regional e reduzir a pressão da população periférica sobre os serviços do DF. Segundo Veloso Filho (1986), o programa institucionaliza o crescimento descentralizado e prevê uma estratégia de segregação de atividades secundárias com vistas à valorização dos municípios vizinhos.

Como desdobramento do PERGEB e voltado ao planejamento local, em 1978 é aprovado o primeiro plano urbanístico do DF, o Plano Estrutural de Ordenamento Territorial – PEOT. Um ponto fundamental do plano foi a definição do vetor sudoeste de crescimento do DF, em direção a Taguatinga e Gama, decisão que reafirmava a preservação da faixa sanitária. Foram propostas seis novas áreas de assentamento (ver Figura 15, de “A” a “F”), destinadas a também abrigar grupos de funcionários públicos de baixa renda (HOLSTON, 1993).

Figura 15 - Mapa das áreas de assentamento do PEOT, indicadas em laranja, de “A” a “F”.



Fonte: Adaptado de Distrito Federal, 1978.

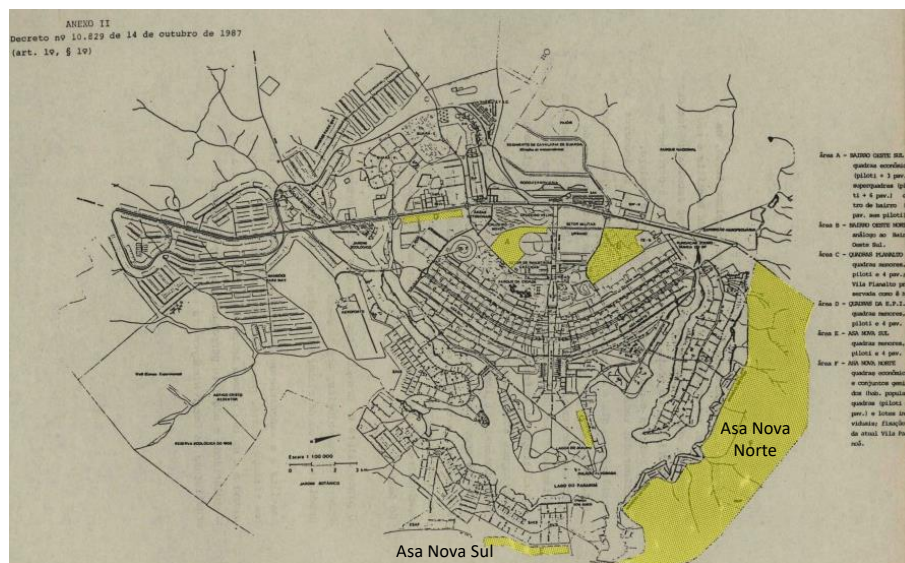
Entre os objetivos do PEOT, constava identificar a melhor alternativa da expansão urbana em termos de transportes, abastecimento de água e esgotamento sanitário, com base nos seguintes critérios:

(...) a) descentralização para assegurar o desenvolvimento das funções político-administrativas da capital e a preservação e valorização do ambiente construído (Plano Piloto); b) preservação dos mananciais hídricos (Bacias do Descoberto e do São Bartolomeu) e Proteção da Bacia do Paranoá, a fim de não ampliar a eutrofização do lago. Portanto, apesar de mais amplo, sua conclusão não poderia ser outra; a expansão concentrada eixo Taguatinga/Gama. (VELOSO FILHO, 1986, p.72-73).

Planos posteriores se prestaram a detalhar e confirmar os princípios do PEOT, como o Plano de Ocupação Territorial³⁸ – POT, em 1985, e o Plano de Ocupação e Uso do Solo³⁹ – POUZO, em 1986. Só se observaram mudanças mais expressivas nas diretrizes quando da visita de Lucio Costa à Brasília, em 1985, da qual resultou o documento Brasília Revisitada, Anexo I do Decreto nº 10.829/1987. Neste, o urbanista orienta sobre a ocupação e a densificação de áreas próximas ao Plano Piloto e a criação de seis novas áreas residenciais (Figura 16) em razão da demanda habitacional, na Bacia do Paranoá, contrariando sua proposta de 1974.

Uma vez assegurada a proteção do que se pretende preservar, trate-se agora de verificar onde pode convir ocupação - predominantemente residencial - em áreas próximas ao "Plano Piloto", ou seja, na bacia do Paranoá, e de que forma tal ocupação deve ser conduzida para integrar-se ao que já existe, na forma e no espírito, ratificando a caracterização da cidade parque - "derramada e concisa" - sugerida como traço urbano diferenciador da capital. (COSTA, Anexo do Decreto nº 10.829/1987).

Figura 16 - Em amarelo, as áreas residenciais propostas pelo Brasília Revisitada.



Fonte: Adaptado de Distrito Federal, 1987.

Segundo Malagutti (1996), a proposta foi alvo de críticas entre os profissionais de arquitetura e urbanismo por se contrapor à orientação de não adensamento da Bacia do Paranoá e aos planos de uso do solo do DF. “Considerado como uma ‘Carta de Intenções’, nem ao menos fazia referência a um planejamento global do território” (MALAGUTTI, 1996, p. 42). A autora

³⁸ O POT constituiu documento técnico que não se converteu em decreto ou lei.

³⁹ O POUZO foi aprovado por meio de resolução em 1986, convertida, posteriormente, no Decreto nº 12.898/1990.

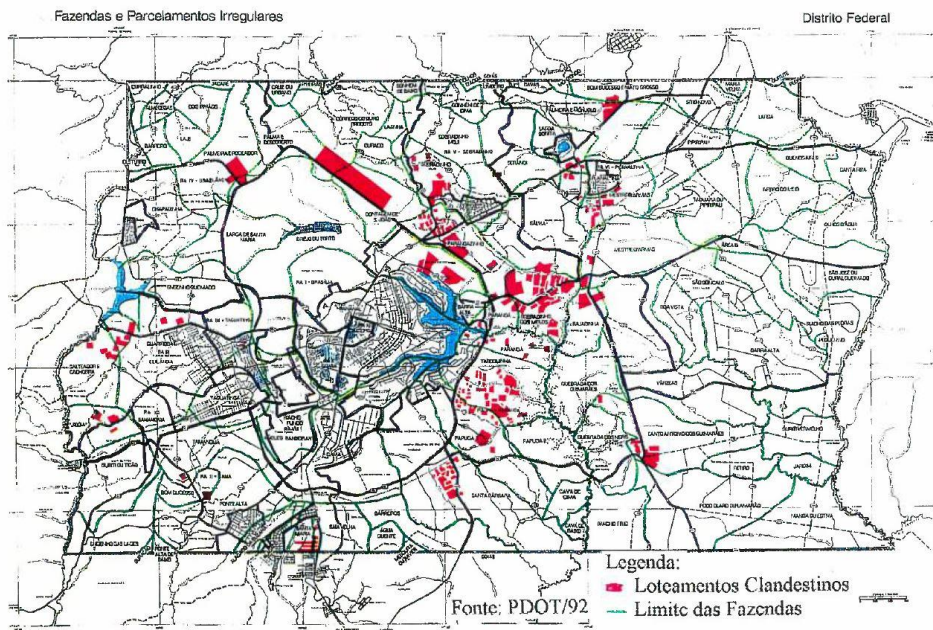
ainda aponta a consolidação, na década de 1990, de loteamentos clandestinos no Setor Habitacional Taquari, onde, em tese, seria implantada a Asa Nova Norte.

Mesmo desamparada pelos planos formais, nota-se que a proposta indica regiões nas quais viriam a se consolidar ocupações urbanas iniciadas na década de 1970, a exemplo da sugerida Asa Nova Sul, contígua à atual Região Administrativa – RA Jardim Botânico. À medida que se delimitou o crescimento da cidade a uma única direção, nobres áreas do território opostas ao vetor prioritário apontado pelo PEOT, POT e POUSO ficaram à parte do planejamento e mais suscetíveis à ocupação irregular. Nesse sentido, a partir da década de 1970, proliferaram-se loteamentos fechados clandestinos de média e alta renda, popularmente denominados “condomínios horizontais”, na Bacia do São Bartolomeu.

Mais especificamente, Malagutti (1996) informa que o primeiro condomínio que se tem registro no DF é o Quintas da Alvorada, criado, em 1975, na Fazenda Taboquinha. De acordo com Jatobá (2016), muitos parcelamentos se estabeleceram por conta das indefinições dominiais, tendo ocorrido em terras supostamente particulares que se comprovaram, posteriormente, públicas.

Durante a década de 1980, verifica-se a formação de um anel semirradial a leste do Plano Piloto, na Bacia e também Área de Proteção Ambiental – APA do São Bartolomeu, como consequência da expansão dos condomínios, o que inviabilizou a utilização do Rio São Bartolomeu para captação de água e abastecimento da cidade (Figura 17). Novas regiões também passaram a se destacar em razão dos loteamentos fechados. A modalidade de ocupação é expressiva ao longo da BR 020, em direção a Sobradinho e Planaltina, e em torno do Parque Nacional de Brasília, ao longo da via EPCT, região denominada como Lago Oeste.

Figura 17 – Indicação de ocupações informais em 1992.



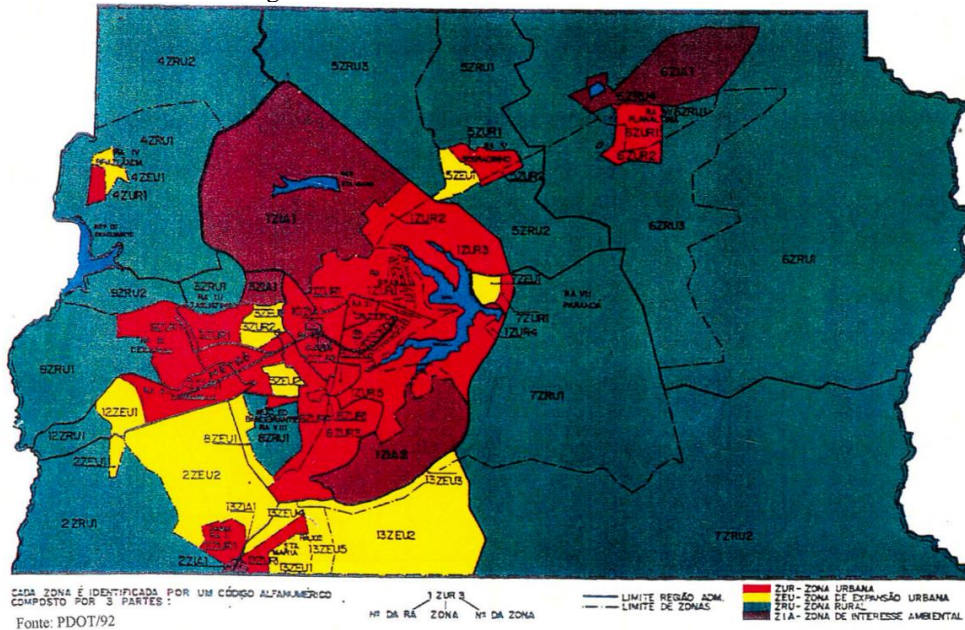
Fonte: Malagutti, 1996.

Em sequência, a Lei nº 353/1992 instituiu o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF, em cumprimento ao art. 182 da Constituição Federal, de 1988. Como parte da política urbana nacional, o dispositivo impôs a obrigatoriedade do instrumento de planejamento para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Assim, o PDOT/92 passou a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do DF e, para isso, consubstanciou os diversos planos de ocupação do solo aprovados até então. Seu macrozoneamento dividiu o território em Zonas Urbanas; Zonas de Expansão Urbana; Zonas Rurais; e Zonas de Interesse Ambiental (Figura 18). Algumas áreas caracterizadas pela ocupação urbana informal permaneceram categorizadas como rurais, com a indicação de futuros estudos que orientariam ações de regularização ou desconstituição de parcelamentos clandestinos⁴⁰.

⁴⁰ Art. 7º, §§ 3º e 4º do PDOT/1992.

Figura 18 - Macrozoneamento do PDOT/1992.



Fonte: Malagutti, 1996.

No capítulo de Disposições Gerais e Transitórias, foram estabelecidos procedimentos e prazos para cadastramento dos parcelamentos informais e apresentação de projetos de lei para conversão de áreas rurais em urbanas, conforme se observa no art. 54. Ademais, o PDOT impôs ao Poder Executivo a obrigação de divulgar, quinzenalmente, informações sobre as fases dos processos de regularização, exigências a serem cumpridas e a documentação necessária para análise dos requerimentos. Ressalte-se que a Lei nº 54/1989 já havia estabelecido critérios e procedimentos para a regularização dos parcelamentos ilegais, como marco temporal de implantação e limite de área.

Art. 54 - Os parcelamentos sob forma de condomínios ou loteamentos com finalidade urbana localizados em zonas urbanas, rurais, de expansão urbana ou de interesse ambiental, realizados sem autorização e cadastro competentes, deverão ser objeto de regularização ou desconstituição mediante análise por bacias e suas respectivas divisões, nos termos da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e no que couber, atendendo as disposições constantes da Lei nº 54, de 23 de novembro de 1989, e da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989, e das demais normas ambientais em vigor.

§ 1º - Só terão direito ao cadastramento no órgão competente do Distrito Federal, os parcelamentos sob forma de condomínios ou loteamentos que tenham comprovado sua implantação de fato até o dia de promulgação desta lei.

..... (DISTRITO FEDERAL, 1992).

Uma das principais críticas ao plano diz respeito à falta de propostas que solucionassem efetivamente os problemas gerados pelos loteamentos fechados. Malagutti (1996) considera insuficientes os estudos desenvolvidos à época da elaboração do PDOT, sem maior detalhamento do tema. Ainda que a possibilidade de regularização tenha sido lançada no art. 54, segundo a autora, “não se cogitou sequer uma definição de possíveis inserções dos mesmos

(loteamentos clandestinos) à malha urbana próxima de onde se localizam” (MALAGUTTI, 1996, p. 48).

Jatobá (2016) ressalta que, até a aprovação do PDOT/1992, o GDF detinha direito exclusivo sobre o parcelamento de terras no DF. Os proprietários particulares passaram a exercer essa prerrogativa por força do art. 17 da citada norma, que define exigências direcionadas à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado interessada em parcelar o solo. Contudo, o monopólio da atividade, que perdurou por 32 anos, mostrou-se insuficiente para conter a ocupação informal.

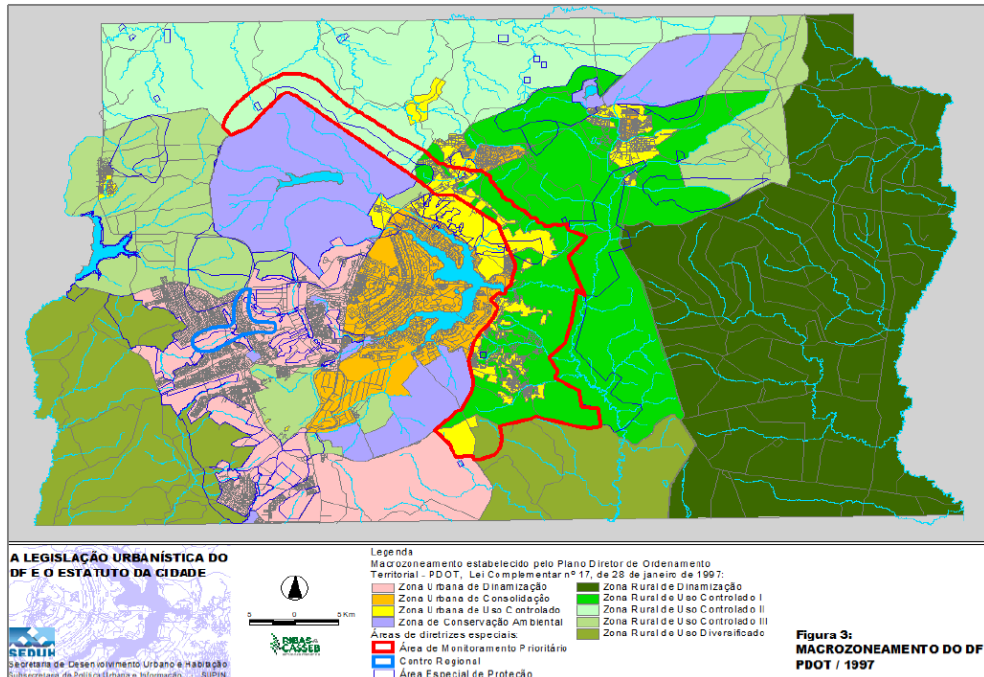
Cinco anos depois, a Lei Complementar nº 17/1997 revisou o plano anterior e aprovou um novo PDOT. Segundo seu documento técnico, o instrumento encontrava-se defasado em relação às mudanças ocorridas no quadro da ocupação territorial. Além disso, havia necessidade de alinhar o PDOT à Lei Orgânica do Distrito Federal, aprovada em 1993, que conta com um título exclusivamente dedicado à política urbana e rural.

O PDOT/1997 se propôs a construir uma nova forma de planejar, com descentralização do poder decisório e integração entre as políticas setoriais, com fundamento em um diagnóstico que evidenciava que o zoneamento rígido dos espaços não comportava a diversidade de atividades geradas pelo desenvolvimento urbano, implicando constante desrespeito à legislação urbanística.

O documento analisa a distribuição espacial da população associada ao grau de urbanização, considerando a oferta e a qualidade da infraestrutura implantada. Levantam-se os impactos da localização dispersa de assentamentos, como a ineficiência e o alto custo do transporte coletivo e a falta de autonomia das regiões administrativas. Em escala regional, aponta-se a necessidade de articulação com a região do entorno com vistas ao desenvolvimento harmonioso da região geoeconômica de Brasília e fortalecimento dos municípios por meio da criação de empregos para fixação da mão de obra e equipamentos urbanos e comunitários.

Nesse sentido, a premissa de priorizar o adensamento de áreas consolidadas em detrimento da criação de áreas de expansão norteou a revisão do plano diretor. Embora se reafirme a tendência de densificação do vetor sudoeste, são reconhecidos os vetores em direção à Sobradinho e Planaltina e semirradial a leste do Plano Piloto, região classificada como “Área de Monitoramento Prioritário” (Figura 19), com a delimitação de sua poligonal no mapa do zoneamento.

Figura 19 - Macrozoneamento do PDOT/1997, com indicação, em vermelho, da Área de Monitoramento Prioritário.

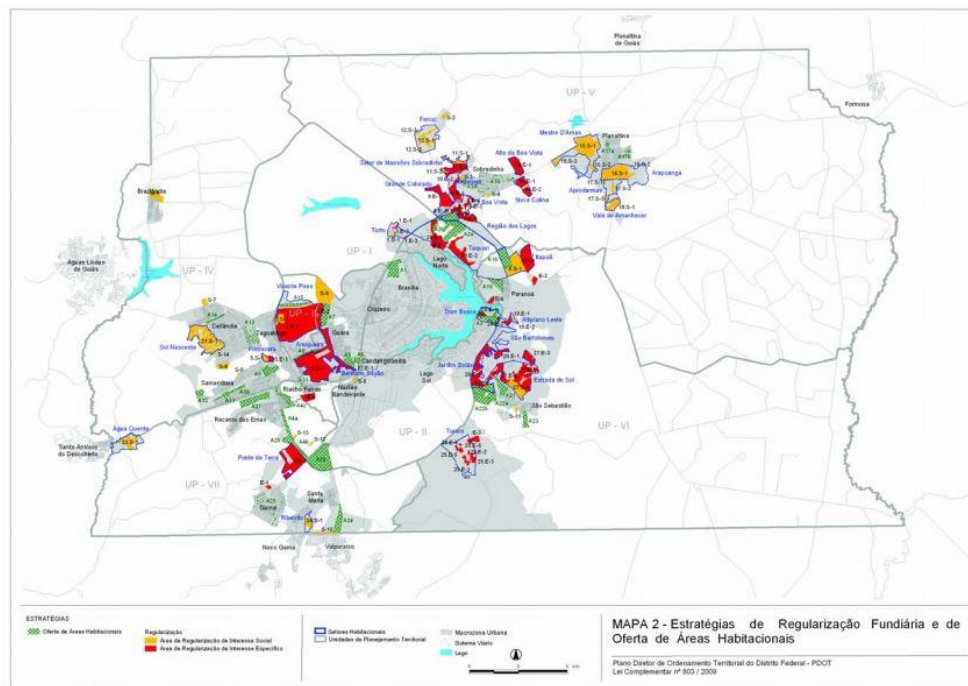


Fonte: Kronenberger e Holanda, 2019.

Em que pese um amplo diagnóstico urbano e ambiental de todo o DF e seu entorno, as diretrizes do PDOT/1997 não geraram efeitos imediatos, e, em geral, é possível afirmar que o plano apresentou poucas inovações, repetindo dispositivos que remetem a ações futuras de regularização ou à desconstituição de parcelamentos. A vulnerabilidade ambiental das áreas ocupadas permanece como um obstáculo a ser superado e se destaca a importância do zoneamento das Áreas de Proteção Ambiental a fim de viabilizar os processos de regularização.

Em 2009, a Lei Complementar nº 803 aprovou um novo PDOT, atualizado posteriormente pela Lei Complementar nº 854/2012. O novo instrumento, ainda vigente, colocou a regularização fundiária de terras urbanas e rurais, públicas e privadas, como um de seus objetivos. Como parte da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana, criaram-se Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINEs (Figura 20). Pela primeira vez, são discriminadas, no Plano Diretor, as ocupações passíveis de regularização, com determinação de prioridade para assentamentos de baixa renda consolidados.

Figura 20 – Mapa da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT, com indicação das ARIS, em laranja, e das ARINEs, em vermelho.



Fonte: Distrito Federal, 2009.

Atualmente, o PDOT se encontra em processo de revisão e em fase de discussões, reuniões técnicas e audiências públicas que antecedem a apresentação da proposição legislativa. No que tange à questão fundiária, o instrumento em vigor será abordado mais à frente, como parte da análise do arcabouço jurídico regulamentador da Reurb no DF.

Os planos territoriais aqui apresentados demonstram como as principais diretrizes de expansão se mantiveram inalteradas por décadas, fortalecendo o binômio Plano Piloto-Taguatinga, embora a ocupação de áreas a nordeste do centro tenha se iniciado ainda em 1960, a exemplo da fundação da Região Administrativa de Sobradinho. A mancha urbana se expandiu para além das zonas formalmente destinadas à densificação e as cidades-satélites passaram a se consolidar para receber o contingente de trabalhadores. A representação do planejamento oficial demonstra sua intenção de preservar e manter o centro administrativo inalterado, uma espécie de “ilha” onde não deveriam se manifestar os problemas sociais das grandes cidades brasileiras.

4.2. INTERFACES ENTRE AS QUESTÕES HABITACIONAL E FUNDIÁRIA

A origem de conflitos e disputas pela terra antecede a inauguração de Brasília e tem, como pano de fundo, a especulação imobiliária. O caso de Brasília se diferencia de outras cidades brasileiras em razão da intensa participação do Estado na organização do território, detendo o domínio de grande parte das glebas e o monopólio da atividade de parcelamento do

solo até 1992. Historicamente, a terra urbanizável do DF serviu a diferentes governos como capital político e moeda de troca, de modo que a ação pública não se afastou das ingerências mercadológicas orientadas à rentabilização e à acumulação de capital.

Colela (1991) ratifica esse entendimento em sua análise da questão habitacional em Brasília, na qual considera imprescindível discutir a propriedade estatal da terra levando-se em conta que a sua retenção não confirmou a expectativa de que isso resultaria em uma distribuição mais equânime das áreas urbanizáveis. Aponta que, em outras cidades, a propriedade privada é citada como um empecilho para a implementação de programas habitacionais populares, de modo que a propriedade estatal da terra seria condição básica para a promoção da justiça social. Segundo a autora, o governo agiu de forma alinhada à iniciativa privada e usou a sua prerrogativa de exclusividade sobre o parcelamento do solo como instrumento de especulação, o que demonstraria que não é a propriedade privada que proporciona renda imobiliária, mas sim o sistema econômico dominante, que age como regulador do preço dessa mercadoria.

A ocupação da capital não deixou dúvidas quanto ao seu propósito e privilegiou uma única função: a administrativa. Esse argumento sustentou o acolhimento de servidores públicos nas moradias do Plano Piloto, planejado para uma população de cerca de 500 mil habitantes. Destaque-se que a população do Plano Piloto, em 2020, ainda não havia atingido sequer metade desse número⁴¹, ao passo que, em 1960, a população de operários alocados na periferia já ultrapassava os 100 mil habitantes.

Havia duas organizações principais responsáveis por recrutar a população para Brasília. O Grupo de Trabalho de Brasília – GTB era responsável pela transferência de servidores públicos. Por outro lado, competia à Novacap recrutar a força de trabalho para a construção da capital. Os direitos de residência e acesso às moradias no Plano Piloto diferenciavam os grupos recrutados e Holston (1993) atribui a esse recrutamento diferenciado a essência do plano de governo para ocupar e organizar a nova capital.

Ambos os grupos – burocracia e construção – contemplavam uma amplitude de classes sociais. Por exemplo, a Novacap recrutou não apenas operários, mas também engenheiros, arquitetos e comerciantes, ao passo que o GTB recrutava de ministros de Estado a motoristas e porteiros. No grupo da burocracia, verificam-se alguns princípios sociais do Plano Piloto na atuação inicial do GTB, que buscou nivelar diferenças de *status* ao distribuir moradias, em um mesmo edifício ou superquadra, a diferentes classes do funcionalismo público. Holston (1993)

⁴¹ Projeções da Companhia de Planejamento do Distrito Federal estimaram para o Plano Piloto, em 2020, uma população de 233.236 habitantes e, em 2030, 250.356 habitantes (CODEPLAN, 2022, p. 21).

avalia que a mistura se mostrou “explosiva” e levou ao abandono voluntário da estrutura coletiva de habitação por aqueles que tinham direito de residência assegurado⁴².

Além da discriminação sofrida pela maioria dos recrutados pela Novacap, a classe mais baixa do funcionalismo público também passou a ser marginalizada. Para esse grupo, passaram a ser construídas moradias em cidades-satélites e aqueles que já residiam no Plano Piloto foram gradualmente “expulsos”, principalmente a partir de 1965, quando o governo vende grande parte de suas unidades habitacionais e o mercado privado assume a comercialização de moradias.

Na periferia, os parcelamentos do governo eram concebidos com destinatários também predefinidos. Como exemplo, Holston (1993) cita o caso de Ceilândia, que receberia apenas famílias removidas de favelas em torno do Núcleo Bandeirante, e o de Sobradinho, cujas casas populares eram reservadas a funcionários de baixo escalão de variados órgãos públicos. Aponta, assim, para a regulação estatal do mercado imobiliário e suas implicações na criação de estratos sociais em todo o DF.

O desenvolvimento urbano do DF se caracterizou, em grande medida, pelo ciclo de formação da periferia legal como resposta à periferia ilegal, a qual se buscava eliminar. Como exemplo, tem-se a criação da Comissão Permanente de Controle de Remoção de Invasões, em 1965, e, em 1969, a instituição da Campanha de Erradicação de Invasões – CEI. Entre 1971 e 1972, os ocupantes foram cadastrados e realocados para Ceilândia, nomeada a partir da sigla da campanha e, atualmente, região administrativa mais populosa do DF.

Figura 21 - Ceilândia na década de 1970.



Fonte: Arquivo Público do DF.

Figura 22 - Vista aérea de Ceilândia em 1973.



Fonte: Arquivo Público do DF.

Os arranjos institucionais voltados à habitação de interesse social remontam à criação da Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília – SHEB, em 1962. Em sequência, foi criada a Sociedade de Habitação de Interesse Social – SHIS, em 1964, o Instituto de

⁴² Holston também atribui a evasão do Plano Piloto à homogeneidade arquitetônica e à baixa variedade de tipologias residenciais.

Desenvolvimento Habitacional do DF – Idhab, em 1994, e a atual Companhia de Desenvolvimento Habitacional – Codhab, em 2007.

Insta destacar a relação estreita entre a SHIS e o Banco Nacional da Habitação – BNH⁴³, que atuou por mais de vinte anos e era responsável pela captação de recursos do Sistema Financeiro da Habitação. O BNH prestava apoio financeiro tanto às construções no Plano Piloto, destinadas aos servidores públicos, quanto aos conjuntos habitacionais de baixa renda, embora a produção habitacional apresentasse grande diferenciação em termos de qualidade das residências.

Ao longo da década de 1970, verifica-se intensa produção de lotes e aumento nos preços dos terrenos urbanos, que se manifestou desigualmente em razão das dinâmicas de oferta e demanda do mercado imobiliário. Assim, informa o Distrito Federal (2009, p. 32) sobre registros de que, em 1974, o metro quadrado de um terreno em Ceilândia tinha preço superior ao metro quadrado no Lago Norte, época em que a escassa oferta de lotes urbanos para famílias de baixa renda e a impossibilidade de acesso ao mercado formal implicavam valores de aluguéis extorsivos em fundos de lotes e surgimento de favelas.

Segundo Colela (1991), até 1979, a produção de habitações populares manteve alguma regularidade, embora aquém da demanda. Entre 1979 e 1982, o governo suspendeu a construção de moradias a partir do entendimento de que a oferta habitacional seria a responsável por incrementar o fluxo migratório rumo à capital. Como consequência, tem-se o agravamento da ocupação irregular, crescimento das cidades goianas no entorno do DF e aumento dos preços de venda e aluguel de imóveis.

Oliveira (2008) indica outro período, entre 1985 e 1988, de enfraquecimento da política habitacional, pelo menos dentro dos limites do DF. Com base em uma ideologia de apartação social, são estabelecidos os programas “Retorno com Dignidade”, que tinha o objetivo de enviar migrantes de volta às suas cidades de origem, e o “Entorno com Dignidade”, que incentivava a construção de moradias nos municípios do entorno para receber o excedente populacional.

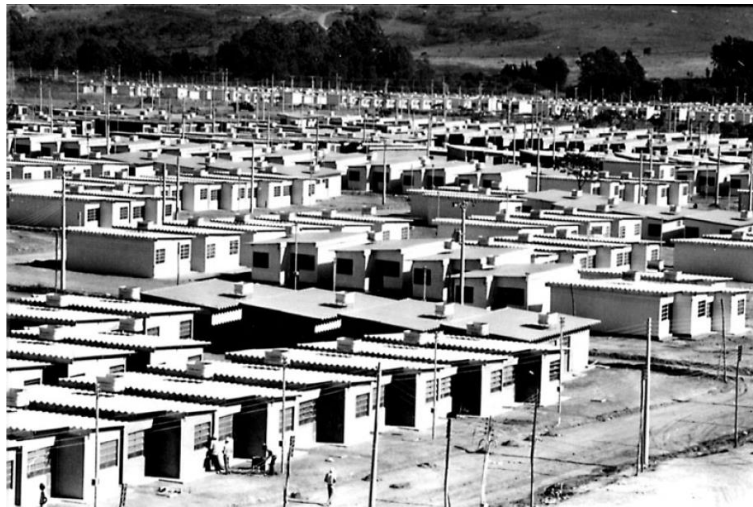
Já sem os recursos do BNH, extinto em 1986, o Decreto nº 11.476/1989 formaliza mudanças na ação do governo quanto ao atendimento da demanda habitacional. A norma estabelece que “as pessoas residentes em áreas invadidas do Distrito Federal poderão ser transferidas para loteamentos semi-urbanizados” (art. 1º). Desse modo, encerra-se a fase de

⁴³ De acordo com Oliveira (2008), entre 1966 a 1991, a SHIS produziu 56.719 unidades habitacionais com recursos do BNH, de um total de 76.453.

construção de unidades habitacionais para se inaugurar, oficialmente, a fase de ampla distribuição de lotes que caracterizaria as gestões subsequentes⁴⁴.

A política de distribuição de moradias e lotes transformou o território e deu origem a novas regiões administrativas, como Samambaia, cuja implantação se iniciou em 1985. Além disso, a medida constituía importante ferramenta de controle de conflitos sociais e era objeto de campanhas de cunho populista, embora corroborasse com o agravamento da segregação socioespacial.

Figura 23 - Casas populares em Samambaia.



Fonte: Arquivo Público do DF.

Avaliações posteriores do próprio GDF identificaram inconsistências no provimento de moradias, como o fato de que o programa era conduzido por órgãos ligados ao serviço social, sem a participação dos órgãos que lidavam com a questão habitacional ou urbanística. Nesse sentido:

“Se por um lado a farta distribuição de terra comprometeu o desenvolvimento urbano do Distrito Federal, por outro, é fácil perceber que não foi o suficiente para diminuir o déficit, o que pôde ser facilmente constatado por dados oficiais que apontam o DF como a Unidade da Federação onde o maior número de pessoas, em termos percentuais, não é proprietária do lugar onde vive.” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 40).

A despeito da rigidez que caracterizou a alocação de grupos sociais no território do DF, verifica-se uma dinâmica de competição por melhores localizações, mesmo no âmbito dos programas habitacionais. Essa competição, associada à baixa oferta de moradias, ajuda a explicar como a inexistência de mecanismos de proteção de beneficiários e a comercialização

⁴⁴ A distribuição de lotes marcou a gestão de Joaquim Roriz enquanto esteve à frente do executivo distrital entre 1988 e 1990, como governador nomeado, e de 1991 a 1994 e de 1999 a 2006, como governador eleito.

posterior de unidades oriundas de programas habitacionais podem contribuir com a segregação da população mais vulnerável.

Como exemplo, um estudo de caso desenvolvido por Colela (1991) avaliou, em 1988, quatro assentamentos (três formais – Candangolândia, QE-38 do Guará e Setor M Norte de Taguatinga – e um informal – “Invasão” do CEUB, no Plano Piloto) e concluiu que a comercialização de moradias ocorre independentemente da situação jurídica do imóvel (propriedade, concessão de uso ou uso irregular). À época, os parcelamentos formais possuíam cerca de três anos de implantação, e o informal, dez anos. Nesse período, constatou-se a venda de 20% dos imóveis na Candangolândia; 7% no Setor M Norte; 70% no Guará e 60% na “Invasão” do CEUB. Observa-se que os números mais expressivos se referem às melhores localizações (próximas do centro), mesmo no caso da ocupação do CEUB que, embora composta por barracos, também gerava renda imobiliária por meio de venda ou aluguel.

A autora conclui que “a casa, que deveria ter um valor de uso, passa a ter um valor de troca” (COLELA, 1991, p. 12) quando se refere à pressão sofrida por beneficiários contemplados com imóveis populares por parte de interessados de maior renda⁴⁵, após melhoramentos urbanos em áreas originalmente desprovidas de infraestrutura. Desse modo, constata que os programas acabam por servir ao mercado, uma vez que as famílias se desfaziam dos imóveis e se deslocavam para locais ainda mais distantes.

Em relação à propriedade, tornou-se comum a prática de se conceder a posse, mas não o domínio, restando aos beneficiários aguardar anos para receberem as escrituras. Soma-se à inércia do poder público a condição “tempo de permanência”, que, embora oficialmente justificada como forma de proteção do beneficiário⁴⁶, vincula determinada população a uma porção territorial, sem considerar possíveis transformações sociais, culturais ou econômicas que possam ensejar o desejo de mudança de domicílio. Na ausência de escrituras, muitas moradias passaram a ser comercializadas por meio de contratos de gaveta.

Desse modo, a política de assentamento acarretou uma nova situação de irregularidade referente à titulação. Segundo levantamento apresentado no Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS de 2012, 82.245 unidades habitacionais se encontravam nessa situação. São denominadas como “cidades consolidadas” os parcelamentos promovidos pelo

⁴⁵ “Segmentos de maior renda” se refere a qualquer grupo com renda superior ao beneficiário contemplado, e não necessariamente à classe média, cuja renda inviabilizaria sua participação em programas habitacionais. Por exemplo, constatou-se que 28% dos compradores venderam suas casas, em sua maioria financiadas pela SHIS, para comprar a nova moradia, melhor localizada, o que demonstraria a inadequação dos programas por produzirem moradias sem um direcionamento apropriado à renda dos mutuários (COLELA, 1991).

⁴⁶ Segundo Silva (2006), os terrenos eram transferidos com uma cláusula que vinculava a propriedade à família para que esta não ficasse desamparada por “imprevidência do chefe da família” (p. 316).

executivo distrital em que a grande maioria dos moradores não receberam documentos definitivos que oficializassem a propriedade ou a posse de suas residências.

Paralelamente, no Plano Piloto, a Novacap transferia terras principalmente para organismos públicos e, geralmente, por meio de doação. Entre os beneficiados estavam os governos distrital e federal, Institutos de Aposentadorias, Fundação da Casa Popular, Ministérios Militares, Câmara dos Deputados, Senado Federal, entre outros. Contudo, à medida que os negócios imobiliários conduzidos pela Novacap se intensificavam, o governo “passou a comandar o processo licitatório, arbitrando preços e selecionando compradores, através da liberação de áreas que incrementalmente iam sendo projetadas e urbanizadas” (MALAGUTTI, 1996, p. 70).

Nesse mesmo sentido, Vesentini (1986) também denuncia desigualdades no processo de precificação e distribuição de lotes e apartamentos na nova capital. Depoimentos informam sobre vendas de lotes próximos ao lago, reservado às “mansões”, a preços irrisórios. Os compradores eram selecionados com vistas à troca de favores, uma vez que o bairro se destinava às elites das quais se almejava apoio político. Tem-se, portanto, o Poder Público dispendo do espaço urbano como moeda de troca, em detrimento de sua distribuição socialmente justa.

Neste ponto, há de se registrar que a apropriação de áreas públicas do DF também se manifesta nos bairros nobres de alta renda. Estudo realizado por Oliveira (2015) aponta, apenas nas regiões administrativas do Lago Sul e Lago Norte, a ocupação ilegal de 1.574 hectares na forma de extensão do perímetro dos lotes registrados (Figura 24). A área é superior ao total ocupado por comunidades de baixa renda no Sol Nascente e Pôr do Sol⁴⁷ e acarreta alta valorização dos imóveis contíguos sem que haja qualquer contrapartida para o poder público ou para a coletividade.

⁴⁷ O estudo estimou que ambas as regiões ocupavam, na época, 1.500 hectares. Originalmente pertencentes à Região Administrativa de Ceilândia – IX, desde 2019, Sol Nascente e Pôr do Sol compõem a Região Administrativa XXXII.

Figura 24 - Exemplo de ocupação de áreas públicas contíguas ao lote no Lago Sul.



Fonte: Oliveira, 2015.

Segundo Freitas (2013), conflitos fundiários e omissões deliberadas caracterizam a relação entre a política habitacional e a classe média do DF, segmento geralmente não contemplado nos programas habitacionais. Para Malagutti (1996), a escassez de oferta de solo urbanizável a diversas faixas de renda, especialmente a média renda, as limitações no financiamento imobiliário e a baixa produção de imóveis são elementos fomentadores de um mercado imobiliário altamente especulativo. Além disso, esse mercado se caracteriza pela inelasticidade da oferta, haja vista a quantidade fixa de terras, o que conflita com a crescente demanda social e acarreta constante elevação de preços.

Como se viu, o espraiamento territorial da classe média, a partir da década de 1970, ocorria comumente na forma de loteamentos fechados clandestinos, cuja multiplicação ficou caracterizada ora pela omissão e anuência do poder público, ora pela sua limitação de atuação frente à velocidade, aos entraves jurídicos e ao volume de ocupações que se fixavam a cada ano. Esse grupo passou a se estabelecer em locais mais baratos e distantes, mas ainda com boa acessibilidade territorial. Ao valor da moradia, soma-se a busca por diferentes tipologias residenciais e benefícios da área rural, como o contato com a natureza, amplo espaço e segurança, fatores que passaram a estimular uma espécie de segregação voluntária.

A grilagem de terras no DF foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI criada em 1995 pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF. A comissão apurou a constituição de cerca de 650 “condomínios” entre 1987 e 1994 e seu relatório final explica o envolvimento de uma extensa rede de agentes públicos e privados que se beneficiavam economicamente com o mercado ilegal de terras.

No entanto, após a realização das primeiras investigações, a referida Comissão Parlamentar de Inquérito observou que a invasão de áreas públicas no Distrito Federal vinha e vem se dando dentro de um esquema perverso, onde se pode observar,

inclusive, a participação indireta de autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, funcionários de Cartórios de Goiás e do Distrito Federal e, ainda, de servidores públicos bem posicionados na Administração do Distrito Federal. (...) Num primeiro patamar, encontram-se alguns empresários e, dentre eles, alguns estelionatários conhecidos da política de todo o País, que, amparados na omissão administrativa local e na atuação desavisada de alguns membros do Judiciário do Distrito Federal, viram um campo fértil para se tornarem milionários da noite para o dia (...). Num segundo patamar, encontram-se pessoas experientes nas práticas cartorárias, as quais se incumbiam de fazer levantamentos de documentações de antigas fazendas situadas nesta unidade federada e descobrir, dentro do frágil sistema de registro imobiliário existente neste País, as possíveis falhas, onde, através de algumas medíocres falsificações, realizadas muitas vezes sob a conivência de cartorários, habilitariam alguns “laranjas” a se tornarem novamente “donos” de áreas já há muito tempo desapropriadas pelo Estado. Num terceiro patamar, encontram-se algumas imobiliárias e alguns vendedores autônomos, os quais se incumbiam de realizar o projeto do loteamento e as vendas dos lotes (...). (CLDF, 1995, p. 6).

O documento esclarece que era comum a implantação de loteamentos com lotes de dois hectares – módulo rural mínimo – para fugir das imposições da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e da necessária aprovação do Distrito Federal. A prática se amparava em uma interpretação equivocada do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), pois, para que o loteamento seja considerado rural, além da dimensão, é necessário o desempenho de atividades efetivamente rurais, podendo o mesmo ser considerado urbano em razão da sua destinação, independentemente da localização em zona rural.

Posteriormente, quando a legislação distrital passou a oferecer meios para regularização fundiária dos loteamentos, a CPI constatou, por um lado, um grande desinteresse e descaso de loteadores em buscar a regularização de seus “empreendimentos” e, de outro, a criação de uma “verdadeira indústria para a comercialização de protocolos de processos” (CLDF, 1995, p. 17). Soma-se a isso o reconhecimento tardio de processos natimortos, com documentação inidônea, que tramitaram nas instâncias administrativas por anos.

Passados quase 30 anos da CPI, a realidade territorial demonstra que os esforços promovidos para a investigação e a responsabilização dos envolvidos não foram suficientes para conter o surgimento de novas ocupações, cujo crescimento exponencial, em número e área, pode ser constatado também por meio de imagens de satélite em diferentes anos, como se observa nas imagens abaixo. A título de exemplo, apresentam-se as regiões de Sobradinho II, Jardim Botânico e Vicente Pires (Figuras 25 a 27), todas com grande porção territorial ocupada ilegalmente, como se verá mais à frente neste trabalho.

Figura 25 - Expansão e densificação dos loteamentos irregulares na região em torno de Sobradinho II entre 1991 e 2021.



Fonte: Geoportal, 2023.

Figura 26 - Expansão e densificação dos loteamentos irregulares na Região Administrativa do Jardim Botânico entre 1991 e 2021.



Fonte: Geoportal, 2023.

Figura 27 - Expansão e densificação dos loteamentos irregulares em Vicente Pires entre 1991 e 2021.



Fonte: Geoportal, 2023.

Conforme menção anterior, a Lei nº 54/1989 foi a primeira responsável por estabelecer diretrizes e condições para a implantação definitiva de parcelamentos clandestinos constituídos na forma de “loteamentos ou condomínios de fato” (art. 1º), com marco temporal para aferição

da implantação em 30 de junho de 1989. No entanto, existem sucessivas normas infralegais⁴⁸, entre resoluções, decretos e instruções, que, desde a década de 1960, tentam solucionar problemas fundiários, a exemplo da Resolução nº 45/1966 da Novacap, que visa a autorizar a venda de terrenos, em Sobradinho, ocupados até 25 de novembro de 1964 a ocupantes de boa-fé que não possuísem outros lotes.

Atualmente, a legalização de núcleos urbanos informais é viabilizada pela Regularização Fundiária Urbana – Reurb, objeto da Lei federal nº 13.465/2017, que simplificou procedimentos para efetuar a titulação dos ocupantes, a exemplo da permissão de venda direta de lotes nas regularizações de interesse específico. No DF, a Lei Complementar nº 986/2021 regulamenta a matéria e estabelece, como novo limite de consolidação dos núcleos urbanos informais, a data de 22 de dezembro de 2016.

Vale destacar que a prorrogação de marcos temporais de implantação e consolidação de parcelamentos é prática comum até hoje, havendo diversas alterações legislativas nacionais e distritais que tratam da extensão de prazos para abarcar novas regiões ocupadas fora de períodos previamente estabelecidos. A medida, por si só, embora pretenda coagir a formação de novas ocupações, tem baixa eficácia na medida em que essas normas cuidam tão somente de situações pretéritas, sem disposições que olhem para o futuro de forma preventiva.

De acordo com Fernandes (2011), combater a informalidade demanda necessariamente a combinação de políticas preventivas e curativas. As primeiras pressupõem a articulação de diferentes políticas públicas, como a fundiária, habitacional, ambiental e fiscal, e envolve terras e imóveis vazios ou subutilizados, especialmente em áreas centrais. Já as curativas referem-se à regularização propriamente dita de assentamentos consolidados.

Considerando os preceitos da reforma urbana, as diretrizes do Estatuto da Cidade e o princípio da função social, a perspectiva de regularização fundiária plena, conforme explorado no primeiro capítulo, visa não apenas prover a moradia, mas principalmente ampliar o direito à cidade e democratizar a fruição de espaços e componentes do meio ambiente construído necessários à satisfação de necessidades individuais e coletivas em seus aspectos sociais, culturais e econômicos.

Assim, embora a titulação da propriedade seja um componente relevante, a regularização fundiária deve promover melhorias urbanas e ambientais que permitam a plena realização da vida em suas diferentes funções, o acesso a serviços públicos e a geração de

⁴⁸ Em consulta ao Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ-DF, foram identificadas ao menos 24 normas, de 1966 a 1989, que dispõem sobre a regularização de terrenos no DF. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/>. Acesso em: 31 de maio de 2023.

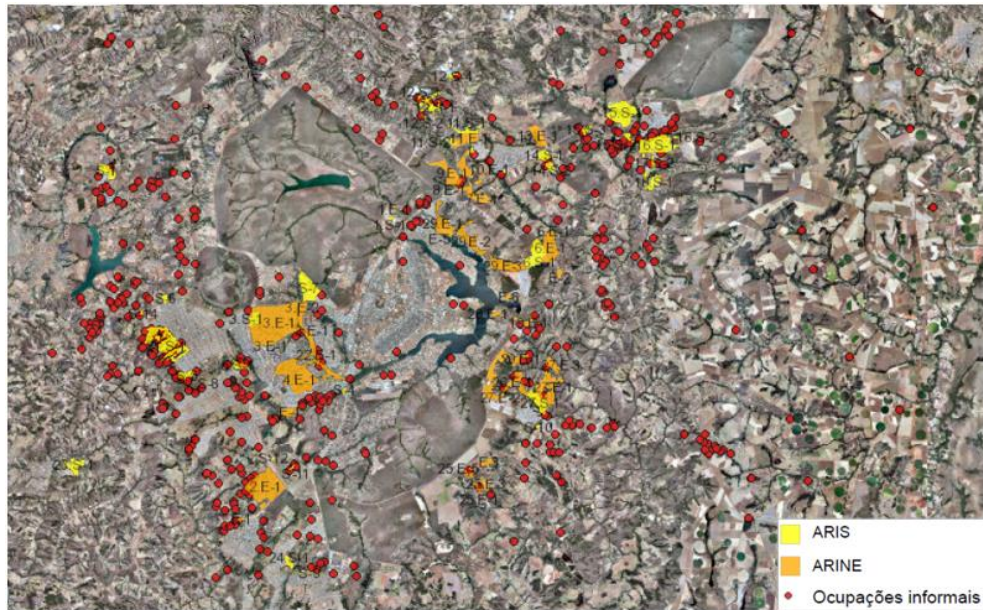
emprego e renda. Verifica-se, portanto, a imprescindibilidade dos instrumentos de regularização que, todavia, dependem necessariamente da articulação com outras políticas públicas, em especial a habitacional, para o alcance bem-sucedido dos objetivos almejados.

Jatobá (2016) alerta para o risco de desvirtuamento dos programas de regularização e sua incorporação à estrutura de reprodução da informalidade. Isso tende a ocorrer na medida em que a mera expectativa de regularização estimula o aumento da oferta de terra urbana informal e a redução da oferta formal. Com a certeza de realização de melhorias urbanísticas futuras, a cargo do poder público ou dos próprios moradores, os grileiros de terras agregam ao preço dos lotes ilegais sua valorização futura, uma espécie de ágio que torna o mercado informal altamente lucrativo e inacessível aos verdadeiramente necessitados, já excluídos do mercado formal. Destaque-se ainda o efeito da hipervalorização de loteamentos clandestinos sobre os imóveis em áreas centrais e legalizadas, que têm seus valores inflacionados em um efeito cascata. Assim conclui:

Quanto mais se regulariza, mais áreas a regularizar surgem. A regularização tem se mostrado um contrassenso no planejamento urbano. Ao invés de concentrar seus esforços na provisão de novas áreas para atender a demanda habitacional das diversas faixas de renda, os governos acabam por dedicar tempo e recursos excessivos na regularização de situações já consolidadas, com custos bem superiores ao de implantação de áreas formais. (JATOBÁ, 2016, p. 14).

Por outro lado, há o custo político, ambiental, social e urbanístico de não promover a regularização, decisão que implicaria a responsabilização do Estado por sua inércia e omissão diante dos danos decorrentes da implantação de núcleos urbanos já consolidados. Assim, compete aos gestores públicos promover a regularização e romper o círculo vicioso da informalidade. No DF, esse desafio se soma à expressiva quantidade de ocupações informais, inseridas e não inseridas na Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT, como se observa na Figura 28.

Figura 28 - Áreas de Regularização do PDOT (ARIS e ARINEs) e ocupações informais.



Fonte: Geoportal, 2023.

O processo de expansão urbana do DF resgatado neste capítulo reflete um quadro de injustiça espacial que consolida particularidades decorrentes de políticas governamentais estabelecidas ao longo do percurso histórico. As disputas sociais se manifestaram no território de diversas formas, seja na ocupação irregular, na anuência do poder público com irregularidades, orientada por critérios e interesses distintos, na reserva de áreas distantes para moradias populares ou na utilização da terra urbana como capital político. Observa-se como as forças do mercado exerceram influência sobre a política habitacional e contribuíram com a segregação das camadas empobrecidas. Diante da irregularidade que se estabeleceu desde 1960, a regularização fundiária surge como alternativa para incorporar ocupações informais à cidade legal e promover melhorias urbanas e ambientais.

Contudo, se desacompanhada de ações paralelas de oferta habitacional, fiscalização e controle do solo, a política de regularização pode acabar por fomentar e perpetuar a informalidade. Esse risco é potencialmente agravado em um contexto de inflexão de marcos regulatórios, antes orientados à abordagem integrativa e protetiva de populações vulneráveis e atualmente desenhados segundo princípios econômicos, como se discute a seguir.

5. O ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Os problemas urbanos, ambientais e socioeconômicos identificados nas cidades brasileiras suscitaram transformações graduais na legislação brasileira. Destaca-se a introdução do princípio da função social no ordenamento jurídico nacional, o que relativizou a concepção absolutista do direito de propriedade em uma perspectiva alinhada à democratização do espaço urbano. Os avanços conquistados com a inserção do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 se fortaleceram por ocasião da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que estabeleceu diretrizes gerais e instrumentos de ordenamento urbano voltados aos municípios.

Em relação ao expressivo quadro de informalidade, a Lei nº 6.766/1979 já previa a possibilidade de regularização de parcelamentos não autorizados ou executados em desconformidade para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano. No entanto, a norma não detalha o tema e indica maior preocupação com o custeio da regularização e a defesa de adquirentes de lotes diante do não cumprimento de obrigações por parte do loteador, sem adentrar em questões concernentes à promoção de melhorias urbanas e ambientais de assentamentos informais.

A Lei nº 11.977/2009 foi a primeira norma que dedicou regramento pormenorizado à regularização de assentamentos informais. Atualmente, o tema encontra-se disposto na Lei nº 13.465/2017, que revogou parcialmente a Lei nº 11.977/2009 e transformou significativamente a política de regularização fundiária nacional, de modo a refletir uma inflexão caracterizada pelo enfraquecimento da concepção de regularização fundiária plena e o fortalecimento de abordagens focadas na titulação da propriedade privada individual.

A aprovação da norma de 2017 suscitou uma série de questionamentos acerca de sua constitucionalidade, havendo ao menos seis Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs que aguardam julgamento no Supremo Tribunal Federal⁴⁹. Entre os problemas apontados, destaca-se a sua abreviada tramitação, a espécie legislativa escolhida (medida provisória – MP), a mitigação da participação popular no planejamento municipal, o distanciamento dos princípios da função social e do direito à moradia, a “premiação” de ocupações clandestinas decorrente da falta de critérios para estabelecimento das áreas passíveis de regularização e a extensiva

⁴⁹ ADI 5771, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR); ADI 5787, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT); ADI 5883, ajuizada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); ADI 6787, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); ADI 7052, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais e Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG); e ADI 7260, ajuizada pela Associação de Direito de Família e das Sucessões (ADFAS).

privatização de patrimônio público associada ao agravamento do quadro de concentração fundiária.

No entanto, não é objetivo deste trabalho analisar a constitucionalidade da referida norma, o que demandaria demasiado aprofundamento em questões jurídicas que, possivelmente, acabariam por atingir também a Lei nº 11.977/2009, uma vez que ambas as normas compartilham algumas semelhanças, como o fato de terem se originado de medidas provisórias⁵⁰.

Nesse sentido, propõe-se um comparativo dos principais pontos referentes à regularização fundiária urbana dispostos nas duas leis com o objetivo de compreender, com maior nitidez, os impactos da Lei nº 13.465/2017. Oportuno salientar que foram abordados os temas mais relevantes para a presente pesquisa⁵¹, de modo que a análise se volta tão somente ao texto legal, sem investigar sua aplicação ou a atuação dos órgãos responsáveis pela política de regularização fundiária no DF.

A seguir, são apresentados os objetivos e princípios de cada norma, bem como semelhanças ou diferenças quanto às áreas passíveis de regularização, legitimados para instaurar o processo, modalidades e instrumentos da regularização fundiária, procedimentos administrativos, além de outras inovações trazidas pela Lei nº 13.465/2017.

5.1. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

As exposições de motivos que acompanham as medidas provisórias de 2009 e 2016 contêm as justificativas de sua edição e refletem objetivos governamentais distintos, o que torna relevante sua apresentação como um ponto de partida do presente comparativo.

A MP 459/2009, que originou a Lei nº 11.977/2009, objetivava estabelecer o arcabouço legal necessário para superar as dificuldades enfrentadas na condução da regularização fundiária, tornando o rito mais efetivo e célere. É o que consta na Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 33/2009, segundo a qual a existência de lacunas legais daria margem a interpretações dúbias, conflitantes e arbitrárias da legislação então em vigor, o que geraria prejuízos aos beneficiários diretos das ações de regularização.

⁵⁰ Na ADI 5771, a PGR contesta a adequação da Medida Provisória 759/2016, que originou a Lei nº 13.465/2017, na medida em que não reconhece o cumprimento dos requisitos de urgência e relevância necessários para a edição dessa espécie legislativa, nos termos do art. 62 da Constituição Federal. A seu turno, a Lei nº 11.977/2009 se originou da Medida Provisória 459/2009.

⁵¹ Não foram contempladas as disposições acerca do Programa Minha Casa Minha Vida, da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária ou da regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.

Aponta-se a regularização fundiária urbana como um passo fundamental para o alcance do direito à moradia e o resgate da cidadania, especialmente para populações de menor renda que enfrentam dificuldades no acesso ao mercado habitacional formal. Sob uma perspectiva de inclusão social, a garantia da segurança da posse busca compatibilizar os direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por sua vez, a MP 759/2016, que originou a Lei nº 13.465/2017, é apresentada como instrumento para robustecer o reconhecimento formal de ocupações clandestinas e irregulares, de modo a complementar as políticas públicas voltadas à correção do déficit habitacional quantitativo e qualitativo, dinamizando e simplificando o processo de regularização fundiária no país. A EMI nº 20/2016 identifica empecilhos à concretização do direito à moradia em razão da falta de regramento jurídico sobre determinados temas e desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos centros urbanos.

Com base na premissa de que a regularização é fator indutor de desenvolvimento, os objetivos almejados pela MP 759/2016 alinham-se à teoria econômica de Hernando de Soto, como se observa no trecho a seguir:

88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios). (BRASIL, 2016, p. 9-10).

Ademais, pontua-se que a informalidade não se restringe aos assentamentos de baixa renda e que muitas ocupações se originaram de “contratações legítimas”, embora desprovidas de documentação:

93. Apesar da falta de dados oficiais, só o Ministério das Cidades recebeu, nos últimos quatro anos, pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias em todo o Brasil. Muitas dessas ocupações originam-se de contratações legítimas. Ocorre que seus ocupantes, quando muito, possuem, apenas, escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários. São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local.

94. Referida informalidade não diz respeito, exclusivamente, à conhecida situação das favelas – a qual cristaliza o ponto mais extremo –, mas pode ser também verificada em bairros de baixo, médio e até alto padrão, alcançando edifícios, loteamentos e conjuntos habitacionais erguidos, direta ou indiretamente, pelo próprio Estado. Não decorre, portanto, apenas, de situações de pobreza. (BRASIL, 2016, p. 10).

O trecho destacado demonstra a ênfase dada aos aspectos formais da regularização fundiária e à dimensão quantitativa do problema a ser enfrentado. O teor da EMI nº 20/2016 sugere o enfraquecimento de uma visão crítica sobre práticas especulativas que originam parcelamentos clandestinos, como a grilagem de terras. Nesse sentido, a MP 759/2016 traz soluções e procedimentos mais homogêneos para combater a irregularidade fundiária, a despeito de critérios de renda, como se verá à frente.

Em relação às leis aprovadas, é necessário, inicialmente, apresentar o conceito de regularização fundiária utilizado em cada norma. Nos termos da Lei nº 11.977/2009:

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).

O dispositivo reflete alguns princípios e objetivos que se repetem em outros pontos do texto, de forma a orientar as intervenções da regularização fundiária à promoção de direitos sociais, especialmente o da moradia, e ao cumprimento da função social.

A Lei nº 13.465/2017 converte o conceito de regularização fundiária em um procedimento dotado de maior autonomia legislativa, a Regularização Fundiária Urbana – Reurb, entendida como:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017).

Embora o art. 9º mantenha o aspecto multidisciplinar da Reurb, a supressão de objetivos precípuos da regularização fundiária voltados à garantia do direito social à moradia e ao cumprimento da função social sugere uma mudança de orientação da política no que tange às suas prioridades, reforçando a dimensão econômica e o propósito da titulação.

Quanto a isso, Bezerra, Chaer e Blanco (2020) ponderam que, ainda que o conceito da Reurb mantenha a menção às medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, os mecanismos necessários para esses atendimentos não ficam explicitados na Lei, à exceção daqueles voltados à titulação. Similarmente, acrescentam que a norma atual enumera certos princípios relacionados à pluridimensionalidade da Reurb que não se refletem no decorrer do texto legal.

Isso se observa no fato de ambas as normas guardarem semelhanças quanto aos seus princípios e objetivos, com algumas inovações da Lei em vigor. De modo geral, os princípios

da Lei nº 11.977/2009 foram incorporados à Lei nº 13.465/2017 na forma de objetivos, como a ampliação do acesso à terra urbanizada, a participação de interessados nas etapas do processo, o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos e a concessão do título preferencialmente à mulher.

A Lei da Reurb não elenca, contudo, a articulação da política de regularização com outras políticas setoriais de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana⁵². Em contrapartida, estabelece os objetivos de criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento urbano e constituir sobre elas direitos reais⁵³ e de concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo⁵⁴.

Ainda, são princípios expressos da Reurb a sustentabilidade econômica, social e ambiental e a ocupação do solo de maneira eficiente e funcional, consoante o § 1º do art. 9 da Lei nº 13.465/2017. De acordo com Ribeiro (2021), o destaque dado à eficiência e a interpretação desse conceito no âmbito do planejamento urbano e da ocupação do solo evoca uma ideia de que as ações empreendidas devam gerar os melhores resultados (retorno econômico) a partir de baixos dispêndios (investimentos), um saldo positivo de custo-benefício.

Conforme discussão anterior, a concepção integrativa e plena de regularização enfrenta o desafio dos altos custos necessários para promover, além da legalização, intervenções diversas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população. Por outro lado, a questão do custeio, se analisada isoladamente, representa uma das vantagens de modelos centrados na titulação.

5.2. ÁREAS PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E LEGITIMADOS

Existem algumas diferenças entre os conceitos de “assentamento informal”, utilizado pela Lei nº 11.977/2009, e de “Núcleo Urbano Informal” (NUI), adotado pela Lei nº 13.465/2017, como o requisito expresso de uso predominante para fins de moradia no primeiro, ou a ampliação, feita pelo segundo, para contemplar quaisquer ocupações onde não tenha sido possível realizar a titulação dos ocupantes.

Contudo, uma inovação relevante da Lei da Reurb consiste no fato de a norma reconhecer como urbanos os assentamentos, com uso e características urbanas, formados por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento, ainda que em área

⁵² Inciso II do art. 48 da Lei nº 11.977/2009.

⁵³ Inciso II do art. 10 da Lei nº 13.465/2017.

⁵⁴ Inciso IX do art. 10 da Lei nº 13.465/2017.

rural⁵⁵. Já a norma revogada permitia a regularização de assentamentos irregulares localizados em áreas urbanas, entendidas como parcelas incluídas no perímetro urbano definido em lei⁵⁶.

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017 tem maior alcance territorial por permitir a Reurb em áreas rurais sem exigências quanto à sua conversão em zona urbana ou ao prévio reconhecimento dos assentamentos regularizáveis pelo plano diretor, como ocorre, por exemplo, no PDOT do DF. Na prática, a Lei pode contribuir com a extensão do perímetro urbano de forma desordenada. A conversão de áreas rurais em urbanas constitui mecanismo usualmente utilizado para abertura de novas áreas ao investimento do capital imobiliário, implicando valorização – e especulação – imobiliária dos imóveis.

Vale mencionar que, em regra, ambas as leis não exigem tempo mínimo de existência da ocupação, marco temporal de implantação ou grau de consolidação como requisitos da regularização, salvo situações específicas, como a utilização de determinado instrumento urbanístico ou regularização em áreas com restrições ambientais, como se verá adiante. Ainda, vale mencionar a não aplicação da Lei nº 13.465/2017 aos NUIs situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa⁵⁷.

Em relação às ocupações informais localizadas em áreas ambientalmente sensíveis, destaque-se que a Lei nº 11.977/2009 admitia a regularização fundiária de interesse social em Unidade de Conservação de Uso Sustentável, mediante anuência do órgão gestor, e, em APPs, mediante o cumprimento de três requisitos: ocupação anterior a 31 de dezembro de 2007, inserida em área urbana consolidada, e desde que estudo técnico comprove a melhoria das condições ambientais⁵⁸. O conceito de *área urbana consolidada* abrange critérios de densidade demográfica, existência de malha viária e ao menos dois equipamentos de infraestrutura urbana implantados.

Segundo a lei revogada, essa possibilidade não se estendia à regularização fundiária de interesse específico, cujo projeto deveria observar as restrições à ocupação de APPs e demais disposições previstas na legislação ambiental, permitido à autoridade licenciadora exigir contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais⁵⁹.

Em 2012, o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) passou a permitir, em APPs, a regularização fundiária de interesse específico de assentamentos inseridos e área urbana consolidada. Nessa perspectiva, ao tratar do tema, a Lei nº 13.465/2017 permite a regularização

⁵⁵ Inciso I do art. 11 da Lei nº 13.465/2017.

⁵⁶ Inciso I do art. 47 da Lei nº 11.977/2009.

⁵⁷ Art. 11, § 5º da Lei nº 13.465/2017.

⁵⁸ Art. 54 da Lei nº 11.977/2009.

⁵⁹ Art. 61 da Lei nº 11.977/2009.

de NUIs em APP, Unidade de Conservação de Uso Sustentável e Área de Proteção de Mananciais – APM tanto na Reurb-S quanto na Reurb-E, mediante elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais, inclusive por meio de compensações ambientais. Destaque-se que não há mais exigências quanto ao tempo ou grau de consolidação do núcleo urbano informal.

Oportuno comentar também sobre a possibilidade de regularizar ocupações situadas em áreas de risco, prevista em ambas as normas. De maneira breve, a Lei nº 11.977/2009 estabelece que o projeto de regularização fundiária deve definir as condições para promover a segurança da população em situações de risco e, em caso de regularização fundiária em APP, que o estudo técnico exigido proponha intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações⁶⁰.

Nesse aspecto, o art. 39 da Lei nº 13.465/2017 exige a implantação de medidas de eliminação, correção ou administração de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros especificados em lei, constantes em estudo técnico e no projeto de regularização, como condição indispensável à aprovação da Reurb. Em caso de impedimento e constatado o interesse social, os ocupantes devem ser realocados pelo município. No entanto, chama a atenção, em ambas as leis, a ausência de dispositivos que versem, com mais detalhes, sobre a necessidade de desconstituição de assentamentos e a atribuição de responsabilidades em caso de riscos não administráveis ou danos irrecuperáveis, inclusive na regularização de interesse específico.

Quanto aos legitimados para requerer a Reurb, a Lei nº 13.465/2017 ampliou o rol anterior. Até 2009, a prerrogativa era restrita, além dos entes federativos, a beneficiários individuais ou coletivos, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária⁶¹.

Atualmente, são também legitimados a Defensoria Pública e o Ministério Público, além de proprietários de imóveis ou terrenos, loteadores ou incorporadores⁶², mesmo aqueles que tenham dado causa à formação de NUIs, não se eximindo a responsabilidade administrativa, civil ou criminal imputável a esses.

5.3. MODALIDADES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Lei nº 11.977/2009 previa a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico, dedicando amplo detalhamento à primeira. Para

⁶⁰ Art. 51, inciso IV, e art. 54, § 2º, inciso III da Lei nº 11.977/2009.

⁶¹ Art. 50 da Lei nº 11.977/2009.

⁶² Art. 14 da Lei nº 13.465/2017.

configurar o interesse social, além da predominância da população de baixa renda, o assentamento irregular deveria se enquadrar em uma das três situações: ocupação mansa e pacífica, há pelo menos cinco anos; imóveis situados em Zona Específica de Interesse Social – ZEIS; ou localização em área declarada de interesse para regularização fundiária de interesse social⁶³. Quando não caracterizado o interesse social, a regularização fundiária seria de interesse específico.

Atualmente, a Lei nº 13.465/2017 utiliza somente o critério de predominância da baixa renda, declarada em ato do Poder Executivo municipal, para diferenciar a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) da Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). De acordo com a norma, a classificação do interesse visa tão somente identificar responsáveis pela implementação de obras de infraestrutura e reconhecimento de gratuidades de custas e emolumentos⁶⁴. Ou seja, nas demais disposições, verifica-se que a Lei nº 13.465/2017 confere tratamento paritário à Reurb-S e à Reurb-E, com exceções pontuais. A título de exemplo, a lei revogada permitia, em caráter excepcional, a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente – APP apenas se configurado o interesse social, ao passo que lei em vigor amplia essa possibilidade à Reurb-E.

Observa-se que a Lei nº 11.977/2009 também contava com alguns dispositivos de “proteção” de parcelamentos resultantes da regularização de interesse social, como a proibição de remembramento de lotes⁶⁵. A medida era relevante por minimizar os riscos da já mencionada “remoção mercadológica” (RIBEIRO *et al*, 2022) e a possibilidade de implantação futura de atividades ou empreendimentos demandantes de lotes maiores, possivelmente incompatíveis com as características e a população do assentamento à época de sua regularização.

Em relação às ZEIS, trata-se de instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade cujo conceito foi melhor delimitado pela Lei nº 11.977/2009⁶⁶, segundo o qual é permitido o estabelecimento de regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo em áreas destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda. A existência de ZEIS constituía uma das três hipóteses para o reconhecimento do interesse social no âmbito da regularização fundiária, previsão que carregava um poder de indução e estímulo à demarcação dessas áreas pelo município a fim de viabilizar sua regularização e manter sua destinação para a habitação de interesse social.

⁶³ Inciso VII do art. 47 da Lei nº 11.977/2009.

⁶⁴ § 5º do art. 13 da Lei nº 13.465/2017,

⁶⁵ Art. 70 da Lei nº 11.977/2009.

⁶⁶ Inciso V do art. 47 da Lei nº 11.977/2009.

A seu turno, a Lei nº 13.465/2017 trata brevemente do tema e suprime o termo “moradia” do conceito das ZEIS, mantendo a necessidade de destinação preponderante à população de baixa renda. Fica facultada a instituição de ZEIS, de modo que a Reurb não se condiciona à sua existência⁶⁷.

Conforme a norma em vigor, o município possui o prazo de 180 dias para classificar e fixar a modalidade da Reurb e sua inércia implica a automática fixação da modalidade declarada pelo legitimado no requerimento de instauração, embora permitida a revisão mediante estudo técnico. Existem críticas quanto ao prazo estabelecido (assim como outros da lei) tendo em vista as diferentes realidades das prefeituras responsáveis pela avaliação dos NUIs, no que diz respeito a recursos humanos e técnicos, o que pode acabar por prejudicar o andamento do processo.

Na regularização de interesse social, a Lei nº 11.977/2009 atribuía ao poder público a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, bem como concedia isenção de custas e emolumentos dos registros do auto de demarcação, do título de legitimação de posse e respectiva conversão em propriedade e do parcelamento oriundo do projeto de regularização⁶⁸. Na regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação de infraestrutura, sistema viário, equipamentos comunitários e medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deveriam ser definidas pela autoridade licenciadora e poderiam ser compartilhadas com os beneficiários da regularização com base em pelo menos dois aspetos: investimentos já realizados pelos moradores e poder aquisitivo dos beneficiários⁶⁹.

A Lei nº 13.465/2017 concede gratuidade a um rol de atos registrares relacionados à Reurb-S⁷⁰. Também na Reurb-S, a elaboração e custeio do projeto de regularização e a implantação da infraestrutura essencial caberá ao município, mas fica facultado aos legitimados custear projetos, documentos e obras necessárias à regularização do imóvel⁷¹. Por outro lado, na Reurb-E, a regularização deve ser contratada e custeada por beneficiários e requerentes privados, mas agora com a possibilidade de custeio pelo poder público na seguinte situação:

“Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§1º
.....

⁶⁷ Art. 18 da Lei nº 13.465/2017.

⁶⁸ Arts. 55 e 68 da Lei nº 11.977/2009.

⁶⁹ Art. 62 da Lei nº 11.977/2009.

⁷⁰ Art. 13 da Lei nº 13.465/2017.

⁷¹ Arts. 33 e 37 da Lei nº 13.465/2017.

III - **na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver** interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.” (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Ainda, segundo o art. 38 da Lei da Reurb, as responsabilidades pela implementação da Reurb-E poderão ser atribuídas aos seus beneficiários, de forma semelhante aos comandos revogados da Lei nº 11.977/2009, mas sem a obrigação legal de se considerarem os investimentos já realizados e o poder aquisitivo dos moradores, haja vista a supressão desses critérios.

5.4. INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MECANISMOS PARA A TITULAÇÃO

A Lei nº 11.977/2009 dedica grande parte de seus dispositivos ao detalhamento de instrumentos e procedimentos especiais destinados exclusivamente à regularização fundiária de interesse social. Assim, dispõe-se detalhadamente sobre a *legitimação de posse* e a *demarcação urbanística* a fim de viabilizar a regularização de áreas ocupadas pacificamente quando constatado o interesse social.

Como se verá, ambos se mantiveram na Lei nº 13.465/2017, mas com distinções. A Lei nº 11.977/2009 conferiu destaque à legitimação de posse, entendida como:

Art. 47.

.....

IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse; (BRASIL, 2009).

Preliminarmente, nota-se a preocupação do legislador em vincular a legitimação de posse ao prévio procedimento de demarcação urbanística, assim conceituado:

Art. 47.

.....

III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses; (BRASIL, 2009).

A demarcação urbanística visa eliminar ambiguidades referentes à titularidade e aos limites da terra a ser regularizada, de modo a oportunizar a manifestação de proprietários, confrontantes e interessados a fim de incrementar a segurança jurídica do procedimento e resguardar direitos. Entre os artigos 56 e 57 da Lei nº 11.977/2009, é pormenorizada a sequência de atos necessários até que se chegue à averbação da demarcação urbanística nas matrículas

dos imóveis alcançados. São estabelecidas etapas, prazos e requisitos a serem cumpridos, além do conteúdo mínimo de documentos obrigatórios, como o auto de demarcação urbanística.

Em síntese, a regularização fundiária de interesse social tinha início com a demarcação urbanística, seguida pela elaboração do projeto de regularização fundiária, pelo registro do parcelamento e, por fim, pela concessão do título de legitimação de posse, caso cumpridos determinados requisitos⁷², como não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A legitimação de posse constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia, mas não implica alteração de domínio de imóveis⁷³. Para isso, a norma de 2009 previa o requerimento de conversão da legitimação de posse em propriedade, após cinco anos de seu registro e caso atendidas as exigências da usucapião pró-moradia, instituto amparado no art. 183 da Constituição Federal⁷⁴. Trata-se da denominada “usucapião administrativa”.

Embora a Lei nº 11.977/2009 não faça menção expressa, a referida conversão em propriedade só seria possível nos casos de ocupação de áreas particulares, haja vista a imprescritibilidade dos bens públicos, que os torna insuscetíveis de aquisição por usucapião. Desse modo, o promotor da regularização fundiária deveria recorrer a outros instrumentos da legislação urbanística para conferir direitos reais aos ocupantes de áreas públicas, a exemplo da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

A Lei nº 11.977/2009 não previu instrumentos exclusivos para a regularização fundiária de interesse específico, de modo que sua implementação deveria observar as regras já dispostas no ordenamento jurídico. Por exemplo, para efetivar a alienação de terras públicas ocupadas por populações de média ou alta renda, aplicavam-se as disposições da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993)⁷⁵.

Atualmente, o Capítulo II da Lei nº 13.465/2017 dispõe sobre os institutos jurídicos aplicáveis à Reurb, seja de interesse social ou de interesse específico. A legitimação de posse continua presente na norma em vigor, agora com a restrição de aplicação a imóveis situados em

⁷² Art. 59 da Lei nº 11.977/2009.

⁷³ Art. 47, § 1º da Lei nº 11.977/2009.

⁷⁴ Nos termos do art. 183 da Constituição Federal, “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-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 1988). Em caso de áreas superiores a 250m², aplicam-se os prazos do Código Civil, que regulamenta a usucapião ordinária e extraordinária.

⁷⁵ Encontra-se em vigor a nova Lei de Licitações e Contratos, nº 14.133/2021, embora a vigência da Lei nº 8.666/1993 tenha sido prorrogada até 30 de dezembro de 2023. A nova Lei inclui no rol de hipóteses de dispensa de licitação para alienação de bens imóveis da Administração Pública a legitimação de posse e legitimação fundiária de que trata a Lei nº 13.465/2017 (art. 76).

áreas particulares. Como se viu, isso se deve ao fato de a legitimação de posse ser conversível em propriedade por meio da usucapião administrativa, não extensível aos bens públicos.

Contudo, a nova Lei deixa de exigir dos moradores determinadas condições para a concessão da legitimação de posse, como não ser concessionário ou proprietário de outro imóvel urbano, e dispensa o procedimento de requerimento de conversão em propriedade, que passa a ser automática e independente de provocação ou prática de ato registral, uma vez decorrido o prazo de cinco anos e atendidos os requisitos da usucapião pró-moradia⁷⁶.

Macedo (2020) considera a conversão automática inviável uma vez que um procedimento automático não poderia ser condicionado a requisitos cujo cumprimento deve ser aferido. Além disso, aponta que o direito de propriedade só pode ser admitido no registro de imóveis, pois apenas a proteção do registro garante segurança jurídica, publicidade e eficácia de direitos perante terceiros.

Em relação à demarcação urbanística, verifica-se a simplificação do procedimento e, principalmente, a sua facultatividade⁷⁷. Desse modo, instaurada a Reurb, o poder público agora pode optar por realizar a demarcação urbanística ou, alternativamente, realizar as buscas para determinação da titularidade do domínio dos imóveis, notificando proprietários e terceiros interessados.

A Lei nº 13.465/2017 amplia os mecanismos aptos a outorgar títulos de propriedade, e não apenas de posse. Um dos maiores exemplos é a criação do instituto jurídico da *legitimação fundiária*, instrumento bastante questionado quanto à sua constitucionalidade, aplicabilidade e mérito. Um argumento recorrente equipara sua natureza jurídica à da usucapião, de modo que a utilização da legitimação fundiária em bens públicos afrontaria sua imprescritibilidade, representando uma ameaça de dilapidação do patrimônio público.

Nos termos do art. 23 da Lei da Reurb, entende-se por legitimação fundiária:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui **forma originária de aquisição do direito real de propriedade** conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, **àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada**, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de **núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016**. (BRASIL, 2017, grifos nossos).

Na legitimação fundiária, não existe transmissão do imóvel ou relação jurídica com o proprietário anterior, o que caracterizaria uma forma de aquisição *derivada*. Desse modo, o poder público reconhece a aquisição *originária* e declara o ocupante titular e proprietário do

⁷⁶ Art. 26 da Lei nº 13.465/2017.

⁷⁷ Art. 19, § 3º da Lei nº 13.465/2017.

imóvel, sem qualquer onerosidade e com sua destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem.

O instrumento se aplica a ambas modalidades da Reurb e em terras públicas ou particulares. Ademais, exige-se tão somente que a unidade imobiliária integre NUI consolidado⁷⁸ existente na data da publicação da MP 759/2016, 22 de dezembro de 2016. A inexistência de critérios adicionais é alvo de críticas:

(...) A lei não estipula qualquer prazo mínimo de permanência no imóvel para dar ao ocupante o direito à legitimação, nem *animus domini*⁷⁹, ou boa-fé. Também não exige que, para obter o direito real à propriedade plena, o beneficiário conste previamente em cadastros municipais realizados por equipes especializadas. Por esse motivo, o Município e demais entes públicos devem se valer de critérios objetivos, definidos em atos normativos, para a outorga desses títulos, como cadastros prévios, contratos apresentados pelos beneficiários a demonstrar a aquisição do imóvel de forma irregular ou mesmo outros elementos que comprovem a permanência do ocupante na unidade (contas de consumo), por exemplo. (MACEDO, 2020, p. 229).

Até aqui, trata-se de falta de critérios gerais para aplicação do instrumento. Por outro lado, o texto legal também é alvo de severas críticas por conferir tratamento desigual entre a Reurb-S e a Reurb-E ao exigir, apenas na regularização de interesse social, os seguintes requisitos:

Art. 23.
 § 1º **Apenas na Reurb-S**, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:
 I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural;
 II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
 III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

O estabelecimento de condições apenas na Reurb-S, sem requisitos adicionais à regularização de média ou alta renda, representa uma inversão do ideário protetivo direcionado à população de baixa renda e afronta o princípio da igualdade material, segundo o qual os desiguais demandam tratamento desigual, na medida das suas desigualdades. Contudo, é

⁷⁸ “Art. 11.

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;” (BRASIL, 2017).

⁷⁹ Expressão latina que traduz a intenção ou convicção de ser dono do bem, o que pressupõe a assunção de responsabilidades de proprietário e a criação de vínculos com a localidade. O *animus domini* é elemento qualificador da posse e condição para o requerimento da usucapião.

necessário atentar para algumas inconsistências de redação da Lei que suscitam discussões quanto ao alcance da legitimação fundiária.

Quanto à Reurb em áreas públicas, o § 4º do art. 23 deixa claro que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como entidades⁰ vinculadas, ficam autorizados a reconhecer a aquisição da propriedade por meio da legitimação fundiária apenas no âmbito da Reurb-S. Ou seja, entende-se que o instrumento em tela não se aplica à Reurb-E de bens públicos, embora essa informação não conste no texto de forma expressa.

Para a Reurb-E em áreas públicas, o legislador facilitou a transmissão de imóveis e a titulação ao permitir, nos artigos 84 e 98, a venda direta de imóveis integrantes de NUIs implantados até 22 de dezembro de 2016, dispensada a licitação e demais procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666/1993, mediante pagamento de “justo valor” em contrapartida pela aquisição de direitos reais⁸⁰. Além disso, nos termos do art. 71, ficam também dispensadas a desafetação e a prévia autorização legislativa para alienação de imóveis públicos no âmbito da Reurb.

Nesse sentido, as condições do § 1º do art. 23, transcritas acima, poderiam se justificar tão somente na hipótese de a legitimação fundiária, quando em área pública, ser aplicável apenas na Reurb-S, a fim de incrementar o controle da aquisição originária do bem público. Ainda assim, considerando o silêncio da norma quanto à regularização fundiária em imóveis particulares, a implementação do instituto, nessa situação, permaneceria não isonômica e paradoxalmente mais exigente na Reurb-S.

No DF, eventuais dúvidas sobre a não aplicação da legitimação fundiária na Reurb-E de imóveis públicos foram sanadas pela Lei Complementar nº 986/2021, que veda a aplicação desse instrumento na regularização fundiária de interesse específico em imóveis públicos da União, do DF e de suas entidades vinculadas. Ainda assim, a norma prevê uma exceção, como se verá mais à frente.

5.5. PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E REGISTRO

No tocante aos procedimentos, projetos, obras e registros da regularização fundiária, vale destacar algumas alterações promovidas pelo novo marco legal da Reurb. A Lei nº 11.977/2009 versava sobre o projeto de regularização em seu art. 51, no qual constavam seus elementos mínimos e a atribuição do município para definir os requisitos do projeto, inclusive

⁸⁰ Art. 16 da Lei nº 13.465/2017.

no que se refere ao cronograma físico de obras e serviços. A norma revogada permitia que o poder público realizasse obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários *antes* de concluída a regularização jurídica dos imóveis⁸¹, com permissão de implementação da regularização fundiária por etapas.

A Lei nº 13.465/2017 incorpora ao conteúdo mínimo do projeto de regularização de ambas as modalidades de Reurb o cronograma físico de obras e serviços acompanhado de termo de compromisso para o seu cumprimento⁸². Chama a atenção a permissão dada pela nova Lei para a realização das obras de implantação de infraestrutura, equipamentos e melhorias habitacional antes, durante ou *após* a conclusão da Reurb⁸³, medida que viabiliza a conclusão da regularização jurídica dos lotes antes de efetivadas as intervenções urbanísticas e ambientais. Verifica-se que o texto carece de mecanismos para eventual responsabilização pela não conclusão das obras.

Em relação à infraestrutura básica a ser implantada, a Lei nº 11.977/2009 reproduzia as mesmas exigências da Lei nº 6.766/1979, inclusive quanto à redução de equipamentos urbanos em caso de interesse social. A atual Lei da Reurb se afasta da Lei Lehmann e cria o conceito de “infraestrutura essencial”, restrito à sua esfera de aplicação e válido tanto para a Reurb-S quanto a Reurb-E⁸⁴.

Em sequência, a Lei nº 13.465/2017 busca dar celeridade aos procedimentos administrativos e aos atos de registro da Reurb, que passam a ser feitos por meio eletrônico⁸⁵. São inovações relevantes a criação da Certidão de Regularização Fundiária – CRF e a permissão de conclusão de procedimentos distintos, até então sequenciais, por meio de ato único. O conceito da CRF encontra-se no art. 11:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

.....

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano

⁸¹ Art. 55, parágrafo único, da Lei nº 11.977/2009.

⁸² Arts. 35 da Lei nº 13.465/2017.

⁸³ Art. 36, § 3º, da Lei nº 13.465/2017.

⁸⁴ “Art. 36.

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.” (BRASIL, 2017).

⁸⁵ Art. 76, § 1º, da Lei nº 13.465/2017.

informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos; (BRASIL, 2017).

A CRF constitui ato administrativo de aprovação da Reurb e deve ser registrada perante o cartório de registro de imóveis. Um exemplo da economia processual almejada pela Lei encontra-se no art. 44, segundo o qual o registro do projeto de regularização da Reurb importa o registro dos direitos reais junto às matrículas dos lotes. Esse mesmo artigo impõe o prazo de quinze dias, após o recebimento da CRF, para que o oficial do cartório proceda ao registro ou emita as exigências e o prazo total de sessenta dias, prorrogável por igual período, para a conclusão de todo o procedimento registral. Ademais, a listagem dos ocupantes que integra a CRF objetiva conferir direitos reais individuais de forma “coletiva”, em ato único que dispensa requerimento ou apresentação de títulos individualizados.

Como contraponto, a Lei nº 11.977/2009 determinava que, somente após o registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização, o poder público poderia proceder à titulação⁸⁶. No caso da regularização de interesse social, isso ocorreria por meio da legitimação de posse, que só se converteria em propriedade após cinco anos e mediante requerimento.

O art. 13 da Lei nº 13.465/2017 também direciona comandos aos cartórios referentes à isenção de custas e emolumentos de atos registrais da Reurb-S e os torna sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977/2009⁸⁷ em caso de retardo ou não efetuação do registro nos termos de seu texto. Chama a atenção o fato de esse ser o único dispositivo da Lei que estabelece uma sanção de modo expresse, uma vez que não há previsão de penalidades civis, penais ou administrativas em razão de descumprimento das obrigações atribuídas a agentes públicos ou privados no âmbito da Reurb⁸⁸.

Macedo (2020) identifica, na Lei nº 13.465/2017, a transferência de grande parte das atribuições relacionadas à regularização fundiária que antes eram do registro de imóveis para os municípios. Assim esclarece:

Vale a pena lembrar que, no regime da Lei nº 11.977/2009 (revogada neste tema), a regularização fundiária se desenvolvia perante o Registro de Imóveis, com prenotação prorrogada desde o início, assegurando integral prioridade ao procedimento. (...) Na atual sistemática, a regularização se aperfeiçoa perante a Municipalidade, sem garantia da prenotação registral, que somente será atribuída no momento da

⁸⁶ Art. 58 da Lei nº 11.977/2009.

⁸⁷ “Art. 44. Os cartórios que não cumprirem o disposto nos arts. 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.” (BRASIL, 2009).

⁸⁸ Salvo o direito de regresso e a imputação das responsabilidades administrativa, civil ou criminal àqueles que tenham dado causa aos NUIs a serem regularizados, conforme os §§ 2º e 3º do art. 14.

apresentação da Certidão de Regularização Fundiária ao registrador. (MACEDO, 2020, p. 209).

No entanto, em razão do dever funcional do registrador, ao qual compete o juízo de legalidade e admissibilidade do procedimento administrativo, a autora defende que esse possa, por exemplo, concluir pela necessidade de novas notificações de proprietários e titulares de direitos reais para a qualificação da CRF, embora dispensado dessa obrigação uma vez que o município já tenha cumprido esse rito em momento anterior⁸⁹.

5.6. OUTRAS INOVAÇÕES DA LEI Nº 13.465/2017 E COMENTÁRIOS GERAIS

A fim de dar solução jurídica a diferentes realidades consolidadas nas cidades brasileiras, a Lei nº 13.465/2017 alterou uma série de normas e, de certa maneira, ampliou as formas de parcelamento do solo urbano até então reconhecidas pela Lei nº 6.766/1979.

Nos termos da Lei Lehmann, o parcelamento pressupõe a subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação e pode ocorrer por meio do loteamento, no qual há abertura de novas vias e novos logradouros públicos, ou do desmembramento, que não implica abertura de novas vias. No tocante aos loteamentos, a Lei dispõe sobre requisitos urbanísticos, restrições de implantação, elaboração e aprovação de projetos, infraestrutura mínima a ser implantada, registro cartorário, entre outros assuntos. Ainda, determina, que as vias, praças, espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e equipamentos urbanos indicados no projeto do loteamento passam a integrar o domínio do município ou do DF desde a data do registro em cartório.

Isso posto, passamos a análise dos loteamentos fechados ou “condomínios horizontais”. Objetivamente, grande parte do imbróglgio jurídico que permeia os loteamentos fechados se deve à apropriação de áreas públicas decorrente do cercamento de vias e demais espaços de uso comum, prática que não encontrava, até 2017, amparo na legislação.

Os denominados condomínios constituem loteamentos implantados sem o cumprimento dos ônus impostos pela Lei nº 6.766/1979, norma de direito público. Vale frisar que não se aplicam aos loteamentos fechados as normas que regulamentam o condomínio edilício, especialmente a Lei federal nº 4.591/1964, regida pelo direito privado. Segundo a Lei, o condomínio edilício é composto por unidades autônomas, às quais cabem, como parte inseparável, uma fração ideal do terreno e coisas comuns.

⁸⁹ Art. 31, em leitura conjunta com o § 6º do art. 44 da Lei nº 13.465/2017.

A norma permite, em seu art. 8º, a constituição de condomínio edilício em que as unidades autônomas são casas⁹⁰. Segundo Silva (2006b), o dispositivo foi ampla e equivocadamente utilizado para fundamentar os loteamentos fechados, uma vez que o que se permite é o aproveitamento de áreas reduzidas no interior de quadras na forma de “vilas”, sem arruamento, em regime condominial. No condomínio edilício, há o aproveitamento de um lote já constituído e registrado, e não de uma gleba cuja subdivisão resulta em diversos lotes individuais. Ou seja, a construção de edificações, áreas comuns e passagens de acesso às vias públicas se dá no interior de um lote, não compromete o parcelamento urbano aprovado e não origina novos lotes, mas sim unidades autônomas.

(...) Vale dizer: os tais “loteamentos fechados” juridicamente não existem. Não há legislação que os ampare, constituem uma distorção e uma deformação de duas instituições jurídicas: do aproveitamento condominial de espaço e do loteamento ou do desmembramento.

(...) O regime condominial previsto no art. 8º da Lei 4.591/1964 não poderá substituir o processo de loteamento (arruamento e divisão subsequente das quadras em lotes) ou o desmembramento (divisão em lotes com o aproveitamento do sistema viário existente). (SILVA, 2006).

Diante dessa problemática, a Lei nº 13.465/2017 buscou eliminar lacunas legais e legitimar tipologias de parcelamento do solo fundadas no cercamento. Adicionou-se à Lei Lehmann a figura do *loteamento de acesso controlado*. Trata-se de loteamento fechado em que as áreas comuns continuam sob domínio público, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

O Código Civil também foi alterado e passou a dispor sobre o *condomínio de lotes*. Esse é composto por áreas integralmente particulares, algumas exclusivas e outras de propriedade comum dos condôminos (frações ideais), e deve observar a legislação urbanística referente a índices e parâmetros de ocupação do solo, tamanho de lotes, afastamentos, percentuais de áreas comuns, etc.

Até 2017, havia também uma controvérsia relacionada à cobrança pelos serviços de manutenção das áreas comuns (públicas) dos ditos condomínios, na ausência da instituição formal do regime condominial. Nesses casos, geralmente compete a uma associação de

⁹⁰ Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário dêste ou o promitente cessionário sôbre êle desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte: a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades; (BRASIL, 1964).

moradores gerir os serviços comuns. Em face da não compulsoriedade de associação⁹¹, surgiu o entendimento pela não obrigação de pagamento de valores de contribuição⁹². Com vistas a uma solução, o art. 36-A foi adicionado à Lei nº 6.766/1979 e passou a equiparar as atividades de associações de moradores à atividade de administração de imóveis:

Art. 36-A. As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis.

Parágrafo único. **A administração de imóveis na forma do caput deste artigo sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos.** (BRASIL, 1979, grifo nosso).

Com efeito, o loteamento de acesso controlado e o condomínio de lotes apontam para uma solução da problemática apresentada e atendem a demandas pela legalização de um produto imobiliário amplamente consolidado não apenas no DF, mas em diversas cidades brasileiras. No entanto, a mera “permissão” de fechamento dada pela Lei nº 13.465/2017 é insuficiente por tratar do tema de modo superficial, sem previsão de normas gerais e diretrizes que possam nortear a atuação municipal. Essa lacuna poderá ser plenamente suprida quando da atualização da Lei nº 6.766/1979⁹³.

A Lei da Reurb trouxe ainda outras formas de organização do solo cuja aplicação não se restringe à Reurb. Destaque-se o direito real de laje, formulado com a finalidade de possibilitar a titulação individualizada da propriedade de partes de imóveis fisicamente unificados, no caso, lajes sobrepostas. A inovação destina-se primordialmente à regularização jurídica de favelas, onde é recorrente a sobreposição verticalizada de residências na forma de “puxadinhos”. Contudo, a laje foi incluída no rol de direitos reais do Código Civil e constitui direito comum, podendo ser aplicada inclusive em novos empreendimentos.

⁹¹ Art. 5º, XX, da Constituição Federal.

⁹² Levada ao crivo do Poder Judiciário, a questão era comumente decidida em favor das associações, com o argumento de que o morador, mesmo sem querer se associar, beneficiava-se dos serviços prestados, o que configuraria enriquecimento sem causa. Por outro lado, em 2015, o Superior Tribunal de Justiça firmou a tese (Recurso Especial nº 1.280.871) de que as taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou que a elas não anuíram.

⁹³ Na Câmara dos Deputados, estava em tramitação o Projeto de Lei nº 3.057/2000, apresentado no ano 2000 e que revisava as disposições sobre o parcelamento do solo urbano, prevendo novas modalidades de parcelamento em arranjos diversos, como o condomínio urbanístico e os loteamentos de acesso controlado. A proposição foi arquivada em 31 de janeiro de 2023.

Não há unanimidade quanto à possibilidade de utilização ampla do direito real de laje. A criação de título específico no Código Civil, em detrimento da regulação do instituto apenas no âmbito da Reurb, é criticada devido a possíveis interpretações equivocadas de empreendedores imobiliários que possam se valer do direito de laje para burlar normas de incorporação imobiliária (LOUREIRO *apud* MACEDO, 2020).

Schreiber *et al* (2019) consideram o direito real de laje uma forma de apresentação do direito de superfície com particularidades, a exemplo da perpetuidade. Em linhas gerais, a laje, unidade imobiliária autônoma com matrícula própria, é a superfície superior ou inferior (espaço aéreo ou subsolo) de uma construção-base. Os titulares das lajes podem, inclusive, ceder a superfície de sua construção e instituir sucessivos direitos reais de laje, mediante autorização dos titulares da construção-base e demais lajes⁹⁴. O proprietário da laje deve responder por obrigações que recaiam sobre o imóvel, como encargos e tributos. Sobre isso, os autores ponderam:

Preocupa-nos que essa tributação se dê em comunidades de baixa renda, exatamente nas quais vemos se manifestar essa forma de edificação de moradias. Com a regularização fundiária e a correspondente atribuição de títulos de propriedade ao dono da construção-base e ao(s) lajeiro(s) se poderá ter o direito real de laje desejado pela novel legislação. Se houver o comportamento estatal de tributação sem a devida cautela, a proteção dos moradores de uma favela pode se transformar em uma tragédia com a execução de dívidas tributárias envolvendo obrigações reais que, como cediço, não gozam da proteção do direito de moradia estabelecido pela Lei n. 8.009/1990⁹⁵, levando, por conseguinte, à possível perda do bem. (SCHREIBER *et al*, 2019, p. 2342).

Importante destacar que há limitações legais que prejudicam a aplicação imediata do instituto para fins de regularização jurídica das lajes, uma vez que é necessário o reconhecimento da propriedade formal da construção-base para a cessão de superfícies⁹⁶. Ou seja, a titulação de propriedade das superfícies depende necessariamente da prévia regularização jurídica da construção-base.

Entre as inovações da Lei nº 13.465/2017, o direito real de laje é certamente uma das mais controversas e complexas, considerando as divergências doutrinárias acerca de sua natureza jurídica e operacionalização. Apesar de argumentos favoráveis a nova ferramenta por considerá-la adequada para enfrentar um problema histórico e viabilizar a titulação de milhares de brasileiros, há de se considerar a situação de extrema precariedade das favelas,

⁹⁴ Art. 1.510-A da Lei nº 10.406/2002, acrescido pelo art. 55 da Lei nº 13.465/2017.

⁹⁵ Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família.

⁹⁶ “Art. 1.510-A. O **proprietário** de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.” (BRASIL, 2002, grifo nosso).

caracterizadas pela ocupação de áreas de riscos onde, por vezes, a regularização se mostra inviável.

Ao avaliar origens e referências do direito real de laje, Schreiber *et al* (2019) manifestam preocupação quanto aos riscos de desabamento e outros acidentes decorrentes da venda de lajes e complementam:

Não se nega a importância da regularização registral do direito de laje, fartamente utilizado em comunidades de baixa renda, mas não é possível importar o modelo do direito de sobrelevação português ou o modelo suíço com algumas adaptações, pois em tais países não nos parece que a favela seja um modelo tão ricamente utilizado para tentar solucionar o déficit de moradia, como o que existe no Brasil. (SCHREIBER *et al*, 2019, p. 2345).

Nesse sentido, a conversão em direito real de uma forma de ocupação do solo majoritariamente caracterizada pela informalidade e pela precariedade urbana e edilícia sugere uma supervalorização do elemento formal em detrimento do incremento da habitabilidade e, principalmente, da segurança de determinadas comunidades. A permissão legal de sucessivas lajes é limitada tão somente pela necessidade de observação das normas de gabarito do ente local, que possivelmente só serão editadas por ocasião da regularização fundiária da região e da construção-base. Ainda, atribui-se aos titulares de lajes a responsabilidade pela manutenção da segurança, “linha arquitetônica ou arranjo estético do edifício”⁹⁷, comando de questionável efetividade e fiscalização.

A partir do comparativo apresentado, é possível tecer algumas considerações. A Lei nº 11.977/2009 visava materializar uma política de regularização fundiária voltada essencialmente ao reconhecimento de direitos de populações de baixa renda. Isso se reflete até mesmo no grau de detalhamento das disposições direcionadas à regularização fundiária de interesse social, para a qual foram previstos procedimentos administrativos e instrumentos jurídico-urbanísticos exclusivos, ao passo que a regularização fundiária de interesse específico é abordada de forma breve e praticamente residual.

Como se viu, a inexistência de regras específicas para a regularização de ocupações de média ou alta renda conduzia à aplicação subsidiária de outras leis, que versam sobre temas afetos à regularização fundiária de modo amplo, a exemplo da alienação de bens públicos. Desse modo, a legislação então vigente viabilizava a regularização de interesse específico, mas mediante o cumprimento de rito mais exigente.

⁹⁷ Arts. 1.510-A, § 6º, 1.510-B e 1.510-C, § 2º da Lei nº 10.406/2002.

Em diversos pontos, o novo marco legal equipara as modalidades de Reurb e não há mais distinção expressiva de procedimentos legais ou instrumentos entre a Reurb-S e a Reurb-E. Como principal critério diferenciador, resta a isenção de custas e emolumentos e a atribuição de responsabilidades pelo projeto de regularização e realização de obras de infraestrutura, embora com a flexibilidade, em caráter excepcional, de o poder público arcar com a Reurb-E e também de beneficiários da Reurb-S custearem sua própria regularização. Destaca-se a supressão do critério de renda e da avaliação da infraestrutura já implantada para determinação das responsabilidades no âmbito da Reurb-E.

É possível questionar determinados aspectos da norma anterior sob a ótica da celeridade. A Lei nº 11.977/2009 foi alvo de críticas que consideram, por exemplo, que o excesso procedimental para concessão da legitimação de posse e sua conversão em propriedade prejudicavam e retardavam demasiadamente a última etapa da regularização fundiária de interesse social: a titulação. Como se viu, após a legitimação de posse, exigia-se o decurso de cinco anos para a conversão em propriedade.

Uma das três hipóteses para o enquadramento do assentamento informal na regularização de interesse social era a posse mansa e pacífica há, pelo menos, cinco anos. Nesses casos, haveria um prazo mínimo de dez anos para a efetivação da titulação, o que a Lei nº 13.465/2017 parece ter pretendido corrigir por meio da legitimação fundiária. No entanto, vale lembrar que a aplicação do novo instrumento demanda, paradoxalmente, o cumprimento de requisitos adicionais por parte dos beneficiários da Reurb-S, além de se permear de controvérsias quanto ao seu mérito e constitucionalidade, conforme já exposto.

Na qualidade de política pública, a regularização fundiária deve observar o princípio da supremacia do interesse público e zelar pela garantia de direitos, ainda que se almeje a desburocratização de seus procedimentos. Quanto a isso, a Lei nº 13.465/2017 apresenta riscos potenciais ao tornar facultativa a demarcação urbanística, ampliar a possibilidade de regularização em áreas ambientalmente sensíveis, permitir uma espécie de “usucapião” de áreas públicas desacompanhada de requisitos e critérios objetivos de aferição e qualificação da posse, permitir a regularização fundiária urbana em áreas rurais sem prévio reconhecimento pelo plano diretor, ou dispensar a prévia desafetação e autorização legislativa para alienação de imóveis públicos.

Oportuno destacar que a desafetação e a autorização legislativa para alienação de bens públicos demandam a edição de leis específicas a serem apreciadas pelo legislativo local. Entende-se que dispensa promovida pela Lei nº 13.465/2017 enfraquece o controle externo

exercido pelo Poder Legislativo, uma vez que o processo legislativo incrementa a transparência, possibilita a aferição do interesse público, a conferência dos limites dos imóveis a serem alienados e oportuniza novas instâncias de participação popular.

Quanto à autorização de venda direta a ocupantes, antes de 2017, leis municipais e distritais tentaram implementar medida semelhante, afastando a necessidade de licitação. A questão foi debatida em diversas ocasiões pelo Poder Judiciário e o Supremo Tribunal Federal – STF chegou a se manifestar pela constitucionalidade de leis uma vez constatada a inviabilidade de competição, como no caso de moradias ocupadas e situadas em áreas regularização fundiária⁹⁸. Frise-se que, nos termos da Lei nº 13.465/2017, a venda direta é permitida para imóveis ocupados até 22 de dezembro de 2016, não alcançando imóveis novos e desocupados eventualmente criados pelo projeto de regularização fundiária.

De todo o exposto, observa-se que a nova sistemática de regularização fundiária evidencia o objetivo de facilitar a titulação de ocupantes ao simplificar procedimentos, reduzir exigências e criar instrumentos específicos para a transferência de bens públicos. Em parte, algumas modificações poderiam se justificar, tendo em vista a importância da regularização jurídica e as dificuldades enfrentadas pela norma anterior.

Por exemplo, Macedo (2020) identifica, na Lei nº 11.977/2009, duas nítidas fases da regularização: a *regularização do solo*, na qual “nasce” o parcelamento formal; e a *titulação dos ocupantes*, que usualmente ocorria após considerável lapso de tempo. Contudo, segundo a autora, a simplificação procedimental ainda não havia se refletido em números, ao menos até 2019⁹⁹. Desse modo, ainda é necessário maior decurso de tempo e o levantamento de dados para aferir, objetivamente, os avanços decorrentes da aplicação na nova Lei.

São praticamente inexistentes, em ambas as leis, dispositivos voltados ao fortalecimento da atividade fiscalizatória e à responsabilização rigorosa de agentes causadores da informalidade. Considerando a diretriz de ampla regularização jurídica presente na Lei nº 13.465/2017, permanecem os riscos de desvirtuamento da política de regularização e o desafio de conter a formação de novos núcleos urbanos informais e romper o círculo vicioso da informalidade.

⁹⁸ A título de exemplo, a União editou a Lei nº 9.262/1996, que dispõe sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, localizada no Distrito Federal. No julgamento da ADI nº 2.990, em 2007, o STF a considerou improcedente por verificar inviabilidade de competição uma vez que, no âmbito da regularização fundiária, o lote será vendido ao seu ocupante.

⁹⁹ A autora informa que o Estado de São Paulo registrou, em 2016 (na vigência da norma anterior), a regularização de 576 núcleos urbanos, enquanto, em 2017, foram 470, em 2018, 515, e, em 2019, 465 (MACEDO, 2020, p. 57).

Destaque-se a ausência de articulação entre as modalidades da Reurb. Não são previstas, também em ambas as normas, mecanismos voltados ao compartilhamento de mais-valias decorrentes da urbanização realizada no âmbito da Reurb-E ou de destinação de recursos para áreas de interesse social, haja vista o desafio do financiamento das ações promovidas exclusivamente pelo poder público.

De modo geral, o novo marco regulatório reflete um modelo de regularização fundiária centrado na propriedade privada individual, privilegiando seus potenciais econômicos. Um novo olhar sobre as ocupações informais fundamenta a busca de soluções jurídicas, muitas das quais de complexa operacionalização ou questionável constitucionalidade. Nota-se a perda de protagonismo da regularização de interesse social e a substituição de uma política de proteção da posse.

6. O ORDENAMENTO JURÍDICO DISTRITAL

No Distrito Federal, o tema fundiário é objeto recorrente de leis e normas infralegais que visam solucionar as irregularidades oriundas do parcelamento do solo urbano desde a década de 1960. Atualmente, cabe principalmente ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (Lei Complementar nº 803/2009) e à Lei Complementar nº 986/2021 dispor sobre a matéria em detalhes.

A regulamentação local se orienta não apenas pela legislação nacional, mas também deve observar os princípios da Lei Orgânica do Distrito Federal, que, ao tratar sobre a política urbana e rural da capital, enuncia o objetivo precípuo de assegurar o cumprimento da função social e possibilitar a melhoria da qualidade de vida da população. Especificamente quanto aos assentamentos informais, a LODF exige que os loteamentos localizados em zonas rurais, urbanas e de expansão urbana realizados sem autorização e registro competentes sejam objeto de regularização ou desconstituição.

6.1. PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

Entre os objetivos gerais do PDOT, consta a valorização da ordem urbanística e fundiária como função pública mediante a integração de assentamentos informais à cidade legal e a regularização de terras urbanas e rurais¹⁰⁰ públicas e privadas. O PDOT contém as estratégias de ordenamento territorial do DF, nas quais se insere a Estratégia de Regularização Fundiária Urbana, que objetiva adequar os NUIs e garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O PDOT reconhece os núcleos urbanos que poderão ser objeto de projeto de regularização fundiária e os classifica em Áreas de Regularização e Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI, ambos subdivididos de acordo com o interesse social ou específico: ARIS, ARINE, PUI-S e PUI-E. As Áreas de Regularização equivalem a unidades territoriais que reúnem assentamentos irregulares urbanos com características similares a fim de conferir tratamento integrado no processo de regularização. Essas áreas podem ser agregadas, juntamente com áreas não parceladas, em Setores Habitacionais de Regularização, para os quais

¹⁰⁰ A regularização de terras rurais do DF é regulamentada pela Lei nº 5.803/2017, que institui a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap e dá outras providências.

são definidos parâmetros urbanísticos e diretrizes mais abrangentes, com vistas à ordenação territorial em maior escala.

Os PUIs se diferenciam das Áreas de Regularização por terem características urbanas embora implantados originalmente em zona rural. O PDOT classifica essas áreas como Zona de Urbanização Específica no momento em que reconhece a possibilidade de regularizá-las e as insere na Estratégia de Regularização Fundiária Urbana. Solução semelhante é dada às ARIS situadas na Macrozona Rural, consideradas igualmente Zonas de Urbanização Específica, nos termos do art. 3º da Lei nº 6.766/1979.

As Áreas de Regularização, os Setores Habitacionais e os Parcelamentos Urbanos Isolados se encontram discriminados no Anexo II do PDOT e, além dessas, o art. 125 também reconhece como Áreas de Regularização: os núcleos urbanos considerados ARIS elencados no parágrafo único do art. 127¹⁰¹; as áreas parceladas para fins urbanos antes de publicação da Lei nº 6.766/1979, identificadas como *passivo histórico*; as ocupações informais de interesse social situadas em lotes destinados a Equipamentos Públicos Comunitários – EPC ou em Equipamentos Públicos Urbanos – EPU reconhecidas como NUI; e os núcleos urbanos informais localizados em Zona de Contenção Urbana, observadas suas diretrizes gerais de ocupação.

Insta destacar que, originalmente, o PDOT reconhecia apenas as ARIS, ARINEs, PUI-S, PUI-E e Setores Habitacionais como áreas de regularização. A ampliação ocorreu por ocasião da aprovação da Lei Complementar nº 986/2021, que regulamentou a Reurb no DF e promoveu alterações no Plano Diretor.

A regularização de áreas identificadas como passivo histórico, de interesse social ou específico, fundamenta-se no art. 69 da Lei nº 13.465/2017 e busca conferir tratamento diferenciado a situações que ainda não deviam obediência ao marco legal do parcelamento do solo, a Lei Lehmann. Quanto aos lotes destinados a EPC ou EPU, trata-se da única hipótese de regularização que não se aplica a ambas as modalidades da Reurb, aplicável apenas quando constatado o interesse social. Nesse caso, a permanência é autorizada quando houver estudo

¹⁰¹ “Art. 127. As Áreas de Regularização de Interesse Social terão prioridade na regularização fundiária promovida pelo Poder Público.

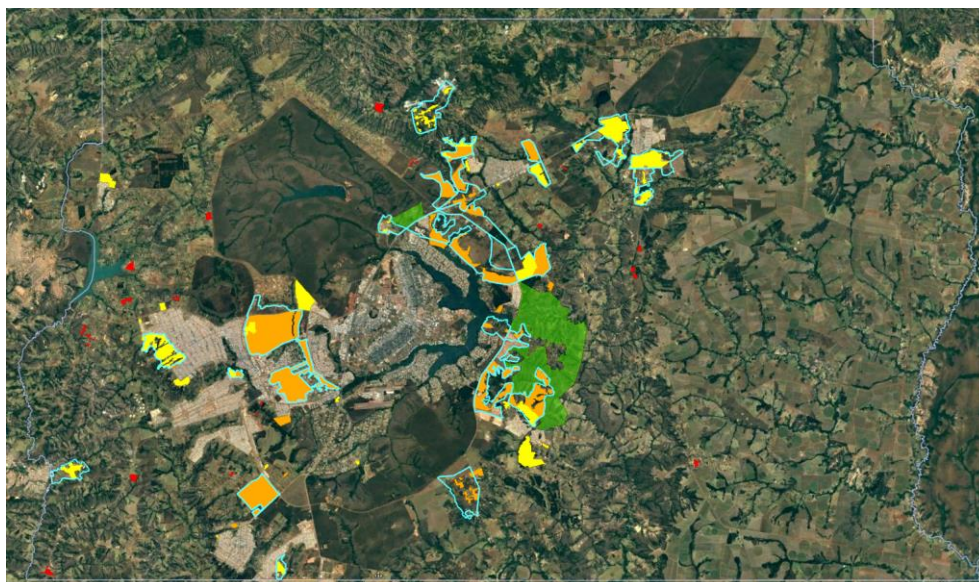
Parágrafo único. São considerados Áreas de Regularização de Interesse Social os assentamentos a seguir, além dos descritos no Anexo II, Mapa 2, Tabelas 2A, 2B e 2C:

I – Núcleo Urbano do Paranoá, na Região Administrativa do Paranoá; II – Núcleo Urbano de São Sebastião, na Região Administrativa de São Sebastião; III – Núcleo Urbano de Santa Maria, na Região Administrativa de Santa Maria; IV – Núcleo Urbano de Sobradinho II, na Região Administrativa de Sobradinho II; V – Núcleo Urbano do Varjão, na Região Administrativa do Varjão; VI – Núcleo Urbano do Riacho Fundo I; VII – Núcleo Urbano do Riacho Fundo II; VIII – Núcleo Urbano do Recanto das Emas; IX – QE 38 e QE 44 do Guará II; X – áreas intersticiais entre conjuntos residenciais em Ceilândia, Brazlândia e Gama.” (DISTRITO FEDERAL, 2009).

que demonstre a possibilidade de realocação dos equipamentos para área adequada, ou sua dispensa. Em caso de inviabilidade de deslocamento ou supressão de equipamentos, o Poder Executivo deve elaborar Plano de Realocação dos Beneficiários¹⁰².

Já a regularização de NUIs em Zona de Contenção Urbana (Figura 29) deve observar diretrizes específicas. Trata-se de áreas urbanas localizadas em fronteiras com áreas rurais, de modo a criar uma zona de amortecimento onde se compatibilize o uso urbano com a conservação de recursos naturais. Desse modo, em Zona de Contenção Urbana exige-se, por exemplo, densidade demográfica muito baixa (até 15 habitantes por hectare), lotes com área mínima de 100.000 m², ocupação em forma condominial, entre outros requisitos estabelecidos no art. 78 do PDOT.

Figura 29 - Indicação de ARIS (amarelo), ARINEs (laranja), Setores Habitacionais de Regularização (poligonais azuis), PUIs (vermelho) e da Zona Urbana de Contenção Urbana (verde), nos termos do PDOT.



Fonte: Adaptado de Geoportal, 2023.

Desse modo, ainda que grande parte das áreas regularizáveis se encontrem nominalmente indicadas no PDOT, existe um rol de situações, ampliado em 2021, em que não é possível discriminar ou aferir limites de ocupações informais que poderão ser objeto da Reurb, especialmente aquelas situadas em área pública. Essa informação é relevante na medida em que a Lei nº 13.465/2017 dispensou, no âmbito da Reurb, a desafetação e a autorização legislativa para alienação de imóveis públicos, medida prejudicial ao controle legislativo, à transparência e à participação popular.

¹⁰² A previsão do Plano de Realocação dos Beneficiários consta na Lei Complementar nº 986/2021.

Mesmo no caso de áreas que possuam suas poligonais delimitadas no PDOT¹⁰³ (ARIS, ARINEs e Setores Habitacionais), a norma autoriza que o projeto de regularização fundiária promova ajustes e as amplie no limite de 20%, na regularização de interesse social, e de 10%, na regularização de interesse específico (art. 125, § 2º), a fim de garantir a qualificação do projeto e observar as restrições socioambientais do território.

No que tange às modalidades de regularização fundiária, em dois pontos o PDOT expressa a orientação quanto à priorização da regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda, ou seja, das ARIS¹⁰⁴. Nesse sentido, o Plano Diretor elenca critérios objetivos para que as áreas de interesse social sejam assim reconhecidas: comprovação mínima de cinco anos de ocupação; 80% dos terrenos para fins de moradia; predominância de terrenos com até 250 m², limitados à área máxima de 500 m²; e elaboração de estudo técnico que ateste a possibilidade de dispensa ou de oferta de equipamentos em área adequada¹⁰⁵.

A Lei Complementar equipara e considera como ZEIS, nos termos do Estatuto da Cidade, as ARIS, os PUI-S e as ocupações do passivo histórico onde se reconheça o interesse social, excepcionando-se apenas os núcleos urbanos informais localizados em Zona de Contenção Urbana, onde não há discriminação nominal de ocupações ou classificação do interesse. Em relação às ARIS situadas na Macrozona Rural, o PDOT passa a classificá-las como Zona de Urbanização Específica, previsão que não se estende às ocupações de interesse específico.

A norma impõe a regularização fundiária como uma obrigação, e não uma opção, especialmente quando se trata de parcelamentos irregulares de interesse específico em terras particulares. Esses ficam obrigados a promover sua regularização e dispõem de prazo de 180 dias, a partir da notificação do órgão responsável pela regularização fundiária, para apresentação de documentos. Findo o prazo, os parcelamentos ficam sujeitos à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo no tempo¹⁰⁶.

De modo geral, é possível identificar uma articulação, ao menos territorial, entre as políticas habitacional e de regularização fundiária, haja vista a sobreposição parcial ou a proximidade de áreas integrantes da Estratégia de Regularização Fundiária e da Estratégia de

¹⁰³ As poligonais dos Parcelamentos Urbanos Isolados - PUIs não constam nos anexos no PDOT, mas se encontram disponíveis no Geoportal.

¹⁰⁴ Art. 122, VI, e art. 127.

¹⁰⁵ Art. 125, § 6º.

¹⁰⁶ Embora haja a previsão de aplicação do IPTU progressivo no tempo, esse e outros instrumentos urbanísticos voltados ao cumprimento da função social da propriedade, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, não se encontram regulamentados no Distrito Federal.

Oferta de Áreas Habitacionais. Esta se direciona ao atendimento da demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública para diferentes faixas de renda. Em termos espaciais, a associação das estratégias visa ao preenchimento de vazios urbanos e à otimização do sistema viário e da infraestrutura, em consonância com as diretrizes da urbanização, do uso e da ocupação do solo dispostas no PDOT¹⁰⁷. Vale ressaltar que, na Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais, há demarcação de ZEIS para a construção de novas moradias, distintas da ARIS equiparadas às ZEIS, como se vê na Figura 30.

Figura 30 - Indicação dos Setores Habitacionais de Regularização (poligonais azuis) e da Oferta de Áreas Habitacionais (oferta comum em verde e ZEIS em amarelo).



Fonte: Geoportal, 2023.

6.2. REURB NO DF: LEI COMPLEMENTAR Nº 986/2021

Sob a vigência da Lei nacional nº 11.977/2009, a regularização fundiária passou a ser regulamentada localmente pela Lei nº 4.996/2012¹⁰⁸, que estabeleceu critérios para a doação de imóveis públicos no âmbito da regularização fundiária de interesse social e para alienação onerosa a demais beneficiários, entre outros temas. Até 2017, outras normas distritais também se dedicaram à matéria, a exemplo da Lei nº 5.782/2016, que dispõe sobre medidas e diretrizes a serem adotadas nos casos de reassentamentos e reordenamentos compulsórios e involuntários de ocupantes de áreas afetadas pela execução da política de regularização fundiária de interesse social.

¹⁰⁷ Ver, especificamente, o art. 37 da Lei Complementar nº 803/2009.

¹⁰⁸ A Lei Complementar nº 986/2021 revogou parcialmente a Lei nº 4.996/2012.

A Medida Provisória nº 759/2016 implicou, de pronto, alterações no ordenamento jurídico do DF, a exemplo da edição do Decreto nº 38.173/2017, que trata do procedimento administrativo de emissão da Certidão de Regularização Fundiária. Uma primeira e relevante inovação trazida pelo Decreto foi a necessidade de aprovação do projeto urbanístico de regularização pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan, órgão colegiado com função consultiva e deliberativa que auxilia a Administração na formulação e acompanhamento da política territorial e urbana.

Após a aprovação da Lei nº 13.465/2017, coube ao Decreto nº 40.254/2019, atualmente revogado, dispor sobre os procedimentos aplicáveis aos processos de Reurb no DF. Finalmente, em junho de 2021, foi aprovada a Lei Complementar nº 986/2021, norma que complementa as diretrizes gerais da Lei da Reurb e as adequa à realidade do DF. Para sua análise, parte-se do conceito de Reurb-S, que difere da Lei nacional ao estabelecer um requisito objetivo de renda para o reconhecimento do interesse social:

Anexo I (Glossário):

.....

VII – Regularização de Interesse Social – Reurb-S: modalidade de processo de regularização fundiária urbana aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população **com renda familiar mensal não superior a cinco salários mínimos**, conforme regulamentação específica. (DISTRITO FEDERAL, 2021).

O critério de renda se repete em outros pontos do texto e constitui a principal condição para identificação do ocupante como beneficiário da Reurb-S. O limite fixado de cinco salários mínimos se harmoniza a outras leis distritais que assentam esse limite para o recebimento de imóveis por meio de doação, a exemplo da Lei nº 5.197/2013, que dispõe sobre a alienação de bens imóveis do Distrito Federal no âmbito da Política Habitacional de Interesse Social.

O art. 10 da Lei Complementar nº 986/2021 traz outros critérios a serem comprovados pelo beneficiário da Reurb-S, como: não ter sido beneficiado em programas habitacionais públicos; não ser nem ter sido proprietário, beneficiário, concessionário, foreiro ou promitente comprador de imóvel urbano ou rural; não ser nem ter sido beneficiário contemplado por Legitimação Fundiária ou Legitimação de Posse; e residir no DF nos últimos cinco anos, mesmo que em endereço diferente daquele a ser regularizado.

A norma distrital confere maior flexibilidade ao processo administrativo ao permitir, em um mesmo NUI, as duas modalidades de Reurb na hipótese de existir uma parte ocupada predominantemente por população de interesse social e outra parte ocupada predominantemente por população de interesse específico. No entanto, a classificação predominante não afasta a caracterização individual do ocupante para a regularização do

imóvel, de modo que a Administração pode fixar modalidade distinta de Reurb para o beneficiário que não atender aos critérios da Lei Complementar¹⁰⁹. Portanto, o DF deve fazer a classificação da ocupação conforme a predominância, o que não significa que todos os ocupantes receberão o mesmo tratamento¹¹⁰.

Em relação à Reurb-E, o regramento distrital, similarmente à Lei nacional, faculta ao poder público arcar com os custos de elaboração do projeto de regularização fundiária, as compensações urbanísticas e ambientais, a contratação de estudos ambientais e a implantação da infraestrutura essencial, com posterior ressarcimento por parte dos beneficiários. Verifica-se que nem a Lei Complementar nem o seu Decreto regulamentador, nº 42.269/2021, estabelecem prazo ou tratam sobre o ressarcimento ao poder público, sendo que a permissão de custeio da Reurb-E se estende a áreas tanto públicas quanto particulares, mediante comprovação de interesse público.

Nesse caso, o referido Decreto atribui à Terracap a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial. Paralelamente, na Reurb-S sobre áreas públicas ou particulares, comprovada a impossibilidade do titular da área, essas mesmas atribuições competem ao DF ou ao órgão gestor da política habitacional (Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab).

Sobre a possibilidade de execução de obras de infraestrutura essencial após a conclusão da Reurb, o DF editou o Decreto nº 39.864/2019 para dispor sobre procedimentos para prestação de garantia nos projetos de regularização fundiária de interesse específico. Esse determina que o interessado que optar por registrar o projeto de regularização antes da execução das obras deve apresentar proposta de garantia, cujo valor deve cobrir integralmente o custo dos serviços a serem realizados, mediante caução, seguro-garantia, fiança bancária ou títulos da dívida pública.

Oportuno comentar ainda sobre o instrumento de legitimação fundiária na Reurb-E. Conforme menção anterior, a Lei Complementar nº 986/2021 veda expressamente sua aplicação em NUIs definidos como Reurb-E e situados em imóveis públicos. Todavia, o parágrafo único do art. 23 excepciona os NUIs reconhecidos como passivo histórico, ou seja, aqueles implantados antes de 19 de dezembro de 1979.

¹⁰⁹ Art. 5º, §§ 6º a 10, da Lei Complementar nº 986/2021.

¹¹⁰ Por exemplo, em uma área de Reurb-S, pode haver ocupantes que não se enquadrem no critério de renda, por isso não será devida a transferência do imóvel por doação. De modo similar, um ocupante de área classificada como Reurb-E e comprovadamente de baixa renda poderá pleitear, por meio de cadastro socioeconômico, a mudança da modalidade.

O dispositivo desperta preocupação uma vez que as ocupações do passivo histórico são reconhecidas genericamente como áreas de regularização pelo PDOT, sem demarcação de poligonais ou indicação nominal, tornando inviável dimensionar o alcance dessa exceção. Na prática, trata-se de situações em que os beneficiários da Reurb-E não precisariam adquirir os imóveis públicos por meio de venda direta, forma de aquisição condicionada à prévia avaliação do valor de mercado.

Outro ponto relevante da Lei Complementar refere-se à implantação de infraestrutura essencial. O art. 15 autoriza, em caráter provisório, a instalação e adequação da infraestrutura essencial em NUIs que estejam em processo de regularização. Comprovado o interesse público, fica dispensada a instauração do processo em áreas de interesse social reconhecidas pelo PDOT, o que viabiliza, de imediato, intervenções em assentamentos informais de baixa renda com vistas à redução da precariedade.

Nos casos de Reurb-E em áreas públicas, a instalação provisória depende da aprovação de Plano de Uso e Ocupação e, em áreas particulares, não pode gerar custos para o poder público. No entanto, em ambas as modalidades de regularização, a instalação de infraestrutura não implica reconhecimento de regularidade de posse ou direito à indenização, em caso de remoção. Destaque-se que, no DF, o rol de componentes da infraestrutura essencial foi ampliado, abrangendo também a rede de iluminação pública, além dos demais já dispostos na Lei nacional.

Em relação aos aspectos ambientais, há inovações nos artigos 5º e 17 a 20. Embora se mantenha a possibilidade de regularização fundiária em APPs, APMs ou unidades de conservação de uso sustentável, conforme a Lei nº 13.465/2017, a norma distrital não admite a Reurb em áreas de proteção integral, parques ecológicos e áreas definidas em estudo ambiental como de risco ou não passível de ocupação¹¹¹.

Quanto à regularização em APMs, destaque-se que o PDOT discrimina individualmente as ocupações nessa condição e orienta sobre a definição de critérios específicos:

Art. 98. As Áreas de Regularização e os Parcelamentos Urbanos Isolados, conforme definido no Título III, Capítulo IV, Seção IV, relacionadas no parágrafo único deste artigo, situadas nas APMs nele indicadas, terão os critérios específicos de regularização definidos por grupo de trabalho coordenado pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, com participação do órgão gestor da política rural do Distrito Federal e da concessionária de serviço público

¹¹¹ Nos termos da Lei Complementar nº 827/2010, que institui o Sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Distrital, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. Já os Parques Ecológicos compõem o grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, constituindo uma exceção à permissão de Reurb nesse tipo de unidade de conservação dada pelas leis nacional e distrital.

autorizada e responsável pela captação, o qual será instalado em prazo máximo de noventa dias a contar da data de publicação desta Lei Complementar. (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Por outro lado, fica autorizada a adoção de procedimento simplificado específico de licenciamento ambiental, de acordo com diretrizes ambientais emitidas para as áreas de regularização. Ademais, o art. 19 autoriza que, na Reurb-S, a compensação ambiental seja convertida em investimentos na própria área de regularização, desde que estudo técnico comprove melhorias das condições ambientais. Essa conversão é estendida aos casos de Reurb-E em terras públicas, quando houver ocupações classificadas como Reurb-S nas poligonais de regularização. Finalmente, em casos de Reurb-S em terra pública, a compensação ambiental fica integralmente dispensada.

De forma geral, a compensação ambiental visa oferecer à coletividade alguma “recompensa” pelos prejuízos ambientais sofridos e não se restringe à contraprestação pecuniária, adotada em caso de inviabilidade de ações preferenciais. Trata-se primordialmente de ações de melhoria ambiental na localidade em que ocorreu o dano. Alternativamente, a compensação pode se concretizar mediante serviços ambientais, em outro local, caso a reparação *in natura* tenha se tornado inviável¹¹².

Nesse sentido, o art. 19 exime o poder público, na qualidade de responsável pela Reurb-S, da sua obrigação de prestar a compensação ambiental. Além disso, nos casos de conversão da compensação em investimentos na área da Reurb, não fica claro se esses devem se destinar exclusivamente a ações de melhorias ambientais ou se podem ser utilizados para qualquer tipo de custeio que se faça necessário.

Por fim, a Lei Complementar nº 986/2021 dedica capítulo à regularização fundiária nas cidades consolidadas. Nos termos do art. 25, cidades consolidadas são aquelas oriundas de programas de assentamento promovidos pelo DF e registrados junto ao cartório de registro de imóveis em que resta pendente a titulação dos ocupantes. Essa realidade não é incomum no DF, em que beneficiários de programas habitacionais precisam aguardar muitos anos, ou até mesmo décadas, para receberem suas escrituras.

¹¹² A título exemplificativo, obras de infraestrutura para implantação de sistema de drenagem de águas pluviais ou de coleta de esgoto podem cessar processos erosivos. Isso demonstra a importância da regularização fundiária, uma vez que melhorias urbanas e ambientais são inerentes ao processo. Todavia, a ocupação informal também gera danos não mais passíveis de recuperação, a exemplo da supressão de vegetação nativa. Por isso, a compensação ambiental pode ocorrer em outra localização, a fim de equilibrar os danos ambientais irreparáveis. Em caso de inviabilidade, compensa-se de forma pecuniária.

Anteriormente, a Lei nº 4.996/2012 exigia, para fins de doação de imóveis aos atuais ocupantes, apenas a ocupação mansa e pacífica há pelo menos cinco anos e a inexistência de propriedade de outro imóvel urbano. Atualmente, exige-se, também para fins de doação, o cumprimento dos mesmos critérios a serem comprovados pelo beneficiário da Reurb-S constantes no art. 10, como a renda familiar limitada a cinco salários mínimos. Não atendidos os requisitos, a alienação deve ocorrer mediante venda direta ou, em casos específicos, por meio de licitação com direito de preferência ao legítimo ocupante.

6.3. DESDOBRAMENTOS DA LEGISLAÇÃO DISTRITAL

No DF, a LODF e o PDOT lançam as diretrizes para a ocupação ordenada do território e se alinham aos princípios basilares da política urbana nacional ao estabelecer a função social da propriedade e a melhoria da qualidade de vida da população como objetivos máximos.

Observa-se a importância do PDOT na política de regularização fundiária uma vez que a Estratégia de Regularização Fundiária Urbana delimita a aplicação de dispositivos da Lei nº 13.465/2017, especialmente quando discrimina as áreas de regularização e determina, de forma expressa, a priorização das ações direcionadas à regularização fundiária de interesse social.

De modo geral, a Lei Complementar nº 986/2021 repete grande parte dos dispositivos da Lei nacional e alinha-se às suas diretrizes quanto ao fortalecimento da regularização jurídica de lotes. No entanto, pontua-se que o DF conta com regras adicionais que delimitam, com maior precisão, a aplicação de instrumentos e as responsabilidades de beneficiários. Observa-se que a legislação local se mostra mais restritiva em determinados pontos, embora também busque “desburocratizar” alguns procedimentos administrativos, a exemplo do licenciamento ambiental simplificado.

Importante salientar que o Decreto nº 42.269/2021 deixou clara a distribuição de atribuições, no âmbito da administração indireta do DF, para a condução da Reurb-S e da Reurb-E no que tange à elaboração de projetos e implantação da infraestrutura essencial. Desse modo, compete à Terracap os processos da Reurb-E, enquanto a Codhab é a principal responsável pela Reurb-S.

Parte significativa da política de regularização fundiária encontra-se, portanto, descentralizada da SEDUH e segmentada entre empresas públicas que contam com orçamento

e estrutura bastante distintos¹¹³. Essa informação será relevante na avaliação dos dados sobre o andamento dos processos de regularização fundiária apresentados no próximo capítulo.

Por fim, destaque-se que a Lei Complementar nº 986/2021 não tratou da questão dos loteamentos fechados. Embora a Lei nacional da Reurb tenha inserido no ordenamento jurídico as figuras do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado, essa previsão, por si só, não é capaz de legalizar os cercamentos existentes, mesmo no caso de loteamentos já regularizados. Desse modo, o cercamento tornou-se um componente independente do loteamento e ainda enfrenta empecilhos jurídicos para sua regularização.

Na esfera local, é imperioso avaliar a viabilidade técnica e jurídica de conversão dos loteamentos fechados consolidados nas referidas tipologias de parcelamento, bem como complementar a Lei nº 13.465/2017 e adaptá-la à realidade local, dispondo-se de parâmetros urbanísticos e procedimentos de transferência de domínio ou de outorga do uso do espaço público.

Em 2018, foi promulgado o Decreto nº 39.330, que regulamenta o controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, conforme previsão do § 8º do art. 2º da Lei federal nº 6.766/1979. Ainda vigente, a norma permite a conversão de loteamentos regularizados e registrados em cartório de registro de imóveis em loteamentos de acesso controlado. Para isso, são determinados critérios e parâmetros urbanísticos voltados aos cercamentos, como altura máxima de 2,5m e permeabilidade visual mínima de 70%. Em caso de não cumprimento das exigências, impõe-se o prazo de 90 dias para a remoção do cercamento.

Até o momento, identificou-se a aprovação de apenas um projeto urbanístico de conversão em loteamento de acesso controlado¹¹⁴, nos termos do Decreto nº 39.330/2018. Embora esteja produzindo efeitos, o decreto é espécie normativa limitada a detalhar regras pré-estabelecidas em lei. Apenas uma nova lei pode inovar o direito e criar parâmetros específicos voltados ao tratamento dos muros e das guaritas, além de determinar responsáveis pela gestão e manutenção dos serviços e espaços comuns.

O Decreto mencionado foi editado de forma paliativa e sem o desenvolvimento de estudos técnicos específicos voltados à situação concreta que se pretende regulamentar.

¹¹³ Além de ter o ressarcimento dos recursos dispendidos na Reurb-E assegurados por lei, a Terracap é a única empresa pública não dependente do DF, ou seja, que não depende de recursos do ente local para o pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital. A empresa ainda aufere recursos mediante alienação onerosa dos imóveis públicos regularizados, na qualidade de Companhia Imobiliária de Brasília.

¹¹⁴ O Decreto nº 43.662/2022 aprovou o Projeto Urbanístico de Conversão em Loteamento de Acesso Controlado do Loteamento Querência, localizado no Setor Habitacional Tororó, na Região Administrativa do Jardim Botânico - RA XXVII.

Confirmou essa informação o então Subsecretário de Parcelamentos e Regularização Fundiária – SUPAR¹¹⁵, que esclareceu que o texto se baseou nos parâmetros urbanísticos da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (Lei Complementar Distrital nº 948/2019), que não condizem com a realidade dos condomínios horizontais.

Por conseguinte, encontra-se em elaboração, desde 2019, um Projeto de Lei Complementar – PLC que regulamentará o tema no Distrito Federal. Desde então, a SEDUH convocou audiências e consultas públicas, além de submeter a minuta ao Conplan, para promover a participação da sociedade civil. Contudo, ainda não é possível vislumbrar, com segurança, como o tema será disposto em lei, na medida em que a matéria se permeia de certa controvérsia e é, historicamente, fortemente influenciada por fatores econômicos e políticos.

No caso da futura lei complementar que disporá sobre os loteamentos fechados, a expectativa é que o texto não se volte apenas à solução jurídica dos cercamentos, mas que contribua com o incremento do grau de urbanidade e com a minimização de danos urbanísticos causados pelos loteamentos fechados, verdadeiras células desconexas, conforme observa Freitas (2013), nas quais há um enfraquecimento das relações sociais e das funções urbanas.

Além disso, pontua-se que a minuta em elaboração beneficia uma população majoritariamente identificada como beneficiária da Reurb-E. Nessa esteira, a construção de uma solução jurídica para os cercamentos não deve eximir os beneficiários das contrapartidas devidas pela privatização de espaços que serviriam à coletividade, podendo abrigar serviços, comércios, equipamentos comunitários, áreas para lazer e esporte, entre outras finalidades. Em privilégio aos princípios do Estatuto da Cidade, é necessário que os benefícios do processo de urbanização sejam compartilhados, de modo a não premiar tão somente os atuais ocupantes ou até mesmo aqueles que deram causa ao parcelamento informal.

O impacto imediato da superação dos entraves que comprometem a segurança jurídica dos condomínios horizontais certamente se refletirá na oficialização dessa modalidade de ocupação do solo como produto imobiliário. Esse cenário é reforçado na medida em que as regiões do DF onde há mais loteamentos fechados são as que apresentam o maior avanço da política de regularização fundiária, possibilitando o aporte seguro de capital em um novo vetor de expansão urbana, como se verá no próximo capítulo.

¹¹⁵ A fala do Subsecretário foi veiculada durante a quinta audiência pública promovida pela SEDUH para discutir o Projeto de Lei Complementar que disporá sobre os loteamentos fechados, em 10 de julho de 2019. Desde então, a minuta foi objeto de nova audiência pública, em 2021, e de consulta pública entre janeiro e fevereiro de 2022.

7. PANORAMA DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA HABITACIONAL DO DF

O percurso apresentado joga luz sobre o histórico de ocupação do DF e demonstra fatores relevantes que influenciaram na formação do atual quadro de expressiva irregularidade fundiária. Situações determinantes como o tardio planejamento compreensivo do território associado a aspectos morfológicos (fragmentação e dispersão), especulação e hipervalorização do mercado imobiliário formal, má distribuição e retenção de terras urbanizáveis e o insuficiente provimento habitacional compuseram um quadro propício à ocupação ilegal do solo.

A legislação urbanística evoluiu e buscou criar meios de sanar problemas comuns às grandes cidades brasileiras, como a informalidade. Na transição de um contexto de direito absoluto da propriedade para outro que o relativiza em razão do interesse público e do dever de cumprimento da função social, os instrumentos e institutos da regularização fundiária urbana foram concebidos para viabilizar a permanência de núcleos urbanos consolidados mediante a avaliação de riscos, danos e ganhos, tomando-se como base a ponderação de direitos eventualmente conflitantes, como o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No DF, a sucessão de normas anteriores à regulamentação da Reurb representa constantes tentativas de estancar novas manifestações de um problema que transcende o alcance da política de regularização. Tem-se a impressão de estar sempre “um passo atrás” diante da complexidade da problemática habitacional, na qual a moradia, reduzida à qualidade de mercadoria, permanece inacessível à parte significativa da população.

A associação entre as políticas habitacional e fundiária pode apontar um caminho para que a oferta formal de moradia, infraestrutura e serviços, compatível com uma diversidade de rendas, reduza a pressão sobre as glebas não ocupadas. Destaque-se que a articulação do processo de regularização com a política habitacional é meta e princípio da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT¹¹⁶.

Com base nessa premissa, recorreremos ao principal instrumento de planejamento da política habitacional distrital, o Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS, a fim de avaliar o diagnóstico da irregularidade fundiária e verificar como a demanda por regularização fundiária é contemplada no levantamento das necessidades habitacionais.

¹¹⁶ Art. 122 do PDOT.

7.1. A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA COMO DEMANDA HABITACIONAL

O PLANDHIS é o instrumento responsável por nortear a atuação governamental com vistas à garantia do direito constitucional à moradia e volta-se ao atendimento de famílias de baixa renda. Sua primeira versão é de 2012¹¹⁷ e, atualmente, encontra-se disponível um novo PLANDHIS, aprovado pelo Decreto nº 44.659/2023. Para os objetivos da presente análise, são consultados os dois planos, a fim de averiguar como e se é abordada a temática da irregularidade fundiária no diagnóstico das necessidades habitacionais.

Como um de seus objetivos, o PLANDHIS 2012 buscava “compreender que as necessidades habitacionais vão além da demanda por novas unidades e correspondem também à necessidade de qualificação de habitações, bem como a demanda por regularização fundiária, seja de interesse social ou específico” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 35). O plano se baseou em três linhas de ação para o atendimento das necessidades habitacionais: produção da habitação de interesse social, qualificação de moradias e regularização fundiária.

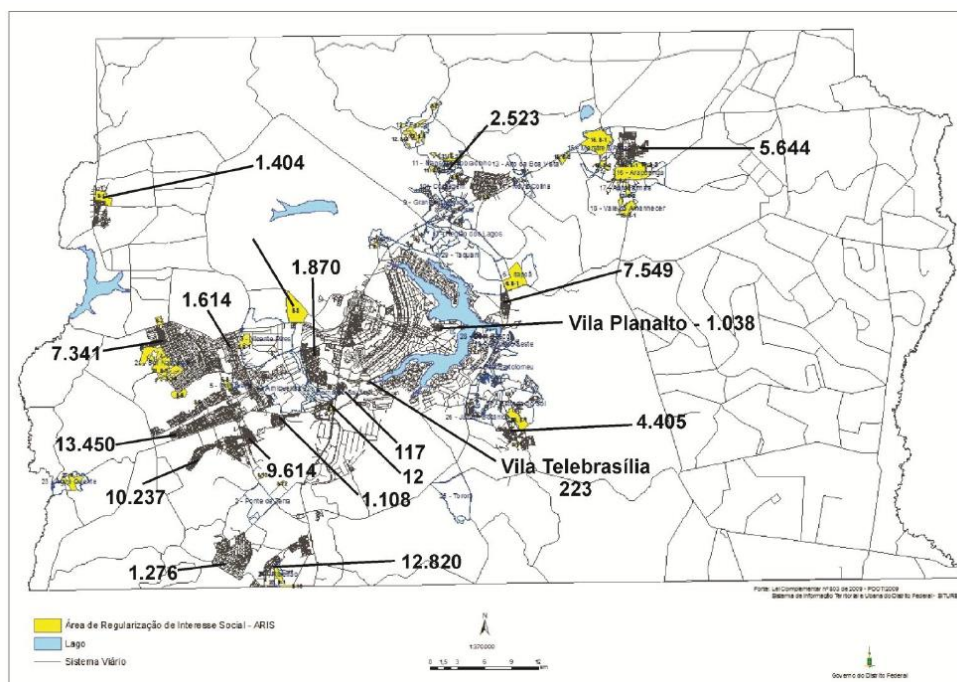
Ademais, adota-se o conceito amplo de demanda habitacional, que considera as famílias que: habitam sem regularidade fundiária; necessitam de qualificação em suas unidades habitacionais (falta de sanitário, de reboco, de calçada ou por adensamento excessivo); habitam em áreas de risco ou ambientalmente sensíveis; em situação de rua; ou que comprometem mais de 30% da renda familiar com aluguel (ônus excessivo).

No que tange especificamente à necessidade habitacional por regularização fundiária, são considerados os aglomerados subnormais¹¹⁸, os núcleos habitacionais irregulares (áreas de regularização de interesse social e específico discriminadas no PDOT) e as cidades consolidadas (parcelamentos promovidos pelo governo sem a devida titulação dos moradores), essas indicadas na Figura 31. Em conjunto, os três grupos representavam uma demanda de 191.269 unidades habitacionais. Apenas nas cidades consolidadas, a demanda estimada era de 82.245 unidades habitacionais.

¹¹⁷ O PLANDHIS 2012 não se converteu em lei e foi aprovado por meio da Resolução nº 7 do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - FUNDHIS.

¹¹⁸ Setores habitacionais constituídos por, no mínimo, 50 unidades habitacionais que ocupam área pública ou particular, dispostos de forma desordenada e densa e carentes de serviços públicos essenciais. Trata-se de assentamentos informais conhecidos como favelas ou invasões (DISTRITO FEDERAL, 2012).

Figura 31 - Número de parcelamentos implantados pelo governo sem titulação dos ocupantes, os quais constituem as denominadas cidades consolidadas no Distrito Federal.



Fonte: PLANDHIS, 2012.

Além da necessidade habitacional por regularização fundiária, o plano considera o número de inscritos no Novo Cadastro da Habitação com idade acima de 35 anos e com dependentes, equivalente a um total de 262.126¹¹⁹, e a demanda por qualificação, estimada em 126.152 unidades habitacionais. Desse modo, o diagnóstico das necessidades habitacionais de 2012 indicou uma demanda total de 579.547 unidades habitacionais.

Ressalte-se que a demanda é calculada a partir de informações tanto sobre o déficit, em que se considera a necessidade de incremento do estoque de moradias, quanto sobre a inadequação, quando não há necessidade de construção de novas unidades habitacionais, embora haja carências de infraestrutura, habitabilidade ou problemas fundiários.

A seu turno, a necessidade por regularização fundiária pode compor ambos os levantamentos (déficit ou inadequação), uma vez que nem todos os imóveis com problemas fundiários poderão ser regularizados em razão de ocuparem áreas de risco, com restrições ambientais ou demais impeditivos. Assim, há famílias que precisarão de novas moradias, ao

¹¹⁹ O Novo Cadastro da Habitação foi instituído pelo Decreto nº 33.033/2011 e é composto por candidatos inscritos individualmente junto à CODHAB e filiados a associações e cooperativas. O PLANDHIS informa um total, à época, de 375.960 inscritos. Contudo, informa-se sobre inconsistências e o documento conclui que esse número “foge da realidade” (p. 100), motivo pelo qual foram desconsiderados os inscritos abaixo de 35 anos e sem dependentes, consideradas verdadeiras as informações dos formulários.

passo que outras, que residem em locais passíveis de regularização, poderão ter suas inadequações urbanísticas ou edículas sanadas.

O PLANDHIS 2012 demonstra a importância de articulação entre as políticas fundiária e habitacional em função do número de inscritos no cadastro da CODHAB que possuem moradias sem titulação. Sobre as cidades consolidadas, pontua-se:

Este universo diversificado interfere diretamente na análise da demanda por novos atendimentos já que, inevitavelmente, um grande número destes atuais moradores que compraram do beneficiário original ainda apresentam-se inscritos no Novo Cadastro da Habitação sem que o Estado seja capaz de identificá-lo já que ainda não promoveu a regularização das novas cidades (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 77).

No entanto, esse tipo de interferência não se restringe apenas aos casos de inscritos que tenham adquirido imóveis em cidades consolidadas (parcelamentos formais), podendo ocorrer com inscritos residentes em outras ocupações irregulares que cumpram os requisitos de participação no programa habitacional. Desse modo, a omissão da informação acerca da propriedade já adquirida, ainda que informalmente e sem a devida titulação, compromete o atendimento de pessoas com maior necessidade.

Quanto à questão fundiária, o documento apresenta algumas conclusões: desarticulação da estrutura institucional; ausência de controle urbano pelo poder público; ausência de programas de regularização fundiária pelo GDF; ausência de cadastro único para famílias beneficiadas com a política habitacional e de regularização fundiária; e inadequação da estrutura do órgão executor para a implantação do conceito amplo de necessidade habitacional, com qualificação de moradias e regularização fundiária, além da construção de unidades habitacionais.

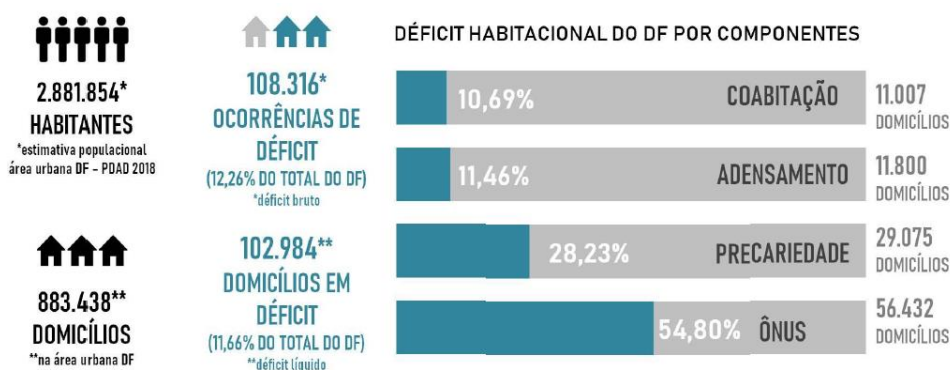
Em contrapartida, sugere-se: criação de cadastro único; integração de programas de regularização fundiária com outras políticas públicas; recuperação e urbanização de assentamentos subnormais; agilização de processos de regularização fundiária por meio de parcerias entre Ministério Público, Poder Judiciário e cartórios; relocação de ocupações em áreas inadequadas para regularização; e criação de instrumentos que garantam que o repasse de imóveis oriundos de programas habitacionais ocorra entre pessoas da mesma faixa de renda, entre outras ações.

Observa-se, portanto, o destaque dado à questão fundiária no diagnóstico de 2012, no qual as necessidades por regularização fundiária compõem o cálculo da demanda habitacional, com a avaliação de impactos e interferências nas ações de provimento habitacional. Passados mais de dez anos, verificam-se, no plano de 2023, diversas mudanças metodológicas e conceituais em sua concepção.

O PLANDHIS 2023 apresenta as mesmas linhas de ação do plano anterior para a CODHAB, na qualidade de executora da Política Habitacional de Interesse Social: produção de moradias, melhorias habitacionais e regularização fundiária de interesse social. Contudo, não há menção ou detalhamento das ações de regularização fundiária, de modo que esse tipo de demanda passa a integrar o novo cálculo das necessidades habitacionais de forma diferente, considerando: a demanda habitacional demográfica, referente à demanda futura potencial com base no número de pessoas em idade compatível com a possibilidade de formação de novos domicílios; a inadequação de moradias, na qual se enquadram as moradias com problemas fundiários; e o déficit habitacional, que representa a necessidade de construção de moradias em decorrência de coabitação, adensamento excessivo, precariedade e ônus excessivo com aluguel.

Constatou-se que o componente mais expressivo do déficit habitacional do DF é o ônus excessivo com aluguel (Figura 32), verificado em 56.431 domicílios. O dado demonstra a desproporcionalidade entre a renda familiar e o valor dos aluguéis.

Figura 32 - Ocorrência dos componentes do déficit habitacional na área urbana do DF, a partir do número de domicílios.



Fonte: PLANDHIS, 2023.

Para o levantamento da inadequação, o novo plano se ampara em dados da Fundação João Pinheiro – FJP, de 2015, e informa sobre a necessidade de pesquisa específica com estratificação por regiões administrativas. No conceito de inadequação, a FJP considera a carência de infraestrutura, adensamento excessivo, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária e problemas de natureza fundiária (Figura 33).

Figura 33 - Domicílios em inadequação habitacional no DF, por componentes.

DOMICÍLIOS EM INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NO DF (dados de 2015)	
COBERTURA INADEQUADA	1296
ADENSAMENTO EXCESSIVO	5842
CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	23373
DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	1945
INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	22718

Fonte: PLANDHIS, 2023.

Sobre a inadequação fundiária, o número apresentado – 22.718 unidades habitacionais – é bastante divergente e inferior àquele de 2012 em razão de diferenças metodológicas. Por esse motivo, não é possível traçar um comparativo entre os dois momentos (Tabela 1), sendo necessário, para esse fim, buscar outros dados.

Tabela 1 - Síntese das necessidades habitacionais a partir dos diagnósticos dos PLANDHIS de 2012 e 2023.

PLANDHIS 2012	PLANDHIS 2023
Cadastro da Habitação: 375.960 inscritos Número considerado: 262.126 inscritos	Déficit habitacional: 102.984 UH
Demanda por regularização fundiária: 191.269 UH , sendo 82.245 UH em cidades consolidadas	Inadequação habitacional: 55.174 UH , sendo 22.718 UH por problemas fundiários
Demanda por qualificação: 126.152 UH	Demanda habitacional demográfica (DHDE): 144.447 UH

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do PLANDHIS 2012 e 2023.

O novo PLANDHIS parece superar, com mais profundidade, o conceito de direito à moradia atrelado somente à propriedade¹²⁰. O plano detalha estratégias e linhas de ação diversificadas e baseadas, além da venda de imóveis e lotes, em serviços de locação social, assistência técnica e moradia emergencial para população em vulnerabilidade social. Entre as diretrizes, destacamos a inserção de habitação de interesse social em áreas centrais e próximas de polos de emprego e o fomento para utilização de lotes e edifícios vazios ou subutilizados para atendimento da demanda habitacional de interesse social, de modo a democratizar o acesso a bens e serviços.

A relevância de se ampliar o conceito de demanda habitacional e as estratégias de provimento de moradias se alinha à fala de Royer (2009, p. 152) sobre as críticas ao conceito

¹²⁰ A revisão do PLANDHIS iniciou em 2018 e contou com diferentes instâncias de participação ao longo do processo, com a contribuição de representantes da sociedade civil, órgãos públicos e especialistas em diferentes áreas de estudo em câmaras técnicas, oficinas, grupos de trabalho, seminários e reuniões, com vistas à elaboração de uma proposta coletiva.

econômico de déficit habitacional, que reduz o direito à moradia a um número e sugere a ideia de que “o objeto da política é um produto de prateleira, similar a qualquer outra mercadoria produzida pelo sistema”. Sob esse entendimento, políticas habitacionais centradas no combate ao déficit, sem considerar outras necessidades habitacionais advindas de diferentes inadequações, podem se desvirtuar e acabar por atender a interesses distintos, como o fomento da indústria da construção civil e do mercado imobiliário.

Ainda assim, no que tange à questão fundiária, não há propostas específicas para o enfrentamento da irregularidade ou indicativos sobre sua articulação com as ações de provimento habitacional no PLANDHIS 2023, a exemplo do plano anterior, que propunha, inclusive, mudanças no arranjo institucional da CODHAB para viabilizar programas específicos de regularização fundiária. Uma vez que a revisão praticamente afasta os problemas fundiários do cálculo das necessidades habitacionais e não lança linhas de ação ou diretrizes para essa área, não é possível mensurar os avanços ou o cumprimento das metas estabelecidas em 2012.

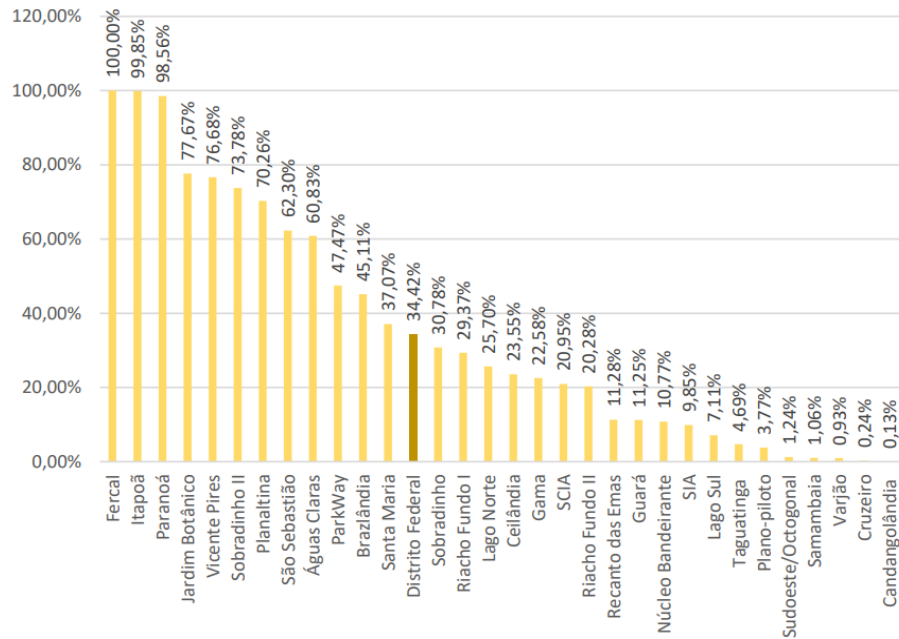
Contudo, essa constatação não é suficiente para atestar um eventual esvaziamento ou o enfraquecimento da política fundiária, ainda que a revisão do PLANDHIS não demonstre, de forma expressa, a articulação com a política habitacional. Em contrapartida, restam claras as mudanças metodológicas e o conflito entre os dados referentes à irregularidade fundiária, o que motivou a busca de uma nova fonte de dados a fim de apresentar um diagnóstico mais recente da problemática fundiária no DF.

7.2. A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA HABITACIONAL EM NÚMEROS

A fim de ilustrar e dimensionar territorialmente a irregularidade fundiária no DF, apresentam-se dados do Observatório Territorial¹²¹, plataforma de indicadores da SEDUH. Para estimar a informalidade, o levantamento utiliza a base de dados geoespaciais do Sistema de Informações Territoriais Urbanas do DF – SITURB, de 2018, e estabelece o terreno como unidade e a condição cartorial como critério. Os resultados revelam que 34,42% dos terrenos do DF não estão registrados, ou seja, 65,58% se encontram regulares (Gráfico 1).

¹²¹ Disponível em: <http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

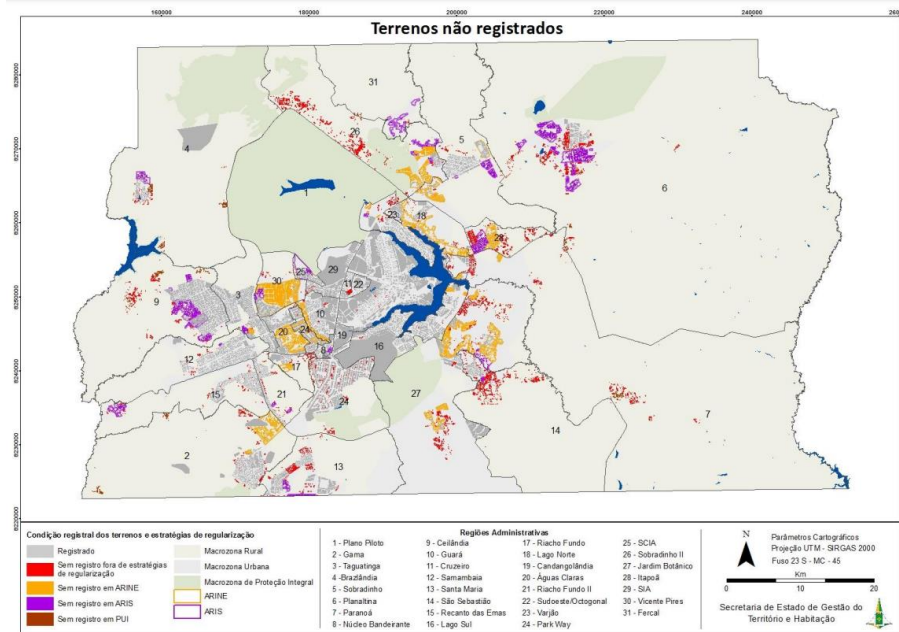
Gráfico 1 - Percentuais de terrenos não registrados no DF, por Região Administrativa.



Fonte Observatório Territorial, 2018.

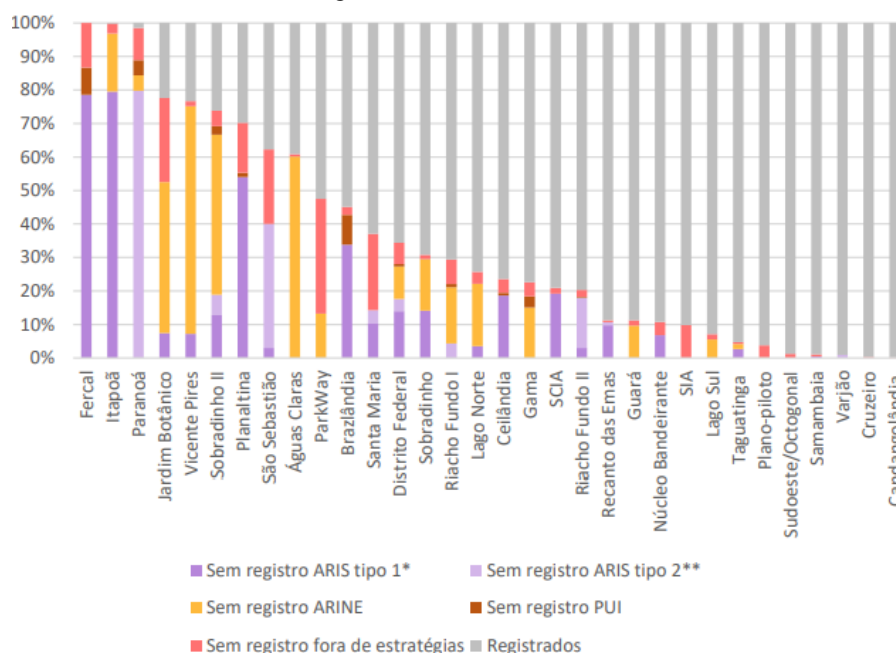
São discriminados os terrenos localizados em ARIS, ARINEs, PUIs, bem como os que estão fora da Estratégia de Regularização Fundiária do PDOT (Figura 34). Além disso, subdividem-se as ARIS em tipo 1, com poligonal definida no PDOT, e tipo 2, que contempla ocupações que passaram por processo de licenciamento ambiental e urbanístico, mas ainda não alcançaram a plena regularização em função de pendências fundiárias (Gráfico 2).

Figura 34 - Condição registral dos terrenos e estratégias de regularização no DF.



Fonte: Observatório Territorial, 2018.

Gráfico 2 - Percentuais de terrenos registrados e não registrados, a partir das estratégias de regularização e por Região Administrativa no DF.



Fonte: Observatório Territorial, 2018.

A visualização espacial de terrenos não registrados viabiliza um novo indicador relativo ao alcance da estratégia de regularização. Considerando o universo de terrenos não registrados, a pesquisa indica 18,49% de terrenos, um total de 35.945, fora da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT, ou seja, em localidades não classificadas como ARIS, ARINEs ou PUIs. Portanto, a estratégia abrange 158.508 terrenos sem registro situados em áreas de regularização, o que equivale a um alcance de 81,51%. As Tabelas 2 e 3 apresentam os números mais relevantes extraídos do Observatório Territorial.

Tabela 2 - Terrenos do DF quanto à situação de registro.

Terrenos do DF quanto ao registro	Valor absoluto (v.a.)	Valor relativo (%)
Sem registro em ARIS tipo 1	54.804	9,70%
Sem registro em ARIS tipo 2	78.861	13,96%
Sem registro em ARIS (total)	133.665	23,66%
Sem registro em ARINE	20.538	3,64%
Sem registro em PUI	4.305	0,76%
Sem registro fora de estratégias do PDOT	35.945	6,36%
Total de terrenos sem registro – DF	194.453	34,42%
Total de terrenos registrados – DF	370.553	65,58%
Total de terrenos – DF	565.006	100%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial, 2018.

Tabela 3 - Terrenos sem registro do DF quanto à localização em macrozonas do PDOT.

Terrenos sem registro quanto à macrozona do PDOT	Valor absoluto (v.a.)	Valor relativo (%)
--	-----------------------	--------------------

Macrozona de Proteção Ambiental	174	0,09%
Macrozona Rural	18.396	9,46%
Macrozona Urbana	175.883	90,45%
Total de terrenos sem registro	194.453	100%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial, 2018.

Em comparação ao cenário do PLANDHIS 2012, que estimou a necessidade habitacional por regularização fundiária, observa-se aumento do número de imóveis com problemas fundiários. Em 2012, a demanda ficou em 191.269 unidades habitacionais. Contudo, desse total, 82.245 correspondiam às cidades consolidadas, parcelamentos não considerados no levantamento do Observatório Territorial¹²². Assim, consideramos, em 2012, o número de 109.024 unidades habitacionais com pendências fundiárias, ao passo que, em 2018, estima-se um total de 194.453 terrenos sem registro.

Insta pontuar que a Estratégia de Regularização Fundiária Urbana se destina à adequação de núcleos urbanos informais. No que tange aos terrenos situados em áreas rurais – 18.396 – uma recente alteração do PDOT viabiliza, com maior celeridade, a regularização de ocupações de interesse social nessa condição, de modo que o reconhecimento de ARIS no PDOT já as converte, de imediato, em Zonas de Urbanização Específica¹²³. Tratamento similar é conferido aos Parcelamentos Urbanos Isolados – PUIs, núcleos com características urbanas implantados originalmente em zona rural.

A seguir, reproduzimos informações do Observatório Territorial¹²⁴ (Tabela 4) que discriminam, por região administrativa, os dados detalhados sobre os terrenos não registrados. Essas informações servirão de base para a análise do avanço dos processos de regularização fundiária do DF, próximo passo desta pesquisa.

¹²² Compõem o levantamento as áreas que surgiram e se consolidaram sem nenhum tipo de licenciamento. Mesmo as ARIS tipo 2, que se encontram mais avançadas por terem passado pelo licenciamento ambiental e urbanístico, foram implantadas ilegalmente, ao contrário das cidades consolidadas.

¹²³ Art. 125, § 8º, do PDOT.

¹²⁴ Disponível em: <http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/relatorio_informalidade_terrenos_ao_registrados-3.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2023.

Tabela 4 - Percentuais e valores absolutos referentes aos terrenos não registrados no DF, por Região Administrativa.

RA	Total de terrenos	Registrados		Sem registro ARIS tipo 1*		Sem registro ARIS tipo 2**		Sem registro ARINE		Sem registro PUI		Sem registro fora de estratégias		Total sem registro		Macrozona de Proteção Ambiental		Macrozona Rural		Macrozona Urbana	
		Terrenos	%	Terrenos	%	Terrenos	%	Terrenos	%	Terrenos	%	Terrenos	%	Terrenos	%	Terrenos	%	Terrenos	%	Terrenos	%
Fercal	1.396	0	0,00%	0	0,00%	1.097	78,58%	0	0,00%	113	8,09%	186	13,32%	1.396	100,00%	0	0,00%	131	9,38%	1.265	90,62%
Itapoã	16.697	25	0,15%	2.895	17,34%	13.283	79,55%	0	0,00%	0	0,00%	494	2,96%	16.672	99,85%	0	0,00%	419	2,51%	16.253	97,49%
Paranoá	9.768	141	1,44%	451	4,62%	0	0,00%	7.789	79,74%	442	4,52%	945	9,67%	9.627	98,56%	0	0,00%	1.387	14,41%	8.240	85,59%
Jardim Botânico	19.369	4.326	22,33%	8.722	45,03%	1.445	7,46%	0	0,00%	0	0,00%	4.876	25,17%	15.043	77,67%	0	0,00%	188	1,25%	14.855	98,75%
Vicente Pires	18.097	4.220	23,32%	12.305	67,99%	1.297	7,17%	0	0,00%	0	0,00%	275	1,52%	13.877	76,68%	0	0,00%	51	0,37%	13.826	99,63%
Sobradinho II	19.172	5.027	26,22%	9.159	47,77%	2.444	12,75%	1.177	6,14%	482	2,51%	883	4,61%	14.145	73,78%	112	0,79%	1.333	9,42%	12.700	89,78%
Planaltina	44.768	13.313	29,74%	0	0,00%	24.169	53,99%	0	0,00%	597	1,33%	6.689	14,94%	31.455	70,26%	1	0,00%	1.307	4,16%	30.147	95,84%
São Sebastião	21.084	7.949	37,70%	0	0,00%	622	2,95%	7.825	37,11%	0	0,00%	4.688	22,23%	13.135	62,30%	0	0,00%	4.743	36,11%	8.392	63,89%
Águas Claras	12.336	4.832	39,17%	7.415	60,11%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	89	0,72%	7.504	60,83%	0	0,00%	11	0,15%	7.493	99,85%
ParkWay	2.269	1.192	52,53%	300	13,22%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	777	34,24%	1.077	47,47%	0	0,00%	192	17,83%	885	82,17%
Brazlândia	11.060	6.071	54,89%	0	0,00%	3.742	33,83%	0	0,00%	984	8,90%	263	2,38%	4.989	45,11%	2	0,04%	1.108	22,21%	3.879	77,75%
Santa Maria	30.212	19.012	62,93%	0	0,00%	3.091	10,23%	1.211	4,01%	0	0,00%	6.898	22,83%	11.200	37,07%	0	0,00%	251	2,24%	10.949	97,76%
Distrito Federal	565.006	370.553	65,58%	54.804	9,70%	78.861	13,96%	20.538	3,64%	4.305	0,76%	35.945	6,36%	194.453	34,42%	174	0,09%	18.396	9,46%	175.883	90,45%
Sobradinho	19.317	13.372	69,22%	2.960	15,32%	2.729	14,13%	0	0,00%	9	0,05%	247	1,28%	5.945	30,78%	0	0,00%	148	2,49%	5.797	97,51%
Riacho Fundo I	7.429	5.247	70,63%	1.251	16,84%	0	0,00%	319	4,29%	69	0,93%	543	7,31%	2.182	29,37%	0	0,00%	613	28,09%	1.569	71,91%
Lago Norte	12.300	9.139	74,30%	2.292	18,63%	434	3,53%	0	0,00%	0	0,00%	435	3,54%	3.161	25,70%	6	0,19%	55	1,74%	3.100	98,07%
Ceilândia	94.871	72.528	76,45%	0	0,00%	17.718	18,68%	0	0,00%	723	0,76%	3.902	4,11%	22.343	23,55%	0	0,00%	3.584	16,04%	18.759	83,96%
Gama	26.022	20.145	77,42%	3.929	15,10%	0	0,00%	0	0,00%	860	3,30%	1.088	4,18%	5.877	22,58%	15	0,26%	2.025	34,46%	3.837	65,29%
SCIA	10.928	8.639	79,05%	0	0,00%	2.095	19,17%	0	0,00%	0	0,00%	194	1,78%	2.289	20,95%	0	0,00%	9	0,39%	2.280	99,61%
Riacho Fundo II	12.739	10.155	79,72%	0	0,00%	378	2,97%	1.919	15,06%	26	0,20%	261	2,05%	2.584	20,28%	0	0,00%	334	12,93%	2.250	87,07%
Recanto das Emas	29.437	26.116	88,72%	0	0,00%	2.863	9,73%	274	0,93%	0	0,00%	184	0,63%	3.321	11,28%	0	0,00%	204	6,14%	3.117	93,86%
Guará	21.043	18.675	88,75%	2.023	9,61%	0	0,00%	12	0,06%	0	0,00%	333	1,58%	2.368	11,25%	3	0,13%	0	0,00%	2.365	99,87%
Núcleo Bandeirante	4.325	3.859	89,23%	0	0,00%	293	6,77%	0	0,00%	0	0,00%	173	4,00%	466	10,77%	0	0,00%	14	3,00%	452	97,00%
SIA	3.218	2.901	90,15%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	317	9,85%	317	9,85%	11	3,47%	0	0,00%	306	96,53%
Lago Sul	9.508	8.832	92,89%	526	5,53%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	150	1,58%	676	7,11%	1	0,15%	0	0,00%	675	99,85%
Taguatinga	36.066	34.375	95,31%	561	1,56%	947	2,63%	0	0,00%	0	0,00%	183	0,51%	1.691	4,69%	0	0,00%	88	5,20%	1.603	94,80%
Plano-piloto	14.873	14.312	96,23%	15	0,10%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	546	3,67%	561	3,77%	23	4,10%	0	0,00%	538	95,90%
Sudoeste/Octogonal	969	957	98,76%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	12	1,24%	12	1,24%	0	0,00%	0	0,00%	12	100,00%
Samambaia	48.855	48.337	98,94%	0	0,00%	214	0,44%	0	0,00%	0	0,00%	304	0,62%	518	1,06%	0	0,00%	201	38,80%	317	61,20%
Varjão	1.289	1.277	99,07%	0	0,00%	0	0,00%	12	0,93%	0	0,00%	0	0,00%	12	0,93%	0	0,00%	0	0,00%	12	100,00%
Cruzeiro	2.460	2.454	99,76%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	6	0,24%	6	0,24%	0	0,00%	0	0,00%	6	100,00%
Candangolândia	3.129	3.125	99,87%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	4	0,13%	4	0,13%	0	0,00%	0	0,00%	4	100,00%

Fonte: Adaptado¹²⁵ de Observatório Territorial, 2018.¹²⁵ Verificou-se erro material na tabela original, na qual os títulos das colunas “Sem registro PUI” e “Sem registro fora de estratégias” se encontram trocados.

Em linhas gerais, a tabela demonstra discrepâncias entre as regiões administrativas referentes ao registro de terrenos, indicando cenários desde 0% a 99,87% de regularidade. Destacamos o comparativo entre o número de terrenos sem registro em ARIS (tipo 1 e 2) e ARINEs, que representam, respectivamente, 23,66% e 3,64% de todos os terrenos (formais e informais). Considerando apenas o universo de terrenos sem registro em ARIS e ARINEs (total de 154.203 terrenos), chega-se a uma proporção de 86,68% sem registro em ARIS e 13,32% em ARINEs.

Tabela 5 - Comparação entre terrenos sem registro situados em ARIS e ARINEs.

	v.a.	%
Sem registro em ARIS	133.665	86,68%
Sem registro em ARINEs	20.538	13,32%
Total	154.203	100%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial, 2018.

No DF, embora a informalidade seja um problema comum a diversas faixas de renda, essa proporção parece refletir, em análise preliminar, o rebatimento de problemas socioeconômicos no uso do solo, como consequência da inacessibilidade ao mercado imobiliário formal por parte de populações de menor renda. Contudo, faz-se necessário buscar outras informações para dimensionar, com mais precisão, a informalidade fundiária de acordo com a renda. Para isso, recorreu-se ao Geoportal para levantar a extensão de área ocupada pelas ARIS e ARINEs delimitadas no PDOT.

Tabela 6 - Comparativo entre áreas de ARIS e ARINEs.

ARIS		ARINE	
NOME	ÁREA (m ²)	NOME	ÁREA (m ²)
Água Quente	2.071.344,56	Altiplano Leste I	606.238,35
Aprodarmas I	99.469,96	Altiplano Leste II	47.831,77
Aprodarmas II	449.915,39	Alto Da Boa Vista	2.496.089,04
Aprodarmas III	326.154,14	Arniqueira	11.889.062,53
Arapoanga I	5.747.562,38	Bernardo Saião	3.512.010,30
Arapoanga II	103.748,98	Boa Vista I	1.384.298,87
Buritis	235.464,07	Boa Vista II	95.884,26
Buritizinho	197.077,79	Boa Vista III	357.810,01
Capão Comprido II	215.956,72	Boa Vista IV	219.132,14
Caub I	169.522,67	Contagem I	2.341.590,85
Caub II	182.068,99	Contagem II	235.175,78
Céu Azul	598.657,55	Dom Bosco I	477.990,89
Condomínio Bica do DER	19.467,85	Dom Bosco II	136.560,96
DNOCS	139.136,30	Estrada Do Sol I	5.088.965,03
Dorothy Stang	170.723,20	Estrada Do Sol II	806.377,30
Estrada do Sol	2.510.971,45	Estrada Do Sol III	1.403.076,81
Estrutural	4.279.002,10	Grande Colorado	3.519.639,62

Expansão da ARIS Mestre D'armas II	138.679,89	Itapoã	4.327.730,81
Expansão Vila São José	1.701.152,63	Jardim Botânico	5.349.701,68
Favelinha da Horta Comunitária	50.670,43	La Font	519.668,05
Fercal I	1.973.977,17	Mansões Paraíso	302.669,19
Fercal II	282.981,51	Mansões Sobradinho	2.470.366,32
Fercal III	161.064,79	Mônaco	705.857,48
Fercal IV (Queima Lençol)	423.687,74	Ponte de Terra	10.056.712,77
Itapoã I	3.978.837,14	Porto Seguro	418.434,60
Mansões Sobradinho I	1.312.633,64	Primavera	435.414,68
Mansões Sobradinho II	332.648,07	Privê Lago Norte	1.090.605,34
Mestre D'armas I	6.004.654,13	Região Dos Lagos	1.397.268,02
Mestre D'armas II	566.049,98	São Bartolomeu	2.459.916,32
Mestre D'armas III	639.098,46	Sucupira	1.482.237,49
Miguel Lobato	101.308,01	Taquari I	2.357.031,96
Morro Da Cruz	214.232,17	Taquari II	3.445.034,05
Morro Da Cruz II	4.754.700,95	Taquari III	3.719.286,27
Nova Colina I	1.266.390,49	Tororó II	130.637,98
Nova Colina II	772.523,64	Tororó III	670.157,91
Nova Gênesis	211.213,86	Tororó IV	104.275,17
Pôr Do Sol	1.156.232,90	Tororó V	531.106,93
Primavera	570.336,55	Tororó V	504.802,62
Privê Ceilândia	537.260,61	Tororó VI	235.573,29
QNP 22 E 24	241.153,61	Torto I	140.352,23
QNR-5 Ceilândia	123.489,66	Torto II	35.837,33
QR 611	39.262,09	Torto III	63.778,78
Ribeirão	890.763,51	Vicente Pires I	18.198.889,71
Sol Nascente	7.471.007,23	Vicente Pires II	1.761.708,89
Torto	198.864,14	-	-
Vale do Amanhecer	1.531.320,37	-	-
Vargem Bonita	178.019,98	-	-
Vicente Pires	1.257.903,58	-	-
Vida Nova	74.979,93	-	-
Vila Cahuy	261.052,04	-	-
Vila Do Boa	448.361,79	-	-
Vila Operária do Torto	101.470,56	-	-
Vila Roriz	116.562,10	-	-
Total ARIS (m²)	57.600.789,42	Total ARINEs (m²)	97.532.790,38
Total ARIS (Km²)	57,60	Total ARINEs (Km²)	97,53

Fonte: Adaptado de Geoportal, 2023.

Observa-se que todas as Áreas de Regularização delimitadas ocupam 155,13 km². As 53 ARIS contabilizam um total 57,60 km², ou 37,13%, enquanto 44 ARINEs ocupam 97,53 km², ou 62,87% de toda a área demarcada. A maior e a menor poligonal entre as ARINEs (ARINE Vicente Pires I, com 18,20 km², e ARINE Torto II, com 0,036 km²) também são maiores do que a maior e a menor poligonal entre as ARIS (ARIS Sol Nascente, com 7,47 km², e ARIS Condomínio Bica do DER, com 0,019 km²). A proporção territorial evidencia como os

números de terrenos não registrados são insuficientes, se avaliados isoladamente, para dimensionar a informalidade por renda.

Como se viu, os números do Observatório Territorial revelaram uma proporção de 86,68% de terrenos sem registro em ARIS e 13,32% em ARINEs (Tabela 5). A discrepância em relação à área ocupada demonstra que, embora numericamente inferiores, os terrenos sem registro de média e alta renda ocupam uma área substancialmente superior àqueles situados em ARIS.

7.3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO DF

A aferição dos processos administrativos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico (Reurb-S e Reurb-E), por região administrativa, servirá de subsídio para a avaliar o grau de atendimento da demanda. Para isso, recorre-se ao Portal da Regularização¹²⁶, ferramenta da SEDUH que reúne informações sobre todos os processos de regularização fundiária em andamento. Neste momento, trata-se exclusivamente de áreas inseridas na Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT. No portal, os dados encontram-se dispersos, em formato de listas divididas por região administrativa, e não permitem traçar comparativos territoriais.

A compilação permitirá apontar a expressividade da execução das ações de regularização fundiária no DF, levantando-se o número de ocupações que concluíram todas as etapas processuais, bem como o atingimento de cada uma das dez etapas discriminadas, conforme ilustrado na Figura 35.

Figura 35 - Exemplo de consulta à ocupação Privê Lago Sul.



Fonte: Portal da Regularização, 2023.

¹²⁶ Disponível em: <http://www.portaldaregularizacao.seduh.df.gov.br/>. Acesso em: 30 de maio de 2023.

A imagem acima demonstra como ocorre a consulta na plataforma, da qual se extraem, para cada ocupação¹²⁷, informações sobre o responsável pelo projeto de regularização, número do processo, emissão de diretrizes urbanísticas, ARINE ou ARIS que circunscreve a ocupação, número do decreto de aprovação do projeto urbanístico, região administrativa e o cumprimento das seguintes etapas: (1) documentação inicial, (2) levantamento topográfico, (3) consultas às concessionárias, (4) estudo preliminar, (5) licenciamento ambiental, (6) apreciação do Conplan, (7) aprovação do projeto urbanístico, (8) aprovação por decreto, (9) procedimentos para registro cartorial e (10) registro cartorial.

A última atualização dos dados ocorreu em 16/04/2023 e, para sua interpretação, foram consideradas apenas as etapas concluídas, não sendo consideradas aquelas em andamento. Observa-se que o avanço das etapas não é necessariamente sequencial, de modo que há diversos casos de pendências em etapas iniciais com etapas posteriores concluídas. A pesquisa revelou um total de 428 ocupações registradas no portal, sendo 213 em ARIS (49,77%) e 215 em ARINEs (50,23%). A Tabela 7 apresenta um resumo das principais informações reunidas.

Tabela 7 - Números gerais referentes aos processos de regularização fundiária.

	Total de ocupações		ARIS (49,77%)		ARINEs (50,23%)	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Ocupações informais	428	100%	213	100%	215	100%
Possuem diretrizes urbanísticas expedidas	354	82,71%	162	76,06%	191	88,84%
Aprovadas por meio de decreto (etapa 8)	115	26,87%	37	17,37%	78	36,28%
Registradas em cartório (etapa 10)	79	18,46%	29	13,62%	50	23,26%
Não tiveram seus processos iniciados	148	34,58%	109	51,17%	39	18,14%
Responsável particular	-	-	80	37,56%	122	56,74%
Responsável CODHAB	-	-	128	60,09%	-	-
Responsável Terracap	-	-	-	-	94	43,72%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Portal da Regularização, 2023.

Observou-se que mais de 80% das ocupações já possuem diretrizes urbanísticas emitidas, necessárias para a elaboração de projetos de parcelamento do solo quanto à organização de usos, infraestrutura, equipamentos públicos e parâmetros de ocupação. As diretrizes têm validade de quatro anos e sua emissão sinaliza o avanço da ação pública no

¹²⁷ No Portal, é possível realizar a consulta por *parcelamento* ou *ocupação*, de modo que parcelamentos podem conter mais de uma ocupação. Esta pesquisa extraiu as informações de cada *ocupação* de forma individualizada.

sentido de viabilizar a regularização. Contudo, a aprovação de diretrizes não implica o início do processo de regularização, de modo que cerca de 35% das ocupações ainda não tiveram seus processos iniciados¹²⁸, a maioria em ARIS.

Os números referentes às aprovações de projeto urbanístico e registro em cartório (etapas 8 e 10) são menos expressivos e correspondem, respectivamente, a 26,87% e 18,46%. Ademais, em todas as situações levantadas, os dados das ocupações em ARINEs demonstram maior avanço de seus processos de regularização em relação àquelas situadas em ARIS. Nesse sentido, entre as ocupações situadas em ARINEs, 36,28% já possuem seus projetos de regularização aprovados e 23,26% obtiveram registro cartorial, enquanto 17,37% das ocupações em ARIS possuem seus projetos aprovados e 13,62% alcançaram o registro em cartório.

Nos termos da legislação nacional e distrital que regulamenta a Reurb, a responsabilidade pelo projeto de regularização e implantação de infraestrutura essencial compete, em regra, ao poder público, na Reurb-S, e aos beneficiários, na Reurb-E. No entanto, os dados demonstram uma expressiva participação da Terracap como responsável por projetos em ARINEs (43,72%) e de particulares em ARIS (37,56%), número alavancado principalmente por Planaltina, como se observa na Tabela 9.

A comparação das Tabelas 5 e 7 evidencia um desequilíbrio entre os números referentes aos terrenos sem registro e às ocupações em processo de regularização em ARIS e ARINEs, como se observa no quadro abaixo. Considerando-se o critério da irregularidade, as ARINEs representam 13,32% de todos os terrenos sem registro no DF abarcados pela estratégia de regularização do PDOT. No entanto, as ocupações em processo de regularização fundiária situadas em ARINEs equivalem a 50,23% do total.

Tabela 8 - Comparativo entre número de terrenos sem registro em ARIS e ARINEs e ocupações em processo de regularização fundiária.

Critério/fonte de dados	ARIS	ARINEs
Terrenos não registrados - irregularidade (Observatório Territorial)	86,68% (133.665)	13,32% (20.538)
Ocupações em processo de regularização (Portal da Regularização)	49,77% (213)	50,23% (215)
Processos administrativos iniciados (Portal da Regularização)	37,14% (104)	62,86% (176)

¹²⁸ O Portal da Regularização visa publicizar o andamento dos processos de regularização fundiária já protocolados por algum dos legitimados previstos em lei. De acordo com a plataforma, aqueles ainda não iniciados equivalem a ocupações identificadas pela equipe técnica e incorporadas ao mapa, muitas já contando com diretrizes urbanísticas para a futura regularização. A pesquisa contabilizou todas as ocupações listadas no Portal.

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial (2018) e do Portal da Regularização (2023).

Essa “vantagem” das áreas de interesse específico fica mais acentuada se forem desconsideradas as ocupações cujos processos administrativos ainda não foram efetivamente iniciados, embora constem registradas no Portal da Regularização. Nesse caso, as ocupações em ARINEs representam 62,86% do total. Esse contraste pode indicar que muitas ocupações de baixa renda ainda não puderam iniciar seus processos de regularização possivelmente em razão da dependência do poder público para conduzir e custear as ações necessárias, como elaboração de projeto urbanístico e implantação de infraestrutura essencial.

A seguir, apresentamos a compilação das informações disponíveis no Portal da Regularização de forma detalhada e por regiões administrativas. A Tabela 9 reúne os dados gerais sobre as ocupações informais inseridas na Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT, enquanto a Tabela 10 demonstra o avanço das etapas dos processos de regularização fundiária em curso no DF. Em sequência, as informações são subdivididas de acordo com a localização das ocupações informais em ARIS ou ARINEs (Tabela 11 e Tabela 12).

Tabela 9 - Números referentes às ocupações informais registradas, discriminadas por Região Administrativa.

Região Administrativa	Todas as ocupações					Ocupações em ARIS							Ocupações em ARINE						
	Quantid. ocupações	Diretrizes urbanísticas	Aprovação por decreto	Registro em cartório	Processo não iniciado	Quantid. ocupações	Diretrizes urbanísticas	Aprovação por decreto	Registro em cartório	Processo não iniciado	Responsável		Quantid. ocupações	Diretrizes urbanísticas	Aprovação por decreto	Registro em cartório	Processo não iniciado	Responsável	
											Codhab	Particular						Terracap	Particular
Sobradinho II	84	79	48	23	21	14	12	2	2	10	12	2	70	67	46	21	11	3	67
Planaltina	76	74	17	16	45	75	73	17	16	44	9	65	1	1	0	0	1	0	1
Jardim Botânico	71	58	25	22	12	11	11	0	0	6	0	10	60	47	25	22	6	16	44
Sobradinho	24	22	4	4	3	19	18	1	1	2	19	0	5	4	3	3	1	2	3
Gama	23	19	0	0	5	5	2	0	0	4	4	0	18	17	0	0	1	18	0
Lago Norte	20	20	0	0	16	2	2	0	0	2	2	0	18	18	0	0	14	17	1
Vicente Pires	15	15	2	2	0	1	1	0	0	0	1	0	14	14	2	2	0	14	0
Aniqueira	15	15	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	15	15	2	2	0	15	0
Ceilândia	13	1	2	2	8	12	1	2	2	8	11	0	1	0	0	0	0	0	1
Itapoã	11	11	0	0	1	9	9	0	0	0	9	0	2	2	0	0	1	0	2
Recanto das Emas	11	8	3	2	8	11	8	3	2	8	11	0	0	0	0	0	0	0	0
Fercal	9	8	0	0	9	9	8	0	0	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0
São Sebastião	9	7	1	1	2	9	7	1	1	2	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Brazlândia	7	1	2	2	5	6	1	2	2	4	5	1	1	0	0	0	1	0	1
Sol Nascente e Pôr do Sol	6	4	2	2	0	6	4	2	2	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Riacho Fundo II	5	0	2	0	3	5	0	2	0	3	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Taguatinga	5	3	1	0	2	3	1	1	0	0	3	0	2	1	0	0	2	2	0
Paranoá	5	1	1	0	3	3	0	1	0	2	0	2	2	1	0	0	1	1	2
Guará	4	3	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	3	3	0	0	0	3	0
Riacho Fundo	4	2	1	0	1	3	1	1	0	1	3	0	1	1	0	0	0	1	0
Santa Maria	3	2	0	0	2	3	2	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Lago Sul	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0
Samambaia	2	1	0	0	1	2	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
SCIA	2	0	1	1	0	2	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Núcleo Bandeirante	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Park Way	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Águas Claras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Candangolândia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cruzeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plano Piloto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudoeste/Octogonal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Varjão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Distrito Federal	428	354	115	79	148	213	162	37	29	109	128	80	215	191	78	50	39	94	122
	total geral	82,71%	26,87%	18,46%	34,58%	total ARIS	76,06%	17,37%	13,62%	51,17%	60,09%	37,56%	total ARINE	88,84%	36,28%	23,26%	18,14%	43,72%	56,74%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Portal da Regularização, 2023.

Tabela 10 - Avanço dos processos de regularização fundiária por Região Administrativa.

Região Administrativa	Total	un.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
			Protocolo/documentação inicial	Levantamento topográfico	Consultas	Estudo preliminar	Licenciamento ambiental	Apreciação do Conplan	Aprovação Projeto urbanístico (URB/MDE)	Aprovação por Decreto	Procedimentos para registro cartorial	Registrado em cartório
Sobradinho II	84	v.a.	60	57	57	54	54	54	48	48	23	23
		%	71,43%	67,86%	67,86%	64,29%	64,29%	64,29%	57,14%	57,14%	27,38%	27,38%
Planaltina	76	v.a.	31	29	29	25	27	25	17	17	16	16
		%	40,79%	38,16%	38,16%	32,89%	35,53%	32,89%	22,37%	22,37%	21,05%	21,05%
Jardim Botânico	71	v.a.	34	49	46	26	32	26	25	25	22	22
		%	47,89%	69,01%	64,79%	36,62%	45,07%	36,62%	35,21%	35,21%	30,99%	30,99%
Sobradinho	24	v.a.	21	20	20	4	20	4	4	4	4	4
		%	87,50%	83,33%	83,33%	16,67%	83,33%	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%
Gama	23	v.a.	18	1	1	1	1	1	0	0	0	0
		%	78,26%	4,35%	4,35%	4,35%	4,35%	4,35%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Lago Norte	20	v.a.	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	20,00%	5,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Vicente Pires	15	v.a.	15	15	15	14	14	14	2	2	2	2
		%	100,00%	100,00%	100,00%	93,33%	93,33%	93,33%	13,33%	13,33%	13,33%	13,33%
Amiqueira	15	v.a.	15	15	15	3	15	2	2	2	2	2
		%	100,00%	100,00%	100,00%	20,00%	100,00%	13,33%	13,33%	13,33%	13,33%	13,33%
Ceilândia	13	v.a.	4	3	2	2	3	2	2	2	2	2
		%	30,77%	23,08%	15,38%	15,38%	23,08%	15,38%	15,38%	15,38%	15,38%	15,38%
Itapoá	11	v.a.	10	10	10	9	9	9	0	0	0	0
		%	90,91%	90,91%	90,91%	81,82%	81,82%	81,82%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Recanto das Emas	11	v.a.	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
		%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	18,18%	18,18%
Fercal	9	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
São Sebastião	9	v.a.	5	3	2	2	1	2	1	1	1	1
		%	55,56%	33,33%	22,22%	22,22%	11,11%	22,22%	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%
Brazlândia	7	v.a.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
		%	28,57%	28,57%	28,57%	28,57%	28,57%	28,57%	28,57%	28,57%	28,57%	28,57%
Sol Nascente e Pôr do Sol	6	v.a.	6	5	4	2	4	2	2	2	2	2
		%	100,00%	83,33%	66,67%	33,33%	66,67%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%
Riacho Fundo II	5	v.a.	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0
		%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	0,00%	0,00%
Taguatinga	5	v.a.	3	2	2	2	2	2	1	1	0	0
		%	60,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	20,00%	20,00%	0,00%	0,00%
Paranoá	5	v.a.	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
		%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	0,00%	0,00%
Guará	4	v.a.	4	4	1	1	4	1	1	1	0	0
		%	100,00%	100,00%	25,00%	25,00%	100,00%	25,00%	25,00%	25,00%	0,00%	0,00%
Riacho Fundo	4	v.a.	2	2	2	2	2	2	2	1	0	0
		%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	25,00%	0,00%	0,00%
Santa Maria	3	v.a.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	33,33%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Lago Sul	2	v.a.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Samambaia	2	v.a.	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
		%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SCIA/Estrutural	2	v.a.	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
		%	100,00%	100,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%
Núcleo Bandeirante	1	v.a.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Park Way	1	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Águas Claras	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Candangolândia	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cruzeiro	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plano Piloto	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SIA	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudoeste/Octogonal	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Varjão	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Distrito Federal	428	v.a.	245	230	216	157	198	156	116	115	79	79
		%	57,24%	53,74%	50,47%	36,68%	46,26%	36,45%	27,10%	26,87%	18,46%	18,46%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Portal da Regularização, 2023.

Tabela 11 - Avanço dos processos de regularização fundiária em ARIS, por Região Administrativa.

Região Administrativa	Total ARIS	un.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
			Protocolo/documentação inicial	Levantamento topográfico	Consultas	Estudo preliminar	Licenciamento ambiental	Apreciação do Conplan	Aprovação Projeto urbanístico (URB/MDE)	Aprovação por Decreto	Procedimentos para registro cartorial	Registrado em cartório
Planaltina	75	v.a.	31	29	29	25	27	25	17	17	16	16
		%	41,33%	38,67%	38,67%	33,33%	36,00%	33,33%	22,67%	22,67%	21,33%	21,33%
Sobradinho	19	v.a.	17	17	17	1	17	1	1	1	1	1
		%	89,47%	89,47%	89,47%	5,26%	89,47%	5,26%	5,26%	5,26%	5,26%	5,26%
Sobradinho II	14	v.a.	4	4	4	2	2	2	2	2	2	2
		%	28,57%	28,57%	28,57%	14,29%	14,29%	14,29%	14,29%	14,29%	14,29%	14,29%
Ceilândia	12	v.a.	4	3	2	2	3	2	2	2	2	2
		%	33,33%	25,00%	16,67%	16,67%	25,00%	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%
Jardim Botânico	11	v.a.	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0
		%	9,09%	18,18%	9,09%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Recanto das Emas	11	v.a.	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
		%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	27,27%	18,18%	18,18%
Itapoã	9	v.a.	9	9	9	9	9	9	0	0	0	0
		%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Fercal	9	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
São Sebastião	9	v.a.	5	3	2	2	1	2	1	1	1	1
		%	55,56%	33,33%	22,22%	22,22%	11,11%	22,22%	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%
Brazlândia	6	v.a.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
		%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%
Sol Nascente e Pôr do Sol	6	v.a.	6	5	4	2	4	2	2	2	2	2
		%	100,00%	83,33%	66,67%	33,33%	66,67%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%
Gama	5	v.a.	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
		%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Riacho Fundo II	5	v.a.	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0
		%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	0,00%	0,00%
Taguatinga	3	v.a.	3	2	2	2	2	2	1	1	0	0
		%	100,00%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	33,33%	33,33%	0,00%	0,00%
Riacho Fundo	3	v.a.	2	2	2	2	2	2	2	1	0	0
		%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	33,33%	0,00%	0,00%
Paranoá	3	v.a.	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
		%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	0,00%	0,00%
Santa Maria	3	v.a.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	33,33%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Lago Norte	2	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Samambaia	2	v.a.	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
		%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SCIA/Estrutural	2	v.a.	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
		%	100,00%	100,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%
Guará	1	v.a.	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
		%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%
Núcleo Bandeirante	1	v.a.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Park Way	1	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Vicente Pires	1	v.a.	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
		%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Águas Claras	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amiqueira	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Candangolândia	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cruzeiro	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lago Sul	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plano Piloto	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SIA	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudoeste/Octogonal	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Varjão	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARIS	213	v.a.	98	92	85	60	80	60	38	37	29	29
		%	46,01%	43,19%	39,91%	28,17%	37,56%	28,17%	17,84%	17,37%	13,62%	13,62%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Portal da Regularização, 2023.

Tabela 12 - Avanço dos processos de regularização fundiária em ARINEs, por Região Administrativa.

Região Administrativa	Total ARINE	un.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
			Protocolo/documentação inicial	Levantamento topográfico	Consultas	Estudo preliminar	Licenciamento ambiental	Apreciação do Conplan	Aprovação Projeto urbanístico (URB/MDE)	Aprovação por Decreto	Procedimentos para registro cartorial	Registrado em cartório
Sobradinho II	70	v.a.	56	53	53	52	52	52	46	46	21	21
		%	80,00%	75,71%	75,71%	74,29%	74,29%	74,29%	65,71%	65,71%	30,00%	30,00%
Jardim Botânico	60	v.a.	33	47	45	26	32	26	25	25	22	22
		%	55,00%	78,33%	75,00%	43,33%	53,33%	43,33%	41,67%	41,67%	36,67%	36,67%
Gama	18	v.a.	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	94,44%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Lago Norte	18	v.a.	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	22,22%	5,56%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Amiquireira	15	v.a.	15	15	15	3	15	2	2	2	2	2
		%	100,00%	100,00%	100,00%	20,00%	100,00%	13,33%	13,33%	13,33%	13,33%	13,33%
Vicente Pires	14	v.a.	14	14	14	13	13	13	2	2	2	2
		%	100,00%	100,00%	100,00%	92,86%	92,86%	92,86%	14,29%	14,29%	14,29%	14,29%
Sobradinho	5	v.a.	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3
		%	80,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
Guará	3	v.a.	3	3	0	0	3	0	0	0	0	0
		%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Itapoã	2	v.a.	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
		%	50,00%	50,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Taguatinga	2	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Paranoá	2	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Lago Sul	2	v.a.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Brazlândia	1	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ceilândia	1	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Planaltina	1	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Riacho Fundo	1	v.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Águas Claras	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Candangolândia	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cruzeiro	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Núcleo Bandeirante	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Park Way	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plano Piloto	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recanto das Emas	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Riacho Fundo II	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Samambaia	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Maria	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Sebastião	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SCIA/Estrutural	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SIA	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sol Nascente e Pôr do Sol	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudoeste/Octogonal	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Varjão	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARINE	215	v.a.	147	138	131	97	118	96	78	78	50	50
		%	68,37%	64,19%	60,93%	45,12%	54,88%	44,65%	36,28%	36,28%	23,26%	23,26%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Portal da Regularização, 2023.

De acordo com o Portal da Regularização, não há registro de ocupações em sete RAs, conforme demonstrado na Tabela 10. Contudo, o Observatório Territorial (Tabela 4) informa sobre a existência de terrenos não registrados nessas localidades, especialmente no Plano Piloto, onde há 561 terrenos não registrados dos quais 546 se encontram fora da estratégia de regularização do PDOT¹²⁹.

Extraí-se do Portal que as regiões com maior número de ocupações informais são: Sobradinho II, Planaltina, Jardim Botânico, Sobradinho e Gama. Entre essas, o Jardim Botânico se destaca com o maior percentual de conclusão integral de processos (etapa 10), o equivalente a 30,99% das 71

¹²⁹ No Observatório Territorial não há indicação espacial dos terrenos contabilizados. Em consulta ao Geoportal, verificou-se a existência de terrenos não registrados na Vila Planalto, por exemplo, antigo acampamento da época da construção de Brasília que conseguiu garantir sua permanência após a inauguração da cidade.

ocupações registradas. A seu turno, Sobradinho II possui o maior número de ocupações do DF (84) e o maior percentual de aprovação de projetos de regularização fundiária (etapa 8), um total de 57,14%.

Tanto em ARIS quanto em ARINEs, há muitas ocupações que obtiveram a aprovação do projeto urbanístico de regularização fundiária mediante decreto governamental, mas que ainda não se encontram registradas em cartório. Entre essas etapas, se a implantação da infraestrutura essencial restar pendente, é necessário apresentar o Orçamento e Cronograma Físico Financeiro e a Proposta de Garantia de Execução as Obras de Infraestrutura, nos termos do Decreto distrital nº 39.864/2019. De acordo com a Lei federal nº 6.766/1979, o registro cartorial deve ocorrer em até 180 dias após o decreto de aprovação. No entanto, verificou-se que algumas ocupações ainda não possuem registro cartorial, mesmo já decorrido o prazo¹³⁰.

As informações sobre os processos de regularização disponíveis no Portal da Regularização permitem verificar a expressividade e o alcance da política de regularização fundiária de forma regionalizada. Paralelamente, os dados do Observatório Territorial são relevantes para demonstrar a expressividade da irregularidade e da demanda por regularização fundiária, também por regiões administrativas, o que motivou o cruzamento de dados das duas plataformas, apresentado em sequência. Embora a unidade de referência dos dois levantamentos não seja a mesma, uma vez que a irregularidade é medida em número de terrenos não registrados e as ocupações em processo de regularização são integradas por diversos terrenos, é possível verificar se há proporcionalidade entre os dois cenários ou se há avanço das ações de regularização em áreas com maior demanda.

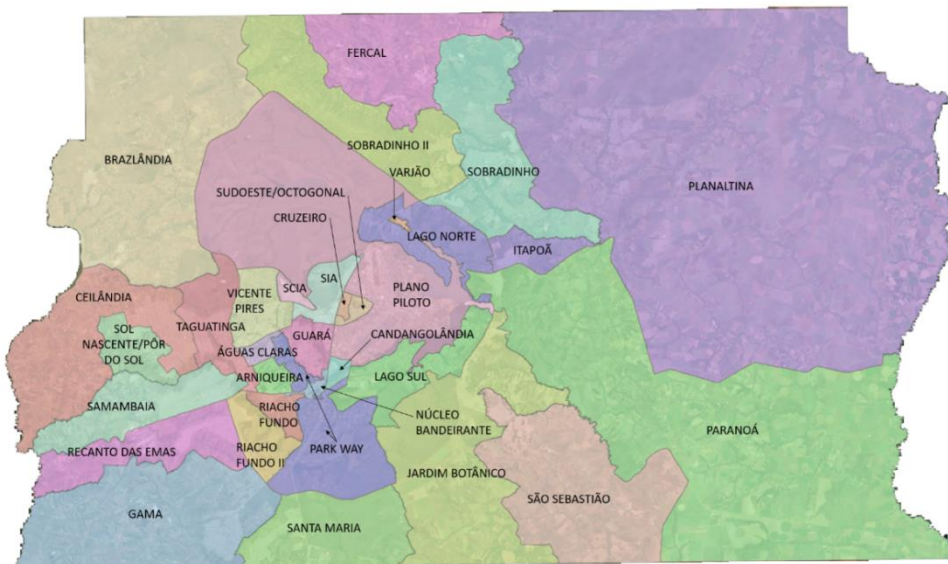
Para minimizar distorções, foi subtraído do total de terrenos não registrados o número de terrenos não alcançados pela Estratégia de Regularização Fundiária Urbana, na medida em que as informações sobre os processos de regularização fundiária se restringem tão somente às áreas de regularização reconhecidas pelo PDOT¹³¹. Destaque-se que o levantamento dos terrenos sem registro ocorreu em 2018, quando o DF ainda se subdividia em 31 regiões administrativas, enquanto os dados do Portal da Regularização encontram-se distribuídos entre 33 RAs (Figura 36), contemplado Pôr do Sol e Sol Nascente (RA XXXII) e Arniqueira (RA XXXIII). Desse modo, para compatibilizar as informações, as ocupações informações pertencentes ao Pôr do Sol e Sol Nascente foram realocadas

¹³⁰ O Decreto nº 39.864/2019 permite a prorrogação do prazo por igual período, demonstrada a impossibilidade de registro do projeto em 180 dias.

¹³¹ Destacam-se pelo número de terrenos sem registro fora da estratégia do PDOT as RAs: Jardim Botânico (25,17% ou 4.876 terrenos), Santa Maria (22,83% ou 6.898 terrenos), São Sebastião (22,23% ou 4.688 terrenos) e Planaltina (14,94% ou 6.689 terrenos).

para Ceilândia e aquelas localizadas em Arniqueira foram distribuídas entre Águas Claras e Park Way¹³².

Figura 36 - Divisão do DF em 33 regiões administrativas.



Fonte: Adaptado de Geoportal, 2023.

Preliminarmente, levantou-se questionamento quanto à correspondência entre as RAs com maiores números de terrenos não registrados (irregularidade absoluta) e os maiores percentuais de terrenos não registrados (irregularidade relativa ou local). Os valores absolutos (v.a.) permitem identificar as localidades que se destacam em relação a todo o Distrito Federal, ao passo que os valores relativos (%) indicam onde a irregularidade se destaca, considerando o total de terrenos da respectiva RA. Esse comparativo consta na Tabela 13, a seguir.

Tabela 13 - Comparativo entre irregularidade absoluta (v.a.) e relativa (%), por região administrativa.

Observatório Territorial					
Irregularidade absoluta (v.a.)			Irregularidade relativa (%)		
Posição	RA	Terrenos sem registro	Posição	RA	Terrenos sem registro
1	Planaltina	24.766	1	Itapoã	96,89%
2	Ceilândia	18.441	2	Paranoá	88,88%
3	Itapoã	16.178	3	Fercal	86,68%
4	Vicente Pires	13.602	4	Vicente Pires	75,16%
5	Sobradinho II	13.262	5	Sobradinho II	69,17%
6	Jardim Botânico	10.167	6	Águas Claras	60,11%
7	Paranoá	8.682	7	Planaltina	55,32%
8	São Sebastião	8.447	8	Jardim Botânico	52,49%

¹³² Verificou-se que todas as ocupações do Sol Nascente e Pôr do Sol pertenciam, até 2019, à Ceilândia, enquanto 12 ocupações de Arniqueira pertenciam à Águas Claras e 3 ao Park Way. Além disso, destaque-se que, atualmente, o DF possui 35 RAs. Contudo, as regiões de Água Quente e Arapoanga, criadas em dezembro de 2022, ainda não constam delimitadas em nenhuma das plataformas consultadas. Desse modo, os terrenos não registrados e ocupações informais de Água Quente estão contabilizados na RA Recanto das Emas, e os de Arapoanga, na RA Planaltina.

9	Águas Claras	7.415	9	Brazlândia	42,73%
10	Sobradinho	5.698	10	São Sebastião	40,06%
11	Gama	4.789	11	Sobradinho	29,50%
12	Brazlândia	4.726	12	Lago Norte	22,16%
13	Santa Maria	4.302	13	Riacho Fundo I	22,06%
14	Recanto das Emas	3.137	14	Ceilândia	19,44%
15	Lago Norte	2.726	15	SCIA	19,17%
16	Riacho Fundo II	2.323	16	Gama	18,40%
17	SCIA	2.095	17	Riacho Fundo II	18,24%
18	Guará	2.035	18	Santa Maria	14,24%
19	Riacho Fundo I	1.639	19	Park Way	13,22%
20	Taguatinga	1.508	20	Recanto das Emas	10,66%
21	Fercal	1.210	21	Guará	9,67%
22	Lago Sul	526	22	Núcleo Bandeirante	6,77%
23	ParkWay	300	23	Lago Sul	5,53%
24	Núcleo Bandeirante	293	24	Taguatinga	4,18%
25	Samambaia	214	25	Varjão	0,93%
26	Plano Piloto	15	26	Samambaia	0,44%
27	Varjão	12	27	Plano-piloto	0,10%
-	SIA	-	-	SIA	-
-	Sudoeste/Octogonal	-	-	Sudoeste/Octogonal	-
-	Cruzeiro	-	-	Cruzeiro	-
-	Candangolândia	-	-	Candangolândia	-
	Distrito Federal	158.508		Distrito Federal	28,05%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial, 2018.

De acordo com a Tabela 13, entre as seis RAs com maior irregularidade absoluta, três também estão entre as seis regiões com maior irregularidade relativa¹³³: Itapoã, Vicente Pires e Sobradinho II. Considerando os dois critérios simultaneamente, a RA Itapoã se destaca pela alta irregularidade absoluta (3ª posição) e relativa (1ª posição), havendo quase 97% de terrenos sem registro na RA. Já Vicente Pires e Sobradinho II ocupam as mesmas colocações em ambos os cenários, representando a 4ª e a 5ª maior irregularidade do DF.

Embora Ceilândia apresente um alto número de terrenos sem registro, ocupando a 2ª colocação do DF, seu percentual é menos expressivo (14ª posição). Isso ocorre devido ao fato de Ceilândia ser a maior RA do DF, tanto em número total de terrenos quanto em população. Desse modo, ainda que existam muitos terrenos irregulares, o somatório não é tão expressivo em relação aos 94.871 terrenos registrados (Tabela 4). Em contrapartida, a Fercal apresenta a 3ª maior irregularidade relativa do DF, ainda que ocupe a 21ª colocação em número de terrenos sem registro. Ao contrário de Ceilândia, isso ocorre em razão de essa ser uma das menores RAs do DF.

¹³³ A pesquisa considerou como mais expressivas as seis primeiras colocações tanto da *irregularidade absoluta* quanto da *irregularidade relativa* na medida em que essa faixa equivale às RAs com mais de 10 mil terrenos não registrados e mais de 60% de todos os terrenos da respectiva localidade em situação irregular.

Em sequência, apresentamos os seguintes comparativos: (I) terrenos sem registro (v.a.) e ocupações em processo de regularização fundiária; (II) terrenos sem registro (v.a.) e ocupações registradas em cartório (v.a.); e (III) terrenos sem registro (%) e ocupações registradas em cartório (%).

Tabela 14 - Comparativo entre irregularidade absoluta e valor absoluto de ocupações em processo de regularização fundiária, por região administrativa.

Observatório Territorial			Portal da Regularização		
Posição	RA	Terrenos sem registro (v.a.)	Posição	RA	Ocupações em regularização
1	Planaltina	24.766	1	Sobradinho II	84
2	Ceilândia	18.441	2	Planaltina	76
3	Itapoã	16.178	3	Jardim Botânico	71
4	Vicente Pires	13.602	4	Sobradinho	24
5	Sobradinho II	13.262	5	Gama	23
6	Jardim Botânico	10.167	6	Lago Norte	20
7	Paranoá	8.682	7	Ceilândia*	19
8	São Sebastião	8.447	8	Vicente Pires	15
9	Águas Claras	7.415	9	Águas Claras**	12
10	Sobradinho	5.698	10	Itapoã	11
11	Gama	4.789		Recanto das Emas	11
12	Brazlândia	4.726	11	Fercal	9
13	Santa Maria	4.302		São Sebastião	9
14	Recanto das Emas	3.137	12	Brazlândia	7
15	Lago Norte	2.726		Riacho Fundo II	5
16	Riacho Fundo II	2.323	13	Taguatinga	5
17	SCIA/Estrutural	2.095		Paranoá	5
18	Guará	2.035	14	Guará	4
19	Riacho Fundo I	1.639		Riacho Fundo	4
20	Taguatinga	1.508		Park Way**	4
21	Fercal	1.210	15	Santa Maria	3
22	Lago Sul	526	16	Lago Sul	2
23	ParkWay	300		Samambaia	2
24	Núcleo Bandeirante	293		SCIA/Estrutural	2
25	Samambaia	214	17	Núcleo Bandeirante	1
26	Plano Piloto	15	-	Candangolândia	-
27	Varjão	12	-	Cruzeiro	-
-	Candangolândia	-	-	Plano Piloto	-
-	Cruzeiro	-	-	SIA	-
-	SIA	-	-	Sudoeste/Octogonal	-
-	Sudoeste/Octogonal	-	-	Varjão	-
	Distrito Federal	158.508		Distrito Federal	428

* Inclui ocupações do Sol Nascente e Pôr do Sol

** Inclui parte das ocupações de Arniqueira

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial (2018) e do Portal da Regularização (2023).

A Tabela 14 compara o número de terrenos não registrados e de ocupações em processo de regularização fundiária. Observa-se que, das seis RAs com maior irregularidade absoluta, três também se encontram entre as seis com maior número de ocupações: Sobradinho II, Planaltina e

Jardim Botânico. Essas três RAs concentram mais de metade de todas as ocupações do DF, 231 de um total de 428 (54%).

Entre as regiões destacadas em cinza, Itapoã é a RA com menor correspondência nos dois critérios avaliados, estando em 3º lugar na irregularidade absoluta e em 10º lugar, empatada com Recanto das Emas, no número de processos. Ainda, merece comentário a RA Lago Norte, que, embora ocupe a 15º posição no número de terrenos sem registro, é a 6ª RA com o maior número de ocupações em regularização.

Tabela 15 - Comparativo entre irregularidade absoluta e valor absoluto de ocupações que obtiveram registro cartorial, por região administrativa.

Observatório Territorial			Portal da Regularização		
Posição	RA	Terrenos sem registro (v.a.)	Posição	RA	Registro cartorial (v.a.)
1	Planaltina	24.766	1	Sobradinho II	23
2	Ceilândia	18.441	2	Jardim Botânico	22
3	Itapoã	16.178	3	Planaltina	16
4	Vicente Pires	13.602	4	Ceilândia*	4
5	Sobradinho II	13.262		Sobradinho	4
6	Jardim Botânico	10.167	5	Vicente Pires	2
7	Paranoá	8.682	6	Águas Claras**	2
8	São Sebastião	8.447		Brazlândia	2
9	Águas Claras	7.415		Recanto das Emas	2
10	Sobradinho	5.698	7	São Sebastião	1
11	Gama	4.789		SCIA/Estrutural	1
12	Brazlândia	4.726	8	Fercal	0
13	Santa Maria	4.302		Gama	0
14	Recanto das Emas	3.137		Guará	0
15	Lago Norte	2.726		Itapoã	0
16	Riacho Fundo II	2.323		Lago Norte	0
17	SCIA/Estrutural	2.095		Lago Sul	0
18	Guará	2.035		Núcleo Bandeirante	0
19	Riacho Fundo I	1.639		Paranoá	0
20	Taguatinga	1.508		Riacho Fundo	0
21	Fercal	1.210		Riacho Fundo II	0
22	Lago Sul	526		Samambaia	0
23	ParkWay	300		Santa Maria	0
24	Núcleo Bandeirante	293		Taguatinga	0
25	Samambaia	214		Park Way**	0
26	Plano Piloto	15		-	Candangolândia
27	Varjão	12	-	Cruzeiro	-
-	SIA	-	-	Plano Piloto	-
-	Sudoeste/Octogonal	-	-	SIA	-
-	Cruzeiro	-	-	Sudoeste/Octogonal	-
-	Candangolândia	-	-	Varjão	-
	Distrito Federal	158.508		Distrito Federal	79

* Inclui ocupações do Sol Nascente e Pôr do Sol

** Inclui parte das ocupações de Arniqueira

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial (2018) e do Portal da Regularização (2023).

A Tabela 15 evidencia uma grande correspondência entre as regiões com maior irregularidade absoluta e aquelas com mais ocupações que venceram todas as etapas do processo de regularização fundiária e obtiveram registro cartorial. Das seis RAs com maior irregularidade, cinco estão entre primeiras colocações em número de registro: Sobradinho II, Jardim Botânico, Planaltina, Ceilândia e Vicente Pires. Destacam-se as três primeiras em razão do elevado número de ocupações com registro (61 de um total de 79, ou 77,2%), de modo que todas as demais possuem valores bastante reduzidos ou nenhum processo finalizado integralmente.

Nesse sentido, embora Ceilândia e Vicente Pires ocupem as primeiras colocações em ambos os cenários, o número de registros em cartório é baixo, se considerada a alta irregularidade. A situação se agrava no caso de Itapoã, RA com alta irregularidade absoluta e relativa onde nenhum processo de regularização foi concluído.

Tabela 16 - Comparativo entre irregularidade relativa e valor relativo de ocupações que obtiveram registro cartorial, por região administrativa.

Observatório Territorial			Portal da Regularização		
Posição	RA	Terrenos sem registro (%)	Posição	RA	Registro cartorial (%)
1	Itapoã	96,89%	1	SCIA/Estrutural	50,00%
2	Paranoá	88,88%	2	Jardim Botânico	30,99%
3	Fercal	86,68%	3	Brazlândia	28,57%
4	Vicente Pires	75,16%	4	Sobradinho II	27,38%
5	Sobradinho II	69,17%	5	Ceilândia*	21,05%
6	Águas Claras	60,11%		Planaltina	21,05%
7	Planaltina	55,32%	6	Recanto das Emas	18,18%
8	Jardim Botânico	52,49%	7	Águas Claras**	16,67%
9	Brazlândia	42,73%		Sobradinho	16,67%
10	São Sebastião	40,06%	8	Vicente Pires	13,33%
11	Sobradinho	29,50%	9	São Sebastião	11,11%
12	Lago Norte	22,16%	10	Fercal	0%
13	Riacho Fundo I	22,06%		Gama	0%
14	Ceilândia	19,44%		Guará	0%
15	SCIA	19,17%		Itapoã	0%
16	Gama	18,40%		Lago Norte	0%
17	Riacho Fundo II	18,24%		Lago Sul	0%
18	Santa Maria	14,24%		Núcleo Bandeirante	0%
19	ParkWay	13,22%		Paranoá	0%
20	Recanto das Emas	10,66%		Park Way**	0%
21	Guará	9,67%		Riacho Fundo	0%
22	Núcleo Bandeirante	6,77%		Riacho Fundo II	0%
23	Lago Sul	5,53%		Samambaia	0%
24	Taguatinga	4,18%		Santa Maria	0%
25	Varjão	0,93%		Taguatinga	0%
26	Samambaia	0,44%	Candangolândia	-	
27	Plano-piloto	0,10%	Cruzeiro	-	
-	SIA	-	Plano Piloto	-	
-	Sudoeste/Octogonal	-	SIA	-	

-	Cruzeiro	-		Sudoeste/Octogonal	-
-	Candangolândia	-		Varjão	-
	Distrito Federal	28,05%		Distrito Federal	18,46%

* Inclui ocupações do Sol Nascente e Pôr do Sol

** Inclui parte das ocupações de Arniqueira

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial (2018) e do Portal da Regularização (2023).

Em contrapartida, o comparativo dos mesmos critérios em valores relativos apresenta baixa correspondência entre as RAs com maior percentual de terrenos sem registro e aquelas com maior percentual processos finalizados. Verifica-se que todas as RAs que ocupam as seis primeiras posições da irregularidade relativa possuem mais de 60% de seus terrenos sem registro (Itapoã, Paranoá, Fercal, Vicente Pires, Sobradinho II e Águas Claras). Entre essas, apenas Sobradinho II se destaca pelo alto percentual de ocupações registradas. No entanto, Planaltina e Jardim Botânico ainda apresentam irregularidades expressivas, acima de 50%, e ocupam, respectivamente, a 5ª e a 2ª posição de processos finalizados.

As RAs Itapoã, Paranoá e Fercal chamam a atenção pela alta expressividade de irregularidade local em oposição ao fato de nenhuma possuir processos de regularização finalizados. Ainda, vale destacar que, embora SCIA/Estrutural ocupe a 1ª posição entre as RAs com maior percentual de registros cartoriais, essa RA possui apenas duas ocupações em processo de regularização, havendo uma registrada (50%).

Portanto, as Tabelas 15 e 16 demonstram maior correspondência entre a demanda e o avanço das ações de regularização fundiária quando considerada a irregularidade em valores absolutos. Ou seja, confirma-se que há maior número de processos de regularização integralmente finalizados onde há mais terrenos sem registros, ainda que o grau de irregularidade relativa ou local seja menos expressivo. Isso pode indicar um critério de prioridade na condução das ações de regularização fundiária, situação que colocaria em desvantagem regiões territorialmente menores, cujo reduzido número de terrenos sem registro tem baixo impacto na situação fundiária do DF como um todo, mas que convivem com uma realidade local de ampla irregularidade.

Nos comparativos realizados, Sobradinho II se destaca por apresentar a maior proporcionalidade entre os critérios avaliados: alta irregularidade absoluta (13.262 terrenos), alta irregularidade relativa (69,17%), alto número de ocupações em processo de regularização (84) e alto número de processos finalizados (23). Assim, embora a demanda por regularização fundiária seja alta, a RA possui os maiores números de processos administrativos em andamento e finalizados do DF. Por outro lado, Itapoã chama a atenção pela alta irregularidade, tanto absoluta quanto relativa (16.178 terrenos ou 96,89%), e por não possuir nenhum processo finalizado. Nessa RA, das 11 ocupações em regularização, 9 avançaram até a etapa nº 6 (apreciação do Conplan).

Ainda, merecem comentário as RAs Jardim Botânico e Planaltina. Em valores absolutos, as regiões apresentam alta irregularidade e as maiores quantidades de ocupações em processo de regularização fundiária e de registros cartoriais, juntamente com Sobradinho II. Somadas, apenas essas três RAs possuem 48.195 terrenos não registrados, o que equivale a 30,41% do total sem registro no DF. Como se viu, concentram ainda 54% de todos os processos de regularização em andamento no DF e 77,2% das ocupações que alcançaram o registro cartorial.

No entanto, necessário salientar que Planaltina é a RA com o maior percentual de Reurb-S cujo responsável pelo projeto de regularização é particular. Das 75 ocupações em ARIS, 65 se encontram nessa situação, demonstrando um total de apenas 12% sob a responsabilidade da Codhab, o que pode ser um indicativo para o avanço desproporcional em relação às outras ocupações em ARIS, haja vista a menor dependência de recursos públicos. Constatou-se que das 213 ocupações registradas em ARIS em todo o DF, 128 têm seus projetos conduzidos pela Codhab, equivalente a 60,09%. Todavia, ao se retirar Planaltina desse universo, tem-se um total de 138 ocupações em ARIS, das quais 119 têm a Codhab como responsável pela regularização fundiária, equivalente a 86,23%. Ou seja, nas demais regiões administrativas, há maior dependência da atuação da Codhab.

A associação dos dados permite ainda verificar como se dá a distribuição de ocupações informais entre ARIS e ARINEs nas RAs com as irregularidades mais expressivas. Conforme a Tabela 7, em todo o DF, 49,77% das ocupações identificadas no Portal da Regularização situam-se em ARIS e 50,23% em ARINEs, informação que confrontamos com os resultados a seguir.

Tabela 17 - Distribuição de ocupações informais entre ARIS e ARINEs, nas regiões administrativas com maior irregularidade absoluta.

RA	Observatório Territorial	Portal da Regularização				
	Terrenos sem registro (v.a.)	Nº ocupações	Nº ocupações ARIS		Nº ocupações ARINE	
Planaltina	24.766	76	75	98,68%	1	1,32%
Ceilândia*	18.441	19	18	94,74%	1	5,26%
Itapoã	16.178	11	9	81,82%	2	18,18%
Vicente Pires	13.602	15	1	6,67%	14	93,33%
Sobradinho II	13.262	84	14	16,67%	70	83,33%
Jardim Botânico	10.167	71	11	15,49%	60	84,51%
TOTAL	96.416	276	128	46,38%	148	53,62%

* Inclui ocupações do Sol Nascente e Pôr do Sol

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial (2018) e do Portal da Regularização (2023).

Tabela 18 - Distribuição de ocupações informais entre ARIS e ARINEs, nas regiões administrativas com maior irregularidade relativa.

RA	Observatório Territorial	Portal da Regularização				
	Terrenos sem registro (%)	Nº ocupações	Nº ocupações ARIS		Nº ocupações ARINE	
Itapoã	96,89%	11	9	81,82%	2	18,18%
Paranoá	88,88%	5	3	60,00%	2	40,00%
Fercal	86,68%	9	9	100,00%	0	0,00%
Vicente Pires	75,16%	15	1	6,67%	14	93,33%
Sobradinho II	69,17%	84	14	16,67%	70	83,33%
Águas Claras**	60,11%	12	0	0,00%	12	100,00%
TOTAL	77,90%	136	36	26,47%	100	73,53%

** Inclui parte das ocupações de Arniqueira

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Observatório Territorial (2018) e do Portal da Regularização (2023).

De acordo com a Tabela 17, a proporção de ocupações em ARIS e ARINEs não apresenta grande variação ao se reduzir o universo de regiões para a seis RAs com as maiores irregularidades absolutas do DF. Essas totalizam 96.416 terrenos não registrados e 128 ocupações em ARIS (46,38%) e 148 em ARINEs (53,62%).

O cenário se modifica quando consideradas as regiões com as maiores irregularidades relativas (Tabela 18), onde 77,90% de todos os terrenos dessas RAs não possuem registro¹³⁴. Nesse caso, de um total de 136 ocupações, 36 estão em ARIS (26,47%) e 100 em ARINEs (73,53%). Ou seja, as ocupações informais e os processos de regularização fundiária de interesse específico são significativamente mais numerosos em regiões originadas, quase que em sua integralidade, pelo parcelamento ilegal do solo.

Em comum, é possível observar nas duas tabelas que, se avaliadas isoladamente, a maioria das RAs destacadas apresentam alta predominância (acima de 80%) de ocupações com a mesma classificação de interesse – social ou específico. Como exceção, aponta-se o Paranoá, com 60% de ocupações em ARIS e 40% em ARINEs. Essa realidade não é diferente da maior parte de todas as RAs do DF, como pode se observar na Tabela 9, o que representa um indicativo de forte homogeneidade social nos territórios do DF.

Observa-se, ainda, a existência de regiões concentradoras de ocupações de média renda, como Vicente Pires, Sobradinho II, Jardim Botânico e Águas Claras (Arniqueira), ao passo que as ocupações de baixa renda, encontram-se distribuídas de maneira mais homogênea pelo território do DF. A Tabela 9 confirma essa observação, da qual se extrai que as ocupações em ARIS estão distribuídas em 24 RAs e aquelas em ARINEs estão presentes em 16 RAs.

¹³⁴ As seis RAs com maior irregularidade relativa contabilizam 60.349 terrenos sem registro e um total de 77.466 terrenos.

Por derradeiro, apresentam-se algumas informações adicionais a fim contribuir com o aprofundamento das reflexões. Trata-se de indicativos de dinâmicas territoriais em curso que se alinham à observação empírica da consolidação de um novo vetor de expansão e densificação urbana.

Considerando as transformações legislativas analisadas neste trabalho, tanto no DF quanto em âmbito nacional, e as discussões quanto à concepção de regularização fundiária atualmente vigente e suas repercussões em um contexto econômico de dominância financeira, suscitou-se questionamento sobre possíveis rebatimentos e sobreposições territoriais entre áreas com alto grau de ocupações em regularização ou integralmente regularizadas e áreas onde há maior registro de parcelamentos urbanos para oferta de novas áreas habitacionais.

Desse modo, recorreu-se ao Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ-DF, no qual foram levantados ao menos 55 decretos de aprovação de projetos urbanísticos de novos parcelamentos do solo entre janeiro de 2020 e maio de 2023. Desse total, 22 decretos, ou 40%, referem-se a parcelamentos no Jardim Botânico, conforme tabela abaixo.

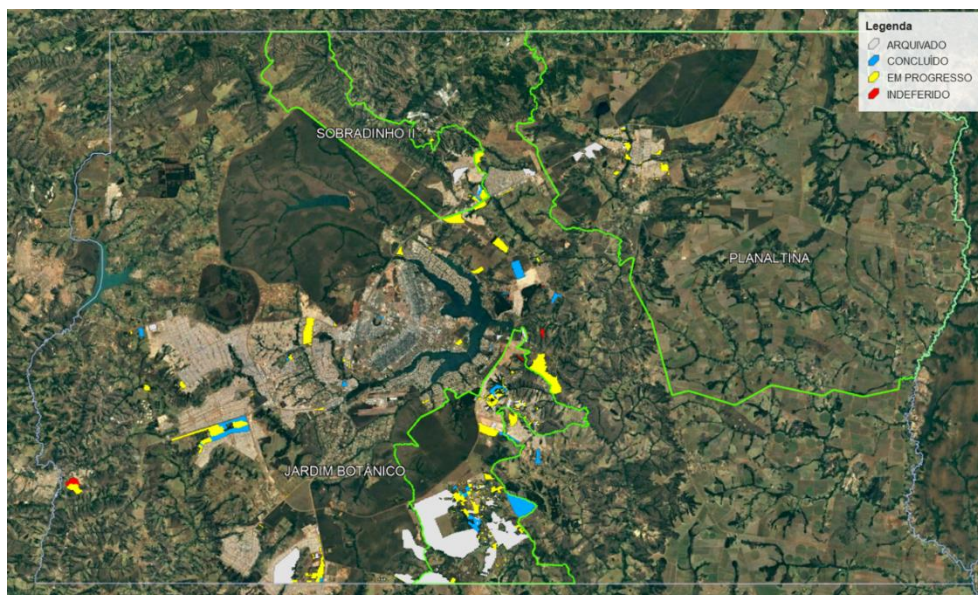
Tabela 19 - Aprovação de parcelamentos urbanísticos por região administrativa.

Região Administrativa	Nº de Decretos	Decretos RA/total (%)
Jardim Botânico	22	40,00%
Sobradinho	5	9,09%
Sobradinho II	5	9,09%
Santa Maria	5	9,09%
Planaltina	2	3,64%
Sol Nascente e Pôr do Sol	4	7,27%
Itapoã	1	1,82%
Candangolândia	1	1,82%
Recanto das Emas	2	3,64%
Guará	1	1,82%
Samambaia	1	1,82%
São Sebastião	2	3,64%
Paranoá	2	3,64%
Plano Piloto	1	1,82%
Lago Norte	1	1,82%
Total	55	100%

Fonte: Elabora pela autora, com informações do SINJ, 2023.

Adicionalmente, o Geoportal contém dados georreferenciados sobre processos administrativos de novos parcelamentos, categorizando-os em arquivados, concluídos, em progresso e indeferido, como se observa na Figura 37.

Figura 37 - Indicação das RAs Planaltina, Sobradinho II e Jardim Botânico e dos processos de aprovação de novos parcelamentos urbanos, classificados como arquivados, concluídos, em progresso ou indeferidos.



Fonte: Adaptado de Geoportal, 2023.

Os dados do Portal da Regularização confirmaram o maior avanço da regularização fundiária de interesse específico e apontaram três RAs com valores absolutos significativamente mais expressivos: Sobradinho II e Jardim Botânico, com predominância de ocupações em ARINEs, e Planaltina, com predominância de ocupações em ARIS. Na Figura 37, estão indicadas as poligonais referentes aos processos de parcelamentos do solo, além dessas três RAs. A representação espacial se harmoniza às informações da Tabela 19 ao indicar maior concentração de novos parcelamentos no Jardim Botânico.

O resgate historiográfico da ocupação territorial do DF demonstrou como a proliferação de assentamentos informais acarretou a consolidação de vetores de expansão urbana opostos àqueles previstos no planejamento formal e deu origem a novas regiões administrativas, processo característico da ocupação da Bacia do São Bartolomeu, onde surgiram os primeiros loteamentos fechados do DF.

Localidades antes exploradas de modo informal, hoje passam por transformações que as tornam propícias para investimentos legalizados. Nessa perspectiva, há uma somatória de ações que, em conjunto, contribuem para a abertura de novas fronteiras urbanas, como a regularização fundiária, a elaboração de propostas legislativas ou alteração de normas em vigor e a aprovação de novos parcelamentos do solo.

A região em destaque se formou mediante a ocupação do solo na forma de condomínios horizontais, tipologia residencial que se encontra na iminência de uma solução jurídica para os problemas decorrentes do cercamento dos loteamentos. Soma-se a isso a valorização imobiliária

impulsionada pela regularização fundiária, o que fomenta novos negócios no eixo estruturado ao longo da DF-001 e DF-140, em direção ao empreendimento Alphaville.

Considerando a consolidação das ocupações informais e seu processo avançado de regularização fundiária, a previsão de novos parcelamentos não deixa de se alinhar a diretrizes do PDOT ao promover a ocupação de vazios residuais, otimizar a infraestrutura implantada e minimizar a fragmentação da mancha urbana, tão característica do processo de expansão do DF, muito embora a dinâmica em curso envolva áreas ambientalmente sensíveis e não indicadas no PDOT como vetores de densificação.

Contudo, os dados demonstram a convergência da política de regularização fundiária distrital com os objetivos econômicos expressos na legislação nacional, na medida em que a Reurb-E favorece o aporte de capital e gera renda para o ente público em decorrência da arrecadação de tributos e da alienação onerosa de imóveis. Em contrapartida, verifica-se o distanciamento da política dos princípios e metas do PDOT que estabelecem a priorização da regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda.

8. CONCLUSÕES

A complexidade do fenômeno urbano brasileiro possibilita sua análise sob diferentes enfoques e pressupõe a compreensão de aspectos históricos, econômicos e sociais que convergiram para a consolidação das cidades em seus moldes atuais. Esta pesquisa abordou a questão da irregularidade fundiária habitacional e buscou demonstrar alguns importantes precedentes que implicaram a formação de territórios marcados pela segregação e pela coexistência conflituosa do legal e do ilegal.

Foi no período colonial que a relação com a terra foi ressignificada, quando essa foi elevada ao *status* de patrimônio e símbolo de poder. Na transição do escravismo para o capitalismo, o ordenamento jurídico nacional deixou de reconhecer a posse e estabeleceu a compra e venda como única forma legítima de aquisição da propriedade. Desde então, o incremento de exigências voltadas à formalização das cadeias dominiais levou ao surgimento de práticas fraudulentas que visavam à ampliação fictícia de limites das propriedades, o que levou a conflitos fundiários que, por vezes, persistem até os dias atuais.

O processo de migração campo-cidade demonstrou a incapacidade dos incipientes centros urbanos de absorver o contingente de trabalhadores, que passaram a se fixar em ocupações informais e em moradias autoconstruídas. Contudo, verificou-se como a informalidade atendia e sustentava o sistema econômico da época, de modo que a existência de moradia, ainda que precária, desonerava empregadores e viabilizava a manutenção de baixos salários.

No trajeto histórico, a transferência da capital da República cumpriu o objetivo de ocupar o planalto central e reconfigurou a distribuição demográfica brasileira. Brasília fomentou um expressivo fluxo migratório por representar a oportunidade de melhoria de vida para milhares de trabalhadores convocados pelo governo federal durante sua construção. No entanto, as primeiras diretrizes de uso do solo já evidenciavam o não acolhimento da população operária e acarretaram a precoce criação das cidades-satélites, consolidando a estrutura polinucleada e rarefeita do território.

A cidade modernista foi concebida segundo princípios sociais que pregavam o compartilhamento do espaço urbano entre diferentes grupos sociais, ideário prontamente refutado ainda no planejamento de sua construção. A vocação da nova capital à função administrativa justificou a reserva de moradias para aqueles que viriam ocupar cargos no serviço público o que, juntamente com o discurso preservacionista do projeto urbanístico, contribuiu com a segregação socioespacial de populações de baixa renda.

A preocupação com o processo de desapropriação de terras e com a posterior ocupação do solo do DF se mostra presente em estudos e normas que antecedem a construção da capital. No entanto, a especulação imobiliária foi prevista, mas não evitada, de modo que o problema fundiário

se confunde com a própria história da cidade. As estratégias para se contornar o padrão de reprodução das cidades brasileiras, como a formação de um banco de terras públicas e o monopólio do parcelamento do solo pelo Estado, mostraram-se ineficazes e tornaram-se instrumentos de controle e estratificação social.

Apropriações do espaço tendem a refletir carências não supridas. A escassa oferta habitacional e a hipervalorização do Plano Piloto e do mercado imobiliário formal se tornaram propulsores para o surgimento de ocupações informais de baixa e média renda, sendo constatada também a privatização ilegal de áreas públicas em bairros de alta renda. No entanto, historicamente, a resposta dada pelo poder público refletiu nítida diferença de tratamento a depender do tipo de irregularidade enfrentada.

A periferia legal, implantada no perímetro externo da zona de contenção, sucedeu a periferia ilegal em resposta aos movimentos de fixação, acarretando remoções e reassentamentos que, por anos, caracterizaram a política habitacional do DF. Apesar de algumas ocupações terem conquistado o direito de permanência, a política de erradicação de favelas remete ao estado de insegurança da posse que Rolnik (2015) denomina transitoriedade permanente, em que moradores convivem com constantes ameaças de remoção, que se fortalecem ou atenuam a depender de fatores políticos e econômicos cambiantes.

Quanto mais próximas do Plano Piloto, maior o risco de remoção dos assentamentos informais tanto por ocuparem áreas nobres quanto por invadirem áreas de “amortecimento” e proteção da zona tombada. Contudo, a renda dos ocupantes era, e ainda é, variável determinante para se decidir pela desconstituição de núcleos urbanos. Assim, bairros inteiros de média renda se consolidaram nos arredores do centro de Brasília a partir da exploração ilegal de áreas então rurais e da omissão e conivência do poder público, devendo-se considerar ainda o envolvimento de autoridades em esquemas de grilagem de terras.

Gradativamente, o quadro de ampla informalidade comum às cidades brasileiras passou a demandar transformações legislativas que viabilizassem a permanência de ocupações consolidadas e a execução de intervenções físicas e jurídicas, de modo a conferir segurança da posse e incrementar a habitabilidade de assentos informais. Avanços quanto ao fortalecimento de princípios da política urbana e direitos sociais, como a função social da propriedade, o direito à cidade, à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado, subsidiaram a formulação da política de regularização fundiária nacional.

Em que pesem as diversas manifestações da irregularidade urbana e os distintos exemplos de enfrentamento do problema, a experiência brasileira se destacou, na América Latina, pela abordagem multidisciplinar e integrativa, com maior enfoque na redução da precariedade e na melhoria das

condições de vida. Orientada à democratização da cidade, a regularização fundiária plena visa a objetivos múltiplos, entre os quais a regularização jurídica de lotes.

A literatura crítica reconhece na Lei nº 11.977/2009 a conjuntura de princípios sociais e um aparato protetivo voltado à população de baixa renda residente em assentamentos informais, historicamente excluída do mercado habitacional formal. A norma, revogada no que trata da regularização fundiária, criou instrumentos e procedimentos específicos para a regularização de interesse social, como a legitimação de posse. Embora tratasse da regularização de interesse específico, essa deveria cumprir outros ritos e regramentos menos tolerantes ou céleres.

O marco regulatório da Regularização Fundiária Urbana – Reurb inaugurou, por meio da Lei nº 13.465/2017, um novo modelo direcionado à eficiência e à celeridade e centrado na legalização da propriedade individual. Observa-se a equiparação quase integral entre a Reurb-S e a Reurb-E, a diminuição de exigências e etapas processuais, a facilitação da transferência de áreas públicas a particulares, a flexibilização quanto à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e a criação de mecanismos para a individualização e registro da propriedade, como a legitimação fundiária e o direito real de laje.

O comparativo das normas permitiu identificar, em diversos pontos, a mudança de direção da política nacional de regularização fundiária e a atual carência de comandos que não apenas priorizem ou facilitem a execução da Reurb-S, mas que almejem, ainda, à proteção pós-regularização e à manutenção de famílias beneficiárias em suas comunidades.

Entretanto, contribui para a presente reflexão avaliar o regramento anterior com um olhar igualmente crítico. Considerando a competência distrital e municipal sobre o ordenamento do uso e da ocupação solo, os entes locais têm o poder-dever de controlar e fiscalizar, não podendo se eximir, conforme a jurisprudência pacificada, de sua responsabilidade em promover a regularização fundiária. Nessa perspectiva, seria razoável questionar sobre a pertinência e as implicações futuras do tratamento residual conferido à regularização de interesse específico na Lei nº 11.977/2009, levando-se em conta, ainda, a pressão política e os interesses econômicos que permeiam o tema.

Desse modo, ao não tratar de forma pormenorizada sobre a regularização de interesse específico, a norma parece ter perdido a oportunidade de construir uma sistemática mais ampla que se voltasse a distintas manifestações de irregularidade de forma proporcional, isonômica e articulada, de modo a compartilhar as mais-valias da regularização de ocupações de média ou alta renda. Observa-se o “represamento” de uma demanda que veio a ser suprida, posteriormente, segundo princípios bastante divergentes daqueles originalmente estabelecidos, afastando a política de regularização de objetivos voltados ao alcance da justiça social.

Ademais, determinados procedimentos da norma anterior mostram-se, de fato, complexos e extensos. Possível questionar o decurso de tempo exigido para que as famílias pudessem requerer a conversão de suas posses em propriedade. Entende-se que a proteção jurídica da posse, por meio da legitimação de posse, poderia incrementar a segurança tanto do procedimento quanto dos beneficiários, ao mitigar riscos provenientes de investidas mercadológicas sobre a área regularizada. Contudo, a experiência do DF, no âmbito da política habitacional, demonstrou que a exigência de tempo mínimo de permanência e a qualificação da posse como requisitos prévios à titulação da propriedade não foram suficientes para impedir a comercialização de moradias e o deslocamento de beneficiários.

Outras questões também poderiam ter sido mais exploradas pela Lei nº 11.977/2009, haja vista seu compromisso com a política de inclusão social, a exemplo da preocupação quanto à ocupação futura de áreas regularizadas. Embora a Lei tenha proibido o remembramento de lotes resultantes da regularização de interesse social, a medida mostra-se incipiente e isolada no texto.

Considerando as discussões levantadas pela pesquisa, conclui-se que a regularização fundiária não cumpre seus objetivos apenas ao emitir escrituras, mas sim quando reconhece e assegura direitos básicos a populações vulneráveis e se alinha à política habitacional e a outras políticas sociais e econômicas com vistas à qualidade de vida, incrementando-se o valor de uso da moradia, e não apenas o seu valor de troca.

Nesse sentido, poderiam ser avaliadas iniciativas como restrições para comercialização de imóveis a faixas de renda determinadas, instâncias de participação popular para a gestão coletiva de ZEIS ou de áreas objeto de Reurb-S, ou instrumentos que ampliassem a forma de efetivar a regularização jurídica de lotes a fim de tornar a política menos centrada na posse ou propriedade individuais, como aqueles baseados no direito de superfície, a exemplo do Termo Territorial Coletivo.

Na Lei nº 13.465/2017, essa ausência parece favorecer os objetivos econômicos expressos em seu texto, de modo que tanto a Reurb-S quanto a Reurb-E abrem novas fronteiras para o aporte seguro de capital imobiliário sem a devida preocupação quanto aos impactos sobre a população, especialmente a de baixa renda.

Como se viu, os processos de despossessão que levam à crise da insegurança da posse são deflagrados por uma diversidade de interesses que, sob uma gestão urbana empreendedora, buscam conferir à terra urbana o uso que lhe for mais rentável. É possível observar manifestações desse processo no DF, mas com particularidades no que tange à regularização fundiária.

A mancha urbana de Brasília se consolidou de forma dispersa e altamente fragmentada, sendo que os parcelamentos de baixa renda, formais e informais, sempre se localizaram em uma periferia

geograficamente separada do Plano Piloto por quilômetros de distância, com raras exceções. Em razão de aspectos configuracionais, não há “ilhas” informais de baixa renda, cercadas por áreas nobres e próximas ao centro, que sejam atrativas ao mercado na mesma proporção e intensidade do que ocorre em outras cidades, ao menos no momento atual. À medida que a cidade se expande, regiões antes isoladas e desprovidas de serviços e infraestrutura passam a dispor de certa autonomia em relação ao Plano Piloto e se valorizam ao receber empreendimentos antes reservados à zona central.

Contudo, verifica-se o desafio de inserir habitações de interesse social em áreas mais valorizadas e de manter famílias de baixa renda em locais demarcados como ZEIS. A minuta do novo PLANDHIS aponta diretrizes para a oferta de moradias populares em áreas centrais e a utilização de lotes e edifícios vazios ou subutilizados para atendimento da demanda habitacional de interesse social. Algumas discussões em curso no DF alinham-se a essa orientação, mas ainda sem perspectivas de um consenso, a exemplo da inserção da habitação de interesse social no Setor Comercial Sul, no centro do Plano Piloto.

Em relação aos dados apresentados, a pesquisa objetivou criar um retrato atualizado da situação fundiária do DF e demonstrar, de forma regionalizada, o grau de irregularidade e o andamento da política de regularização fundiária. Também foi possível realizar a comparação de resultados entre ARIS e ARINEs, a partir da qual constatou-se o maior avanço da Reurb-E em todas as situações levantadas.

Os dados do DF permitem avaliar não apenas o quadro de irregularidade local, mas também constitui uma amostra das implicações da política de regularização fundiária nacional. Nessa esteira, a análise da legislação em vigor permite identificar fatores potencialmente causadores, ou ao menos influenciadores, das discrepâncias observadas entre as modalidades da Reurb.

Chama a atenção a inexistência de articulação entre a Reurb-S e a Reurb-E. Embora regulamentadas pela mesma norma e com procedimentos administrativos equiparados, tem-se uma nítida segmentação entre as modalidades da Reurb, sem qualquer dispositivo que confira unidade à política. Uma espécie de vinculação entre as modalidades não apenas permitiria o compartilhamento de benefícios e mais-valias da regularização de interesse específico, mas poderia enfrentar um dos maiores desafios que se impõem à regularização de interesse social: o financiamento.

Ao equiparar a Reurb-S e a Reurb-E e determinar que a classificação do interesse visa exclusivamente à identificação de responsáveis por projetos e obras e ao reconhecimento do direito a gratuidades, a Lei nº 13.465/2017 cria, de pronto, uma assimetria de difícil superação. Ou seja, neste momento, a norma confere vantagem àquele que dispõe de recursos para prosseguir com o processo de regularização.

Observa-se o silêncio da legislação nacional e distrital quanto ao financiamento e às fontes de recursos da Reurb-S. Não há, por exemplo, vinculação das receitas auferidas pelo ente público para o reinvestimento nas áreas de interesse social ou qualquer previsão no sentido de direcionar contrapartidas dos beneficiários da Reurb-E para as áreas mais vulneráveis.

O Estatuto da Cidade, amparado pelos comandos constitucionais, dispõe sobre a política urbana nacional de modo a regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, lógica basilar do princípio da função social. Entre suas diretrizes, destacamos três¹³⁵: a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação de instrumentos econômicos, tributários e financeiros de modo a privilegiar investimentos geradores de bem-estar e a fruição de bens por diferentes segmentos sociais; e a recuperação dos investimentos públicos de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

A atual política de regularização fundiária se afasta do Estatuto ao não prever mecanismos que concretizem tais diretrizes. É premente revisitar a legislação nacional e distrital a fim de articular as modalidades de regularização fundiária e construir procedimentos que se retroalimentem, considerando não apenas a prioridade e urgência da Reurb-S, mas também a relevância e o impacto da Reurb-E.

Para isso, a lei deve prever novas contrapartidas pelo processo de regularização, além dos valores devidos pela alienação de bens públicos ou pela implantação de infraestrutura. Trata-se de contrapartidas pela conversão de áreas rurais em urbanas, pela valorização imobiliária e pelo impacto urbanístico, especialmente em casos de loteamentos fechados, cujos prejuízos em urbanidade sobre as áreas adjacentes são potencializados.

Mesmo em caso de ações custeadas ou ressarcidas por beneficiários, as áreas em processo de regularização fundiária demandam investimentos públicos que levam a essas localidades mobilidade urbana, infraestrutura e equipamentos comunitários. Sob uma necessária perspectiva de construção de cidades, e não apenas de legalização de ocupações insuladas no tecido urbano, essa preocupação deveria constar nos marcos regulatórios, podendo contar, inclusive, com um antigo instrumento do sistema tributário nacional: a contribuição de melhoria. A despeito da previsão legal, a sua não implementação torna, na prática, a recuperação da valorização imobiliária decorrente de obras públicas “lei morta”.

O reinvestimento dos valores angariados na Reurb-E no enfrentamento da precariedade urbana das áreas de interesse social conduz a uma lógica de retroalimentação que implica no avanço conjunto e simultâneo das modalidades. Ou seja, o avanço da Reurb-E representaria o avanço da

¹³⁵ Incisos IX, X e XI do art. 2º da Lei nº 10.257/2001.

Reurb-S. Alternativamente, algumas incipientes iniciativas presentes em leis distritais apontam, ainda, para a possibilidade de conversão de contrapartidas pecuniárias em ações diretamente prestadas em áreas de baixa renda carentes de investimentos, uma espécie de “moeda social”. De toda forma, um ponto chave é garantir que os recursos cheguem às áreas de interesse social, evitando-se assim a “perda” das contrapartidas para outros custeios, ainda que relacionados ao desenvolvimento urbano, em sentido amplo.

Os dados do Distrito Federal contêm indicativos de que a dependência do custeio pelo poder público pode prejudicar ou retardar a regularização de assentamentos de baixa renda. Toma-se o exemplo da Região Administrativa de Planaltina, RA com alta informalidade que se destacou nos comparativos realizados pelo alto número de processos de regularização e de ocupações que obtiveram registro cartorial, juntamente com Jardim Botânico e Sobradinho II.

Entretanto, diferentemente dessas duas últimas, Planaltina tem predominância de ocupações em ARIS, totalizando 75 das 76 ocupações identificadas no Portal da Regularização. Além disso, dessas 75, 65 não estão sob a responsabilidade da Codhab, e sim de particulares (Tabela 9). Portanto, os números sugerem uma menor dependência do poder público para a promoção dos atos necessários. No entanto, a fim de aferir com exatidão as responsabilidades assumidas pelos particulares e o contexto histórico, urbano e socioeconômico local, investigações futuras podem avaliar o caso específico de Planaltina, inclusive com a realização de avaliações pós-regularização, e levantar fatores que a distinguem do restante do Distrito Federal.

Oportuno salientar que a questão da segmentação entre Reurb-S e Reurb-E se manifesta de modo mais enfático no DF, na medida em que a condução das modalidades de regularização compete a entidades distintas da administração indireta e independentes entre si: Codhab e Terracap. Conforme menção anterior, trata-se de empresas públicas com estrutura, corpo técnico e recursos orçamentários bastante diversos.

Nesse sentido, a própria modelagem da política distrital de regularização e a divisão de atribuições implementada suscitam questionamento quanto à possibilidade de se aferir o cumprimento da diretriz do PDOT que determina a priorização da regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, uma vez que as ações públicas direcionadas às ocupações de baixa e média ou alta renda encontram-se apartadas. Nesse cenário, fica mais evidente a possibilidade de se priorizar a atuação em determinada ocupação ou região administrativa no âmbito da Reurb-S ou da Reurb-E, isoladamente.

Saliente-se que a pesquisa se voltou à análise normativa e não adentrou em questões atinentes à atuação prática dos órgãos e entidades envolvidos na Reurb. Desse modo, não há informações

suficientes que permitam atestar se, a despeito da segmentação, há mecanismos centralizados no órgão responsável pela gestão territorial (SEDUH) que permitam priorizar a regularização de interesse social, o que também pode ser investigado em pesquisas futuras. Ainda assim, os dados evidenciam a necessidade de revisão de procedimentos pela SEDUH, responsável por centralizar, planejar e articular a política de regularização fundiária distrital.

Contudo, é possível discorrer sobre os questionamentos apresentados no início deste trabalho. Inicialmente, questionou-se em que medida a Reurb tem contribuído com o enfrentamento da irregularidade fundiária habitacional no DF. O retrato construído a partir dos dados oficiais permitiu verificar o avanço da política de regularização, embora em ritmo e proporção diferentes a depender da região, da modalidade da Reurb e da classe social dos beneficiários.

Foram constatadas diversas disparidades. Como se viu, embora as ocupações em ARIS sejam mais numerosas do que aquelas situadas em ARINEs, a área ocupada por ocupações de média ou alta renda é bastante superior. Além disso, também há mais processos de regularização fundiária de interesse específico em andamento, com projeto urbanístico aprovado e integralmente finalizados.

No comparativo entre regiões administrativas, os dados demonstram o maior avanço da Reurb em localidades com maior irregularidade absoluta, ou seja, com maior número de terrenos não registrados, o que tende a acompanhar a dimensão territorial e demográfica da RA. Nesse cenário, encontram-se em desvantagem regiões com alta irregularidade relativa, mas com baixo número de terrenos não registrados em razão da pequena extensão territorial, o que gera menor impacto sobre o DF como um todo.

Assim, a política avança, mas não necessariamente de forma a atender ou priorizar regiões onde há maior necessidade. Os resultados do DF se alinham aos objetivos expressos no atual marco regulatório nacional, em que há uma supervalorização dos aspectos formais da Reurb em detrimento de uma perspectiva de democratização da cidade, constatação que ajuda a responder a outro questionamento da pesquisa.

Questionou-se se a promoção da Reurb no DF contribuiria com a reprodução da informalidade e da precariedade de assentamentos de baixa renda. De modo geral, a sistemática da política de regularização não prevê mecanismos de proteção das regiões de baixa renda regularizadas, o que favorece processos de gentrificação. O deslocamento de famílias, em busca de moradia, pode suscitar o surgimento contínuo de novos parcelamentos informais, especialmente em um cenário de insuficiência quantitativa e qualitativa da oferta habitacional.

Paralelamente, a Reurb-E favorece o mercado formal ao permitir o aporte de capital em bairros nascidos do parcelamento ilegal do solo. No DF, a valorização decorrente da regularização fundiária,

associada à demanda pela tipologia residencial do condomínio fechado, parece conduzir à consolidação de novos eixos de exploração imobiliária.

Soma-se à ênfase dada à titulação da propriedade individual a inexistência de comandos que fortaleçam a fiscalização ou a responsabilização mais rigorosa de agentes causadores da informalidade ou que dela tenham se beneficiado. Desse modo, a expectativa de regularização futura exerce influência sobre o quadro da irregularidade e fomenta também o mercado informal do solo.

A indústria da informalidade reproduz a lógica segregacionista de expansão urbana e sua perpetuação remete à fala de Jatobá (2016), ao apontar que quanto mais se regulariza, mais terras há para se regularizar. Observa-se que o tema da regularização sempre esteve, de algum modo, presente na agenda do Distrito Federal, tendo assumido papel de destaque entre os temas da política urbana, especialmente após a aprovação do PDOT de 2009. No entanto, a execução da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana tem demonstrado profundas contradições diante dos objetivos elencados no Plano Diretor, haja vista o expressivo descompasso das ações de interesse social.

Os problemas apresentados representam pontos a serem trabalhados para que a política de regularização reassuma compromissos de ordem social. Não significa dizer que a Reurb implementada em ocupações de baixa renda seja incapaz de promover melhorias reais, uma vez que a legislação continua a exigir a realização de intervenções urbanas e ambientais. Todavia, a política de regularização distrital, a exemplo da nacional, ainda se mostra distante de uma sistemática compensatória e distributiva, na qual a Reurb-S e a Reurb-E não apenas estejam integradas, mas também contribuam com a construção de cidades, combatendo a lógica da fragmentação mediante a formação de novos tecidos urbanos e sociais.

Destaque-se o momento oportuno para as discussões ora propostas na pesquisa, na medida em que o PDOT se encontra em processo de revisão. O fortalecimento das instâncias de participação popular e o debate com a sociedade civil pode conduzir a soluções que combatam as fragilidades identificadas na Estratégia de Regularização Fundiária Urbana.

No cenário atual, ao passo que a Reurb-S depende de investimentos públicos, a Reurb-E não apenas gera renda, mas também mobiliza grande capital político, tendo servido como propulsora do desenvolvimento econômico. O caso do DF demonstra a limitação da política distrital e como a regularização fundiária se insere no debate das disputas urbanas. Verifica-se a preocupação de sanar a informalidade, mas não se vislumbra a articulação de ações para que a cidade e a coletividade sejam beneficiadas como um todo, especialmente as populações historicamente segregadas e privadas de exercer sua cidadania com dignidade e usufruir a cidade em sua plenitude.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. **A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 25, 2007. DOI: 10.22296/2317-1529.2007v9n2p25. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: 12 set. 2023.

ALFONSIN, B. de M. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. In: Regularização fundiária plena: referências conceituais. / Raquel Rolnik [et al]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALFONSIN, B. de M.; PEREIRA, P. P. F.; LOPES, D. C.; ROCHA, M. A.; BOLL, H.C. **Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/2017 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil**. Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 1. p. 168-193, 2019. DOI: 10.12957/rdc.2019.37245.

BELCHER, D. J. et al. **Relatório Técnico sobre a nova Capital da República**. Rio de Janeiro: DASP, 1956.

BEZERRA, M. do C.; CHAER, T. M. S.; BLANCO, K. **Visões sobre a regularização fundiária**. In: O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática / Maria do Carmo L. Bezerra, Tatiana M. S. Chaer (org.). - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial n. 20, de 21 de dezembro de 2016**. Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/exm/exm-mp%20759-16.pdf. Acesso em 12 de set. 2023.

_____. **Lei n. 2.874, de 19 de setembro de 1956**. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78c530f55ce04d5cb3f39d0d34d3d0f3/Lei_2874_19_09_1956.html. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida

Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 12 de set. 2023.

CARVALHO, E. V.-V. DE. **Parcelamento do Solo.** Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

COLELA, P, M, M. **O que não mudou na habitação popular: dos cortiços à comercialização de moradias em Brasília.** Dissertação (mestrado) – Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília, 1991.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). **Projeções populacionais para as Regiões Administrativas do Distrito Federal 2020-2030 – Resultados.** Brasília, Codeplan, 2022. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Estudo-Projecoes-populacionais-para-as-Regioes-Administrativas-do-Distrito-Federal-2020-2030-Resultados.pdf>. Acesso em: 12 set. 2023.

COSTA, A. M. **(Im)possíveis Brasília: os projetos apresentados no concurso do plano piloto da nova capital federal.** Dissertação (mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

COSTA, E. B. da; STEINKE, V. A. **Brasília meta-síntese do poder no controle e articulação do território nacional.** Scripta Nova, Universidade de Barcelona. Vol. XVIII, núm. 493 (44), 2014.

DENALDI, R. **Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos.** In: Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional / organizadores: Cleandro Kraude, Rosana Denaldi. – Brasília: IPEA, 2022.

DERNTL, M. F. **Brasília e seu território: a assimilação de princípios do planejamento inglês aos planos iniciais de cidades-satélites.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 22, n. 47, pp. 123-146, 2020a.

DERNTL, M. F. **Brasília e suas unidades rurais: planos e projetos para o território do Distrito Federal entre fins da década de 1950 e início da década de 1960**. Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material, v. 28, p. 1–32, 2020b.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito criada através do Ato do Presidente nº 626 de 1995, destinada a apurar fatos relacionados com a grilagem de Terras Públicas do DF**. Diário da Câmara Legislativa, ano IV, nº 123.

_____. **Decreto n. 163, de 26 de fevereiro de 1962**. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/188/Decreto_163_26_02_1962.html. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992**. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/23197/Lei_353_1992.html. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009**. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.html. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3e31558072eb4b7791ab7c55335ffd13/Lei_Complementar_986_30_06_2021.html. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, e Documento Técnico**. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: seção 1, Brasília, DF, ano XXI, n. 20.

_____. Lei Orgânica (1993). **Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993**. Disponível em: [http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=.>). Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. Documento Técnico**. 2009. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/documento_tecnico_pdot12042017.pdf. Acesso em: 06 de out. 2021

_____. **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS. 2012**. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/PLANDHIS-Reda%C3%A7%C3%A3o-final-12.12.12.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2022.

_____. **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS. 2023**. Disponível em: https://www.projetos.seduh.df.gov.br/doc/plandhis/PLANO_DISTRITAL_DE_HABITACAO_D E_INTERESSE_SOCIAL15_de_fevereiro_2023.pdf. Acesso em: 12 de set. 2023.

_____. **Relatório de Metodologia e Resultados Detalhados – Eixo Informalidade Fundiária.** Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/relatorio_informalidade_terrenos_ao_registrados-3.pdf>. Acesso em: 12 de set. 2023.

FATTORELLI, M. L.; GOMES, J. M. **“Securitização de créditos”: desvio de arrecadação e geração de dívida pública ilegal.** Revista Direitos, Trabalho e Política Social, Cuiabá. V. 4, N. 7, p. 165-169, jul./dez. 2018.

FERNANDES, E. **Regularização de assentamentos informais na América Latina.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FICHER, S; PALAZZO, P. P. **Os paradigmas urbanísticos de Brasília.** In: Cadernos PPG-AU/FAUFBA / Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Ano 3, edição especial, (2005) – Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes (Org.) – Salvador: PPG-AU/FAUFBA, 2005.

FORTES, P. de T. F. de O.; BARROSO, E. W. de S.; SILVA, M. A. S.; GUEDES, C. O. de O. **Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal Parte 1: demarcação de imóveis.** Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, 2007.

FREITAS, G. de. Células desconexas. **Condomínios fechados e as políticas públicas do Distrito Federal.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUINANCIO, C. **Do espaço doméstico ao público: o acolhimento da vida das famílias na Habitação Social.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

HOLSTON, J. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010. Aglomerados Subnormais – Informações territoriais. Notas técnicas.** IBGE, 2019. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/Aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/notas_tecnicas.pdf>. Acesso em: 12 set. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Iphan). **Relatório do Plano Piloto de Brasília.** Brasília: Iphan-DF, 2018.

_____. **Roteiro dos acampamentos pioneiros no Distrito Federal.** Brasília: Iphan-DF, 2016.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo, Martins Fontes, 2007. Trad. Carlos S. Mendes Rosa.

JATOBÁ, S. U. **Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal.** Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Texto para discussão, Brasília, nº 18, 2016.

KRAUSE, C.; COSTA, M. A.; DENALDI, R.; FEITOSA, F. da F.; PETRAROLLI, J. G. **Introdução**. In: Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional / organizadores: Cleandro Kraude, Rosana Denaldi. – Brasília: IPEA, 2022.

KRONENBERGUER, B. da C.; HOLANDA, F. R. B. **Equipar e democratizar: regulando a instância pública**. Anais XVIII ENANPUR, Natal, 2019. Disponível em: <<https://xviiienganpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1371>>. Acesso em: 12 de set. 2023.

LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. Tradução: Rebeca Sherer. São Paulo, Hucitec/Edusp, 1993.

MACEDO, P. de C. R. **Regularização Fundiária Urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MAGALHÃES, L. R. **Brasília, a utopia do centro**. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, 2004.

MALAGUTTI, C. J. **Loteamentos clandestinos no DF: Legalização ou Exclusão?** Dissertação (mestrado) – Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília, 1996.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MOLOTCH, H. **The city as a Growth Machine: toward a political economy of place**. American Journal of Sociology, v. 82, n. 2, 1976.

MONTE-MÓR, R. L. de M. **Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira**. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 1981.

NEIVA, I. C. **Brasília em 51 cartas**. Brasília: Ed. da Autora, 2011.

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

OLIVEIRA, T. A. de. **Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília**. Em: Textos para Discussão - Assessoria Legislativa – CLDF, ano 1, nº 2, abril 2015. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1670>. Acesso em 05 de nov. 2021.

PACHECO, M. O. **Gentrificação em Brasília: transformações urbanas na produção do espaço metropolitano**. 2020. 328 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

PALLUDETO, A. W. A.; ROSSI, P. **O capital fictício: revisitando uma categoria controversa**. Texto para Discussão. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, n. 347, ago. 2018.

PAVIANI, A. **A construção injusta do espaço urbano**. In: PAVIANI, Aldo (Org.). A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Brasília: Editora da UnB, 1991. p. 115-142.

PEREIRA, F. P. **Além da venda: reflexões críticas sobre a alienação dos imóveis da União a partir da Lei nº 13.465/2017**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

RIBEIRO, T. R. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.

RIBEIRO, T. F.; LITSEK, F. C. A.; AVELAR, C. S.; FURTADO, M. F. C. **Experiências internacionais de Community Land Trusts e lições para a implementação do modelo no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202232. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7113>. Acesso em: 12 set. 2023.

RODRIGUES, G. **Nascidas com Brasília: as ocupações pioneiras**. Agência Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/10/24/nascidas-com-brasilia-as-ocupacoes-pioneiras/>. Acesso em: 08 de mar. 2022.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.

SCHREIBER, A.; TARTUCE, F. SIMÃO, J. F.; MELO, M. A. B. de; DELGADO, M. L. **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 3. Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVA, E. **História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade**. 5. ed. Brasília: Charbel: Fibra, 2006.

SMOLKA, M. O.; De Cesare, C. M. **Property Taxation and Informality: Challenges for Latin America**. Land Lines Article, 2006, vol. 18, n.3.

SOUZA, J. S. de. **A regularização fundiária na pauta metropolitana: apontamentos sobre o novo marco jurídico da regularização fundiária de interesse social no Brasil**. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Brasília, v. 3, n. 17, p. 33-43, 2018.

TAMANINI, L. F. **Brasília: memória da construção**. 2. ed. Brasília: Livraria Suspensa, 2003a. 366 p. v. 1.

TAMANINI, L. F. **Brasília: memória da construção**. 2. ed. Brasília: Livraria Suspensa, 2003b. 366 p. v. 2.

TAVARES, J. **Projetos para Brasília: 1927 - 1957**. Brasília: Iphan, 2014.

TAVOLARI, B. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos estudos CEBRAP, v. 35, p. 93-109, 2016.

VELOSO FILHO, F. de A. **Análise das propostas de expansão urbana no Distrito Federal**. Dissertação (mestrado) – Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília, 1986.

VESENTINI, J. W. **A capital da geopolítica**. São Paulo: Ática, 1986.

VIEIRA JR, W. **Nos sertões cerrados de Brasília: a cartografia como argumento para releitura da história do Distrito Federal**. Arquivos do Museu de História Natural e Jardim Botânico, v. 20, n. 2, p. 369–389, 2012.

WESTIN, R. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. Arquivo S, Agência Senado, ed. 71, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>>. Acesso em: 12 set. 2023.

Planaltina	PRIVÊ MORADA NORTE	PUI - ARIS - Privê Morada Norte	Particular	17/2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Planaltina	PARQUE SOL NASCENTE	PUI - ARIS - Parque Sol Nascente	Particular	23/2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Planaltina	ARROZAL	PUI - ARIS - Arrozal	CODHAB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Planaltina	JARDIM ORIENTE	PUI - ARINE - Jardim Oriente	Particular	22/2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Planaltina	ESTÂNCIA MESTRE D'ARMAS I - GLEBA 2	15.S-1 - ARIS - Mestre D'Armas I	Particular	05/2016	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Planaltina	ARAPOANGA - ETAPA 3 - URB 152	16.S-1 - ARIS - Arapoanga I	Particular	02/2018	X	X	X	X	X	X	iniciado	-	-	-	-
Planaltina	Morada Nobre	17.S-1 - ARIS - Aprodarmas I	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Planaltina	Miguel Lobato	15.S-5 - ARIS - Miguel Lobato	CODHAB	05/2016	X	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
Planaltina	Favelinha da Horta Comunitária	S-22 - ARIS - Favelinha da Horta Comunitaria	CODHAB	02/2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Planaltina	Condomínio Bica do DER	S-23 - ARIS - Condomínio Bica do DER	CODHAB	05/2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sobradinho	RESIDENCIAL RK	7.E-1 - ARINE - Região dos Lagos	Terracap	06/2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sobradinho	ALTO DA BOA VISTA	13.E-1 - ARINE - Alto da Boa Vista	Particular	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho	IMPÉRIO DOS NOBRES - ETAPA 01	8.E-1 - ARINE - Boa Vista I	Particular	02/2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho	IMPÉRIO DOS NOBRES - ETAPA 02	8.E-1 - ARINE - Boa Vista I	Particular	02/2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho	IMPÉRIO DOS NOBRES	8.E-1 - ARINE - Boa Vista I	Terracap	08/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Sobradinho	ASA BRANCA (PORTO REAL)	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Sobradinho	BELA VISTA SERRANA	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Sobradinho	NOVA COLINA I	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-

Sobradinho	NOVA COLINA II	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	PETRÓPOLIS	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	NOVO SETOR DE MANSÕES SOBRADINHO	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	LARA	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	NOVA DIGNEIA III	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	NOVA DIGNEIA II (CAMPO VERDE)	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	NOVA DIGNEIA I	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	BOM JESUS	14.S-1 - ARIS - Nova Colina I	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	MORADA COLONIAL	14.S-2 - ARIS - Nova Colina II	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	UBERABA	14.S-2 - ARIS - Nova Colina II	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	RECANTO DA SERRA	14.S-2 - ARIS - Nova Colina II	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	NOVO ORIENTE	14.S-2 - ARIS - Nova Colina II	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho	SERRA VERDE	PUI - ARIS - Serra Verde	Codhab	18/2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sobradinho	COMUNIDADE LOBEIRAL	PUI - ARIS - Comunidade Lobeiral	Codhab	15/2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sobradinho	DNOCS	S-3 - ARIS - Dnocs	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho	Dorothy Stang	14.S-3 - ARIS - Dorothy Stang	Codhab	12/2017	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Sobradinho II	BIANCA	8.E-1 - ARINE - Boa Vista I	Particular	08/2018	X	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-
Sobradinho II	CHACARA CAFE PLANALTO	8.E-2 - ARINE - Boa Vista II	Terracap	08/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-

Sobradinho II	VIVENDAS BEIJA FLOR	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho II	CARAVELLO	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho II	PARAÍSO	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Sobradinho II	SÃO JORGE	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Sobradinho II	FRATERNIDADE	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	02/2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho II	JARDIM AMÉRICA	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	iniciado	-	-	-	-
Sobradinho II	JARDIM IPANEMA	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	02/2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho II	RESIDENCIAL NOVO HORIZONTE	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Sobradinho II	RECANTO DOS NOBRES	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Sobradinho II	HALLEY	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho II	RESIDENCIAL IPÊS	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	02/2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho II	RESIDENCIAL MEUS SONHOS	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Sobradinho II	RESIDENCIAL SOL NASCENTE	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho II	VIVENDAS RURAL ALVORADA	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	02/2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sobradinho II	VIVENDAS CAMPESTRE	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Sobradinho II	VIVENDAS DA SERRA	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Sobradinho II	VIVENDAS PARAÍSO	10.E-1 - ARINE - Contagem I	Particular	08/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Sobradinho II	RESIDENCIAL ALVORECER DOS PÁSSAROS	10.E-2 - ARINE - Contagem II	Particular	08/2018	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-

Fercal	COMUNIDADE FERCAL LESTE	12.S-1 - ARIS - Fercal I	Codhab	05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	ALTO BELA VISTA	12.S-1 - ARIS - Fercal I	Codhab	05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	ENGENHO VELHO	12.S-1 - ARIS - Fercal I	Codhab	05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	FERCAL OESTE	12.S-1 - ARIS - Fercal I	Codhab	05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	RUA DO MATO	12.S-2 - ARIS - Fercal II	Codhab	05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	FERCAL II	12.S-3 - ARIS - Fercal III	Codhab	05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	QUEIMA LENÇOL	12.S-4 - ARIS - Fercal IV	Codhab	05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	COMUNIDADE BOA VISTA	PUI - ARIS - Comunidade Boa Vista	Codhab	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Itapoã	DEL LAGO I	6.S-1 - ARIS - Itapoã	Codhab	08/2016	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
Itapoã	DEL LAGO II	6.S-1 - ARIS - Itapoã	Codhab	08/2016	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
Itapoã	FAZENDINHA	6.S-1 - ARIS - Itapoã	Codhab	08/2016	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
Itapoã	ITAPOÃ I	6.S-1 - ARIS - Itapoã	Codhab	08/2016	x	x	x	x	x	x	iniciado	-	-	-
Itapoã	MANDALA	6.S-1 - ARIS - Itapoã	Codhab	08/2016	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
Itapoã	FAZENDINHA	6.S-1 - ARIS - Itapoã	Codhab	08/2016	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
Itapoã	SOL E LUA	6.S-1 - ARIS - Itapoã	Codhab	08/2016	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
Itapoã	MANSÕES ENTRE LAGOS	6.E-1 - ARINE - Itapoã	Particular	08/2016	x	x	x	iniciado	-	-	-	-	-	-
Itapoã	RESIDENCIAL NOVO HORIZONTE	6.E-1 - ARINE - Itapoã	Particular	08/2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Itapoã	ITAPOÃ II	6.S-1 - ARIS - Itapoã	Codhab	08/2016	x	x	x	x	x	x	iniciado	-	-	-

Itapoã	RURAL RESIDENCIAL ITAPOÃ	6.S-1 - ARIS - Itapoã	Codhab	08/2016	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
Paranoá	PRIVÊ RESIDENCIAL LA FONT	E-2 - ARINE - La Font	Particular	01/2019	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
Paranoá	PARANOÁ	NÚCLEO URBANO - Paranoá (ARIS)	Terracap	-	X	X	X	X	X	X	X	X	iniciado	-
Paranoá	LAS VEGAS	PUI - ARIS - Las Vegas	Particular	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paranoá	PRIVE RANCHO PARAÍSO	PUI - ARIS - Privê Rancho Paraíso	Particular	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paranoá	MORADA QUINTAS DO CAMPO	PUI - ARINE - Morada Quintas do Campo	Particular	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Sebastião	RESIDENCIAL VITÓRIA I e II	S-10 - ARIS - Morro da Cruz	Codhab	01/2019	X	X	X	X	iniciado	X	iniciado	-	-	-
São Sebastião	SÃO SEBASTIÃO	NÚCLEO URBANO - São Sebastião (ARIS)	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
São Sebastião	SÃO SEBASTIÃO (URB 137/10)	NÚCLEO URBANO - São Sebastião (ARIS)	Codhab	01/2019	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
São Sebastião	SÃO SEBASTIÃO (URB 138/10)	NÚCLEO URBANO - São Sebastião (ARIS)	Codhab	01/2019	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
São Sebastião	SÃO SEBASTIÃO (URB 139/10)	NÚCLEO URBANO - São Sebastião (ARIS)	Codhab	01/2019	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
São Sebastião	Capão Comprido II	S-20 - ARIS - Capão Comprido II	Codhab	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Sebastião	Morro da Cruz II	S-21 - ARIS - Morro da Cruz II	Codhab	02/2021	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Sebastião	Vila do Boa	S-24 - ARIS - Vila do Boa	Codhab	01/2019	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
São Sebastião	SÃO SEBASTIÃO Bairro Tradicional e Bairro Centro	NÚCLEO URBANO - São Sebastião (ARIS)	Codhab	01/2019	iniciado	X	iniciado	iniciado						

Jardim Botânico	ESTANCIA JARDIM BOTÂNICO (CJ. I, J, H e parte do H)	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Terracap	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	JARDIM BOTÂNICO I	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Terracap	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	ESTÂNCIA JARDIM BOTÂNICO (CJ. B, C, D, E, F, G e parte do H)	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Terracap	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	JARDIM BOTÂNICO VI	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Terracap	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	MIRANTE DAS PAINEIRAS	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Terracap	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	PARQUE JARDIM DAS PAINEIRAS	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Terracap	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	SOLAR DE BRASÍLIA (QUADRAS 1,2 E PARTE 3)	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Terracap	06/2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	VILA DA MATA	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Terracap	01/2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	MATA DA ANTA - CHÁCARA 12	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	JARDINS DO LAGO (QUADRA 02)	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	LAGO SUL I	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	QUINTAS BELA VISTA	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	iniciado	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	QUINTAS DAS COLINAS	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	iniciado	X	X	iniciado	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	QUINTAS SÃO FRANCISCO	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	X	X	X	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	RESIDENCIAL COLINAS	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	iniciado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	JARDIM BOTÂNICO V	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	JARDIM BOTÂNICO V-A	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Terracap	01/2019	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-

Jardim Botânico	VILA REAL	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	VILLAGE DA ALVORADA I	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	iniciado	X	X	iniciado	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	VILLAGE DA ALVORADA II	26.E-1 - ARINE - Jardim Botânico	Particular	01/2019	iniciado	X	X	iniciado	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	BELVEDERE GREEN	27.E-1 - ARINE - Estrada do Sol I	Particular	01/2019	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	OURO VERMELHO II	27.E-1 - ARINE - Estrada do Sol I	Particular	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	VERDE	27.E-1 - ARINE - Estrada do Sol I	Particular	01/2019	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	MANSÕES SERRANA	27.E-1 - ARINE - Estrada do Sol I	Particular	01/2019	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	RESIDENCIAL MORADA DE DEUS	27.E-1 - ARINE - Estrada do Sol I	Particular	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jardim Botânico	VISTAS ITAIPÚ	27.S-1 - ARIS - Estrada do Sol	Particular	01/2019	iniciado	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	SHALON	25.E-4 - ARINE - Tororó IV	Particular	07/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Jardim Botânico	ITAIPU 79 a 84	27.S-1 - ARIS - Estrada do Sol	-	01/2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	ESTANCIA DOS IPES	27.S-1 - ARIS - Estrada do Sol	Particular	01/2019	X	X	X	iniciado	-	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	SÃO BARTOLOMEU - TRECHO 1 - Quadras QSB 01, QSB 02, QSB 04 e QSB 06	20.E-1 - ARINE - São Bartolomeu	Terracap	01/2019	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	APC VILLE DE MONTAGNE	20.E-1 - ARINE - SÃO BARTOLOMEU	Terracap	01/2019	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	VERDE - R. DOS BURITIS LOTE 5	27.E-1 - ARINE - Estrada do Sol I	Particular	01/2019	iniciado	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-
Jardim Botânico	BELVEDERE GREEN	27.E-1 - ARINE - Estrada do Sol I	Particular	01/2019	X	X	X	iniciado	-	-	-	-	-	-
Santa Maria	ARIS RIBEIRÃO (PORTO RICO)	24.S-1 - ARIS - Ribeirão	Codhab	01/2014	X	X	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-

Santa Maria	CÉU AZUL	S-9 - ARIS - Céu Azul	Codhab	01/2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Maria	VILA DOS CARROCEIROS	S-26 - ARIS VILA DOS CARROCEIROS	Codhab	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Park Way	VARGEM BONITA	ARIS - Vargem Bonita	Codhab	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA - QUADRAS 6 A 9 (URB-RP 005/17)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Arniqueira	ARNIQUEIRA - QUADRA 10 (URB-RP 001/17)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB-RP 008/17)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB-RP 011/17)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB-RP 007/17)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA - QUADRA 4 (URB-RP 006/17)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB-RP 002/17)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB-RP 003/17)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB-RP 004/17)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB 026/21)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB 027/21)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB 028/21)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB 029/21)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-
Arniqueira	ARNIQUEIRA (URB 030/21)	4.E-1 - ARINE - Arniqueira	Terracap	03/2015	X	X	X	iniciado	X	-	-	-	-	-	-

Riacho Fundo II	LOTES COMPARTILHADOS QUADRA QN 08D, 08E E 08F	NÚCLEO URBANO - Riacho Fundo II (ARIS)	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Riacho Fundo II	QC 01 a 06 - Riacho Fundo II – 2ª Etapa	NÚCLEO URBANO - Riacho Fundo II (ARIS)	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Gama	POR DO SOL (GAMA)	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	MANSÕES PARAÍSO	E-1 - ARINE - Mansões Paraíso	Terracap	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL ADONAI	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL ALVORADA	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL BELA VISTA	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL CANTO DO CERRADO	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL COSTA DO SOL	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL DAS GARÇAS	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL DAS PALMEIRAS	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL ESPERANÇA	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL FÊNIX	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL OURO VERDE	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	RESIDENCIAL PRIMAVERA	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	SOL NASCENTE (GAMA)	2.E-1 - ARINE - Ponte de Terra	Terracap	04/2018	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Gama	BECOS DO GAMA	NÚCLEO URBANO - Gama (ARIS)	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	iniciado	-	-	-	-

Ceilândia	RESIDENCIAL MONTE VERDE PICAG 4/494	PUI - ARINE - Residencial Monte Verde PICAG 4/494	Particular	-	iniciado	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
Ceilândia	PONTAS DE QUADRA - QNO 04 CONJ. M e N	NÚCLEO URBANO - Ceilândia (ARIS)	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ceilândia	PONTAS DE QUADRA QNP 15 CONJ. X e QNP 19 CONJ. J e K	NÚCLEO URBANO - Ceilândia (ARIS)	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ceilândia	BECOS DE CEILÂNDIA	NÚCLEO URBANO - Ceilândia (ARIS)	Codhab	-	X	X	iniciado	iniciado	X	-	-	-	-	-
Ceilândia	Nova Gênese	S-25 - ARIS - Nova Gênese	Codhab	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ceilândia	Núcleo Urbano 9 - Incra 9	PUI – ARIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Taguatinga	CHÁCARA 25 NÚCLEO RURAL TAGUATINGA	5.E-1 - ARINE - Primavera	Terracap	02/2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Taguatinga	CHÁCARAS 27 E 28	5.S-1 - ARIS - Primavera	Codhab	02/2019	X	X	X	X	X	X	iniciado	-	-	-
Taguatinga	CHÁCARA 26 NÚCLEO RURAL TAGUATINGA	5.E-1 - ARINE - Primavera	Terracap	02/2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Taguatinga	PONTAS DE QUADRA TAGUATINGA - QSC 5, 8, 11, 19, 21, 22 e 28	NÚCLEO URBANO - Taguatinga (ARIS)	Codhab	-	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
Taguatinga	QNJ 49	NÚCLEO URBANO - Taguatinga (ARIS)	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	X	X	iniciado	-
Vicente Pires	VICENTE PIRES GLEBA 3	3.E-2 - ARINE - Vicente Pires II	Terracap	02/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vicente Pires	VICENTE PIRES GLEBA 2 - urb 036/2019	3.E-1 - ARINE - Vicente Pires I	Terracap	02/2015	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Vicente Pires	VICENTE PIRES GLEBA 1	3.E-1 - ARINE - Vicente Pires I	Terracap	02/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vicente Pires	VICENTE PIRES GLEBA 4	3.S-1 - ARIS - Vicente Pires	Codhab	02/2015	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Vicente Pires	VICENTE PIRES GLEBA 2 – urb 037/2019	3.E-1 - ARINE - Vicente Pires I	Terracap	02/2015	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-

Brazlândia	BECOS DE BRAZLÂNDIA	NÚCLEO URBANO - Brazlândia (ARIS)	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
SCIA	VILA ESTRUTURAL	S-7 - ARIS - Estrutural	Codhab	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
SCIA	VILA ESTRUTURAL - ALTERAÇÃO URB 025/11	S-7 - ARIS - Estrutural	Codhab	-	X	X	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-	-
Núcleo Bandeirante	VILA CAHUY	S - 5 - ARIS – Vila Cauhy	Codhab	-	X	X	iniciado	iniciado	iniciado	-	-	-	-	-	-
SIA - nenhum registro															
Candangolândia - nenhum registro															
Cruzeiro - nenhum registro															
Sudoeste/Octogonal - nenhum registro															
Plano Piloto - nenhum registro															
Varjão - nenhum registro															
Águas Claras - nenhum registro															