

MOSAICO FUNDIÁRIO E O PARCELAMENTO IRREGULAR NO DISTRITO FEDERAL: O CENÁRIO DE 2021¹

Anamaria de Aragão Costa Martins²

Sávio de Lima Ivo³

Francisco das Chagas Leitão⁴

1 INTRODUÇÃO

Enfrentamos no Distrito Federal a difícil tarefa de controlar o avanço de ocupações com características urbanas para além da chamada “cidade legal” (Fernandes, 1998, p. 3), seja na zona rural, seja nas bordas dos núcleos urbanos consolidados. Não se trata mais de encontrar instrumentos jurídicos capazes de garantir a regularização urbana. Temos ferramentas específicas previstas no Estatuto da Cidade, nos planos diretores, na Lei Federal nº 13.465/2017 – que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana – e inclusive na adaptação do Código Florestal, e ainda assim “cidade ilegal” segue crescendo. A cada nova lei ou regulamentação aprovada, novos focos de ocupação surgem no território, frequentemente fora dos vetores e zonas de expansão previstos. Nesse compasso, a maior parte da legislação de ordenamento territorial já nasce defasada em relação às dinâmicas reais.

A configuração do território marcada por pequenos aglomerados de ocupações não planejadas e clandestinas, muitas vezes dissociados dos núcleos urbanos e dispersos pelo espaço rural, converge para a formação do que Dematteis (2015) e Monclús (1998) definem como cidade difusa: novo processo de expansão urbana, desarticulado das polaridades dos núcleos urbanos, constituídos por tramas residenciais com predomínio das baixas densidades, relacionados por uma rede rodoviária, em meio a áreas designadas como rurais, produtivas ou não. Esse território da desagregação urbana impacta no tempo de deslocamentos diários – por estarem fora das redes estruturantes de mobilidade –, aumentando a dependência do automóvel e, conseqüentemente, provocando maior emissão de poluentes, além da redução da cobertura vegetal nativa e das áreas rurais produtivas. Quando esse tipo de ocorrência surge de processos não planejados, o comprometimento dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e deposição de resíduos agrava-se diante das dificuldades já enfrentadas nos espaços planejados.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua27art6>

2. Arquiteta e urbanista; e doutora em urbanismo.

3. Arquiteto e urbanista; e mestre em teoria e crítica da história da arte.

4. Arquiteto e urbanista; e mestre em teoria e história da arquitetura e urbanismo.

Como aponta Grostein (2015, p. 38), a “urbanização extensiva com novas formas de ocupação, padrões de organização das atividades no território e novas formas de organização da vida cotidiana coloca desafios de toda ordem para a gestão pública, e em outro patamar as questões do espaço periférico”.

Parcelar o solo de forma legal é tão burocrático e moroso que, muitas vezes, o próprio poder público prefere a regularização fundiária *a posteriori* (que dispensa exigências do licenciamento ambiental e de investimentos em infraestrutura) aos trâmites legalmente estabelecidos para a prévia aprovação de parcelamento do solo.

Nesse contexto, o controle efetivo da ocupação das terras torna-se uma tarefa inalcançável. Como controlar a edificação de mais um pavimento em uma área em que todos os terrenos ainda se encontram na condição de irregulares, ilegais? Como deter um crescimento exponencial de uma ocupação durante um final de semana?

Ledo engano imaginar que a ocupação irregular do solo é um fenômeno exclusivo da baixa renda, em que as distorções do mercado formal de terras e da construção civil dificultam o acesso à moradia. Parcela do crescimento urbano irregular no Distrito Federal é fomentada pelas classes média e alta, que também se beneficiam das inúmeras oportunidades de regularização. Dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2021 por região administrativa do Distrito Federal, que contém dados de renda média domiciliar, número de domicílios sob a forma de casas em condomínio e domicílios com lotes em situação irregular, demonstram que, das dez regiões administrativas com maior índice de irregularidade dos imóveis, três são áreas com renda média familiar superior a sete salários mínimos, e uma delas, Jardim Botânico, com mais de 20 mil domicílios, apresenta renda média familiar de R\$ 18.199,60.

TABELA 1

Relação entre renda média domiciliar, número de domicílios sob a forma de casas em condomínio e domicílios com lotes em situação irregular

Região administrativa	Domicílios permanentes (unidades)	Domicílios permanentes em casas em condomínio (%)	Renda domiciliar (R\$)	Imóveis irregulares (%)
Sol Nascente/Pôr do Sol	28.809	5,64	2.188,30	66
Fercal	1.710	0,00	2.186,10	62
São Sebastião	29.475	1,98	2.510,00	51
Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA)/Estrutural	10.015	1,79	2.154,20	50
Arniqueira	13.656	38,54	7.052,90	47
Vicente Pires	24.486	43,54	8.656,90	45
Paranoá	20.740	5,52	2.843,60	42
Planaltina	46.016	10,95	3.114,20	39
Sobradinho II	25.790	34,69	3.808,80	38
Jardim Botânico	20.980	76,83	18.199,60	36

Fonte: PDAD 2021.
Elaboração dos autores.

Muitas dessas ocupações urbanas de média e alta renda iniciam-se como fracionamentos rurais destinados a uma segunda residência, chácaras de lazer e sítios de fim de semana.

Em outras regiões, o parcelamento irregular do solo segue um *modus operandi* que permite sua regularização, tais como a divisão regular do solo em lotes com dimensão não

inferior aos 125 m² exigidos pela Lei nº 6.766/1979, sistema viário com caixa de rua de pelo menos 10 m e, em alguns casos, predefinição de hierarquia viária, além de poucas ocupações em áreas ambientalmente sensíveis. Vive-se um estágio de profissionalização do parcelamento ilegal de terras no Distrito Federal. Esse processo é favorecido pela peculiar condição de propriedade pública da grande maioria dos imóveis nesta Unidade da Federação (UF). Dados da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) informavam que 51,36% das terras do Distrito Federal foram integralmente desapropriadas, estando sob o domínio do Distrito Federal ou da União, 8,53% com desapropriação em comum, 6,83% em processo de desapropriação e 33,28% das terras são de propriedade privada (Oliveira, 2008, p. 66).

Este artigo apresenta as conclusões decorrentes da pesquisa que mapeou, no território do Distrito Federal, ocupações informais e não planejadas pelo poder público. A problemática de tais ocupações refere-se a sua capacidade em estimular processos subsequentes de urbanização, tais como demandas por comércio, serviços e equipamentos públicos, ampliando a mancha urbana em zona rural.

Inicialmente, apresentam-se a problemática fundiária e o aparente controle do Estado sobre as terras do Distrito Federal. Essa parte do artigo situa historicamente o parcelamento irregular das terras no Distrito Federal e introduz conceitos fundamentais para explicar o momento presente, quais sejam: a expectativa da eterna regularização e o seu círculo vicioso (Jatobá, 2016).

A segunda parte apresenta a leitura dos dados decorrentes da pesquisa que retrata a tendência de ocupação além dos limites da urbanização já consolidada ou das áreas de expansão ou regularização urbana prevista no planejamento oficial.

Por fim, busca-se fornecer ferramentas para apoiar o planejamento urbano no contexto de revisão do plano diretor. São apresentados os principais pontos no território que formam agrupamentos com dimensões suficientes para constituir novos núcleos urbanos. Finaliza-se com conclusões sobre a natureza das terras em que tais agrupamentos surgem, uma vez que a questão fundiária está no cerne da problemática do parcelamento irregular no Distrito Federal, em especial nos parcelamentos de classe média, os denominados “condomínios irregulares”.

2 O MOSAICO FUNDIÁRIO E O APARENTE CONTROLE DO ESTADO SOBRE AS TERRAS

O aparente controle do Estado sobre o mercado de terras do Distrito Federal é um paradoxo. Por um lado, a implantação de Brasília foi viabilizada com um decreto que deflagrou o processo de desapropriação das terras inseridas no quadrilátero do Distrito Federal.⁵ Por outro, como bem se sabe, os processos judiciais que efetivamente finalizaram o ato expropriatório abrangem aproximadamente 50% do território do Distrito Federal. Oliveira (2008) e Malagutti (1996) descrevem os embaraços fundiários e jurídicos do processo de desapropriação: precariedade dos títulos de domínio exibidos pelos seus ocupantes, entendimentos jurídicos paradoxais (falta de legitimidade da causa, visto que não era possível desapropriar uma área que já era da União desde a Constituição de 1891) e complexidade fundiária.

Os primeiros parcelamentos urbanos particulares apostavam nas disputas fundiárias, em especial nas fragilidades dos processos de desapropriação. Altamiro Pacheco relata,

5. Decreto Estadual nº 480, de 30 de abril de 1955, que declara as terras de utilidade pública, que posteriormente é ratificado pela Lei Federal nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, e o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que doutrinavam sobre as normas de desapropriação.

como presidente da Comissão de Cooperação para a Mudança da Nova Capital, a ação de empreendedores particulares promovendo o loteamento e a comercialização de várias glebas (Pacheco, 1978 *apud* Oliveira, 2008). A partir de 1965, viabiliza-se o registro cartorial de parcelamentos particulares para proprietários cujas posses possuísem registro paroquial; para aqueles que já tivessem sentença julgada de usucapião até 1º de janeiro de 1917; ou, ainda, para as doações feitas pela União depois da promulgação da Constituição de 1891 (Oliveira, 2008). Em 1992, esses parcelamentos já eram em número de 529, segundo levantamento do Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares (GET/PI) do Distrito Federal de 1995 (Jatobá, 2016).

2.1 Os estratagemas da formação da cidade ilegal

Em 1995, foi instituída pela Câmara Legislativa do Distrito Federal a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da grilagem de terras no Distrito Federal, com objetivo de apurar parcelamentos irregulares, indícios de grilagem e irregularidades na titularidade de terras públicas rurais, ocorridos em áreas públicas arrendadas ou não pelo Distrito Federal, bem como outras formas possíveis de grilagem de terras, tais como a prática de transferências fraudulentas de títulos de terras particulares para terras públicas, legalmente desapropriadas e bem mais valorizadas.

Quase trinta anos depois, a leitura do relatório final da CPI⁶ é ainda atual no que se refere à estratégia de grilagem de terras. Várias áreas ocupadas pela classe média, reconhecidas pelo atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) como Áreas de Regularização de Interesse Específico, são o resultado da estratégia de grilagem relatada pela CPI.

De acordo com o relatório, a primeira estratégia foi o desmembramento de glebas rurais em unidades de 2 ha (módulo rural mínimo) para fugir das disposições da Lei Federal nº 6.766/1979, que regula o parcelamento urbano. Ao efetuarem um loteamento rural

não precisariam de aprovação do Distrito Federal, o que facilitaria a impunidade dos loteamentos irregulares, já que a fiscalização do Distrito Federal estaria impedida de agir (...) permitindo a eventual regularização rural. Entretanto, a restrição de dimensão da parcela rural fez com que essa estratégia fosse progressivamente abandonada (CLDF, 1995, p. 14).

Mais tarde, usou-se a figura do “condomínio”, reportando-se a “frações ideais”, aplicando-se supostamente conceitos da legislação edilícia para glebas com dimensão inferior ao módulo mínimo rural.

O acompanhamento da cadeia dominial de várias propriedades, especialmente em relação a espólios com grande quantidade de herdeiros, levou o foco do parcelamento irregular a essas propriedades: “os loteadores falsificavam procurações desses herdeiros, normalmente em cidades do interior de Goiás, e criavam uma cadeia dominial falsa dos respectivos imóveis, entendendo que com isso poderiam criar loteamentos com mais facilidade, dizendo-se proprietários da área” (CLDF, 1995, p. 14).

Os condomínios em Grande Colorado, na região de Sobradinho, são justamente o exemplo do processo de parcelamento urbano irregular do solo em uma área de espólio.

6. Diário da Câmara Legislativa nº 123, suplemento nº 2, Brasília, 3 de julho de 1995.

Como destaca Grostein (2001, p. 5), a política de regularização em massa de loteamentos na década de 1980 inverteu

o esquema tradicional de ação do poder público sobre o uso e ocupação do solo – aquela que se inicia tradicionalmente como controlador na análise e aprovação de projetos –, passando a atuar sobre realidades construídas que não se enquadram nas normas de parcelamento do solo e exigem, portanto, novo respaldo jurídico e social.

A partir de 1984, com a constatação da existência de vários “condomínios” irregulares,⁷ foi aprovada a Lei nº 54/1989, relativa à regularização ou à desconstituição de parcelamentos urbanos implantados no território do Distrito Federal sob a forma de loteamentos ou condomínios de fato. Instaurou-se uma comissão coordenada pela então Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU), responsável pela seleção dos parcelamentos implantados de fato até 30 de junho de 1989 que estariam aptos à regularização, desde que atendessem a vários requisitos. A comissão fixou prazo de trinta dias para habilitação do parcelamento, seguida da etapa de comprovação do estado de consolidação do empreendimento.

Segundo o relatório da CPI, essas etapas levaram a uma verdadeira indústria de produção documental para cadastramento de parcelamentos, muitos dos quais nem indicavam sua localização precisa, nem o responsável pela implantação, nem número de lotes a serem comercializados.

Registros antigos dos imóveis lavrados em cartórios do entorno do Distrito Federal eram apresentados, tanto escrituras de compra e venda ou cessão de direitos hereditários, sem a devida averbação em cartório do Distrito Federal. Mesmo assim, obtinha-se o documento de cadastramento da SDU, o que foi utilizado como suposta prova de legalidade a possíveis compradores, antes que se tornasse pública a inabilitação do parcelamento à regularização.

Em contrapartida, apostava-se nas dificuldades da checagem documental, na inércia da administração pública, e a protelação na declaração de inabilitação foi suficiente como estratégia a fim de ganhar tempo para venda dos lotes e eventual início de obras, de modo a poder comprovar a consolidação do empreendimento.

Como resultado, em 1990, havia um universo de mais ou menos 150 parcelamentos para análise e fiscalização, chegando-se ao final de 1992 com quase quatrocentos parcelamentos “cadastrados”, sendo que poucos deles apresentaram cadeia vintenária e memorial descritivo acompanhado do título de propriedade do imóvel.

Desde os anos 1990, a justiça tem sido utilizada como artifício para bloquear a ação governamental de remoção ou desconstituição dos parcelamentos irregulares. A CPI, em 1995, elencava a concessão de liminares, após ingresso de ações de posse por invasores, loteadores e grileiros, dificultando a ação do poder público no desmonte de parcelamentos irregulares. Quando a liminar garantia uma posse velha, ou seja, aquela com mais de ano e dia, impedia a ação de fiscalização de qualquer órgão do governo, de modo que proliferaram as ações de venda das supostas posses em terras públicas, mas também de forma não autorizada nas terras privadas de terceiros.

O Plano Diretor de 1997 tinha a ambição de estabelecer as bases territoriais para o desenvolvimento de um programa de regularização fundiária, apontando a possibilidade de regularização de parcelamentos com características ou utilizações urbanas existentes até

7. O relatório da CPI enumera os seguintes condomínios: Mirante das Paineiras, 1984; Parque das Paineiras, 1985; Jardim das Paineiras, 1985; Rural Mansões Califórnia, 1986; San Diego e Estância Jardim Botânico.

a data de publicação da lei na Zona Urbana de Dinamização, inclusive os inseridos em núcleos rurais, vilas e colônias agrícolas. Entretanto, enfrentou dificuldades na regularização dos condomínios, em especial na transformação em zona urbana de porções da zona rural onde tais parcelamentos incidiam. Na região a leste da DF-001, atual região administrativa do Jardim Botânico, inserida na Área de Proteção Ambiental (APA) do rio São Bartolomeu, onde vários condomínios já proliferavam na época, a delimitação da zona urbana estava vinculada ao rezoneamento da APA que seria executado pelo órgão ambiental distrital, o que não ocorreu no período de vigência do PDOT 1997, mantendo a indefinição de limites urbano-rurais naquela região. Mesmo a instituição no plano diretor de uma Área de Monitoramento Prioritário não evitou a proliferação de condomínios de classe média e alta renda naquela região.

Em contrapartida, a importância ambiental de áreas como as das colônias agrícolas Vicente Pires e Arniqueiras, com sua geografia de córregos, matas ciliares e presença de ainda numerosas propriedades com efetiva produção rural antes de 1997, suplantou o reconhecimento inexorável da conurbação que se formava, ligando a área central de Brasília – o Plano Piloto de Lúcio Costa – ao segundo centro urbano da capital – a cidade de Taguatinga –, por meio da urbanização das áreas intersticiais entre esse núcleo urbano e o Guará. No processo participativo, prevalece a visão ambientalista, levando o PDOT 1997 a criar a categoria das áreas rurais remanescentes, que se referia a espaços rurais em zona urbana e possuía “parâmetros e diretrizes relativos ao uso e ocupação do solo diferenciados daqueles das zonas onde se inseriam e preponderantes a elas” (Distrito Federal, 2009a).

Após a aprovação do PDOT 1997, com o advento da Lei nº 1.823/1998, que autorizou a alienação de lotes de parcelas de terras públicas no Distrito Federal, foram aprovadas áreas destinadas à implantação dos setores habitacionais Boa Vista, Dom Bosco, Jardim Botânico, São Bartolomeu, Taquari e Vicente Pires, mas poucos processos de regularização foram efetivamente concluídos, culminando com o devido registro cartorial.

Assim, no processo de revisão do PDOT 1997, o levantamento realizado em 2006 pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh) constatou a presença de 347 parcelamentos informais, abrigando 22% da população do Distrito Federal (Distrito Federal, 2006).

O desafio do PDOT 2009 (alterado em 2012), já delineado após a aprovação do Estatuto da Cidade, com um marco jurídico próprio para abordar a regularização de parcelamentos, foi traçar uma estratégia calcada na visão de conjunto para diferentes regiões onde estavam implantados condomínios residenciais murados e desarticulados da malha urbana. A definição de setores de regularização, que agrupariam vários parcelamentos, idealizou o possível compartilhamento de equipamentos, serviços públicos, malha viária e áreas comerciais. Mais ainda, o plano diretor diferenciou, a partir das bases do Estatuto da Cidade, quais áreas caracterizavam-se pela baixa renda, justificando os investimentos públicos e o custeio da regularização (Áreas de Regularização de Interesse Social – Aris), e quais áreas consistiam em parcelamentos de média e alta renda, em que a implantação de infraestrutura e o próprio processo de regularização deveriam ser custeados pelos habitantes (Áreas de Regularização de Interesse Específico – Arines).

No desenvolvimento dos projetos de regularização, porém, pouco da visão de conjunto tem sido implementado. O PDOT remete em vários artigos à função das diretrizes urbanísticas, vinculadas a porções territoriais mais abrangentes, especialmente os setores de

regularização, na definição de índices urbanísticos, densidade, usos e demais elementos orientadores do projeto de parcelamento do solo urbano, na tentativa de articulação dos condomínios. Entretanto, na prática, o projeto de regularização tem a propriedade da terra como principal fator na definição da poligonal de intervenção, conduzindo à configuração de um território marcado por uma sucessão de fragmentos urbanos fechados em si mesmos, desarticulados do espaço público, onde dificilmente cabem calçadas, praças, jardins públicos e muito menos ciclovias.

Voltando às análises de Grostein (2001), no caso da regularização de loteamentos, a eficiência do processo depende de análises integradas e ações específicas de naturezas diferentes.

Regularizar a titulação dos lotes depende da regularização urbanística do empreendimento que, por sua vez, depende de negociações com o loteador omissivo e assim por diante, em uma cadeia de situações que precisam ser identificadas caso a caso. A solução individual é fundamental para o encaminhamento da regularização fundiária e administrativa, mas insuficiente para a solução dos problemas urbanísticos do loteamento e suas áreas vizinhas, o que constitui um dilema a ser equacionado (Grostein, 2001, p. 18).

No caso do Distrito Federal, não só a articulação dos parcelamentos carece de solução, como ainda a necessidade de áreas para serviços públicos introduzem uma faceta quase perversa: a reserva de lotes para equipamentos públicos comunitários nos últimos terrenos com efetiva produção rural, em atendimento às exigências da Lei de Parcelamento do Solo e às demandas por escolas, centros de saúde, equipamentos de lazer, delegacias e outros serviços reclamados pelos ocupantes dos parcelamentos irregulares, que, agora reconhecidos como parte da cidade legal, sentem-se injustiçados pela falta de planejamento dos espaços que eles próprios aceitaram ocupar na ilegalidade. Ou seja, aqueles que não se submetem à grilagem de terras foram prejudicados, uma vez que suas terras foram retidas pelo poder público, o que transmite uma mensagem distorcida à sociedade de que quem mais conquistou foi quem menos respeitou a legislação urbanística e ambiental.

Os parcelamentos que surgem no período da lenta aprovação legislativa do Plano Diretor de 2009 e posteriores a seus últimos ajustes em 2012 são o produto da expectativa de que o poder público sempre cederá à regularização.

Como destaca Jatobá (2016), o lado perverso da regularização é justamente a expectativa que se gera de que qualquer parcelamento irregular poderá ser alçado à condição de legalidade. O autor alerta que ações de regularização sejam acompanhadas do combate às ocupações irregulares e de uma oferta regular de terra urbanizada e de habitações prontas, sob o risco de agravar o quadro da informalidade.

É o que o autor denomina como o círculo vicioso da informalidade.

A informalidade transformada em negócio imobiliário faz com que grupos e pessoas ligadas à grilagem de terras se sirvam da necessidade habitacional da população para incentivar e apoiar ocupações, reivindicando do poder público a tolerância com a sua permanência e posterior regularização (...). O alto custo para aquisição de um lote em uma ocupação irregular produzida dessa forma afasta os verdadeiramente pobres e necessitados, o que por si só desmontaria o “discurso social” construído para esconder interesses meramente econômicos. Além de incentivarem a perpetuação da informalidade, os programas de regularização de cunho curativo têm altos custos associados à implantação de infraestrutura e serviços urbanos em áreas já ocupadas (Jatobá, 2016, p. 14).

Desde o início da formação de Brasília, a expectativa de regularização de um uso ou propriedade marca as negociações e o comportamento daqueles que ocuparam o território da capital federal. Segundo Lucídio Guimarães Albuquerque, alguns parcelamentos irregulares ocorreram logo após a colocação da pedra fundamental da nova capital em 1922 na cidade de Planaltina. O autor ainda sugere que os próprios prefeitos estimularam a ação especulativa (Albuquerque, 1994 *apud* Oliveira, 2008).

No presente, a expectativa de regularização, mediante instituição de Aris ou Arines, converteu-se em novo atrativo à formação de novas ocupações irregulares no território.

Jatobá (2016) ressalta que há uma intensificação do fluxo de ocupações de áreas irregulares quando o poder público anuncia programas de regularização ou em períodos que antecedem ou sucedem pleitos eleitorais. É justamente nesse contexto que surgem os agrupamentos com características urbanas estudados: com um plano diretor aprovado, reconhecendo os novos vetores de ocupação urbana e delimitando as áreas de regularização, cria-se a expectativa de que eventuais novos parcelamentos receberão o mesmo tratamento.

Afinal, as dificuldades da ação fiscalizatória no Distrito Federal e a efetiva remoção dos parcelamentos irregulares nas décadas precedentes, em grande parte como consequência de sucessivas liminares concedidas em função de supostos direitos fundiários e da burocracia do processo de validação do parcelamento do solo, findaram por configurar o território do Distrito Federal como um mosaico de parcelamentos autodefinidos e desconectados entre si, que agora encontram a regularização como mecanismo para serem alçados à legalidade.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A principal variável a ser aferida neste artigo trata da expansão das áreas com ocupação urbana em locais não indicados para essa finalidade pelo PDOT e/ou nos demais instrumentos que regulam a política urbana no Distrito Federal.

Tendo como marco temporal inicial a aprovação do PDOT, em 2009, mas considerando suas alterações posteriores, buscou-se, inicialmente, identificar e quantificar as ocupações informais existentes em 2013, 2015, 2017 e 2021.⁸

A partir das imagens de satélite utilizadas, foram traçados os polígonos das áreas com características urbanas ou onde era possível reconhecer o início do processo de urbanização. Para efeito desta pesquisa, mapearam-se as áreas com desmatamento, remoção da cobertura natural do solo, abertura de arruamento, demarcação de terrenos inferiores ao módulo rural mínimo, ou agrupamentos que englobassem pelo menos cinco construções com uma área de aproximadamente 1 mil metros quadrados.

8. Foram utilizadas as seguintes imagens de satélites:

2013 – Mosaico de fotografias aéreas de 2013, na escala de 1:5000, contendo *pixel* de 0,24 x 0,24 cm. Terracap. Disponível em: <https://www.geoservicos.ide.df.gov.br/arcgis/services/Imagens/FOTO_2013/ImageServer/WMServer?>.

2015 – Mosaico de fotografias aéreas de 2015, na escala de 1:5000, contendo *pixel* de 0,24 x 0,24 cm. Terracap. Disponível em: <https://www.geoservicos.ide.df.gov.br/arcgis/services/Imagens/FOTO_2015/ImageServer/WMServer?>.

2017 – Mosaico de imagem de satélite de 2017, resolução radiométrica de 12 *bits*. IDE/Geoportal Seduh, disponível em: <https://www.geoservicos.ide.df.gov.br/arcgis/services/Imagens/FOTO_2017/ImageServer/WMServer?>.

2021 – Mosaico de imagens “2021 50 cm” é composto por imagens dos satélites GeoEye, WordView e WordView II, com data de coleta em julho de 2021 para as regiões urbanas do Distrito Federal e datas diversas para as áreas rurais. A data de aquisição mais recente é 14 de junho de 2021, 01:24:56 PM UTC (áreas urbanas), e a data de aquisição mais antiga é 13 de maio de 2010, 01:53:58 PM UTC (áreas rurais). A precisão espacial é equivalente a 1:12,000, disponível em: <https://www.geoservicos.ide.df.gov.br/arcgis/services/Imagens/2021_50CM/ImageServer/WMServer?>.

Quanto à localização, foram consideradas as áreas com ocupação informal situadas em macrozona rural e também na macrozona urbana – desde que fora das áreas regularmente parceladas e registradas ou fora das poligonais das áreas de regularização. Foram desconsideradas na pesquisa ocupações isoladas, tais como hotéis rurais, áreas de armazenamento rural (silos e armazéns) ou centros logísticos que estão dispersos no território, assim como eventuais ocupações irregulares no interior da zona urbana consolidada.

Realizou-se a sobreposição em *software* de geoprocessamento das feições relativas ao zoneamento do PDOT com as camadas de polígonos geradas para cada um dos anos pesquisados, de forma a gerar novas camadas anuais contendo apenas os polígonos que se enquadram nos critérios territoriais descritos no parágrafo anterior.

Em seguida, cada um desses polígonos de ocupação urbana foi analisado e classificado com base em: i) sua localização; ii) seu estágio ou tendência de urbanização, tendo como foco as mudanças em termos de concentração ou expansão dos agrupamentos no período de 2017 a 2021; e iii) sua morfologia.

Em termos de *localização*, as áreas mapeadas foram enquadradas conforme as diferentes tendências verificadas, buscando identificar os elementos indutores do processo de urbanização, conforme a seguir.

- 1) Proximidade da cidade legal – podendo ser em:
 - a) borda de área urbana;
 - b) borda de Aris; e
 - c) borda de Arine.
- 2) Proximidade com infraestruturas – conforme os subtipos:
 - a) proximidade de rodovia;
 - b) proximidade de entroncamento viário; e
 - c) proximidade de estrada vicinal.
- 3) Isolamento – o desafio foi verificar se o agrupamento ocorre:
 - a) na proximidade de Unidade de Conservação; ou
 - b) em situação de isolamento rural.

Para classificação de *estágio ou tendência de urbanização*, foram consideradas as seguintes fases, conforme resumido a seguir.

- Demarcação: nessa fase, percebe-se a abertura ritmada de arruamentos e remoção da cobertura natural do solo, definindo os terrenos com dimensões relativamente homogêneas.
- Crescimento: é identificado quando se verifica aumento da área do polígono da ocupação em 2021 em comparação com a imagem anterior.
- Adensamento: essa fase ocorre quando se verifica a edificação ou a subdivisão dos terrenos no interior do polígono delimitado na imagem de 2021, quando comparado à imagem anterior.
- Remissão: caso em que há uma redução das ocupações (demolição de edificações ou desconstituição de arruamento) com base na imagem de 2021, em comparação à imagem anterior.

O artigo busca compreender a *morfologia das ocupações*, verificando a influência do parcelamento rural, das estradas de conexão ou da geografia do território na organização das manchas informais. Assim, propõe três tipologias de organização da forma urbana, conforme a seguir.

- Crescimentos lineares: ocupações que se desenvolvem ao longo de estradas, ruas ou nas bordas dos núcleos urbanos consolidados, de forma linear, em que a principal unidade percebida é a edificação.
- Subdivisão de glebas: e também de propriedades rurais de grandes dimensões. Nessa situação, o parcelamento é a operação urbana fundamental das ocupações e o sistema viário é decorrente do parcelamento.
- Aglomerados de edificações: construções próximas umas das outras, sem uma ordem geométrica aparente, ou seja, inexistente uma via que organiza as edificações, nem subdivisão de terrenos urbanos, mas tão somente o conjunto edificado.

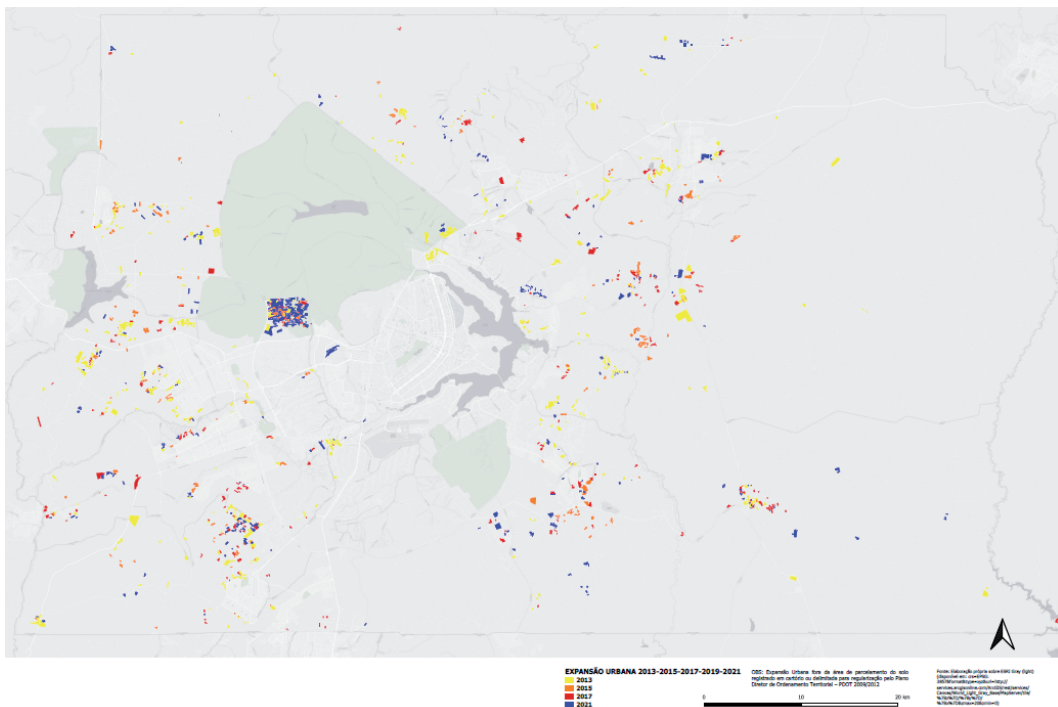
A partir dessa base geográfica, foram gerados os mapas temáticos e gráficos ilustrativos do enquadramento das diversas ocupações e a tabulação dos dados conforme os critérios estabelecidos.

4 O TERRITÓRIO EM 2021

No território do Distrito Federal em 2021, dez anos após a aprovação do atual PDOT, era de se esperar que a definição de setores e áreas de regularização abarcasse e contivesse a ocupação urbana daquele período.

MAPA 1

Distribuição das ocupações do Distrito Federal por período



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Imagem em alta resolução disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1KewdUu04jWy4mIN7UiHZbhiHBmzczDM0/view>>.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A imagem de satélite de 2013, entretanto, no ano seguinte à sanção da Lei nº 854/2012, que aprovou as últimas alterações para o PDOT, apresenta 2.134,87 ha de ocupações com características urbanas, fora da área de parcelamento registrada em cartório ou delimitada para regularização. Tais áreas representam 44,89% da área total mapeada em 2021. Isso significa que quase a metade das ocupações incluídas nesta pesquisa provavelmente já existia na data da última atualização do PDOT, em 2012.

Entre 2013 e 2015, mais 670,98 ha são ocupados com características urbanas e na imagem de 2017, há um novo incremento da ordem de 800,64 ha.

TABELA 2
Distribuição das ocupações do Distrito Federal por período

Ano da imagem de satélite em que a mancha foi identificada	Somatório das áreas das manchas (ha)	Mancha informal de 2021 (%)
2013	2134,41	44,89
2015	670,98	14,11
2017	800,64	16,84
2021	1148,89	24,16
Área total das manchas em 2021	4754,92	100,00

Elaboração dos autores.

As áreas mapeadas na imagem de 2021, que não existiam na de 2017, correspondem a apenas 24,16% da área total de novas urbanizações, abrangendo 1.148,89 ha.

O fato de existirem ocupações irregulares dispersas pelo território nos últimos dez anos não deveria implicar a necessidade de regularização. O estágio ou tendência da urbanização, a ser verificado na próxima subseção, deve ser um indicativo do tratamento específico: remoção ou regularização.

4.1 Tendências ou estágio de urbanização

As mudanças de concentração ou expansão das manchas dos agrupamentos no período entre 2017 e 2020/2021 permitem identificar seu estágio ou tendência de urbanização. O estágio de urbanização dessas manchas indica as áreas mais consolidadas – onde haverá maior dificuldade de fiscalização e desmantelamento – e as áreas em estágio inicial – onde a ação do poder público poderá ser mais efetiva no controle da ocupação ilegal do solo.

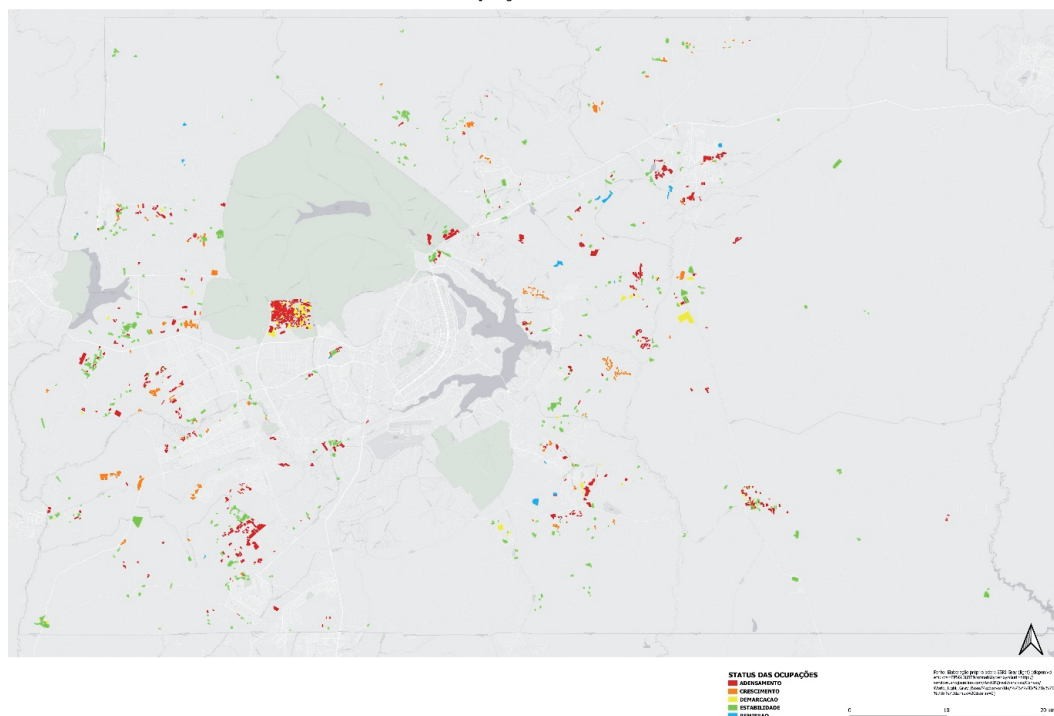
Analisando-se o conjunto das ocupações dos agrupamentos identificados no período entre 2017 e 2021, percebe-se que 36,8% das áreas mapeadas encontravam-se em estabilidade no período de 2017 a 2021. Entretanto, 40,3% das ocupações estão em processo de adensamento, ou seja, mais de um terço das manchas com características urbanas em 2017 vem sendo progressivamente edificado e reparcelado em seu interior. As áreas em estágio de crescimento representam 11,8%, o que significa que áreas com características urbanas vêm se expandindo ou foram identificadas apenas na análise da imagem de 2021.

Do conjunto de ocupações identificadas, 8,37% ainda estão em estágio de demarcação, com abertura viária, mas ainda sem edificações construídas. Tais ocupações podem ser antigas, como a situação do condomínio Las Vegas – situado em zona de uso agrícola intensivo –, estagnado há quase uma década, ou podem ser recentes.

Algumas áreas (2,73%) evidenciam estágio de remissão, uma vez que a mancha ocupada em 2017 era superior à de 2021.

MAPA 2

Tendência de crescimento/status das ocupações



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Imagem em alta resolução disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/11Dlc1pCdqk-C3IztoqGxutErXZh2XP8j/view?usp=sharing>>.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

As ocupações mapeadas oferecem diferentes padrões de distribuição no território. Algumas estão espalhadas e outras mais concentradas, indicando a tendência de formação de aglomerados com características urbanas, passíveis de reconhecimento nas diferentes regiões administrativas. Compreender os elementos indutores do processo de urbanização, analisados na próxima subseção, é fundamental nas ações do poder público.

4.2 A localização das ocupações com características urbanas

A localização dos agrupamentos auxilia a análise sobre os elementos indutores do processo de urbanização. As ocupações na borda da zona urbana consolidada e nas bordas das áreas de regularização urbana estabelecidas pelo plano diretor sugerem que a proximidade da cidade legal ou em vias de legalização é um fator de estímulo ao parcelamento irregular. As ocupações formadas nessas bordas beneficiam-se dos serviços da cidade legal, e encontram-se relativamente camufladas da ilegalidade, visto que dão continuidade à malha urbana previamente estabelecida. Assim, trata-se de formações ao longo de uma rua limítrofe da cidade ou extensões de ruas preexistentes. No caso das bordas das poligonais demarcadas no plano diretor para as áreas de regularização, os agrupamentos urbanos beneficiam-se da expectativa de legalização e da margem de ajuste das poligonais, cuja dimensão pode variar entre 10% (no caso das Arines) e 20% (no caso das Aris), conforme definido no plano diretor.

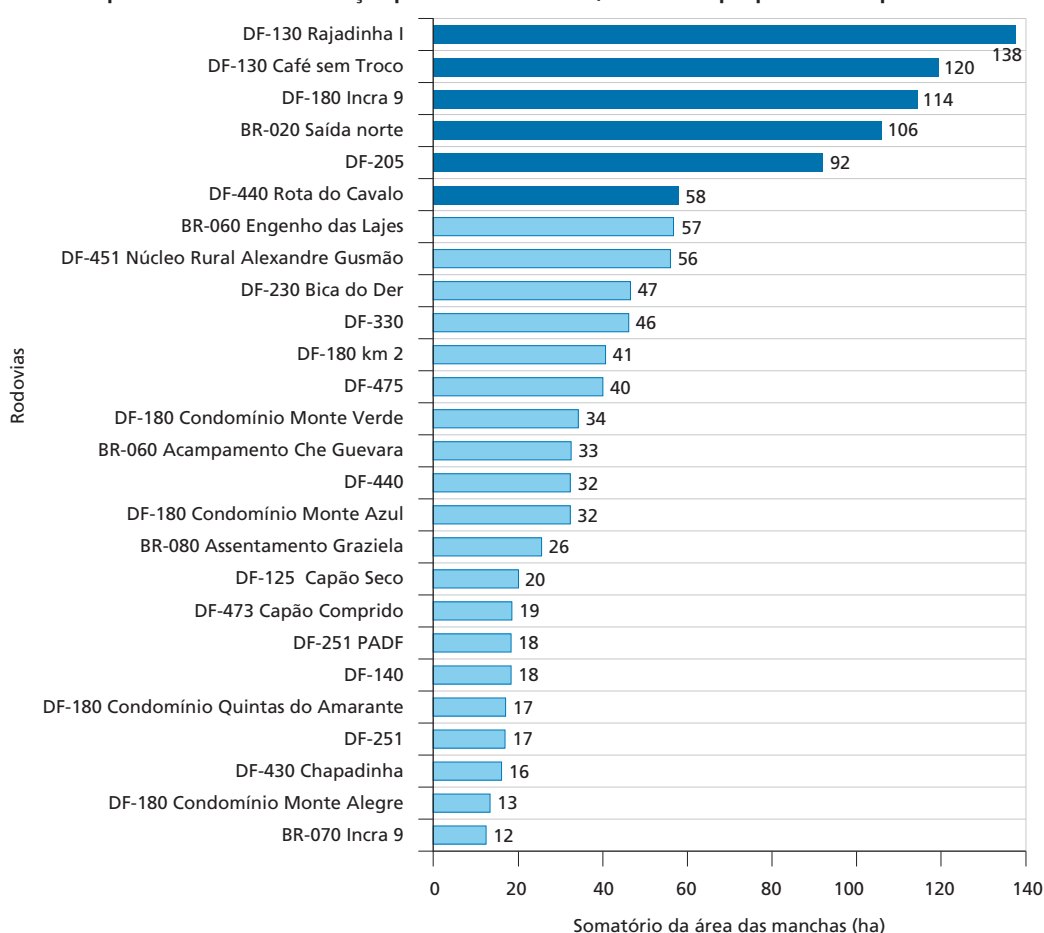
Rodovias, estradas vicinais e entroncamentos viários oferecem condições de visibilidade e acessibilidade que influenciam a localização das ocupações. Assim, a proximidade com infraestruturas foi considerada como outro importante fator de indução ao surgimento de ocupações com características urbanas.

Ocupações situadas em áreas isoladas no meio rural, que buscam o afastamento com relação a áreas urbanas consolidadas e são geradas do reparcelamento de propriedades rurais, também atraem agrupamentos com características urbanas. Em geral, tais ocupações aparecem em situações geográficas desfavoráveis, em topografia acidentada ou no entorno de unidades de conservação. Em tais situações, o isolamento e a dificuldade de identificação foram considerados elementos que favorecem o surgimento de ocupações não planejadas. Em termos de tendência de localização, verificou-se que a maior parte das áreas levantadas está situada na proximidade de rodovias (29,6%), na borda da zona urbana consolidada (13,5%) e em bordas das Arines (7,93%) e das Aris (10,4%). Entretanto, 14,8% das ocupações encontram-se isoladas no meio rural, e 6,37% estão na zona rural, mas entre áreas urbanas.

A DF-130 foi a rodovia que apresentou maior poder de atração na pesquisa, nas proximidades da área da Rajadinha I e Café sem Troco, ambas zonas rurais, seguida da DF-180 na área do Incra 9, também em ambiência rural.

GRÁFICO 1

Principais vetores de urbanização próximos a rodovias, com destaque para os seis primeiros



Elaboração dos autores.

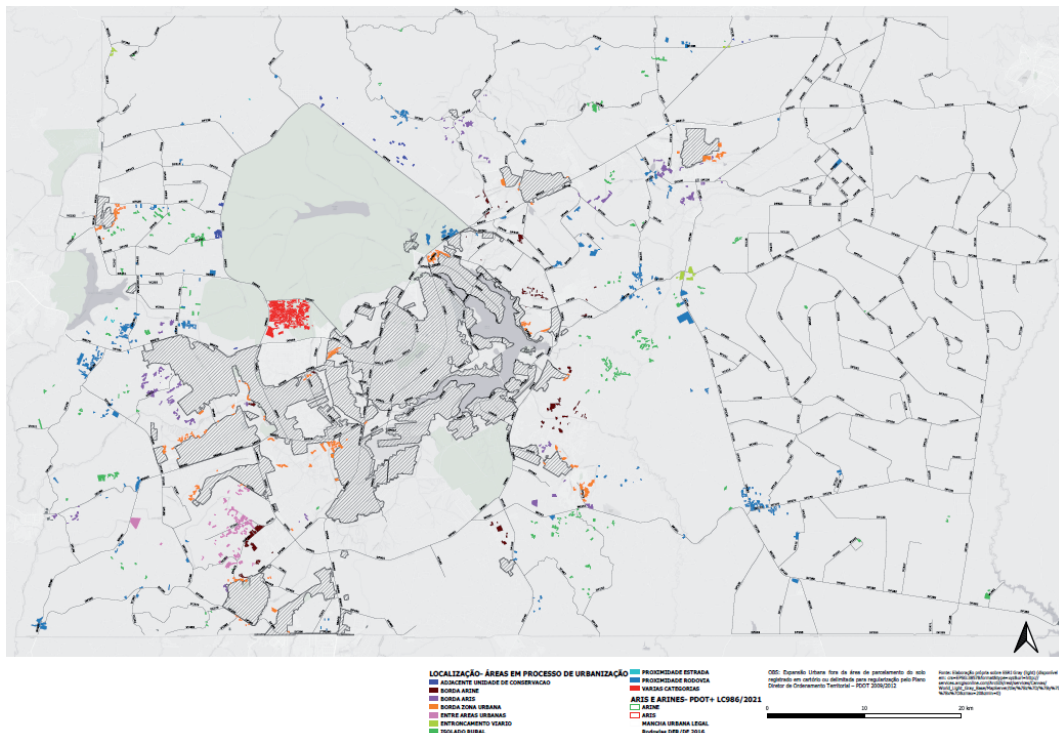
Obs.: PADF – Programa de Assentamento Dirigido do Distrito Federal.

Já as Aris Sol Nascente, Fercal I, Água Quente e Pôr do Sol agrupam em suas bordas várias ocupações que dão continuidade ao parcelamento objeto do processo de regularização, expandindo-se além dos limites previamente definidos pelo plano diretor. Isso ocorre também nas Arines Ponte de Terra, Estrada do Sol, Taquari I e III, que atraem em sua proximidade novas ocupações.

Destaca-se a situação especial do Assentamento 26 de Setembro, cuja localização insere-se em várias categorias, tais como proximidade de rodovia e de entroncamento viário, além de estar na borda de área de regularização, ser adjacente à Unidade de Conservação Integral do Parque Nacional de Brasília (Parna) e estar relativamente isolado das áreas urbanas, o que viabilizou seu crescimento sem a devida visibilidade aos passantes nas rodovias.

MAPA 3

Localização das ocupações



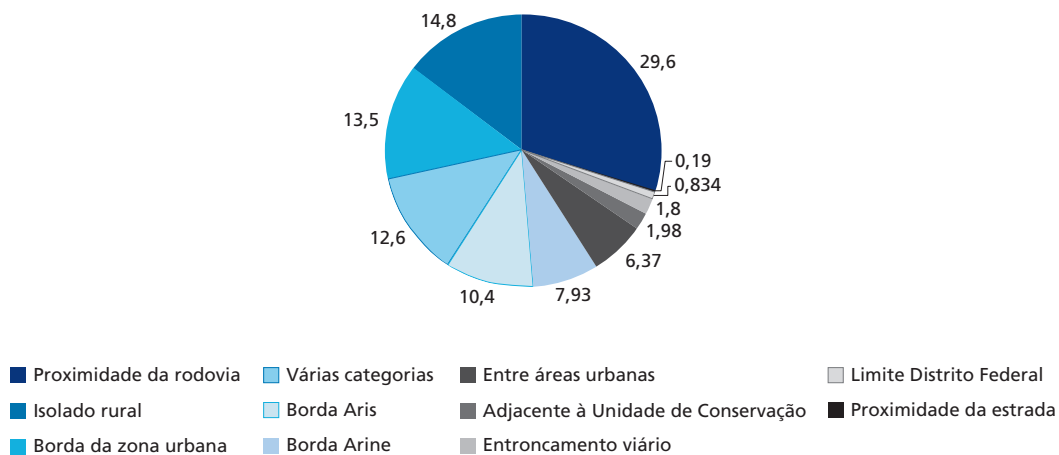
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Imagem em alta resolução disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1OWUwZqo4oe07iSpWGjU-6giwh46Y94QB/view?usp=sharing>>. 2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 2

Ocupação por categoria de localização

(Em %)



Elaboração dos autores.

4.3 Processos de crescimento urbano

Entre os métodos analíticos existentes que explicam as formas do crescimento urbano, Solà-Morales (1997) classifica os espaços urbanos em função da sequência de três operações básicas: o parcelamento, mediante subdivisão da terra rural em unidades de menor dimensão; a urbanização, a partir da abertura de vias e demais elementos de infraestrutura urbana; e a edificação, compreendendo a construção propriamente dita. Assim, enquanto os processos de crescimento urbano planejados implicam a sequência do parcelamento da terra rural, juntamente com urbanização (implantação de vias e infraestrutura) e posteriormente a edificação, a urbanização irregular, denominada “urbanização marginal” pelo autor, se dá quando parcelamento e edificação ocorrem sem as operações de urbanização, resultando nas dificuldades governamentais de implantação de redes de saneamento ambiental, infraestrutura urbana e equipamentos públicos. Já no caso de assentamentos subnormais, há exclusivamente o processo de edificação, sem preocupação com a abertura de vias ou subdivisão de terrenos.

Analisando-se estritamente a morfologia perceptível no interior das manchas demarcadas na pesquisa, é possível identificar três tipologias, em que o parcelamento, a urbanização e a edificação ocorrem em diferentes momentos.

Por um lado, estão os crescimentos lineares, isto é, ocupações que se desenvolvem ao longo de estradas, ruas ou na borda urbana, de forma linear, em que a principal unidade percebida é a edificação. Nesse caso, a urbanização existente (a estrada ou via que ordena a morfologia) constitui a primeira etapa da ocupação, podendo se seguir da edificação ou do parcelamento de terras.

Por outro lado, identificam-se situações de subdivisão de glebas e propriedades rurais de grande tamanho. Nessa situação, o parcelamento é a operação urbana fundamental das ocupações e o sistema viário é decorrente dele. Destaca-se que tal tipologia comunica-se por um único acesso ao sistema viário principal.

Finalmente, observam-se aglomerados de edificações próximas umas das outras, sem uma ordem aparente, ou seja, não existe nem uma rua que organiza as edificações, nem subdivisão de parcelas urbanas, mas tão somente o conjunto construído. Nessa morfologia, a operação fundamental é a edificação.

A tipologia mais verificada nas ocupações com características urbanas foi o parcelamento de imóveis rurais (mais de 60%). Em geral, inicia-se pela abertura de uma rua central e pela subdivisão de terrenos de menor dimensão, sempre abaixo do módulo mínimo rural de 2 ha, ao longo dessa rua. Desse modelo de crescimento deriva uma sucessão de “condomínios” murados e desconectados entre si, articulados apenas por estradas vicinais, muitas das quais estreitas.

Os problemas decorrentes dessa forma de urbanização são bastante conhecidos no Distrito Federal, nas áreas de Vicente Pires, Arniquireiras, Jardim Botânico e Grande Colorado, onde a regularização veio acompanhada de desafios como a implantação de serviços, equipamentos comunitários e mínimas condições de mobilidade urbana, em especial, espaços para calçadas, ciclovias, áreas de parada de ônibus com dimensão adequada, além de baias e estacionamentos próximos às áreas comerciais.

FIGURA 1

Área de Ponte Alta Norte: processo de crescimento por reparcelamento de terrenos rurais em diferentes estágios de implantação



Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem 2021 GeoEye/WorldView I e II (IDE/DF).

Embora muitas rodovias tenham atraído as ocupações com características urbanas, poucos agrupamentos reconhecidos como crescimentos lineares estão distribuídos ao longo de rodovias. Apenas 22,5% das ocupações apresentam essa característica.

FIGURA 2

Exemplo de crescimento linear



Elaboração dos autores
Obs.: Imagem 2021 GeoEye/WorldView I e II (IDE/DF).

FIGURA 3

Exemplo de aglomerado



Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem 2021 GeoEye/WorldView I e II (IDE/DF).

Na mesma tendência, 17,2% das ocupações identificadas constituem um mero aglomerado de edificações, sem um elemento ordenador. Em geral, essa forma de crescimento surge nas ocupações isoladas no meio rural.

5 PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO URBANO

As diversas situações de posse da terra que configuram um verdadeiro mosaico fundiário no Distrito Federal criaram as condições para o processo de urbanização não planejado. O estágio das ocupações, sua localização contínua e descontínua em relação aos núcleos urbanos consolidados e sua morfologia – coesa, linear ou agrupada – configuram também um mosaico urbano, distinto das áreas implantadas pelo poder público, calcadas na unidade do projeto de cidade.

Algumas ocupações ilegais, quando muito espalhadas e isoladas no território, na macrozona rural, não sugerem sua consolidação como um núcleo urbano. Entretanto, outras, pela dimensão da mancha ocupada, indicam um processo de urbanização quase irreversível. Já aquelas em continuidade com áreas legais e consolidadas sinalizam a necessidade de expansão da zona urbana.

No caso das 283 manchas contínuas com dimensão inferior a 50 ha, e que totalizam 5.427 ha de ocupações informais espalhadas no território, 54% apresentam tendência de estabilidade e apenas 7% estão em processo de crescimento, o que evidencia não haver tendência significativa de formação de núcleos urbanos que requeiram ajuste de zoneamento.

Já as 73 manchas contínuas com dimensão entre 50 e 200 ha, totalizando 7.174,49 ha de ocupações informais, sugerem um processo quase irreversível de urbanização. Destacam-se cinco manchas com dimensão entre 200 e 500 ha, totalizando 1.549 ha com tendência de urbanização, e duas grandes manchas entre 500 e 1.250 ha, representadas pela área do Assentamento 26 de Setembro e da região da Ponte Alta.

O Assentamento 26 de Setembro constitui a maior mancha em continuidade mapeada no Distrito Federal, alcançando um território de 606,64 ha. Entre 2017 e 2021, esse local quase triplicou de tamanho quando comparado ao período 2013-2017. Isso significa que em 2017 eram 192,4 ha ocupados e entre 2017-2021 foram ocupados novos 414,24 ha, totalizando 606,64 ha de ocupação atual. Quase 26,9% das ocupações encontram-se em fase de demarcação e 73,1% estão em fase de adensamento.

FIGURA 4

Ocupação do Assentamento 26 de Setembro por período

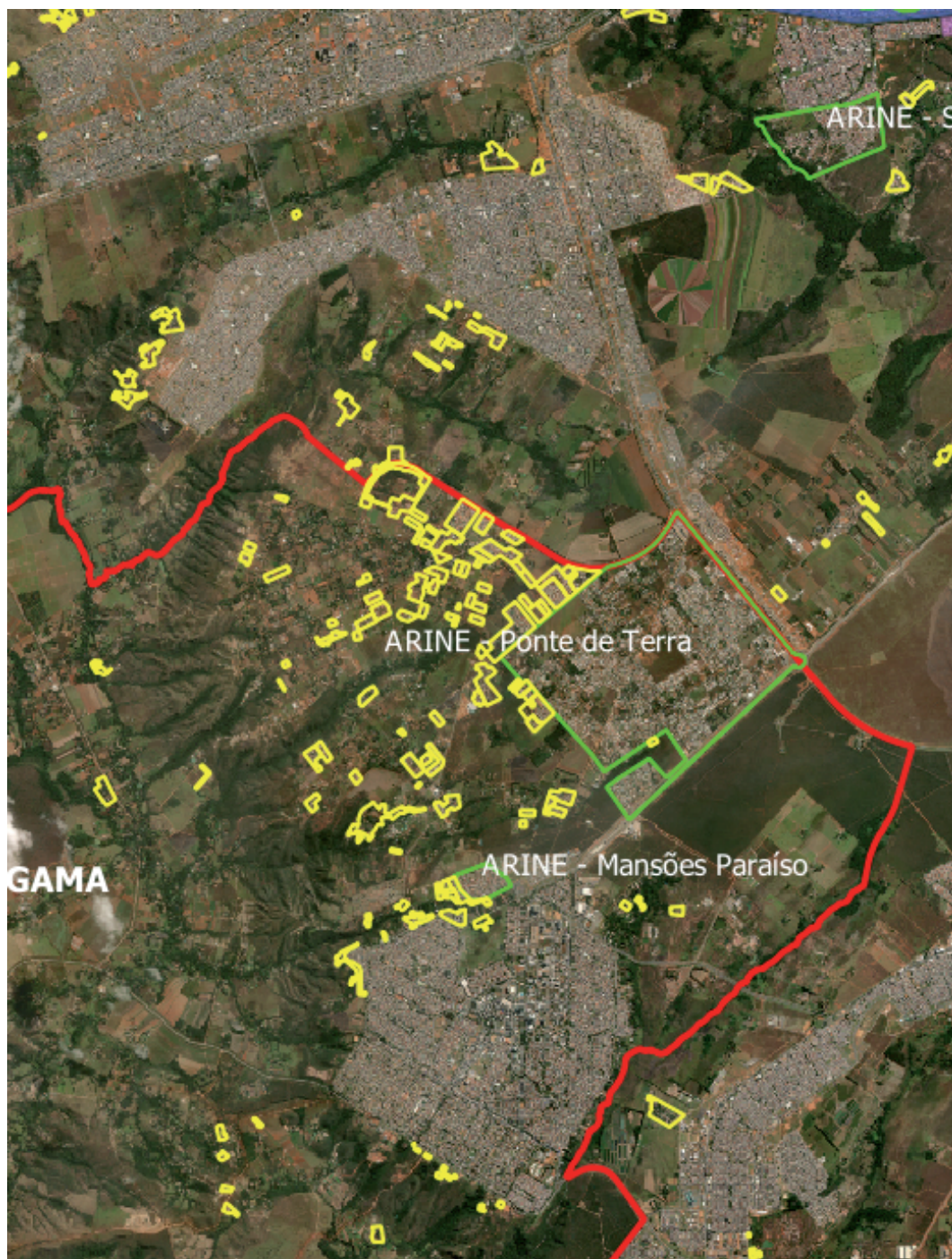


Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem 2021 GeoEye/WorldView I e II (IDE/DF).

FIGURA 5

Ocupações no Gama no entorno da Arine Ponte de Terra, em direção ao núcleo urbano do Recanto das Emas e na borda urbana da cidade do Gama

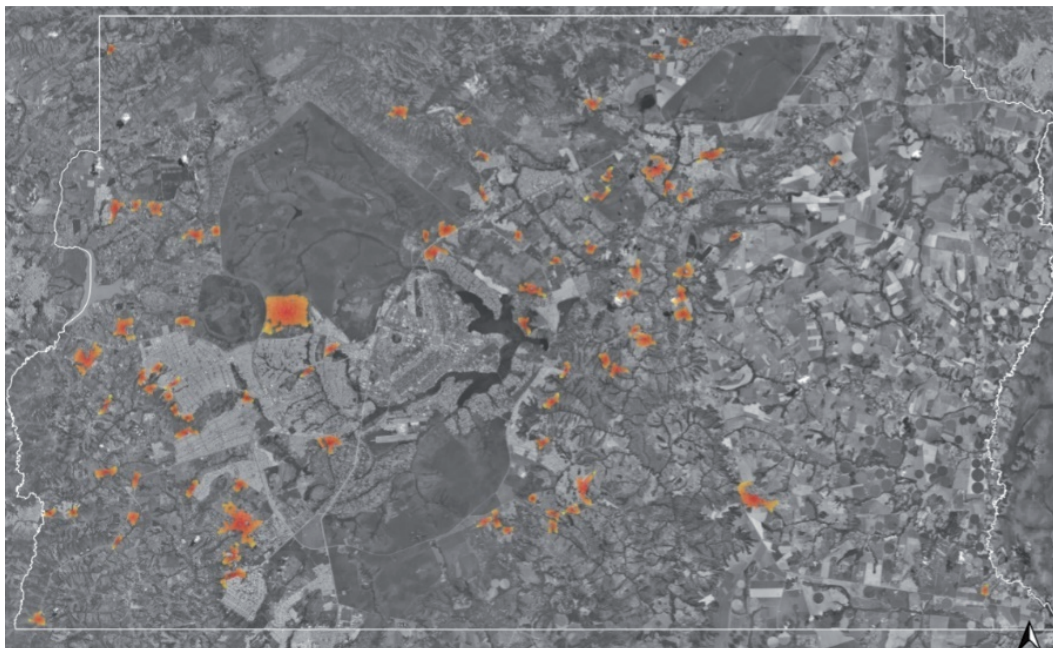


Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem 2021 GeoEye/WorldView I e II (IDE/DF).

As ocupações na região da Ponte Alta, entre o Recanto das Emas e o Gama, no Núcleo Rural Ponte Alta, extrapolam os limites da Arine Ponte de Terra e sugerem o início de um processo de conurbação em uma região que coincide com a perspectiva histórica de urbanização.

FIGURA 6

Manchas com características urbanas acima de 50 ha



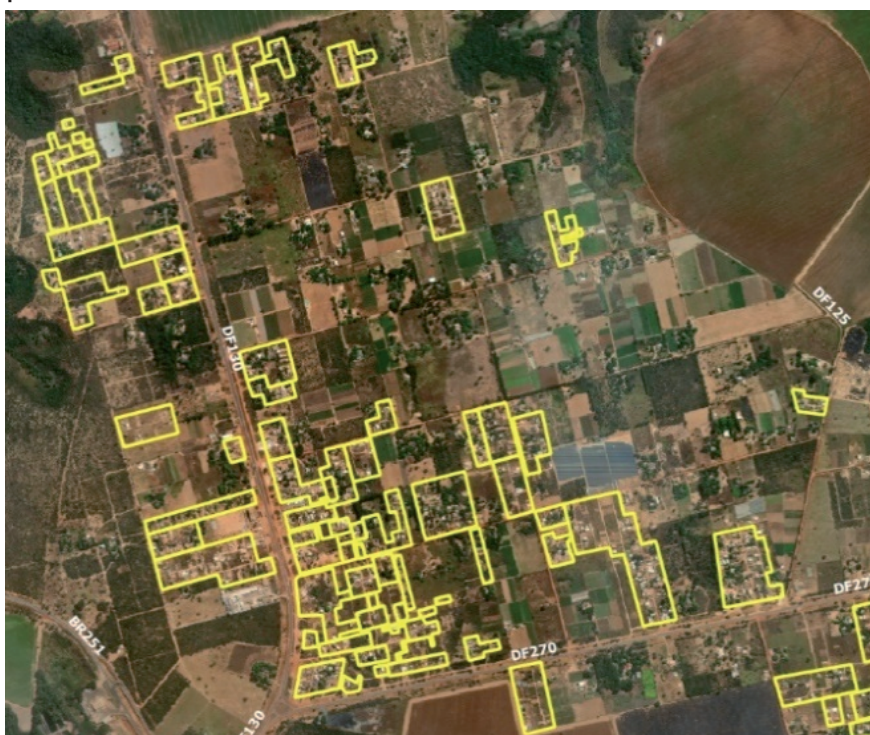
Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem 2021 GeoEye/WorldView I e II (IDE/DF).

Destacam-se também as ocupações na área limítrofe do Distrito Federal com Goiás, em especial na área do Engenho das Lajes (em estabilidade) e no limite com o Novo Gama. Embora 35% das áreas ocupadas estejam em estabilidade, quase 64% das áreas demarcadas estão em processo de adensamento.

O assentamento Café sem Troco, que surgiu por volta da metade dos anos 1970, com vendas destinadas ao fluxo de caminhoneiros no entroncamento da DF-130 com a BR-251, foi classificado como parcelamento urbano isolado pelo plano diretor, no âmbito da Estratégia de Regularização Fundiária. Embora inserido na zona rural, em virtude do crescente processo de urbanização, evidencia ocupações com características urbanas contínuas abarcando 117,56 ha. O fluxo rodoviário permaneceu, mas, além de estabelecimentos comerciais, vem se promovendo o parcelamento das propriedades rurais, dando origem a numerosos condomínios residenciais. A expectativa de regularização aliada à ausência de uma poligonal de delimitação do parcelamento urbano isolado são fatores preponderantes na expansão dessa ocupação.

FIGURA 7

Área do Café sem Troco (Paranoá), em processo de adensamento por reparcelamento de propriedades rurais



Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem 2021 GeoEye/WorldView I e II (IDE/DF).

FIGURA 8

Ampliação da mancha urbana nas Aris Sol Nascente e Pôr do Sol



Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem 2021 GeoEye/WorldView I e II (IDE/DF).

Se, por um lado, as ocupações mencionadas sugerem a necessidade de reconhecimento de novas zonas urbanas no meio da macrozona rural, por outro, muitos dos agrupamentos demarcados apontam a necessidade de expansão da zona urbana nas bordas.

A expansão da mancha urbana nas Aris Sol Nascente e Pôr do Sol, além dos limites estabelecidos no plano diretor, é a principal área demarcada na região administrativa da Ceilândia. A expansão da área irregular ocorre em continuidade com as áreas previamente delimitadas como Zona Urbana de Expansão e Qualificação, embora cresçam também sobre a Zona Rural de Uso Controlado, inclusive em situações de grande restrição ambiental, como áreas de preservação permanente de curso d'água e de bordas de chapada.

O Núcleo Rural Capão Comprido, na região administrativa de São Sebastião, evidencia um processo crescente de urbanização abrangendo aproximadamente 50 ha. A área existe há pelo menos duas décadas com características rurais, fundamentalmente destinada à produção de leite e frutas e principalmente de orgânicos. Entretanto, o crescimento dos agrupamentos com características urbanas apresenta um aumento sobretudo entre 2017 e 2021, justamente após a implantação do Bairro Crixá (área de provisão habitacional do governo) e com a área do Morro da Cruz, que sofreu uma explosão de parcelamentos irregulares no período e acabou sendo recentemente convertida em Aris pela Lei Complementar nº 986/2021, que atualiza o plano diretor incorporando à estratégia de regularização novas áreas, em razão da pressão urbana dos últimos dez anos. A expectativa de urbanização de toda a região no entorno do núcleo rural sugere um exemplo do fenômeno do círculo vicioso induzido pela perspectiva de regularização.

6 CONCLUSÕES

O fato de quase metade das ocupações mapeadas nesta pesquisa provavelmente já existir desde a data da última atualização do plano diretor, em 2012, conforme demonstrado na tabela 2, sugere que a expectativa de regularização, associada à morosidade do processo de aprovação legislativa, é um forte estímulo à formação do círculo vicioso da regularização e ao nascimento de um plano diretor já obsoleto. Como esses novos agrupamentos se assemelham ou se diferenciam daqueles implantados em períodos anteriores? Em que medida o mosaico fundiário segue influenciando o parcelamento irregular do solo?

A partir do mapeamento de agrupamentos com características urbanas, contrastando com os dados sobre situação fundiária da Terracap,⁹ é possível constatar que a maior proporção das ocupações ocorre em glebas públicas, sejam de patrimônio da União (29,5%), sejam em terras incorporadas ao patrimônio da Terracap (31,9% dos casos) ou em terras da companhia ainda com disputas judiciais (áreas de desapropriação em comum – 8,78%). Apenas 25,7% das ocupações encontram-se em terras privadas.

Nas terras incorporadas ao patrimônio da Terracap, 44,5% das ocupações encontram-se em fase de adensamento (e 13% das áreas estão em crescimento, embora 36,5% estejam em estabilidade). Cabe ainda destacar que aproximadamente 31% das ocupações mapeadas estão situadas nas bordas das áreas de regularização e da zona urbana, o que demonstra que a expectativa de regularização é importante estímulo à formação de novas áreas irregulares.

9. Terrageo/Terracap. Disponível em: <<https://terrageo2.terracap.df.gov.br/>>. Acesso em: 22 nov. 2021. O Geoportal Terrageo requer autorização institucional para consulta dos dados espaciais corporativos pertencentes à Terracap, não sendo de livre acesso.

A propriedade das terras nas mãos do Estado, portanto, não é uma garantia para o controle das ocupações irregulares. Ao contrário, fixar-se em uma terra pública constitui um facilitador ao círculo vicioso da regularização.

Como menciona Jatobá (2016), não regularizar já não é uma opção política dos governantes. O Estado tomará iniciativa nos trâmites legais, providenciará os estudos ambientais e urbanísticos, projetos de infraestrutura e ainda deverá negociar obras e eventuais contrapartidas. No caso das áreas ilegais ocupadas pela classe média e alta, a negociação dos preços de venda dos lotes e as permissões de cercamento dos condomínios segregados constituem outra etapa de disputas. Como consequência, há que se arcar com os altos custos de implantação de infraestrutura e serviços urbanos em áreas já ocupadas, pagos por todos os cidadãos, que em muito sobrepassam os valores da urbanização planejada.

Além do desafio específico do controle do parcelamento irregular e da consolidação da regularização urbana sem gerar um processo cíclico de irregularidade, é fundamental articular esse novo território. Como destaca Grostein (2001), a regularização fundiária e urbanística pode não ser suficiente para a integração social e econômica da cidade informal com a cidade propriamente dita. A abordagem individualizada dos parcelamentos e o esforço governamental centrado na titulação da terra não promoverão a coesão territorial para a transformação da cidade difusa de hoje em um espaço integrado e ambientalmente sustentável. E a localização dos agrupamentos com características urbanas confirma a tendência de desagregação do tecido urbano, na escala do território, uma vez que 30% dos novos focos urbanos estão situados ao longo de rodovias, dissociados dos núcleos consolidados.

Assim, o modelo polinucleado, em que o centro político-administrativo da capital federal desempenha um papel catalisador de dinâmicas urbanas, com as cidades-satélite do Distrito Federal como centros secundários, corre o risco de ser superado pelo mosaico fundiário e urbanístico em consolidação, resultado do excesso de aglomerados descontínuos resultantes da expansão urbana difusa, não planejada, transformada em espaço de fluxos de pessoas e mercadorias, em que o automóvel tem papel essencial, o espaço agrícola perde importância e o meio ambiente natural sofre profundos desequilíbrios e degradação.

REFERÊNCIAS

CLDF – CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da grilagem de terras no Distrito Federal**. Brasília: CLDF, 3 jul. 1995. (Diário da Câmara Legislativa, n. 123, supl. 2).

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios: PDAD 2021 – Distrito Federal**. Brasília: Codeplan, 2021.

DEMATTEIS, G. Contraurbanização, periurbanização, cidade dispersa e rede de cidades na Itália. **Revista Cidades**, v. 12, n. 21, p. 14-34, 2015.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 17, de 23 de janeiro de 1997. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília: Câmara Legislativa, 1997.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Diagnóstico preliminar dos parcelamentos urbanos informais no Distrito Federal**. Brasília: Seduh, 2006.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Documento técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial**. Brasília: Seduma, 2009a.

_____. Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília: Câmara Legislativa, 2009b.

_____. 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 (PDOT) do Distrito Federal 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. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília: Câmara Legislativa, 2021.

FERNANDES, E. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 3-14.

GROSTEIN, M. D. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p.13-19, 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/mRWNMjWxbhGqfvZJkrdryDG/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____. Periferias metropolitanas em nova escala: um novo ciclo da urbanização em São Paulo. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, n. 12, p. 31-52, 2015. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/85632/12_02_Grostein.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jan. 2022.

JATOBÁ, S. **Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal**. Brasília: Codeplan, 2016. (Texto para Discussão, n. 18).

MALAGUTTI, C. J. **Loteamentos clandestinos no DF: legalização ou exclusão?** 1996. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

MONCLÚS, F. J. (Ed.). **La ciudad dispersa**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.

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

SOLÀ-MORALES, M. **Las formas de crecimiento urbano**. Barcelona: Edicions UPC, 1997. (Col·lecció d'Arquitectura).

