

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 – IDENTIFICAÇÃO E TRATAMENTO DOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS ISOLADOS – O CASO DE BRASÍLIA
Autores(as)	Tatiana Mamede Salum Chaer Giuliana de Freitas Mariana Roberti Bomtempo Valéria Barroso da Silveira
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo7

Título do livro	NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: ABORDAGENS TERRITORIAIS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E DA PRECARIEDADE HABITACIONAL
Organizadores(as)	CLEANDRO KRAUSE ROSANA DENALDI
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-044-8
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

IDENTIFICAÇÃO E TRATAMENTO DOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS ISOLADOS – O CASO DE BRASÍLIA

Tatiana Mamede Salum Chaer¹

Giuliana de Freitas²

Mariana Roberti Bomtempo³

Valéria Barroso da Silveira⁴

1 INTRODUÇÃO

A relação dos núcleos urbanos informais (NUIs) com o tecido da cidade é um aspecto de relevante interesse para se analisar a problemática da informalidade da moradia e a regularização fundiária. Os núcleos que se originam em áreas distantes ou isoladas em relação à cidade conformam-se em um dos tipos de manifestação da informalidade sobre o território e estão associados, muitas vezes, às formas de expansão urbana fragmentada e às transformações de regiões de transição entre os meios urbano e rural.

A Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil (Pesquisa NUI), desenvolvida pelo Ipea entre 2019 e 2021, permitiu identificar, mapear e caracterizar um conjunto de assentamentos irregulares em diferentes cidades brasileiras. Entre os aspectos caracterizados, observaram-se os NUIs de acordo com sua relação com a mancha urbana da cidade, com os NUIs classificados em: completamente inseridos na malha urbana, na periferia da malha urbana ou completamente isolados.⁵ Do universo pesquisado dos NUIs (4.968 no total), 12% (591) constam como completamente isolados; 32% (1.573), na periferia; e 56% (2.804) encontram-se completamente inseridos na malha urbana. A princípio, percebe-se a predominância de núcleos inseridos na malha e uma parcela menor dos casos isolados. Vale observar, contudo, que, se considerados junto com os NUIs periféricos, indicam, em alguma medida, vetores de localização de um conjunto expressivo de núcleos

1. Arquiteta, urbanista e pesquisadora no Grupo de Pesquisa em Gestão Ambiental Urbana (G-GAU) do programa de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU/UnB). *E-mail*: <tatianachaer@gmail.com>.

2. Arquiteta e urbanista. *E-mail*: <giu.giuliana@gmail.com>.

3. Arquiteta, urbanista e professora do Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos (Uniceplac) e do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). *E-mail*: <maribomtempo@gmail.com>.

4. Arquiteta e urbanista. *E-mail*: <valbarroso@gmail.com>.

5. Os métodos aplicados na pesquisa, os recortes territoriais e os resultados podem ser conhecidos com mais aprofundamento nos capítulos 2 e 3 deste livro.

informais mais afastados dos centros e das áreas consolidadas e mais bem servidas de serviços e infraestrutura. Cabe ainda ressaltar que a identificação da localização do NUI em situação de isolamento é, em alguns casos, de complexa distinção, sobretudo em tecidos urbanos mais esparsos e fragmentados.

O tipo de ocupação que se configura como um núcleo urbano isolado requer tratamento específico, na medida em que se diferencia, em muitos aspectos, dos NUIs incluídos na malha urbana, tanto no que se refere ao seu reconhecimento quanto às formas possíveis de tratamento da questão. É preciso identificar, caracterizar e classificar em tipologias que indiquem a possibilidade de consolidação e regularização e, em alguns casos, estabelecer distintas categorias de regularização, no âmbito dos marcos regulatórios.

O reconhecimento de características urbanas em porções isoladas do território pode trazer dificuldades para classificar quais NUIs podem ser considerados como isolados. O conjunto de aspectos capazes de identificá-los como urbanos está bastante associado às características de cada município e varia entre as diferentes regiões brasileiras. O traçado, o tamanho dos lotes, as taxas de ocupação e as densidades construtiva e populacional são exemplos de aspectos físicos que podem fornecer dados para a identificação de ocupações urbanas isoladas, mas necessitam de critérios claros e dependem de interpretações dos técnicos e do planejamento urbano local, onde, muitas vezes e nos municípios menores, principalmente, a capacidade institucional é limitada. Inclusive, de forma mais específica, a pesquisa demonstrou que a incidência de núcleos isolados é maior em municípios menores em termos de população: acima de 300 mil habitantes, 7% são NUIs isolados; de 100 mil a 300 mil habitantes, 9%; de 20 mil a 100 mil habitantes, 22%; e até 20 mil habitantes, 35%. Especialmente no conjunto de cidades com menos de 20 mil habitantes, os NUIs isolados do tecido urbano superam os localizados na periferia da malha.

Uma vez identificados, outra questão que se coloca é quanto ao tratamento dado aos NUIs isolados no território e quais os critérios para inseri-los em programas de regularização fundiária. A regularização desses núcleos deve ser observada com atenção, pois, se realizada sem critérios, pode: i) reforçar o processo contínuo de espraiamento da mancha urbana de maneira segregada; ii) produzir relevantes impactos ambientais em porções não apropriadas do território; iii) implicar maiores custos, devido à extensão da urbanização e da necessidade de construção de infraestrutura para esses locais; e iv) aumentar as tensões e os conflitos entre o território rural e o urbano dos municípios.

Essa tipologia de NUI demanda, portanto, o exercício de seu reconhecimento no território e de sua classificação no quadro da informalidade do município, verificando se cabe enquadrá-los em categorias específicas. Requer ainda planejar as estratégias de regularização fundiária urbana (ou rural) e a ponderação entre os intervenientes sociais, econômicos e ambientais que pesam de forma diferente sobre os NUIs isolados das malhas urbanas.

Este capítulo discute o caso de Brasília, que, diferentemente do universo da pesquisa, apresenta 32% de núcleos urbanos isolados, os quais foram tratados localmente como uma categoria específica de ocupações informais, por meio de instrumento específico previsto pelo seu plano diretor (Lei Complementar – LC nº 803/2009 e alterações na LC nº 854/2012).

Além dos 32% de núcleos urbanos isolados, outros 33% dos NUIs mapeados em Brasília foram classificados como “na periferia da mancha urbana da cidade”, e, pelo conhecimento do processo de formação desses assentamentos, é sabido que alguns já foram considerados completamente isolados até pouco tempo atrás. O que se vê em Brasília é uma contínua aglutinação de assentamentos às margens da cidade, em um processo de expansão da mancha urbana que precisa ser mais bem reconhecido para uma gestão e um planejamento adequados.

Com relação aos aspectos ambientais, vê-se na cidade um crescimento que avança pelas porções rurais e de cerrado do Distrito Federal, o qual desconsidera a importância da cobertura vegetal e da preservação do ecossistema para uma relação sustentável da cidade com o meio. No âmbito econômico, essa situação também dificulta as dinâmicas de atendimento por infraestrutura e mobilidade urbanas dessas ocupações tão distantes. Para o estudo de caso, também cabe o debate a respeito das formas para se lidar com essas ocupações informais, após identificadas, como devem ser regularizadas, se tratadas como urbanas ou rurais, e como definir estratégias para que não avancem sobre mais áreas desocupadas.

Como essas ocupações isoladas foram identificadas com frequência no território do Distrito Federal, no último Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) 2009-2012, o governo local estabeleceu uma classificação própria para esse tipo de ocupação informal isolada, denominando-a parcelamento urbano isolado (PUI). Entretanto, segundo o levantamento da Pesquisa NUI, essa classificação não abarcou todos os NUIs que estavam isolados no território naquele momento, como será abordado mais à frente neste capítulo. Além disso, a classificação não implicou resultados efetivos quanto à gestão desse tipo de ocupação do território. O que foi observado na pesquisa é que o governo local ainda está desenvolvendo metodologias de mapeamento e caracterização para a identificação dessas ocupações, mas até o momento não há um claro tratamento a ser dado para essa problemática. É importante frisar que, em um território cuja construção socioespacial é bastante segregada e esparsa, como o de Brasília, diferenciar o que é periferia de isolado da mancha urbana é um procedimento complexo muitas vezes.

Entende-se que a experiência de Brasília pode lançar luz sobre o problema dos núcleos isolados, na medida em que se discute o instrumento dos parcelamentos urbanos isolados, inicialmente, sob o ponto de vista do seu conceito, assim como as lacunas observadas sobre a sua definição e as bases para identificação

em campo, principalmente ao se considerarem as características de segmentação do tecido urbano. Além disso, coloca-se em questão a classificação PUI como uma categoria diferenciada das demais áreas de regularização de interesse social e interesse específico do PDOT (áreas de regularização de interesse social – Aris; e áreas de regularização de interesse específico – Arines), no sentido de analisar se as características dos núcleos isolados realmente se diferem das demais áreas, assim como comparar o universo identificado pela pesquisa e os PUIs já reconhecidos pelo planejamento urbano local.

Explora-se o que foi aprendido do processo de formulação desse instrumento de parcelamento isolado e como pode evoluir para um futuro mais propositivo, com o objetivo de refletir sobre a importância de se selecionar essas áreas e regularizá-las sem comprometer o planejamento e a gestão do território urbano e rural.

A primeira parte deste capítulo sintetiza alguns dos principais aspectos sobre a informalidade em Brasília. Apresenta a dimensão do problema no Distrito Federal e os principais dados levantados pela pesquisa. Explora a constituição das áreas informais e alguns de seus principais fatores, as ações dos poderes públicos e os desdobramentos na distribuição espacial dos assentamentos informais em suas principais manifestações, enfocando os assentamentos informais de baixa renda. Trata ainda da expansão atual da informalidade e das características das áreas irregulares dispersas, na forma dos parcelamentos urbanos isolados, que reproduzem dinâmicas semelhantes às existentes no território fragmentado do Distrito Federal.

A segunda parte aprofunda sobre a tipologia de núcleos informais isolados e a categoria criada pelo planejamento urbano do Distrito Federal, para tratá-los no âmbito das estratégias de regularização fundiária. Discute as limitações do instrumento para identificar e abranger o expressivo conjunto de núcleos isolados existentes. Apresenta, ainda, as diferenças do conjunto de PUIs oficiais e o conjunto dos núcleos com características urbanas e isoladas no território identificado pela Pesquisa NUI. Sistematiza, ainda, as hipóteses para o não enquadramento de diversos núcleos urbanos isolados que hoje se encontram em um limbo entre as diferentes categorias de áreas de regularização, assim como discute as possíveis lacunas na definição que estabelece os critérios para a identificação de um parcelamento urbano isolado. As considerações gerais apontam para as reflexões sobre a efetividade desse instrumento nos seus moldes atuais, e possíveis caminhos para ajustes e adequações.

As conclusões sintetizam os aprendizados da experiência de Brasília para o tratamento dos NUIs isolados. Destaca-se que, além de representarem desafios para a regularização fundiária, os núcleos isolados estabelecem uma dificuldade prévia que é a própria classificação ou enquadramento entre as estratégias de regularização.

A Pesquisa NUI demonstrou que núcleos isolados incidem em diferentes municípios nas regiões brasileiras, casos com os quais o capítulo pretendeu dialogar e contribuir a partir do caso de Brasília-DF, destacando algumas análises e recomendações para o tratamento da tipologia.

2 BRASÍLIA E A INFORMALIDADE DA MORADIA URBANA

A informalidade urbana na cidade de Brasília⁶ está associada a particularidades que remontam ao período de sua construção, relacionadas aos modelos de planejamento e gestão governamentais adotados e às posturas de diferentes agentes ao longo do tempo, como os setores imobiliário e da construção civil. Entretanto, o controle do Estado sobre a propriedade da terra não impediu que o processo de produção do território reproduzisse conflitos e contradições semelhantes à realidade urbana brasileira, como a segregação socioespacial, os desequilíbrios entre centro e demais áreas, a precariedade e a informalidade da moradia, entre outros.

A ocupação fragmentada é característica marcante do território, induzida pelo projeto da capital federal e realizada pelas ações de governos ao longo do tempo. Esse processo se iniciou antes da inauguração do Plano Piloto, seja com a permanência e posterior urbanização de algumas ocupações provisórias de trabalhadores, como a Candangolândia e o Núcleo Bandeirante (1956), seja com a implantação de cidades-dormitório, como Taguatinga (1958), Gama (1960) e Sobradinho (1962), que ampliaram as fronteiras da mancha urbana de Brasília.

A ocupação das áreas afastadas não decorreu do esgotamento dos núcleos centrais, mas, sim, das demandas por moradia, principalmente de baixa renda, atendidas, em grande parte, pelas iniciativas do próprio poder público. Em Brasília, constituem-se assim, desde muito cedo, regiões periféricas debilitadas, carentes de infraestrutura e de espaços qualificados, dependentes do centro (Plano Piloto). Hoje instituídas como regiões administrativas (RAs), as antigas cidades-dormitórios ou cidades-satélites consolidam a malha urbana dispersa e espraiada, assim como se tornaram os principais vetores do crescimento formal e informal.

Os NUIs manifestam-se em todo o território, sobretudo em áreas periféricas e contínuas aos tecidos das RAs, replicando as mesmas relações de dependência destas com a área urbana central. Ocorrem também em forma de áreas isoladas, onde a irregularidade se soma às condições mais precárias de infraestrutura, e avançam sobre áreas de proteção ambiental (APAs) e áreas de risco à população.

6. A adoção da denominação Brasília equivale ao Distrito Federal, e pode ser utilizada das duas formas para a área referente a todo o quadrilátero.

O processo de formação e a localização mais expressiva da informalidade da moradia urbana em Brasília revelam o constante deslocamento da população, usualmente posicionada às margens da cidade “por ações pontuais e improvisadas, ao sabor dos governantes e/ou das pressões de contingentes não incluídos em programas habitacionais para a população de baixa renda”⁷ (Paviani, 2011, p. 3).⁸

A segregação socioespacial enraíza a produção e o crescimento da informalidade, definida como “periferização planejada” por Paviani (2010). A expulsão dos mais pobres das áreas centrais reforça a lógica da valorização das áreas bem localizadas e centrais da cidade – processo também observado nas RAs, que inicialmente ofereciam opções de moradia de menor custo. A valorização imobiliária dessas regiões, ocorrida ou que vem ocorrendo, seja pela implantação de infraestrutura, equipamentos e empreendimentos, impulsiona a venda e a mudança para locais mais baratos e periféricos, constituindo novos territórios informais, sobretudo pela população em situação de vulnerabilidade social.

Os vazios intraurbanos das áreas mais consolidadas formam uma rica reserva financeira de terras semiurbanizadas de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap)⁹ e de outros especuladores privados. Nas últimas décadas, essas áreas foram ocupadas por classes média e alta, seja por meio de parcelamentos irregulares do solo para criação de condomínios horizontais, seja por meio de novas RAs projetadas, urbanizadas e vendidas pelo Estado ao mercado imobiliário para a construção de edifícios.

O modelo de crescimento já deflagrou, há mais de duas décadas, processos de conurbação com municípios vizinhos que reforçam a segregação socioespacial. Continua cabendo aos mais pobres a ocupação das bordas da mancha urbana e os desafios de encarar as distâncias e a baixa qualidade de infraestrutura e a falta de urbanidade desses espaços.

O resultado dessa conurbação observada nos últimos anos não é suficiente para contrapor a configuração espacial dominante de tecidos esparsos. Contudo, esse espaço descontínuo não rompe o caráter metropolitano de Brasília, confirmado pelas relações de dependência de postos de trabalho e serviços, principalmente. Além disso, as distâncias físicas entre os núcleos acentuam desigualdades socioeconômicas, espaciais e desequilíbrios no acesso aos equipamentos urbanos e às áreas qualificadas. Persiste, portanto, o descompasso entre as demandas urbanas e o planejamento e a gestão.

7. Vale destacar que a informalidade da moradia urbana em Brasília se revela em todos os segmentos sociais, não pode ser atrelada somente à baixa renda.

8. Artigo disponível em: <<https://bit.ly/3LCWmHJ>>.

9. Que assumiu a execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal a partir da Lei nº 5.871/1972.

2.1 Dimensão do problema

Os dados que permitem dimensionar o problema dos NUIs partem da Pesquisa NUI no Brasil. Explora-se aqui parte dos resultados do Polo de Brasília, especificamente a porção que compreende o Distrito Federal, onde se enquadram os PUIs, tipologia local de NUI, a qual receberá o enfoque deste capítulo. A pesquisa desenvolveu-se a partir de metodologia própria e teve como objetivos principais levantar, caracterizar e estimar as ocupações urbanas informais de interesse social.

Um conjunto de procedimentos iniciais permitiu a identificação e o mapeamento geral dos NUIs no Distrito Federal, que foram inicialmente subsidiados por algumas fontes principais, a exemplo dos seguintes documentos, conforme a seguir descritos.¹⁰

- 1) Documento Técnico Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal – 2006 (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal/Governo do Distrito Federal – Seduh/GDF), que serviu de parâmetro pela quantidade de dados referente às questões de irregularidade fundiária no Distrito Federal.
- 2) PDOT 2009-2012 (LC nº 803, de 25 de abril de 2009, atualizada pela LC nº 854, de 15 de outubro de 2012). O PDOT 2009-2012 institucionalizou, pela primeira vez, as áreas irregulares e informais nas estratégias de regularização fundiária (anexo II), as quais compreendem 35 Aris e 22 PUIs de interesse social.
- 3) Documento técnico do GDF – Enquadramento de Novas Informalidades – 2018 Seduh/GDF: teve como objetivo atualizar a informalidade no período pós-2009, com relação às ocupações não atendidas pelas estratégias de regularização do PDOT, detectando 435 ocupações irregulares, tanto em zona rural quanto em zona urbana, além de cinquenta lotes, destinados a equipamentos públicos objeto de parcelamento informal. Essa pesquisa mapeou os NUIs por meio de centroides apenas, sem delimitar as suas poligonais, incluindo tanto ocupações de baixa renda quanto as de média e alta.
- 4) Lei Complementar nº 951, de 25 março de 2019, definiu as novas áreas de especial interesse social (Aeis), compreendidas por: seis Aris, criadas devido ao surgimento de novas ocupações após a publicação do PDOT, reajustando o seu enquadramento nas estratégias de regularização fundiária do PDOT; e as zonas de interesse social (Zeis), que foram criadas para serem incluídas nas estratégias de oferta de áreas habitacionais do PDOT, com a maioria de suas poligonais sem ocupação.

10. Parte das informações estão disponibilizadas em bases georreferenciadas, por meio do Geoportal/Distrito Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/3K3xeJB>>.

Alguns desafios se interuseram para a consolidação de uma primeira versão do conjunto de NUIs, relacionados às informações conflitantes ou à desatualização das bases de informações. Um dos motivos se deve ao fato de as bases terem sido desenvolvidas em períodos diversos, o que gera, muitas vezes, imprecisão de dados (quantitativos, de localização, entre outros) ou de poligonais das áreas informais, por exemplo. Um problema específico se verificou no Documento Técnico Enquadramento de Novas Informalidades (2018), que não apresentava dados sobre a classificação de renda das populações dos NUIs levantados, não permitindo, *a priori*, destacar aqueles que pudessem ser considerados como de interesse social.

Logo, foi necessário o cruzamento de novos conjuntos de dados para a identificação das ocupações urbanas irregulares de interesse social. Para a filtragem da renda das ocupações e identificação dos NUIs de interesse social, foram utilizados os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD (2018), realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), a qual agrupou as RAs do Distrito Federal segundo a renda. Dessa forma, apenas os NUIs que se enquadram nos grupos 3 (média-baixa renda) e 4 (baixa renda), com renda domiciliar média de R\$ 3.101 e R\$ 2.472, respectivamente, foram considerados. O grupo 3 é composto pelas RAs de Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, SIA, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião. Já o grupo 4 é composto pelas RAs de Fercal, Itapoá, Paranoá, Recanto das Emas, SCIA-Estrutural e Varjão. No entanto, em certos casos, foi necessário considerar a tipologia das construções, os tamanhos dos lotes e a infraestrutura implantada de NUIs existentes que não estivessem elencados nos grupos anteriores. Além disso, algumas bases de dados incluíam núcleos informais que claramente apresentavam características rurais (agrovila, chácaras com algumas edificações), os quais, por interesse da Pesquisa NUI, foram excluídos.

Considerando todo o conjunto de informações e bases coletadas, puderam ser identificados e mapeados um total de 306 NUIs, que abrigam cerca de 11,6 mil domicílios (11% do total) ocupados por população de baixa renda. No âmbito da pesquisa, sobre esse conjunto, foram aplicadas variáveis com o objetivo de identificar características gerais dos NUIs, procedimento metodológico adotado que objetivou classificar as tipologias comuns de NUIs nos diferentes polos. Essas variáveis permitiram sistematizar as características referentes ao tipo da ocupação, ao número de domicílios, ao tempo de estabelecimento, à contiguidade urbana e à infraestrutura existente, bem como às restrições urbanísticas, fundiárias, ambientais e aos riscos (geológicos, deslizamento, alagamentos, proximidade com linhas de alta tensão ou rodovias, solo contaminado, entre outros). Os resultados completos podem ser vistos no capítulo 3 deste livro, no entanto, cabe aqui destacar algumas informações e dados principais que permitam compreender as suas essenciais características no âmbito do Distrito Federal.

Em Brasília se observam núcleos informais que reproduzem algumas características físicas do seu entorno regular. No geral, predominam as ocupações informais na forma de loteamentos clandestinos ou irregulares (94,12%), com larga vantagem sobre as demais tipologias (favelas, conjuntos habitacionais ou distritos), onde o estabelecimento da maioria (65,36%) se deu há dez anos ou mais. O traçado urbano, em maior parte, revela condições favoráveis de acessibilidade: mais de 35% possuem padrão semelhante ao da cidade regular e mais de 51% contam com um traçado estruturador do espaço. De forma análoga, mais de 80% dos lotes se encontram com definições claras de seus limites e existe distanciamento entre as construções. Mais de 80% das construções seguem um padrão popular, em contraponto a um percentual bem menor de edificações precárias, 3,27%. No que se refere à infraestrutura, 83% dos NUIs, aproximadamente, contam com infraestrutura parcial e menos de 1% foi identificado como área precária em atendimento de redes. Com relação à localização dos núcleos, variável de maior interesse para este capítulo, as características serão exploradas mais adiante.

2.2 A constituição da informalidade

A consolidação do espaço urbano no Distrito Federal se deu sob a égide de um modelo concentrador, capitaneado pelo governo, ator principal da organização do território. O poder público exerceu, desde a transferência da capital, um papel controlador das iniciativas oficiais de urbanização e exclusivamente detentor da promoção do parcelamento regular e formal até o Plano Diretor do Distrito Federal de 1992. Esse cenário não impediu a ocupação segregada, espacial e social, bem como a produção informal da moradia e o parcelamento clandestino de terras, dentro e fora do quadrilátero. Pelo contrário, a segregação socioespacial pode ser compreendida como uma das resultantes dessa forma de atuação da administração pública e da gestão do território.

Segundo Ferreira e Steinberger (2005), no modelo de gestão que contribuiu para a formação urbana de Brasília, podem ser identificadas duas dimensões geopolíticas, consolidadas em dois momentos, que compuseram as decisões territoriais, conforme a seguir descrito.

- 1) A *concepção ideal*, que se refere ao controle estatizante sobre o uso e a ocupação do solo, no sentido de preservar, a todo custo, os ideais modernistas da idealização da capital federal e de impor uma espécie de oposição à urbanização tradicional. Perdurou nas primeiras duas décadas e foi amparada por diferentes leis e ações, aqui cabendo maior destaque para:
 - a) *a instituição do monopólio estatal da terra*, com a criação da Novacap¹¹ pela Lei nº 2.874/1956, que proibiu a alienação das terras; e

11. Novacap ou Companhia Urbanizadora da Nova Capital. Posteriormente, foi criada a Terracap, restando à Novacap a atribuição de executar obras e serviços de urbanização (Lei nº 5.871/1972).

- b) *o processo de desapropriação de todas as terras pertencentes a particulares*, Decreto-lei nº 203/1967 e Decreto nº 636/1967, entre outras iniciativas e instrumentos,¹² como, por exemplo, a criação das cidades-satélites, a partir de 1956, já mencionada.
- 2) *O ajuste à realidade*, que concerne à abertura (aos vários agentes) para a privatização do território, marcado pelo crescimento dos movimentos de pressão por autonomia (formal ou informal) para novas formas de ocupação do território. Marcado pela instituição do primeiro plano diretor voltado a toda a área do Distrito Federal, Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (Peot), em 1978, outros diversos instrumentos foram instituídos, destacando-se:
 - a) *a regularização ou a desconstituição de parcelamentos urbanos* implantados sob a forma de loteamentos ou condomínios, Lei nº 54/1989, devido à alta incidência de condomínios nas áreas rurais, no entanto, ainda sob uma visão bastante restrita de regularização; e
 - b) *a possibilidade de parcelamento do solo de iniciativa privada* pelo PDOT, em 1992.

A primazia do Estado sobre a propriedade da terra ainda persiste, no entanto, com as mudanças de rumo a partir de 1978, assume-se, de fato, a privatização do território e novas formas de produção do espaço, que atendem a interesses diversos¹³ (empreendedores imobiliários, construção civil, agentes parceladores) e à classe média principalmente (Ferreira e Steinberger, 2005). A informalidade não foi refreada por esse processo, produzida tanto pela demanda de moradia de baixa renda não atendida integralmente quanto pela demanda das faixas de renda média (e até maiores) por espaços mais bem localizados, também não atendidas por mecanismos de controle do Estado. O parcelamento clandestino, irregular de terras públicas e não desapropriadas avançou sobre áreas dentro e fora do Distrito Federal, assim como a precariedade.

O monopólio estatal de terras não foi eficiente em exercer o controle fundiário efetivo, em muito decorrente dos processos de desapropriação das áreas do quadrilátero, que esbarraram em vários entraves, gerando um mosaico de terras (entre desapropriadas, desapropriadas em comum e particulares), com frequência, de difícil distinção, situação dominial frágil e registros cartorários precários (Jatobá, 2016).

O início da constituição do Distrito Federal teve como um de seus marcos a determinação do governo federal para desapropriação integral de todas as terras

12. Ferreira e Steinberger elencam e aprofundam uma série de outros instrumentos afetos às duas dimensões. Aqui, os destaques foram dados àqueles de maior interesse para este trabalho.

13. Paviani (2009) discorre e se aprofunda sobre os atores da dinâmica urbana no Distrito Federal.

inseridas no quadrilátero, que também definia os custos envolvidos e os procedimentos para agilização do processo. Para tanto, foram mapeadas e atualizadas, àquela época, as informações fundiárias sobre esse conjunto territorial constantes do Cadastro dos Imóveis Rurais Primitivos do Novo Distrito Federal. No entanto, na prática, os processos esbarraram em alguns problemas, conforme a seguir descritos.

- 1) Apesar das determinações e instruções para a agilização e simplificação dos processos, foram necessárias várias e diferentes formas de proceder com os ritos da desapropriação, como transferência direta, comercialização de gleba, compromisso de compra e venda e os casos da desapropriação em comum.
- 2) Muitas glebas não foram adquiridas integralmente.
- 3) Identificação de duplicidade de matrículas e registros em diferentes comarcas.
- 4) Imprecisão dos tamanhos das glebas e incompatibilidades com seus registros (Oliveira, 2008).

Conforme os dados da Terracap, 51,36% das terras foram integralmente desapropriadas, estando em propriedade do Distrito Federal ou da União; 8,53% são terras desapropriadas em comum, onde o imóvel possui domínio compartilhado entre particular e poder público sem que necessariamente as glebas estejam demarcadas em campo;¹⁴ 6,83% ainda estão em processo de desapropriação; e 33,28% permaneceram como propriedade particular (Oliveira, 2008; Jatobá, 2016).

Ocorre que, mesmo sobre as bases com fragilidades fundiárias, em que ainda hoje se observa que quase metade das áreas têm algum tipo de embaraço do processo de transferência de domínio, o governo local estabeleceu o controle sobre a propriedade de terras, com o parcelamento urbano como o principal mecanismo de poder sobre o território até o PDOT 1992. Este último, por sua vez, abriu a possibilidade de cadastramento para loteamentos implantados, e os levantamentos realizados que se seguiram à abertura, em 1995, deram conta de 529 loteamentos (Malagutti, 1999). Cabe complementar que esses primeiros loteamentos identificados para cadastro se enquadram em categorias de parcelamento clandestino,¹⁵ em áreas urbanas e rurais, onde a visão ainda bastante restrita da regularização habilitou apenas 232 casos para a abertura de processos.

14. Essa forma foi justificada pela necessidade de restringir a venda de terras no âmbito do Distrito Federal, para que posteriormente o governo pudesse adquirir essas glebas, segundo Oliveira (2008).

15. Malagutti (1996) utiliza a terminologia clandestino para se referir aos parcelamentos de solo no formato de condomínios fechados, que surgiram no Distrito Federal a partir da década de 1970, à revelia da legislação vigente à época. Defende que essa terminologia foi propositalmente escolhida, em detrimento do termo irregular, pois entende que o que diferencia um parcelamento clandestino de um irregular é a aprovação efetuada pelo poder público. Segundo ela, os loteamentos e os desmembramentos tornam-se legais quando aprovados pelo poder público, executados segundo a respectiva aprovação e registrados no cartório imobiliário competente. Quando aprovados, mas executados em desacordo com a legislação, devem ser considerados irregulares; e quando implantados sem a devida aprovação, devem ser considerados clandestinos (Freitas, 2013).

A proliferação da urbanização clandestina (e informal precária) não tem causa única, mas, em muito, decorre do monopólio governamental, que não atendeu às demandas locais. Pesa sobre o poder público a decisão de ter mantido em estoque terras públicas aptas à urbanização em vez de promover áreas regularmente parceladas e oferecê-las aos diferentes estratos sociais. No mínimo, os erros que podem ser apontados nas decisões governamentais são: a falência do modelo estatizante; o represamento da demanda por moradia, que empurrou a população para a irregularidade e informalidade; e a demora (32 anos) em abrir as possibilidades de parcelamento a terceiros, aumentando a capacidade de oferta.

Importante destacar que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) determinou, pela primeira vez, as eleições diretas em Brasília. Até ali os governadores eram indicados diretamente pela Presidência da República, e a primeira eleição se deu em 1990. Esse momento coincide com a intensificação do crescimento da mancha urbana e da informalidade, bem como o lançamento de empreendimentos imobiliários, muitas vezes desconectados do planejamento urbano e em áreas não apropriadas sob aspectos urbanísticos e ambientais, como barganha política eleitoreira. Época que também deflagra, muitas vezes, a inação sobre a atuação de grileiros e parceladores clandestinos, que consolidaram a informalidade como prática comum nas diferentes faixas de renda.

Uma característica expressiva da informalidade da moradia no Distrito Federal é sua incidência nas diferentes camadas de renda. No levantamento realizado pela PDAD 2013, é possível identificar que entre as RAs de maior renda (alta e média alta) existem algumas com alto índice de informalidade, como Vicente Pires (90,5%), Jardim Botânico (90,0%) e Sobradinho II (64,5%). Áreas que se equiparam, em incidência de informalidade, às RAs dos estratos de rendas média-baixa e baixa, a exemplo de Itapoã (93,55%), Fercal (91,33%) e SCIA-Estrutural (83,33%),¹⁶ regiões que se originaram de ocupações irregulares que estão em fase de regularização (Jatobá, 2016).

Sem dúvida, as dificuldades econômicas e sociais de acesso ao mercado formal afetam especialmente as camadas mais pobres no Distrito Federal. Como visto, a terra regular e urbanizada é escassa e encontra-se sob condições normativas rígidas. Representa, ainda, um custo alto e resulta, portanto, em expressivo contingente populacional não atendido pela cidade formal. Importante destacar que, além da produção da informalidade ocorrer nas bordas periféricas das RAs e em áreas es-

16. A PDAD classifica as RAs em quatro categorias ou conjuntos, de acordo com a renda média encontrada em Brasília. Grupo 1 (alta renda): Plano Piloto, Jardim Botânico, Lago Norte, Lago Sul, Park Way e Sudoeste/Octogonal; grupo 2 (média-alta renda): Águas Claras, Candangolândia, Cruzeiro, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Sobradinho II, Taguatinga e Vicente Pires; grupo 3 (média-baixa renda): Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, SIA, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião; grupo 4 (baixa renda): Fercal, Itapoã, Paranoá, Recanto das Emas, SCIA-Estrutural e Varjão.

parsas das zonas de expansão urbana ou zona rural, esse movimento avança sobre cidades vizinhas, que conformam o conjunto metropolitano de Brasília. O solo a menor custo e menos normatizado nos municípios limítrofes também serviu de polo atrator, apresentando-se como alternativa habitacional formal e informal para parte da população.

Como mencionado, o território fragmentado é marcado por grande dependência das regiões centrais, sobretudo no que diz respeito aos postos de trabalho. Segundo a PDAD 2018, 41% da população economicamente ativa do Distrito Federal trabalha na região do Plano Piloto, contrastando com os 8,3% que trabalham em Taguatinga e os 6,3% em Ceilândia, as duas regiões com maior oferta de empregos, além do Plano Piloto. Ressalta-se que, nos conjuntos de RAs de média-baixa e baixa renda, onde o índice de informalidade é muito alto, como apresentado, aproximadamente 30% trabalham no Plano Piloto e percorrem mais de 25 km diariamente para isso. A dinâmica da produção da informalidade, que em muito resulta dos modelos de controle fundiário e da escassez de oferta, se reflete nas características físicas, tipológicas e de localização com relação à malha urbana formal, das ocupações informais, como se verá mais adiante.

Em síntese, o cenário de consolidação e crescimento da informalidade em Brasília representa o acirramento da segregação socioespacial e das relações de dependência de postos de trabalho concentrados na área central, agravadas pelas grandes distâncias a serem percorridas em precárias condições de mobilidade urbana. Especialmente os núcleos mais isolados no território, que são parte considerável do conjunto da informalidade, encerram desafios concretos à regularização fundiária, por exemplo, como reintegrar essas áreas à cidade formal e constituir a garantia de direitos básicos e cidadania, especialmente à população moradora de baixa renda. Além disso, as condições de isolamento facilitam o crescimento descontrolado da mancha urbana, e o processo não contido retroalimenta o surgimento de novas áreas ou núcleos isolados, em resposta às demandas habitacionais.

3 O TRATAMENTO DOS NÚCLEOS INFORMAIS E ISOLADOS SEGUNDO A PESQUISA NUI E O TRATAMENTO DADO PELO PDOT 2009-2012

O PDOT 2009-2012¹⁷ definiu os NUIs como áreas de regularização, classificadas entre as características de renda, como previsto na legislação federal: áreas de regularização de interesse social e áreas de regularização de interesse específico. Ainda especifica uma categoria exclusiva para as áreas isoladas, os parcelamentos urbanos isolados, também classificados entre interesse social e específico, como se verá adiante.

17. PDOT de 2009, revisado em 2012, LC nº 803, de 25 de abril de 2009, com alterações decorrentes da LC nº 854, de 15 de outubro de 2012.

A classificação dessas diferentes categorias de informalidade pode significar, por um lado, o reconhecimento do planejamento urbano sobre a diversidade da dinâmica da informalidade e dos desafios para a urbanização ou regularização, seja em função das bases fundiárias herdadas do modelo inicial de gestão do território, seja em função do contínuo crescimento e surgimento da informalidade, que avança sobre as áreas de proteção e de risco à população. Entretanto, ainda recaem sobre a classificação destacada dos núcleos urbanos isolados questões que deixam em aberto os critérios para sua definição, identificação e instrumentos para a sua regularização.

As seções seguintes têm como intuito compreender e colocar em discussão a criação de uma categoria específica para os NUIs isolados ou PUIs no Distrito Federal. Pretende-se entender em que medida a tipologia compreende o conjunto real de núcleos urbanos isolados. Esse conjunto representa também uma série de desafios para a regularização fundiária, principalmente no sentido de integrar essas ocupações à malha urbana formal, já que, por natureza, tratam de ocupações desconectadas. Antes de enfrentar os desafios da regularização em si, há um conflito prévio que é a própria classificação ou enquadramento nas categorias criadas pelo próprio planejamento urbano.

3.1 Identificação e tipologia PUI

A definição de parcelamentos urbanos isolados, elaborada durante o processo de revisão do PDOT 2009-2012, estabeleceu como características principais as ocupações irregulares do solo com características urbanas e situadas em zona rural.¹⁸ Conforme o art. 118, item III: “Parcelamento Urbano Isolado: aquele com características urbanas implantado originalmente em zona rural, classificado como Zona de Urbanização Específica, nos termos do art. 3º da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979”.

Em período que precedeu o PDOT 2009-2012, as ocupações urbanas informais foram agrupadas em cinco regiões ou poligonais, denominadas setores habitacionais, por meio de leis específicas da década de 1990, para efeito de estratégias de regularização, que não chegaram a se efetivar naquele momento. Com o crescimento da informalidade e o surgimento de diversos outros NUIs, já no período de elaboração do PDOT 2009-2012, a estratégia dos setores habitacionais foi consolidada e ampliada, enquadrando novas áreas.

Os setores habitacionais passaram a agrupar NUIs e áreas livres adjacentes, na maior parte dos casos, objetivando a facilitação da regularização fundiária, partindo dos seguintes princípios e diretrizes, conforme a seguir descrito.

18. Segundo o zoneamento definido pelo PDOT 1997 – LC nº 17, de 28 de janeiro de 1997.

- 1) Atendimento do percentual de áreas públicas, uma vez que a maioria dos NUIs apresentava, em sua poligonal, uma ocupação bastante adensada e sem reserva de terras para tal. Os setores habitacionais foram criados, portanto, contendo não só as poligonais dos NUIs, mas também áreas remanescentes, tanto de domínio público quanto de particulares, que poderiam servir para equipamentos públicos e/ou áreas verdes.
- 2) Os setores habitacionais poderiam ser tratados, em diversos momentos dos processos de regularização, como uma única ocupação, permitindo-se, assim, estudos ambientais e urbanísticos conjuntos, além de projetos de infraestrutura urbana que conectassem os NUIs entre si e com a malha urbana regular do Distrito Federal. Essa visão poderia estabilizar o avanço de redes de infraestrutura fragmentadas, bem como sistema viário insuficiente, ou mesmo conexão desses territórios no âmbito das estratégias de planejamento urbano do território como um todo.

Como visto, o principal objetivo da consolidação dos setores habitacionais consistia na regularização fundiária urbana, o que levou à inclusão e transformação dessas áreas, que incidiam nas zonas rurais, em zonas urbanas dentro do zoneamento redefinido pelo PDOT 2009-2012. Inclusive, é importante destacar que, considerando o histórico de instrumentos legais criados para solucionar a questão das ocupações irregulares no Distrito Federal, percebe-se que a estratégia de novos setores habitacionais foi a primeira articulação em prol da regularização das grandes manchas urbanas irregulares nesse território.

Apesar disso, essa estratégia não abrangeu a totalidade da informalidade em suas diferentes manifestações. Ainda restavam diversas ocupações com características urbanas, espalhadas pelo território do Distrito Federal, as quais encontravam-se isoladas tanto dos setores habitacionais quanto da cidade formal. A partir de então, definiram-se os 22 PUIs, pelo PDOT 2009-2012, mas outros, com características morfológicas e de localização semelhantes no âmbito do território, permaneceram como ocupações sem nenhuma classificação, tampouco foram objeto de algum instrumento específico que considerasse sua regularização ou mesmo sua desconstituição.

Importante ressaltar alguns avanços iniciais no sentido de melhor se definirem as características para a identificação dos PUIs. O estudo de Enquadramento de Novas Informalidades (Distrito Federal, 2018) mapeou 435 ocupações, levantadas a partir de metodologia específica,¹⁹ utilizando-se critérios como a compatibilidade (avaliação da relação dos lotes ocupados entre si no conjunto da ocupação) ou quanto ao impacto

19. A metodologia da pesquisa apresentada baseou-se no tripé: i) identificação por sensoriamento remoto e vistorias técnicas; ii) caracterização do passivo implantado; e iii) análise do impacto ao planejamento territorial. Foram mapeadas, portanto, 435 ocupações (com área menor que 2 ha em zona rural mais terrenos não registrados em zona urbana), somadas a mais cinquenta lotes destinados a equipamentos públicos comunitários irregulares.

sobre o planejamento territorial. Esses filtros permitiram extrair as ocupações com índice mínimo de adensamento que as caracterizasse como um aglomerado urbano. No entanto, os resultados para os PUIs não foram publicados ainda.

Recentemente, a LC nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb),²⁰ atualizou as áreas para as estratégias de regularização e praticamente não modificou o conjunto de PUIs que já eram reconhecidos. Criou as figuras do parcelamento urbano isolado de interesse social (PUI-S) e do parcelamento urbano isolado de interesse específico (PUI-E). Continuam arrolados 22 núcleos informais classificados como PUIs, dezoito dos quais coincidem com as ocupações que já eram classificadas como parcelamentos urbanos isolados pelo PDOT 2009-2012 e quatro foram incluídos,²¹ os quais substituíram quatro excluídos²² da tipologia. O novo instrumento legal praticamente não modificou o conjunto oficial de PUIs.

A Pesquisa NUI, como já introduzido, identificou 102 núcleos isolados que decorreram da reunião das bases de informação levantadas na pesquisa, já citadas, considerando as características urbanas (em áreas rurais ou urbanas), de parcelamento informal e da situação de descontinuidade com os tecidos ou de isolamento em referência à malha urbana consolidada.

Essa classificação de um conjunto maior de NUIs e núcleos isolados no âmbito da pesquisa contextualiza inicialmente parte da problematização aqui levantada. Ou seja, de que existe um descompasso entre o que está sendo considerado PUI no âmbito do planejamento urbano e as características atuais da ocupação do território do Distrito Federal, como será mais bem aprofundado adiante no texto. Observa-se que as ocupações isoladas estão distribuídas no território e localizadas em dezessete RAs do Distrito Federal, com as quantidades mais expressivas no Paranoá (22), em Planaltina (dezessete) e em Ceilândia (quatorze), que, em parte, coincidem com a classificação de faixa de renda por RA identificada pela PDAD 2018, grupos 3 e 4.

As 102 ocupações caracterizadas como isoladas levantadas pela equipe da Pesquisa NUI estão inseridas: 86 em zona rural; e dezesseis em zona urbana, considerando o zoneamento definido pelo PDOT 2009-2012. Do total de NUIs em condições de isolamento da malha, a maior parte encontra-se em zona rural. Essa constatação indica que há um padrão de continuidade do processo de surgimento dos núcleos isolados em zona rural, o que originalmente motivou a criação do instrumento e o reconhecimento dos 22 PUIs oficiais, como mostra o mapa 1.

20. Altera o PDOT 2009-2012 e foi aprovada pelo Decreto nº 42.269, de 6 de julho de 2021.

21. Jardim Oriente; Residencial Monte Verde, Projeto Integrado de Colonização Alexandre Gusmão (Picag), gleba 4, parcela 491; Morada Quintas do Campo; e o Núcleo Urbano Incra 9.

22. Las Vegas, Morada dos Pássaros, Chácaras do Pulador e Bunitis/Adiel.

MAPA 1

Localização dos núcleos isolados e o zoneamento do PDOT 2009-2012

Elaboração das autoras.

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

O padrão de dispersão da informalidade sobre o território tem como uma das principais consequências a incidência sobre áreas com restrições à ocupação ou algum tipo de proteção ambiental. O território do Distrito Federal, principalmente na região do entorno do Plano Piloto e nos limites do quadrilátero, compreende um conjunto expressivo de recursos naturais protegido por diferentes instrumentos, sobre o qual muitos PUIs se localizam, o que pode representar maiores desafios à regularização ou à urbanização das áreas. Os mapas 2, 3 e 4 mostram a sobreposição dos PUIs em áreas de preservação permanente (APPs), APAs e áreas de proteção de mananciais (APMs).

**MAPA 2
PUI sobre APP**

Elaboração das autoras.

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

MAPA 3
PUI sobre APA

Elaboração das autoras.

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

MAPA 4
PUI sobre APM

Elaboração das autoras.

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

Em relação às áreas de risco, com base no zoneamento ecológico-econômico (ZEE), para os riscos por erosão, e no relatório do Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal (PDDU-DF) 2008 para as áreas alagadiças, verificou-se que: i) 78 não possuem risco, no entanto, incidem em áreas com ressalvas sobre a necessidade de monitoramento após a execução das obras de drenagem pluvial e pavimentação; ii) 23 possuem risco de perda de solo por erosão, classificados pelos tipos de risco (3 – risco médio; 4 – risco alto; e 5 – risco muito alto); e iii) um está tanto em área com risco de alagamentos localizados quanto com risco de perda de solo por erosão.

No tocante ao tipo de traçado urbano, assim como a maioria dos NUIs levantados e analisados no Distrito Federal (mais de 90%), os PUIs se apresentam com características de parcelamentos irregulares ou clandestinos e traços de isolamento em relação ao território urbano formal. Apresentam, majoritariamente, ocupações residenciais e situam-se, em grande parte, em regiões que resguardam aspectos rurais, apesar de as atividades ali presentes não expressarem relação direta com a ruralidade do entorno imediato.

3.2 Análise comparada da identificação de NUIs isolados: PDOT 2009 e Pesquisa NUI

A diferença entre PUIs oficiais e núcleos urbanos isolados levantados pela pesquisa desperta dúvidas sobre os possíveis motivos para o não enquadramento dessas áreas nas estratégias de regularização, nem como parcelamentos urbanos isolados, nem como áreas de regularização de interesse social ou específico. O intervalo decorrido entre o PDOT 2009-2012 e a identificação dos núcleos urbanos isolados no âmbito dos trabalhos de campo e das análises de bases documentais da pesquisa, realizados entre janeiro de 2020 e março de 2021, não explica, na totalidade, a discrepância entre os números.

FIGURA 1
Núcleo urbano isolado: exemplo 1

1A – 2014

1B – 2020



Fonte: Google Earth Pro.
Elaboração das autoras.

O que se observa, portanto, é a incidência de vários núcleos informais destacados do tecido urbano e que não se enquadram nas categorias de áreas de regularização urbana, Aris, Arine ou setores habitacionais, assim como não estão sendo considerados PUIs. Estão fora das estratégias de regularização previstas pelo planejamento urbano. A dinâmica de expansão ou adensamento dos núcleos isolados certamente é semelhante às áreas informais em meio ao tecido urbano ou, talvez, até mais intensa, em função do afastamento da cidade. Ou seja, a situação de nenhum enquadramento nas categorias de informalidade e, por consequência, da não ação por parte do poder

público, no sentido de regularizar ou destituir a ocupação, pode levar ao agravamento das situações. As figuras 1 e 2 mostram núcleos urbanos isolados identificados pela pesquisa e seu crescimento em breves intervalos temporais. Ambos já eram existentes quando da elaboração ou revisão dos instrumentos referentes aos PUIs.

FIGURA 2

Núcleo urbano isolado: exemplo 2

2A – 2011

2B – 2020



Fonte: Google Earth Pro.
Elaboração das autoras.

Analisando o conceito definido para o PUI, identificam-se algumas lacunas que podem conduzir às dificuldades de enquadramento da área informal como tal. Como visto no que foi estabelecido em lei, dois aspectos específicos se colocam como condição para o reconhecimento do PUI: possuir características urbanas; e estar situado em zona rural. Sobre o primeiro aspecto, destaca-se que o conceito deixa em aberto o entendimento sobre o que se define como urbano. Não estabelece atributos tais como traçado, tipologias construtivas ou densidade. Quanto ao segundo quesito, observa-se que, como já mencionado, a criação de setores habitacionais, que passou a abranger as ocupações informais para regularização (Aris e Arines), promoveu a alteração de zoneamento de rural para urbano. Se valesse, portanto, esse critério de classificação dos PUIs, diversas ocupações urbanas informais à época poderiam ter sido assim consideradas para enquadramento em tais classificações. Além disso, o emprego do termo “isolado” se aplica exclusivamente à denominação da tipologia. Para o qual

também não se esclarecem quais condições de deslocamento ou afastamento da malha configuram o parcelamento urbano isolado.

As análises aqui procedidas, com o intuito de sistematizar as lacunas sobre a identificação e o enquadramento dos núcleos urbanos isolados, estão baseadas nos estudos comparativos entre os achados da pesquisa – áreas que atenderiam aos critérios para serem classificadas como PUI e, no entanto, não o foram – e a classificação oficial PUI pelos instrumentos legais do Distrito Federal, assim como suas características, levando-se em consideração, ainda, a dinâmica da informalidade no território. A figura 3 ilustra um PUI, classificado pelos instrumentos legais, e um núcleo informal isolado de interesse social, identificado pela pesquisa, em condições similares de localização e situação próxima ao primeiro, que não foi considerado um PUI.

FIGURA 3

PUI Granja Modelo I, ao lado da ocupação denominada XXI-01-M1, às margens da rodovia DF-251 (2018)



Fonte: Google Earth.
Elaboração das autoras.

Duas hipóteses que podem ser inicialmente levantadas sobre a não identificação de determinados núcleos isolados como PUIs relacionam-se às origens de

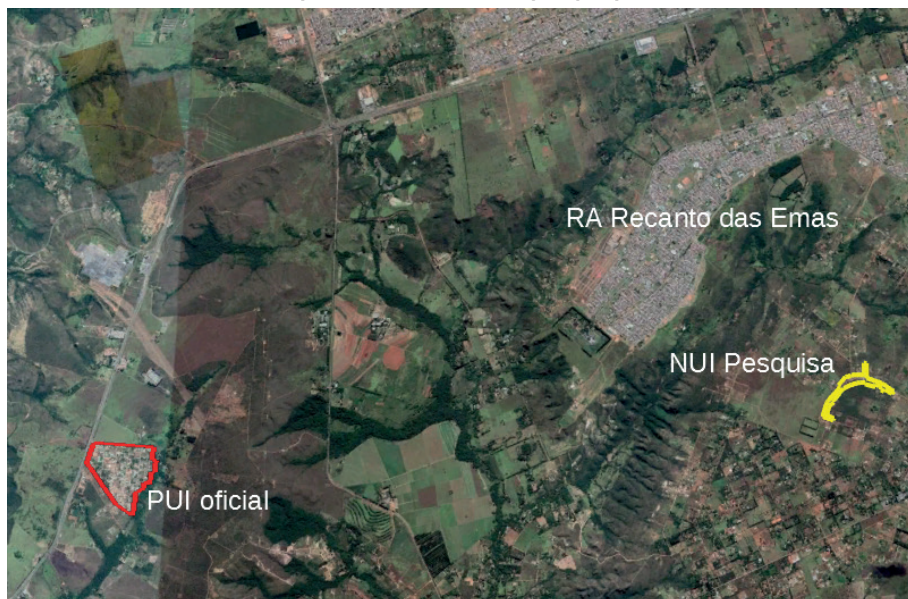
parte dos núcleos isolados e ao histórico de ocupação bastante vinculado ao meio rural, tanto no que diz respeito ao uso do solo quanto às questões de densidade, conforme a seguir descrito.

- 1) Em que pese o crescimento e as características atuais urbanas, pode prevalecer, em alguns casos, o entendimento do núcleo como de uso do solo e atividades predominantemente rurais, para os quais, nessa interpretação, não se aplicariam fundamentos que pudessem subsidiar a transformação de zona rural para zona urbana, pelo instrumento legal do zoneamento. Em muitos casos, trata-se de núcleos cujas atividades eram complementares às áreas rurais nas suas proximidades, como pequenos comércios e serviços, residência de mão de obra local, entre outros. Dessa forma, originaram-se não propriamente como ocupação urbana, mas, sim, como um complemento à atividade rural.
- 2) De forma análoga, um segundo aspecto orienta-se às características do porte da ocupação e da densidade mínima, não tratados na definição legal de parcelamento urbano isolado, como visto. Como não existem parâmetros claros de densidades populacional e construtiva ou de dimensões da poligonal no conceito legal que estabelece o PUI, a ocupação mais dispersa e menos adensada que a média das áreas urbanas de parte dos núcleos isolados, os associam às tipologias rurais, mesmo que, na prática, as dinâmicas ali sejam urbanas ou funcionem como núcleos-dormitório para os trabalhadores das diferentes RAs ou cidades da área metropolitana. Por seu turno, observaram-se, em alguns casos, núcleos de maiores dimensões ou porte populacional, que foram incorporados ao conjunto oficial de PUIs, enquanto outros núcleos informais menores, muitas vezes próximos, não foram enquadrados nessa categoria.

O olhar mais apurado sobre o conjunto de núcleos isolados levantados pela pesquisa, analisados de forma paralela aos PUIs oficiais, permite levantar outras hipóteses, conforme a seguir descritas.

- 1) Sobre as condições de isolamento da malha, há casos em que núcleos mais distantes foram classificados como PUIs, enquanto núcleos do entorno desses, porém mais próximos do tecido urbano, não o foram, conforme a figura 4. Pressupõe-se, portanto, que as distâncias mínimas entre núcleo e perímetro da malha urbana estariam sendo consideradas em algumas situações. Nesse caso, cabe também levantar a questão sobre o motivo que levaria ao não enquadramento dessas ocupações mais próximas ao tecido urbano em outras categorias de áreas informais para regularização, como Aris, Arine ou setores habitacionais.

FIGURA 4
PUI oficial mais distante que o núcleo identificado pela pesquisa, destacado da malha (2021)



Fonte: Google Earth.
Elaboração das autoras.

- 2) As condições de precariedade da ocupação, para os casos de núcleos isolados não classificados como PUI-S (interesse social), tanto do ponto de vista de infraestrutura ou de construção, estado de conservação e segurança das moradias quanto da perspectiva do grau de consolidação do loteamento, podem estar sendo consideradas como temporárias ou provisórias, para as quais haveria alguma expectativa de iniciativas de remoção. Mesmo que as características da ocupação, no que diz respeito ao traçado ou à localização não sejam tão discordantes, como ilustrado na figura 5.

FIGURA 5
Comparação das características físicas dos núcleos isolados (2021)



Fonte: Google Earth.
Elaboração das autoras.

- 3) A localização sobre APAs ou risco pode representar fator impeditivo à definição de alguns dos novos parcelamentos urbanos isolados na perspectiva da regularização. No entanto, importa destacar que, como apresentado anteriormente nos mapas 2, 3 e 4, alguns desses parcelamentos já incidiam em áreas de proteção.

- 4) Ainda que essas ocupações atendam aos critérios de definição de parcelamento urbano isolado, como situação de isolamento no território e localização em zona rural, a condição de afastamento do núcleo, agravada por grandes distâncias ou dificuldades de acesso, pode apresentar alguma resistência para a classificação do PUI com vista à regularização. Núcleos em áreas muito isoladas ou muito distantes das malhas urbanas das RAs poderiam representar, diferentemente dos demais, maiores dificuldades de integração aos serviços, à infraestrutura e aos equipamentos urbanos.

3.3 Considerações sobre o tratamento dos PUIs no Distrito Federal

As análises procedidas permitiram identificar alguns dos principais conflitos e desafios para o levantamento, a identificação e a classificação dos parcelamentos urbanos isolados. Pondera-se que as inconsistências e o limbo formado por núcleos não enquadrados fragilizam as chances de regularização ou invisibilizam áreas não inseridas nas demais classificações para os demais NUIs do Distrito Federal e suas estratégias de regularização fundiária. Entende-se que seja muito necessário reafirmar a categoria PUI, se for esse o caso, por meio de critérios claros para a sua definição e de estratégias que consolidem e justifiquem a sua criação como instrumento de regularização fundiária.

Em síntese, podem ser apontadas as seguintes considerações sobre as dificuldades de identificação ou classificação de núcleos isolados como PUIs.

- 1) Supõe-se que a compacidade e as dimensões das ocupações urbanas isoladas no território tenham sido os critérios determinantes para a definição dos 22 parcelamentos urbanos isolados reconhecidos pela legislação e pelo planejamento urbano do Distrito Federal. No entanto, existe um descompasso entre o que a legislação define como PUI, seja de interesse social, seja específico, e aquilo que se encontra no território referente a núcleos urbanos informais destacados das malhas urbanas, conforme o levantamento da pesquisa identificou. Percebe-se, portanto, que a classificação oficial de PUI não está exclusivamente relacionada ao isolamento no território ou ao zoneamento, mas, sim, que foram utilizados outros critérios de classificação, os quais não estão claros quando investigadas as bases de dados oficiais do governo do Distrito Federal. Entende-se que existem imprecisões na definição do PUI que poderiam ser mais evidentes ou deveriam ser explicitadas pelo próprio GDF, para efeito do melhor enquadramento das áreas para regularização ou para demais ações governamentais, em benefício dos moradores, pelo direito à moradia, à cidade e à segurança das ocupações.

- 2) Essa imprecisão leva a um conjunto grande de áreas informais sem classificação, que podem contribuir para o crescimento e o adensamento desordenados, internos aos núcleos ou externos; a precarização; e os desgastes sociais e ambientais. As figuras 1 e 2 destacam núcleos urbanos isolados identificados pela pesquisa e seu crescimento expressivo em curtos intervalos. Observou-se, ainda, que alguns PUIs encontram-se muito próximos a malhas urbanas consolidadas, ou mesmo situam-se próximos a outras ocupações informais, as quais poderiam também ser enquadradas em outras estratégias de regularização estabelecidas pela legislação no Distrito Federal, como os setores habitacionais.
- 3) Ainda que a regularização fundiária possa representar grandes dificuldades para os núcleos isolados, os maiores desafios parecem ser a própria identificação ou o próprio enquadramento nas categorias PUI ou demais. Além disso, em que pese a necessidade de revisão das leis de zoneamento, de zona rural para urbana, como um pré-requisito para a Reurb do PUI, também não estão claras, no âmbito do planejamento urbano, as estratégias específicas para a regularização dos núcleos isolados.

O instrumento do parcelamento urbano isolado, que estabelece uma, entre outras, categorias de áreas para a regularização, ainda que represente o reconhecimento das diversas manifestações da informalidade urbana e suas especificidades para a regularização, ainda não se comprovou efetivo. Os critérios para sua definição não são claros e resultam em um conjunto expressivo de NUIs que não se enquadram nessa categoria, como pôde ser verificado na pesquisa. Dessa forma, trata de maneira diferente áreas com características semelhantes, e assim pode privilegiar o conjunto de PUIs oficiais em detrimento de ocupações não reconhecidas.

Vale debater os riscos de uma instrumentalização excessiva ou diferenciação detalhada das áreas, haja vista que tais ações podem mais gerar dúvidas e confundir o corpo técnico e os demais envolvidos do que trabalhar a favor dos processos de regularização. Merece ainda ser ponderado que o território é dinâmico, enquanto os processos de regularização são morosos. A criação de instrumentos ou categorias rígidas que envolvam as características das áreas pode ser inadequado, uma vez que os territórios poderão ser modificados com o passar do tempo. Carece, portanto, ampliar o debate sobre até que ponto a definição dessa categoria representa um instrumento facilitador para a regularização fundiária. De maneira geral, a classificação diferenciada dos PUIs ainda não proporcionou impactos no andamento do processo de regularização desses assentamentos até agora, por isso cabe o questionamento da real efetividade desse instrumento, nos seus moldes atuais.

4 CONCLUSÃO

Ainda que tenham se mostrado como uma minoria entre os tipos de localização dos NUIs, conforme identificou a Pesquisa NUI, os núcleos informais isolados das malhas urbanas impõem vários desafios para o tratamento do conjunto da informalidade nos municípios. O primeiro deles diz respeito à identificação das ocupações dessa natureza, que não necessariamente se destaca de forma clara no território, e, muitas vezes, sua configuração não induz à classificação como área informal, tampouco como núcleo urbano. Como visto, o fenômeno ocorre com maior incidência nos municípios de menor porte, que, não raro, possuem mais limitações técnicas e institucionais para o levantamento e a classificação desses núcleos. Essa dificuldade está vinculada a uma discussão de ordem conceitual entre o que é urbano, o que é rural e as nuances envolvidas nessas distinções, sobretudo se consideradas as diferenças expressivas entre as várias regiões brasileiras.

Outro desafio diz respeito ao enquadramento dos núcleos isolados em programas de regularização fundiária urbana ou sua condução para regularização como núcleo rural, ou ainda como área de remoção, se for o caso de áreas de risco, impróprias à ocupação ou de interesse ambiental, como unidades de conservação integral. O tratamento devido está vinculado diretamente à identificação e às análises procedidas sobre cada núcleo e aos critérios claros de definição pré-estabelecidos. A condução inadequada dos processos pode contribuir para a consolidação de vetores de crescimento urbano indesejados, prejuízos socioambientais e altos custos de urbanização e de regularização, que podem emperrar os processos e perpetuar as condições de informalidade e precariedade no NUI, ou dificultar o reenquadramento dos moradores em áreas habitacionais, seu direito à moradia e o direito à cidade.

O estudo de caso de Brasília mostrou que os NUIs isolados ocorrem com maior frequência que na média dos municípios de porte semelhante, o que permite ser identificada e reconhecida, desde a última revisão do plano diretor (PDOT 2009-2012), a manifestação desse fenômeno no território. O estudo de caso permite extrair aprendizados que podem contribuir para o tratamento do fenômeno em outros contextos, considerando aprimoramentos e adaptações, em outras realidades brasileiras.

Constata-se que os NUIs isolados no território do Distrito Federal são ora classificados como parcelamentos urbanos isolados, ora não recebem nenhuma classificação, e, conseqüentemente, nenhum enquadramento, que possibilite a sua regularização fundiária. Os critérios oficiais de classificação dos PUIs apresentam lacunas conceituais, se bem observadas as características morfológicas e de localização. Os núcleos isolados ainda não oficialmente considerados PUIs, apesar de apresentarem características semelhantes às definidas no instrumento – em termos

de características físicas, distância em relação aos centros urbanos e atividades claramente residenciais urbanas –, confirmam a necessidade de aprofundamento dos atributos que permitiriam a identificação e a classificação.

Nesse sentido, como recomendações gerais para melhor reconhecimento, identificação e encaminhamento para os tratamentos adequados aos NUIs isolados, indica-se:

- aprofundar as discussões, a partir da realidade de cada municipalidade, sobre o que define o urbano e o rural, incluindo as zonas de transição;
- especificar com mais clareza critérios de porte e densidade (populacional e construtiva); estabelecer parâmetros mínimos de destacamento da malha urbana; dispor de atributos para avaliação das atividades de uso e ocupação do solo que vinculam o núcleo ao meio urbano ou rural e a relação com os tecidos e as áreas do entorno;
- tratar sobre o grau de consolidação do núcleo, o tempo de implementação e a dinâmica imobiliária interna do núcleo;
- incluir, entre os critérios e atributos, o tema ambiental; e
- identificar as estratégias de ação para os casos em que não se confirma a regularização – no caso do Distrito Federal, o não enquadramento do núcleo no rol de condições para a identificação como PUI requer associá-lo a outras categorias entre as estratégias de regularização ou de remoção, caso seja estrategicamente de interesse do poder público que essas ocupações sejam regularizadas como urbanas de fato.

O reconhecimento, a identificação e o encaminhamento para formas de tratamento dos núcleos isolados mostram-se mais prementes do que o destacamento da tipologia, a ser incluído em rol especial, separado dos demais NUIs. Há que se ponderar sobre a necessidade da criação de categorias em separado ou instrumentos específicos para tratarem, em particular, os núcleos isolados. Se, por um lado, essa estratégia lança luzes e permite realçar uma tipologia de manifestação da informalidade sobre o território que poderá demandar procedimentos específicos de regularização fundiária, por outro lado, pode tornar mais complexo o enquadramento de áreas informais e isoladas que não se encaixam em critérios pré-definidos, levando a uma inação sobre aquele núcleo.

A análise da relação dos núcleos informais com a malha urbana permite compreender o comportamento da expansão do município, se predomina a ampliação do tecido sobre seu território ou se prevalece a consolidação ou a estagnação. No caso do Distrito Federal, seu território extenso e que possui muitos vazios comportaria ainda um intenso e contínuo processo de crescimento. Propício, portanto, ao surgimento crescente de novos núcleos isolados informais, o que agravaria cada vez

mais os impactos sociais e ambientais. As demandas por moradia de baixo custo e um mercado formal de difícil acesso alimentam a reprodução dessa dinâmica. A regularização fundiária, ou os encaminhamentos devidos, se faz necessária e urgente para os núcleos urbanos isolados já existentes, no entanto, é necessário que o planejamento urbano e a definição de políticas de acesso à habitação sejam mais eficientes em reduzir esse ciclo vicioso.

REFERÊNCIAS

- DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. **Enquadramentos de novas informalidades**. Brasília: SEGETH, 2018. No prelo.
- FERREIRA, I. C. B.; STEINBERGER, M. O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais. **Cadernos Metrópole**, n. 14, p. 67-83, 2005.
- FREITAS, G. **Células desconexas**: condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- JATOBÁ, S. U. **Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no distrito federal**. Brasília: Codeplan, 2016. (Texto para Discussão, n. 18).
- MALAGUTTI, C. J. **Loteamentos clandestinos no Distrito Federal**: legalização ou exclusão? 1996. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1996.
- _____. Loteamentos clandestinos no Distrito Federal: caminhos alternativos para sua aceitação. *In*: PAVIANI, A. **Brasília-gestão urbana**: conflitos e cidadania. Brasília: Ed. UnB, 1999.
- OLIVEIRA, R. A. **Brasília e o paradigma modernista**: planejamento urbano do moderno atraso. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- PAVIANI, A. Demandas sociais e ocupação do espaço urbano. O caso de Brasília, DF. **Cadernos Metrópole**, n. 21, 2009.
- _____. **Brasília, a metrópole em crise**: ensaios sobre urbanização. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2010.
- _____. Patrimônio urbano de Brasília: urbanização com desigualdade socioespacial. *In*: SEMINÁRIO DOCOMOMO BRASIL: INTERDISCIPLINARIDADE E EXPERIÊNCIAS EM DOCUMENTAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO RECENTE, 9., 2011, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Docomomo Brasil, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2018**. Brasília: Codeplan, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3894tx1>>.

DISTRITO FEDERAL. **PLC da Reurb**: dispõe sobre a regularização fundiária urbana – Reurb e altera o PDOT no Distrito Federal. Brasília: Seduh, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3DvUUDU>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

_____. **Diagnóstico preliminar dos parcelamentos urbanos informais no Distrito Federal**. Brasília: Seduh, 2006.

_____. Infraestrutura de dados espaciais – IDE/DF. **GeoPortal/DF**, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/379dJkb>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

_____. **Portal da Regularização do GDF**. Brasília: Seduh, [(s.d.)]. Disponível em: <<https://bit.ly/3iVXeuB>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

_____. Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. Atualiza 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. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 17 out. 2020.

_____. 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. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 80, 27 abr. 2009. Seção Suplemento de A.

_____. **Projeto de Lei Complementar de Regularização**. Brasília: Seduh, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DxPW9V>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

STEINBERGER, M. Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional. *In*: PAVIANI, A. **Brasília-gestão urbana**: conflitos e cidadania. Brasília: Ed. UnB, 1999.