



ORIGINAL
ORIGINAL

Editora

Patrícia Rodrigues Samora

Conflito de interesses

Não há conflito de interesses.

Recebido

22 out. 2023

Versão Final

29 maio 2025

Aprovado

3 jun. 2025

Panorama da regularização fundiária plena como direito: exclusões em uma capital que pretendia ser moderna, Brasília (DF)

An overview of comprehensive land regularization as a right: exclusions in a capital that wanted to be modern, Brasília (DF)

Patrícia Silva Gomes¹ , Viktória Yasmim Carvalho de Matos¹ 

¹ Universidade de Brasília, Departamento de Projeto, Expressão e Representação, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Campus Universitário Darcy Ribeiro. Brasília, DF, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: P. S. Gomes. E-mail: sgomespatricia@yahoo.com.br

Como citar este artigo/How to cite this article: Gomes, P.S.; Matos, V.Y.C. Panorama da regularização fundiária plena como direito: exclusões em uma capital que pretendia ser moderna, Brasília (DF). *Oculum Ensaios*, v. 22, e2510072. 2025. Doi: <https://doi.org/10.24220/2318-0919v22e2025a10072>

Resumo

O artigo traz um panorama quali-quantitativo da regularização fundiária plena do Distrito Federal, como forma de buscar alternativas para o ganho de escala e qualidade das ações, entendendo sua relevância na garantia do direito à cidade. O Distrito Federal foi tradicionalmente marcado por processos injustos de acesso ao solo, possui um universo de ocupações ainda não integralmente reconhecido legalmente, além de uma regularização de interesse social lenta e pouco participativa. Assim, partindo de um mapeamento quantitativo das ocupações informais no *software* QGIS®, da sistematização das informações da regularização fundiária plena disponíveis no Portal da Regularização DF, de visita *in loco* e da aplicação de entrevistas, o estudo mostra como resultado a necessidade de um controle mais efetivo sobre a grilagem e o parcelamento urbano em áreas rurais, ações casadas de prevenção e correção do problema, fórum permanente de acompanhamento das ações pela população, maior pluralidade dos agentes promotores da regularização, maior orçamento e uma política perene de regularização. Assim, os resultados contribuem para a crítica da política habitacional local.

Palavras-chave: Direito à cidade. Distrito Federal (Brasília). Ocupações informais. Regularização fundiária plena.

Abstract

The article presents a qualitative and quantitative overview of comprehensive land regularization in the Distrito Federal, aiming to identify alternatives to increase the scale and quality of actions, understanding their relevance in guaranteeing the right to the city. The Distrito Federal has traditionally been marked by unfair processes of access to land, with a universe of occupations not fully recognized. In addition, regularization for social interest has been slow and lacking in participation. Thus, based on a quantitative mapping of informal occupations using QGIS® software, the systematization of land regularization information available on the Portal da

Regularização do DF, on-site visits and interviews, the study demonstrates the need for more effective control over land grabbing and urban subdivision in rural areas, combined with actions to prevent and correct the problem, a permanent forum for the popular monitoring of the actions, a greater plurality of agents promoting regularization, more budget and a permanent regularization policy. In this way, the results contribute to the critique of local housing policy.

Keywords: *Right to the city. Distrito Federal (Brasília). Informal occupations. Full land regularization.*

Introdução

A construção da capital federal, Brasília, Distrito Federal (DF), partiu da desapropriação de 5,8 mil km² de terras, as quais foram transferidas para a propriedade e gestão estatal da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP). Contudo, apesar dessa detenção do mercado de terras pelo Estado, o acesso ao solo urbano não se mostrou mais justo no DF; ao contrário, desde sua origem, a capital experimenta um círculo vicioso de, por um lado, não conseguir disponibilizar habitação compatível ao tamanho da demanda e, por outro, configurar uma situação generalizada de ocupação irregular, que abrange cerca de 3,5% da área total do território, perpassando os seguimentos de baixa renda e se estendendo às classes média e alta (Governo do Distrito Federal, 2022).

Fernandes (2011) conceitua as diversas formas de irregularidades, a partir daí, é possível distinguir aquelas mais recorrentes no DF: (i) o parcelamento irregular, que se caracteriza pela venda de lotes em terreno que não possui conflito de propriedade, mas que não cumpre os requisitos urbanísticos, não concluindo o rito de aprovação estabelecido pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766) (Brasil, 1979); (ii) o parcelamento clandestino, que consiste na divisão e venda de lotes por um agente, sem o devido conhecimento e aprovação do Governo, e ainda sobre terreno de outrem, configurando dois tipos de irregularidades – urbanística e jurídica –; no DF, tal situação é demarcada como Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS), quando ocorre em terreno de baixa renda, e de Interesse Específico (ARINE), quando ocorre em terreno de média e alta renda; (iii) o parcelamento com características urbanas, mas constituído em áreas rurais; no DF, tal situação é demarcada como Parcelamento Urbano Isolado (PUI); (iv) as ocupações informais, que se caracterizam pelo assentamento da população em terrenos de outrem, geralmente públicos ou ambientalmente sensíveis, seguida da autoconstrução das moradias, além de promoção, progressiva e coletiva, da infraestrutura urbana; no DF, algumas destas ocupações foram reconhecidas como Áreas de Regularização, outras, contudo, ainda não foram reconhecidas, restringindo o direito à cidade para grande parte da população.

Desse modo, os primeiros núcleos informais do DF nascem junto com o canteiro de obras e foram tratados com remoção e transferência da população para cidades-satélites periféricas, de tal modo que a ideologia de uma capital concebida sob o signo modernista de inclusão das classes sociais na superquadra vai sendo contrastada por uma realidade de ocupação precária e periférica, a partir da negação do “direito à cidade” (Lefebvre, 2011). O sentido do direito à cidade na obra de Lefebvre, apropriado por este trabalho, consiste no direito de acesso tanto aos objetos físicos da cidade – habitação, mobilidade, saneamento, etc. –, como também aos objetos simbólicos – o direito de luta por direitos, que mesmo gravados como direitos nos códigos, não se materializam na prática; a reversão das injustiças contra os grupos sociais excluídos; a desinversão de um modelo urbano conduzido por um valor de troca por outro conduzido por um valor de uso coletivo (Carlos, 2017).

A regularização fundiária plena pode ser compreendida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, visando garantir segurança da posse e qualificar os

tecidos urbanísticos fora da legislação. Assim, advoga-se que essa regularização plena, além de garantir o direito humano à habitação, dando a segurança da posse, é uma importante ferramenta do direito coletivo à cidade, possibilitando a melhoria global desses territórios, ao qualificar o tecido urbano já existente, ao invés de expandi-lo; ao corrigir problemas ambientais, com ganhos sistêmicos a todos; ao incluir oportunidades de profissionalização, emprego e renda, criando meios para atenuar a causa do problema – que é a falta de inserção ao mercado de trabalho.

Por isso, se defende a necessidade de uma política nacional de regularização fundiária plena perene, que possa apoiar e financiar as ações abrangentes nesses territórios – jurídica, urbanística, social e ambiental – para ganho quali-quantitativo. Isto porque, enquanto a política de novas ofertas habitacionais tem atuação preventiva, a de regularização plena tem caráter curativo, frente inclusive ao aumento das ocupações e das ameaças de remoções, decorrente da crise econômica da pandemia de COVID-19.

Embora o GDF possua uma estrutura robusta e longínqua para tratar o tema da regularização plena, notadamente pela atuação da TERRACAP, nos casos de ARINE, e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), nos de ARIS, ele ainda enfrenta inúmeros desafios para garantia deste direito. Isto ocorre porque há pouca prioridade para a regularização plena nas linhas programáticas da CODHAB (entre 2019-2023, por exemplo, foram gastos cerca de R\$2 bilhões para a produção de habitações novas *versus* cerca de R\$500 milhões para as ações de regularização fundiária (Governo do Distrito Federal, 2021, 2024); além de demora na tramitação (particularmente, nos casos em que o Estado é o agente promotor, visto que a titulação sobre terrenos públicos não se mostra menos embaraçada do que em terrenos privados) e acanhada participação da população no desenho destes territórios, vez que a tradição de um Estado que detinha os terrenos e promovia as novas urbanizações resultou em uma atuação mais *top-down* do que *bottom-up*.

Frente a isto, o objetivo deste trabalho é fazer um panorama quali-quantitativo da regularização fundiária plena no DF, para buscar alternativas para um ganho de escala e qualidade das ações. Para tanto, partiu-se de um mapeamento, quantitativo, do número de ocupações informais do DF; sem a pretensão de esgotar o universo destas, uma tarefa um tanto quanto difícil, tomou-se por base o cadastro das ocupações informais e irregulares do DF até 2022, dado disponível em *shapefile* no Geoportal (Governo do Distrito Federal, 2022), e o complementou por meio da compilação de dados secundários sobre as ações fiscais do GDF, disponibilizados pela Secretaria de Estado de Promoção da Ordem Urbanística do DF (Governo do Distrito Federal, 2023a), e ameaças de remoções, disponibilizados pela Campanha Despejo Zero (2023). As informações foram consolidadas em mapeamento no *software* QGIS®, versão 3.32.2, onde se registrou origem e data destas, bem como se sobrepôs aos *shapefiles* das poligonais efetivamente reconhecidas como ARIS, ARINE e PUI pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT/DF) (Governo do Distrito Federal, 2022). As informações foram complementadas por visitas exploratórias *in loco*, ocorridas entre julho e outubro de 2022, seguindo a rota desses pontos, RA por RA, para se obter registros escritos e fotográficos. Os resultados possibilitaram verificar a formação de novas ocupações dentro e fora das já existentes, bem como a formação de novos parcelamentos irregulares e grilagem de terrenos dentro e fora das ocupações já existentes.

Em seguida, fez-se uma análise, qualitativa, sistematizando as informações disponíveis no Portal da Regularização do DF (Governo do Distrito Federal, 2023b), sobre a situação de regularização de cada parcelamento/ocupação em termos de: (i) agente promotor, (ii) tipo, (iii) ano de início, (iv) etapa, (v) situação urbanística. Ademais, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com seis

atores relevantes na luta pela moradia no DF, sendo quatro de órgãos governamentais e dois de movimentos sociais; as principais narrativas foram trazidas por blocos de temas, resguardando-se, contudo, o sigilo da identidade dos entrevistados.

Breve trajetória da regularização fundiária plena no Brasil e sua efetividade na garantia do direito à cidade

O acesso à terra urbana e rural, historicamente, foi um gargalo para a justiça socioespacial no Brasil. A rápida urbanização do país, sobretudo entre 1930 e 1970, configurou uma imensa “cidade ilegal” nos vazios ambientalmente frágeis e nas periferias da “cidade legal”, o que abrange, atualmente, 13.150 assentamentos precários, presentes em 734 municípios, e onde vivem 12.337.295 pessoas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022). Os *déficits* de carência de infraestrutura básica e de irregularidade jurídica somam 15.502.453 e 3.183.744 domicílios brasileiros, respectivamente (Fundação João Pinheiro, 2022) Ao passo que o número de remoções efetivadas vem aumentando no país, atingindo 4.406 famílias em 2020 (Campanha Despejo Zero, 2023).

As possibilidades de regularização de parcelamentos irregulares (art. 40) e de flexibilização dos parâmetros urbanísticos em áreas de urbanização específica ou destinadas a conjuntos habitacionais de interesse social (art. 4º) estiveram presentes desde a promulgação da Lei Federal nº 6.766 (Brasil, 1979), como forma de reconhecer a larga condição dos parcelamentos que não conseguiram se enquadrar às exigências da Lei. A alteração parcial da Lei de Parcelamento do Solo, pela Lei Federal nº 9.785 de 1999, ofereceu importante avanço, ao considerar de interesse público as regularizações de parcelamentos e assentamentos promovidos pelos municípios e DF, bem como por entidades autorizadas por lei (inclusão do art. 53-A); ao autorizar a cessão da posse em imóveis parcelados irregularmente, com decisão judicial provisória (alteração ao art. 16, § 3º); ao dispensar título de propriedade em processos em trâmite, com imissão provisória na posse (art.16, § 4º) (Brasil, 1999).

As experiências históricas de Belo Horizonte e Recife deram importantes contribuições ao demarcarem Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em 1976 e 1983, e iniciarem a regularização, em 1983 e 1987, respectivamente, nestes territórios precários. Essas ações podem ter representado, simbolicamente, uma maior segurança da posse, mesmo em um contexto, sobretudo entre 1964 e 1968, em que o Banco Nacional de Habitação (BNH) promovia a remoção dos assentamentos precários e transferia a população para conjuntos periféricos, desconsiderando experiências de regularização abrangentes (ditas, posteriormente, como plenas a partir do marco da Lei Federal nº 11.977 de 2009) das décadas anteriores; algo importante para influenciar o próprio marco Constitucional de 1988, pela previsão da usucapião urbana (art. 183). Ressalta-se também a inclusão do direito social à moradia, pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000, embora esse direito ainda esteja distante de ser efetivamente alcançado.

Essas experiências foram importantes ainda para consolidar uma prática de regularização mais abrangente, em um contexto mesmo em que a magnitude do problema era tal, que já não havia mais como o BNH deixar de atuar junto aos assentamentos precários. Desse modo, sobretudo entre 1975 e 1983, o órgão passa a oferecer apoio técnico aos municípios por meio dos chamados “programas alternativos” (PROFILURB, João-de-Barro *etc.*), embora, na prática, esses programas tenham recebido apenas 6% dos recursos (Azevedo, 1988).

A continuidade dessas experiências – já em um contexto de crise fiscal e autonomia municipalista pós-redemocratização, em um momento mesmo em que os assentamentos precários

se estabeleciam como regra geral e fórmula mágica para a sobrevivência da população de baixa renda no território – ensejou a consolidação de uma rica metodologia nacional, forjada no caso a caso, a partir da atuação prática na realidade de cada município. Dentre estas se destacam a importância de desenhar a regularização urbanística junto com as comunidades (como nos casos de Belo Horizonte e Rio de Janeiro); de respeito à cultura urbanística local (como em Diadema, SP); de estabilização de riscos e minimização da vulnerabilidade ambiental (como em São Paulo); de colocação de equipamentos coletivos (como em Santo André, SP); de realização de mutirões (como em São Paulo); o que contribuiu, inclusive, para a separação conceitual de dois tipos de ZEIS – “cheias”, com o propósito de regularizar os tecidos já informalmente ocupados, e “vazias”, para formar um banco de terrenos visando o provimento habitacional futuro.

Essas experiências influenciaram ainda a própria provisão de uma política nacional de regularização plena, com o Habitar Brasil e o Morar Pequenas Comunidades, o que foi continuado pelo Habitar Brasil, em convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Todavia, esta política se desenrolou em um contexto de recursos orçamentários limitados pelo ajuste estrutural e sem uma normativa federal de balizamento das ações (Cardoso; Jaenisch; Aragão, 2017). Além disso, como a liberação de recursos do BID exigia a estruturação de Planos e Conselhos Locais de Habitação, isto significou, na prática, em uma concentração do financiamento escasso nos municípios que já dispunham de maior capacidade institucional, além de significar uma subordinação nacional aos interesses das agências multilaterais. Neste contexto, a regularização plena significaria não tanto a segurança jurídica frente ao risco de remoção, como na década anterior, mas, sobretudo, o alívio econômico. O título privado de propriedade era visto pelos governos como possibilidade de liberar o custo da moradia do orçamento familiar, possibilitando o consumo e micro-endividamento sob o lastro da propriedade, ao passo que, para as famílias, ele era visto como patrimônio e garantia da casa própria frente às instabilidades do mercado de trabalho.

Desse modo, quando o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) inscreveu o instituto urbanístico e jurídico de demarcação das ZEIS (art. 4º) no rol dos instrumentos urbanísticos da política urbana, como forma de garantir a regularização fundiária plena, isto significaria transferir e consagrar esta metodologia holística para o contexto nacional (Brasil, 2001). O Estatuto reconheceu também o direito de posse e domínio do imóvel urbano por meio da usucapião especial (arts. 9º-14); ao passo que a Medida Provisória nº 2.220 de 2001 tratou da concessão especial para fins de moradia em terrenos públicos. Todavia, conquanto a consagração, esta regularização plena ainda se estabelece como trabalhosa e cara, inviabilizando sua aplicação prática na política urbana.

Santos Jr. e Montandon (2011) mostram que a demarcação de ZEIS, apesar de estar presente em 81% dos municípios brasileiros, não parece se traduzir no ganho quali-quantitativo das ações. Os autores mostram que cerca de 50% dos municípios que demarcaram ZEIS ainda não possuíam condições para aplicá-las em razão de delimitações pouco exatas e/ou pela falta de regulamentação na legislação de uso do solo. Em muitos casos, os prazos para regularização das ZEIS não estão expressos na legislação, resultando no adiamento da efetiva transformação desses territórios, ou, quando estabelecidos, são frequentemente desobedecidos pelos gestores, enquanto a ausência de sanções contribui para a perpetuação desta omissão. Amore (2013) mostra casos em que a confluência de interesses econômicos e políticos resultou na redefinição de perímetros de ZEIS.

Além destes obstáculos políticos, somam-se os sociotécnicos e financeiros, como a complexidade dos trabalhos – apesar de grande parte dos assentamentos precários ocorrer em áreas ambientalmente sensíveis, Borrelli (2015) mostra a dificuldade ou mesmo inviabilidade técnica de contenção de riscos ambientais –, a fragilidade da participação popular (Cymbalista, 2005; Amore, 2013), e a falta de orçamento (Confederação Nacional de Municípios, 2023).

Argumenta-se, assim, que a regularização fundiária plena deveria estar atrelada a uma fonte de financiamento perene e, portanto, a uma política nacional. Vale lembrar que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Lei Federal nº 11.125 de 2005, buscava exatamente estruturar um sistema holístico, no qual os municípios elaborassem Planos Locais de Habitação de Interesse Social, levantando um diagnóstico da situação local e propondo linhas de ações programáticas para atendimento dessa demanda para, assim, solicitar o financiamento do fundo. Já o Programa Nacional de Apoio à Regularização Sustentável em Áreas Urbanas, o Programa Papel Passado, iniciado em 2007, buscava oferecer uma rotina de direcionamento de recursos e uma metodologia de utilização de terrenos públicos federais ociosos para regularização fundiária. Para sua estruturação, duas iniciativas legais ajudaram a acelerar as ações – a Lei Federal nº 10.931 de 2004, garantindo, dentre outros, a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos da regularização fundiária em assentamentos de baixa renda, e a Lei Federal nº 11.481 de 2007, que alterou o Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, incluindo a demarcação de terrenos da União para fins de regularização fundiária de interesse social.

O Programa assumiu a meta ambiciosa de iniciar processos de regularização para um milhão de famílias e contribuir à metodologia nacional de regularização com a experiência, importante, porém complexa, do *retrofit* em imóveis ociosos para habitação em áreas centrais. Porém, na prática, os números efetivamente atingidos – dos 112 projetos conveniados apenas cinco receberam parcialmente os recursos no período de 2009 a 2013 (Silva; Caldas, 2015) – mostram a dificuldade de se completar a regularização e, principalmente, que esta requer uma política de financiamento perene e não por “chamamentos públicos”, como foi adotado no Programa.

Coube à Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei Federal nº 11.977) (Brasil, 2009) oferecer um primeiro marco legal federal para a regularização fundiária plena, ainda que se apropriando das discussões tecidas pelo Projeto de Lei nº 3.057 de 2000 de revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo. A Lei apartou as fases – de aprovação urbanística dos projetos, de titularização jurídica dos imóveis e de execução das obras – para conferir maior celeridade às ações; distinguiu as regularizações de ARIS e ARINE e previu dois institutos sequenciados – demarcação urbanística e legitimação de posse – para conferir administrativamente o reconhecimento de posse, desjudicializando e acelerando a usucapião.

Este marco legal teve a oportunidade de ter sido colocado em prática nas ações de regularização plena do Programa de Aceleração do Crescimento Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), a partir de 2007; vale ressaltar que, neste momento, a regularização chegou a ter mais recursos do que a produção de habitações novas (Gomes, 2018) e somou um ganho de escala – a partir do braço federal nos municípios – levando um trabalho de engenharia social que, se não conseguiu avançar nas nuances do caso a caso, deixou equipamentos importantes e gerou ganho de escala, suficiente para drenar recursos econômicos. Posteriormente, a própria priorização do PMCMV pela produção de habitações novas, acabou por eclipsar este momento virtuoso de regularização do tecido existente.

A mudança do marco federal de regularização fundiária com a Lei Federal nº 13.465 (Brasil, 2017), revogando por completo o conteúdo de regularização do PMCMV (Capítulo 3) e colocando-se na contramão de 40 anos de luta pela reforma urbana, é temerária na medida em que desarticula a já frágil consolidação de uma metodologia nacional de intervenção nesses territórios, com um olhar de planejamento e intervenção holística.

O enfraquecimento do olhar de planejamento diz respeito ao fato de a Lei permitir uma regularização desvinculada do Plano Diretor, mais precisamente das ZEIS (no caso do interesse

social) e da melhor lógica urbano-ambiental pretendida pelo Zoneamento (no caso do interesse específico), abrangendo a regularização em áreas ambientalmente frágeis de média e alta renda – ferindo a natureza restritiva, legal (art. 3º) e, fundamentalmente, técnica, da Área de Preservação Permanente, apesar da admissão desta regularização pelo Código Florestal, arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651–; além de admitir o famigerado “condomínio fechado” sem maiores critérios urbanísticos de capacidade de suporte de suas inserções ao entorno (Brasil, 2012).

O enfraquecimento do olhar holístico diz respeito ao fato de a Lei privilegiar mais a celeridade da transferência do título de propriedade, notadamente privada, do que as demais ações que complementam a regularização, notadamente coletivas. Embora preveja as diversas fases – de aprovação urbanística dos projetos, de titularização jurídica dos imóveis e de execução das obras – permite o registro antes mesmo das obras, subordinando-as à apresentação de um cronograma físico-financeiro e um termo de compromisso de realização, o que pode significar levar propriedade, sem levar cidade no mesmo tempo e qualidade.

Quando se separa a regularização de interesse social da de interesse específico e se estabelece que a promoção da infraestrutura básica é custeada pelo poder público, no primeiro caso, e por particulares, no segundo, ainda que possibilite, de forma virtuosa, equacionar problemas coletivos e garantir a inserção digna dessas populações à cidade, pode significar, na prática, que a regularização de interesse social, mais dependente de apoio institucional e do financiamento, não ocorra ou ocorra mais lentamente do que a de interesse específico. Além de ser válido debater se não há outras possibilidades de títulos jurídicos – posse, títulos coletivos, aluguel, cooperativas, Community Land, Trusts/Termos Territoriais Coletivos, *etc.* – para além da usucapião e concessão do direito de uso, praticados (Fernandes, 2023).

O enfraquecimento – institucional e financeiro – de uma política nacional de apoio à regularização, desde o arrefecimento do PAC UAP e do Programa Papel Passado, é complexo, pois o financiamento habitacional, política prevalecente no PMCMV, não atinge satisfatoriamente a população de baixa renda. Agrava este quadro o arrefecimento da faixa 1 do PMCMV, desde 2018, e as consequências da crise econômica pós-pandêmica, refletindo no aumento do aluguel informal, do ônus excessivo com aluguel, da coabitação e das novas ocupações. Frisa-se que, neste momento de retorno do PMCMV e da constituição de uma Secretaria Nacional de Periferias no Ministério das Cidades, seria importante articular nacionalmente um retorno, em envergadura, da regularização plena, para além da articulação nacional de uma política de assessoria técnica de habitação de interesse social (ATHIS).

Breve trajetória da regularização fundiária plena no Distrito Federal e sua efetividade na garantia do direito à cidade

Desde a desapropriação inicial das terras para a construção, o DF foi tradicionalmente marcado pela presença de ocupações informais e parcelamentos irregulares. A imensa população migrante se assentou, majoritariamente, em quatro núcleos – Candangolândia/Velhacap, Vila Planalto, Vila Paranoá e Cidade Livre (Colela, 1991). Este último núcleo, particularmente, que deveria ter sido removido após as obras, conseguiu resistir e permanecer, por força do Movimento de Fixação da Cidade Livre, dando origem ao Núcleo Bandeirante (Colela, 1991).

Diferentemente dessa experiência, predominou no DF, até o fim da década de 1970, uma política disseminada de remoção de assentamentos e transferência da população para lotes urbanizados em novas cidades-satélites, fixadas distantes do Plano Piloto, como Taguatinga,

Sobradinho e Gama. Coube à Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília – SHEB (1962-1964), como primeiro órgão distrital dedicado ao tema, a condução dessa política de doação de lotes urbanizados, seguida da construção de casas populares. Colela (1991) registra que, entre 1962 e 1964, o órgão construiu, com recursos próprios e escassos, 98 habitações em Sobradinho.

Em compasso daquela etapa mais nefasta da política de erradicação de favelas do BNH, o entendimento era de que a capital federal, recém-inaugurada, não poderia ter assentamentos precários, cabendo à Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS) (1962-1994), sequenciando a SHEB, executar a política de remoções. No bojo dela foi criada a Comissão de Supervisão de Núcleos Habitacionais Provisórios (CSNHP), em 1968, que foi responsável pelo maior número de remoções ocorridas até o momento, totalizando cerca de 9.248 barracos erradicados até 1970 (Colela, 1991).

Colela lembra que a transferência dos lotes era comumente realizada por documento de cessão de direitos, registrado em Cartório de Imóveis, apesar disto, era comum a prática de “passar os direitos” da habitação. Como órgão executor do Plano Nacional de Habitação no Distrito Federal, além das remoções, a SHIS promoveu a construção de 18.883 unidades, sendo 17.192 delas habitações populares (Colela, 1991).

Entre 1979 e 1983, praticamente não houve oferta de imóveis populares pela SHIS (Colela, 1991); Governo do Distrito Federal (1985) observa que isso fazia parte de uma política adotada entre 1979 a 1983, de “não se ofertar qualquer tipo de programa habitacional para as faixas populares como forma de se combater o fluxo migratório” convergente para Brasília. O resultado dessa decisão foi uma crise geral de moradias nos anos 1980, seguindo o recuo da política habitacional nacional, o que refletiu no aumento das ocupações e no adensamento excessivo/aluguel de cômodos, no caso da população de baixa renda, e na elevação do preço do solo e, conseqüentemente, na proliferação de parcelamentos irregulares, para os demais segmentos.

A magnitude do problema, além do trauma da remoção, tornou insustentável a manutenção de uma política de erradicação, de tal modo que o DF começa a adotar, a partir de 1983, uma atuação orientada à fixação da população no local onde vivia, com a realização de melhorias progressivas, a compasso dos “programas alternativos” do BNH, notadamente o Promorar. Para isso, foi criado o Grupo Executivo Para Assentamento de Favelas e Invasões (GEPAFI), em 1983, que assumiu os “programas alternativos”, no DF denominado Programa de Atendimento Populacional de Emergência (PAPE). O Grupo contava com equipes multidisciplinares e buscava, inicialmente, um levantamento socioeconômico da população, como forma de aproximação com as comunidades, visando projetar as melhorias, conforme as necessidades delas. Segundo dados do GDF (Governo do Distrito Federal, 1985), no âmbito do PAPE, entre 1983 a 1985, o Grupo atendeu 16 núcleos integralmente, 14 parcialmente e executou sete assentamentos, dos quais 81,18% das famílias atendidas eram oriundas de ocupações e 18,8% inquilinos de fundo de lote (Governo do Distrito Federal, 1985).

Colela (1991, p. 83) descreve um dos mutirões de autoconstrução supervisionada das habitações no Setor M Norte de Taguatinga:

As casas, com dois quartos, sala, cozinha e banheiro, foram construídas com placas pré-moldadas de concreto e montadas em mutirão de um dia. As três empreiteiras que produziram as casas deixaram o material no local e, em cada casa, trabalharam o morador com mais oito familiares ou amigos, sob a orientação de dois técnicos da SHIS. Dois mestres de obra supervisionaram cada cinco casas e um engenheiro ou arquiteto encarregava-se de vinte e cinco. Em um dia ergueram as casas, sem pino e sem rejuntamentos, feitos mais tarde, por conta de cada adquirente. O

mutirão foi em julho e a mudança em agosto de 1986. Havia três torneiras públicas para servir a população e o local já tinha iluminação pública. A SHIS forneceu material para a ligação domiciliar de eletricidade e cada morador encarregou-se da instalação.

Jatobá (2016) lembra que entre 1985 a 1989 a política habitacional do DF mesclou a licitação direta de lotes nas novas RAs, realizadas à luz do PEOT (1978), tendo Samambaia como exemplo mais nítido, e a construção de casas populares pela SHIS, para as quais foram realocadas famílias erradicadas do Plano Piloto e cerca de 40 mil inquilinos de baixa renda ou de coabitação. O autor ressalta ainda que, a partir de 1989, há uma inflexão nessa política, com a substituição da entrega de moradias prontas por lotes semi-urbanizados, a partir da criação do Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda (PAPBR), sobretudo em Samambaia, mas também em outras novas RAs do PEOT (1978), como Santa Maria, Recanto das Emas e Riacho Fundo I:

Foram distribuídos cerca de 92 mil lotes, apenas no período 1989-1994, para alojar famílias de baixa renda que estavam em ocupações irregulares e situações de coabitação. O Programa não entregou escrituras definitivas, mas títulos de concessão de direito real de uso. Contudo, muitos dos lotes foram repassados para ocupantes de maior renda, fazendo muitas famílias voltarem à informalidade (Jatobá, 2016, p. 21).

Entre 1994 e 2000, o Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (IDHAB-DF) assumiu a pasta da política habitacional. Neste contexto, houve o arrefecimento da política de doação de lotes semiurbanizados; entre 1995 e 2006, só foram distribuídos cerca de 3 mil lotes/ano (Jatobá, 2016). Em 1995 foi instituída Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara Legislativa Distrital para apurar a famigerada grilagem de terras no DF.

No tocante à regularização, a principal iniciativa se deu em 1995, quando o GDF constituiu o Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares (GET/PI), que levantou e sistematizou informações acerca das ocupações informais, identificando cinco núcleos passíveis de regularização – Jardim Botânico, São Bartolomeu, Dom Bosco, Taquari, Boa Vista – sendo incluído posteriormente Vicente Pires, para os quais se instituiu a Lei Distrital nº 1.823 de 1998 e iniciaram os estudos e projetos de regularização. Vale registrar que o PDOT de 1997 já trazia a estratégia de regularização plena. Além desses, grandes assentamentos informais surgiram e se expandiram durante a década de 1990, como a Estrutural, o Itapoã e o Sol Nascente (Jatobá, 2016).

Em 2006 foi aprovada a Política Habitacional do Distrito Federal, por meio da Lei Distrital nº 3.877, em compasso com a constituição nacional do SNHIS. Nesse âmbito, a Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos (SUPAR) elaborou o “Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal”, que mostrou a existência de 513 parcelamentos irregulares (Governo do Distrito Federal, 2006). E, após a realização do Fórum Distrital de Regularização Fundiária do DF, foi assinado, como ação dele decorrente, um Termo de Ajustamento de Conduta nº 02 de 2007, que direcionou a regularização plena no DF.

Em 2006 a CODHAB assumiu a pasta habitacional, mantendo-a até o presente momento. Nesse contexto, a regularização plena foi assumida como uma das estratégias do ordenamento territorial pelo PDOT de 2009, ainda que de forma menos efetiva do que no tratamento anterior do imenso problema por meio de pactos institucionais (CPI, TAC) (Governo do Distrito Federal, 2013).

Em 2012 houve alteração das Áreas de Regularização do PDOT por meio Lei Complementar nº 854 e foi promulgada a Lei Distrital nº 4.996, disciplinando a regularização fundiária no DF, conforme a Lei Federal nº 11.977 de 2009, na qual se autorizou a doação dos imóveis aos atuais ocupantes, conforme os critérios nela estabelecidos (Brasil, 2009). Em compasso com o PAC UAP,

algumas obras de urbanização ocorreram nesse momento, com recursos oriundos do Programa, como os Setores Habitacionais Vicente Pires, Bernardo Sayão (Arniqueira – Etapa I) e Ribeirão e ARIS Buritis.

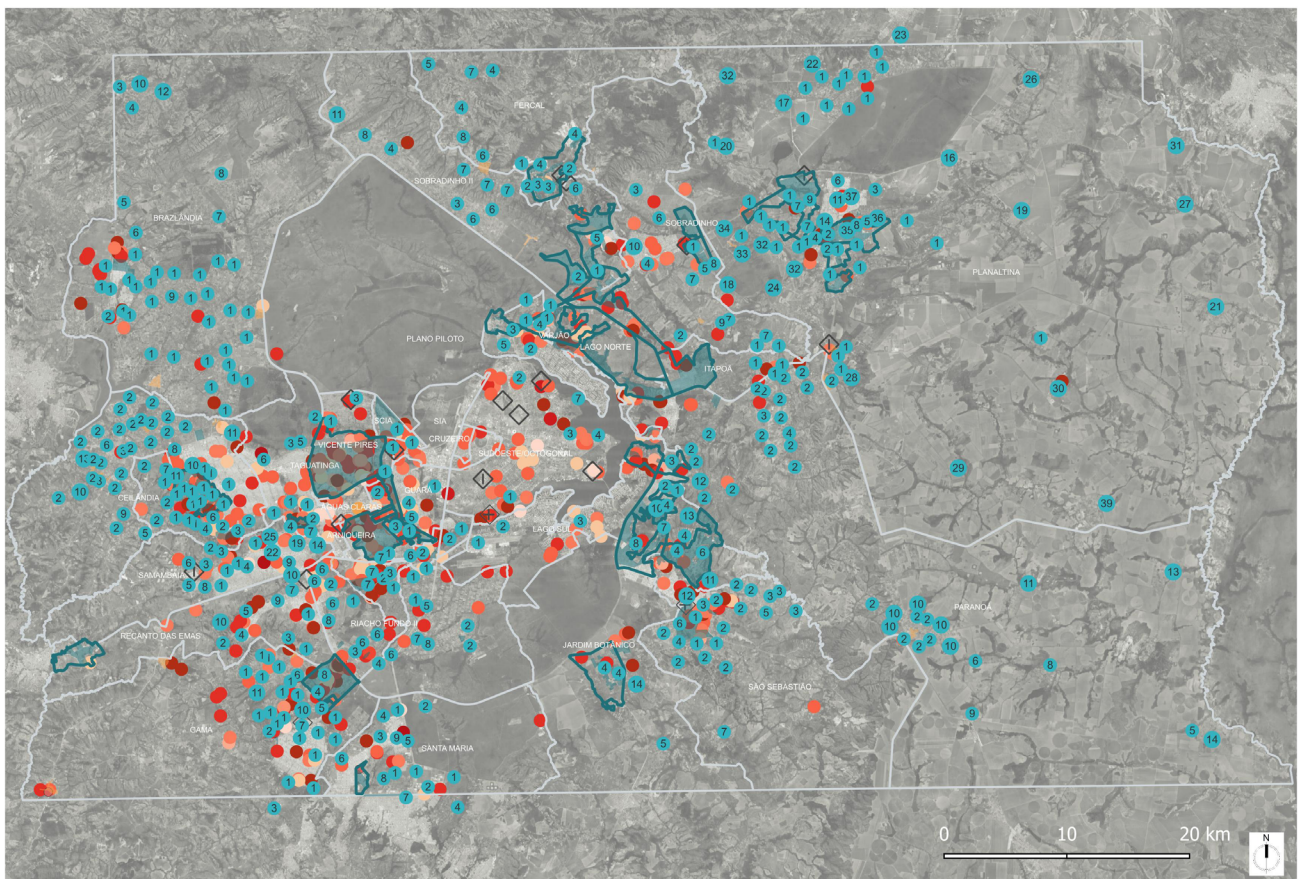
Posteriormente, com a promulgação da Lei Federal nº 13.465, o marco da regularização fundiária do DF foi atualizado pelo Decreto Distrital nº 38.333 (Governo do Distrito Federal, 2017a), que permanece em vigor até hoje. Conforme este, o trâmite da regularização decorre em dez etapas, sendo a primeira, de Documentação Inicial, aquela na qual ocorre a apresentação inicial de documentos, com a verificação da regularidade dominial e da propriedade da gleba, bem como do zoneamento incidente na área. A segunda, de Levantamento Topográfico Planialtimétrico Cadastral, aquela de cadastro das informações ambientais e urbanísticas (confrontantes, sistema viário, construções existentes, áreas públicas) e a terceira, aquela de consulta às concessionárias sobre a situação e viabilidade da oferta de infraestruturas urbanas ao local. Ao passo que a quarta se refere à apresentação do estudo urbanístico e do plano de ocupação da área, conforme as diretrizes urbanísticas expedidas (que servem como orientações de planejamento urbano e têm um prazo de quatro anos). Concluídos, estes projetos resultam na planta (URB), nas normas urbanísticas (NGB) e no memorial descritivo (MDE) de cada porção regularizada. A quinta é a de obtenção da licença ambiental em fase de licença de instalação, o que deve ocorrer após a conclusão do estudo preliminar; e as sexta e sétima etapas, referem-se, respectivamente, à aprovação urbanística pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (COPLAN), conforme o Decreto nº 38.247 (Brasil, 2017b), e por Decreto Governamental, com publicação da decisão no Diário Oficial do DF. Por fim, as etapas nona e décima, se referem, respectivamente, ao registro cartorial, com apresentação do Orçamento e Cronograma Físico Financeiro, em um prazo de 180 dias da publicação do Decreto, e da proposta de garantia de execução das obras de infraestrutura, e à entrega de todo o dossiê de registro da regularização no GDF.

Vale registrar que o DF possui, atualmente, um déficit de reposição de estoque estimado em 90.078 domicílios (Fundação João Pinheiro, 2022), dos quais 76.415 correspondem ao ônus excessivo com aluguel. Possui ainda um *déficit* de inadequação de domicílios estimado em 308.634 domicílios, dos quais 50.498 são por carência de infraestrutura básica, 209.936 por carências edilícias e 72.485 por carência fundiária (Fundação João Pinheiro, 2022). Além disso, há uma demanda atualmente cadastrada na CODHAB de 62.010 inscrições individuais e 323 inscrições por entidades (Governo do Distrito Federal, 2023c).

Para tratar dessa imensa demanda, a CODHAB mantém o Programa Habita Brasília (Decreto nº 37.438) (Brasil, 2016), com cinco linhas programáticas – Morar Bem, Portas Abertas, Lote Legal, Na Medida e Aluguel Legal. O primeiro é a política local de provisão de novas moradias no âmbito do PMCMV, o segundo destina-se à produção de mercado para as faixas de renda superiores a três salários mínimos. O terceiro, tem o objetivo expresso de combater a grilagem de terras, vendendo a idosos, nas mesmas condições e critérios da lista da CODHAB, lotes escriturados e urbanizados, abaixo do preço de mercado, com financiamento próprio da CODHAB. O quarto destina-se à ATHIS, sendo a experiência local de aplicação da Lei Federal nº 11.888 (Brasil, 2008) e o quinto visa atender ao ônus excessivo com aluguel, a partir da lista da CODHAB. Não obstante, boa parte desta política migrou para o PMCMV, sendo que os investimentos em regularização, ATHIS – R\$5,5 milhões, totalizando 182 famílias contempladas (Governo do Distrito Federal, 2024) - e aluguel social – 4.440 habilitados (Governo do Distrito Federal, 2023d) -, ainda são escassos.

Panorama quali-quantitativo da regularização plena no DF como direito à cidade

A Figura 1 mostra os resultados das ocupações informais do DF existentes até 2022 (508 no total) – Geoportal (Governo do Distrito Federal, 2022) –, das ações fiscais do DF Legal até 2023 – Pronto Emprego (Governo do Distrito Federal, 2023a), das quais 127 são novas ocupações, 95 remoções, 167 parcelamentos irregulares e cinco grilagens) – e dos locais com ameaças/remoções até 2023 (20 no total) – Campanha Despejo Zero (2023) –, contrastados com as áreas efetivamente reconhecidas como de regularização pelo PDOT (Governo do Distrito Federal, 2022). Por meio dela, é possível perceber a formação de novas ocupações, o crescimento das ocupações já existentes, a formação de novos parcelamentos irregulares e a grilagem de terrenos, bem como a ocorrência de parcelamentos irregulares e a grilagem nas ocupações já existentes. As ocupações revelam a forma de acesso dos segmentos populares à necessidade imediata da moradia, ao passo que os parcelamentos irregulares e a grilagem revelam a comercialização clandestina e irregular de terrenos, geralmente públicos, por agentes que desejam obter lucro sobre a necessidade habitacional da população excluída (Abreu; Toledo, 2023).



Mapeamento Quantitativo

- | | | | |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> □ RAs PDOT ▭ Setores de Regularização DF ▭ Áreas de Regularização DF ▭ Parcelamento Urbano Isolado DF Legal ● Comércio de rua ● Construção irregular | <ul style="list-style-type: none"> ● Descarte irregular de resíduos ● Evento irregular ● Grilagem ● Monitoramento ● Ocupação ● Ocupação de área pública ● Ocupação de área verde/preservação | <ul style="list-style-type: none"> ● Parcelamento irregular ● População de rua ● Publicidade irregular ● Remoção de ocupações | <ul style="list-style-type: none"> ⊕ Dados Campanha Despejo Zero ⊕ Ameaça ◇ Remoção ◇ Suspensão |
|---|---|---|---|

Figura 1 – Mapa das ocupações. (1 de 2)

- Águas Claras: 1- Condomínio Verde Perto. 2- Sem Nome.
- Brazlândia: 1- Sem Nome. 2- Exp. do Setor Tradicional. 3- Marli. 4- Agrovila Curralzinho. 5- Cond. Vitória-Vendinha. 6- Acampamento FNL. 7- Acampamento FETRAF. 8- Acampamento FETRAF 2. 9- Chapadinha. 10- Olimpo. 11- Acampamento FETRAF 1. 12- Almécegas.
- Candangolândia: 1- Expansão Candangolândia - Zoológico. 2- Faixa de domínio rodovia DF-075.
- Ceilândia: 1- P Norte Feira do Produtor. 2- Sem nome. 3- Alexandre Gusmão. 4- Vista Bela. 5- Clube Campestre dos Policiais e Bombeiros. 6- Expansão Ceilândia BR 070 II. 7- Acampamento Paulo Daniel. 8- 18 de fevereiro. 9- REVISAR. 10- Boa Esperança. 11- NR Alexandre Gusmão. 12- Vista Bela PICAG. 13- Monte Verde. 14- Vista Bela PICAG II.
- Fercal: 1- Expansão ARIS Fercal III. 2- Expansão ARIS Fercal. 3- Expansão ARIS Fercal I. 4- Sem Nome. 5- Ribeirão. 6- Boa Vista. 7- Cór. do Ouro. 8- Catingueiro.
- Fora do DF: 1- Jardim Boa Vista II. 2- Parque Esplanada I. 3- Condomínio Eldorado. 4- Setor de Chácaras Lourdes Meireles.
- Gama: 1- Sem Nome. 2- Jordim Roriz. 3- NR Casa Grande III. 4- Expansão ARINE Ponte de Terra. 5- Porto Seguro. 6- NRCG I. 7- Expansão ARINE Mansões Paraíso. 8- NRCG II. 9- Flores do Cerrado. 10- Residencial Flórida. 11- Novo Canaã. 12- Olhos D'Água.
- Itapoã: 1- Sem Nome.
- Jardim Botânico: 1- Quintas da Alvorada. 2 Morada Sul. 3- Mini Chácaras. 4- Sem Nome. 5- Barreiros. 6- ARINE Estrada do Sol. 7- ARINE Jardim Botânico. 8- Q9 Jardim do Lago. 9- ARINE S. Bartolomeu. 10 - ARINE S. Bartolomeu II. 11- JC. 12- ARIS JC. 13- Expansão ARINE Estrada do Sol III. 14- Condomínio Quintas Santa Bárbara.
- Lago Norte: 1- NR Boa Esperança II. 2- Sem Nome. 3- NR Córrego do Torto I. 4- NR Córrego do Torto II. 5- NR Bananal. 6- CA Lago Norte. 7- SHIN TRECHO 12 LT D.
- Lago Sul: 1- QI 1 Lago Sul. 2- SHIS QI A LT E. 3- SHIS EQL 20/22 LT C.
- Núcleo Bandeirante: 1- Sem Nome. 2- Vila Divinéia.
- Paranoá: 1- Bela Vista. 2- Sem Nome. 3- Sobradinho dos Melos II. 4- Sobradinho dos Melos I. 5- Agrovila Jardim. 6- Agrovila Capão Seco. 7- Agrovila Capão Seco. 8- Lamarão. 9- PAD-DF. 10- Café sem troco. 11- Cariru. 12- S. Judas Tadeu. 13- Agrovila Buriti Vermelho. 14- Agrovila Jardim.
- Park Way: 1- Sem Nome. 2- Vargem Bonita. 3- Expansão Quadra 13. 4- Coqueiro. 5- SMPW trecho 2 Q 8 Conj. 2. 6- SMPW trecho 2 Q 8 Conj. 5. 7- SMPW trecho 1 Q 28 Conj. 34. 8- SMPW trecho 1 Q 29 Conj. 4.
- Planaltina: 1- Sem Nome. 2- ARIS Arapoanga. 3- Horta Comunitária II. 4- Mestre D'Armas II. 5- Horta Comunitária Favelinha. 6- SR Oeste. 7- Bica do DER. 8- R. Ortogalmo. 9- Quadra 2. 10- Vila Buritis. 11- ST Planaltina. 12- Horta Comunitária. 13- Q4 VV. 14- Q18 VV. 15- Vila Buritis. 16- Acamp. FETRAF. 17- Vila Taquaril. 18- Acamp. MATR. 19- Taquara. 20- NR Sarandi. 21- S. José. 22- Fazenda Mestre. 23- Brasília de Goiás. 24- NR Córrego do Meio. 25- Zilda Xavier. 26- Pipiripau. 27- Retiro do Meio. 28- Rajadinha. 29- Tabatinga. 30- Rio Preto. 31- Cerâmica Dom Bosco. 32- REVISAR. 33- Renascer. 34- Arrozal. 35- Expansão Vila Vicentina. 36- Córrego do Atoleiro II. 37- Setor Residencial Leste Q 22 AE 5 EPC. 38- Morro da Capelinha. 39- Barra Alta. 40- Zé Ferreira. Plano Piloto: 1- Vila Cultural 913 sul. 2- SGAN Q 913. 3- Vila Planalto. 4- Recanto do Jaburu/Acampamento EBE.
- Recanto das Emas: 1- Q605. 2- Sem Nome. 3- Monjolo. 4- Q117. 5- NR Vargem da Bênção. 6- SHPB QN 101 CJ 6 LT 2. 7- SHPB QN 102 CJ 3 LT 1. 8- Q 800 LT 1 DF-001. 9- AV Monjolo Q 300. 10- Expansão Quadra 605.
- Riacho Fundo I: 1- Placa da Mercedes. 2- Condomínio Califórnia. 3- Condomínio Portal do Sol. 4- Condomínio Fortaleza. 5- Vale da Bênção. 6- Condomínio Vitória Régia. 7- Sem Nome.
- Riacho Fundo 2: 1- Residencial Recanto dos Pássaros. 2- Sucupira. 3- Expansão CAUB I. 4- CAUB I - CH. 17. 5- Condomínio Ipê Amarelo. 6- Sem Nome.
- Samambaia: 1- Sem Nome. 2- QR 621. 3- QR 827. 4- QR 611. 5- QR 629. 6- Exp. Samambaia. 7- ADE Oeste
- Parque LT 1. 8- AE 1 T.Rod. 9- QN 514 CJ 2 LT 1. 10- QS 516 CJ 1 LT 1. 11- QN 516 CJ 6 LT 7. 12- Mansões Sudeste. 13- QN 318 CJ 7 LT 2. 14- QN 114 CJ 2 LT 1. 15- QR 212 CJ 6 LT 1. 16- QR 212 CJ 10 LT 1. 17- QR 212 CJ 7 LT 1. 18- QR 212 CJ 7 LT 2. 19- QR 210 CJ 8 LT 1. 20- QR 210 CJ 8 LT 2. 21- QN 210 CJ G LT 1. 22- QN 210 CJ G LT 2. 23- QR 208 CJ 7A LT 1. 24- QN 208 CJ E LT 2. 25- QN 208 CJ E LT 2. 26- QN 114 CJ 1 LT 1.
- Santa Maria: 1- Sem Nome. 2- Vila Naval. 3- Santa Maria QR 211. 4- Santa Maria Residencial Santos Dumont. 5- Santa Maria Norte - EQ 417/517. 6- Vila dos Carroceiros. 7- Mansões Paraíso. 8- Chácaras Ana Maria. 9- CL 415 de Santa Maria.
- São Sebastião: 1- Zumbi dos Palmares. 2- Sem Nome. 3- Capão Comprido. 4- NR São Sebastião. 5- Assentamento Tiradentes. 6- Morro da Cruz. 7- Condomínio Serra Dourada.
- SIA: 1-Setor de Inflamáveis.
- Sobradinho 1: 1- Dorothy Stang. 2- Mansões Bouganville. 3- Acampamento MLT. 4- Expansão Vila DNOCS. 5- Expansão Nova Colina - DF/440. 6- Vila ASA Alimentos. 7- Sem Nome. 8- Assentamento Palmares. 9- Acampamento. 10- Perto da Funai de Sobradinho.
- Sobradinho 2: 1- Monte Alverne. 2- Morada Imperial. 3- Altiplano Oeste CH. 157 ou 65. 4- Altiplano Oeste Rua 18 CH. 689. 5- Buritizinho II. 6- Sem Nome. 7- Boa Vista. 8- Palmas do Lago Oeste.
- Sol Nascente / Pôr do Sol: 1-Exp. Sol Nascente. 2- Sem Nome. 3- Exp. ARIS Pôr do Sol. 4- Capela São José. 5- SHSN Horizonte. 6- Condomínio Recanto da Paz. 7- Gênese. 8- Curral Comunitário. 9- Setor Habitacional Sol Nascente. 10- Parque da Lagoinha. 11- Exp. ARIS Sol Nascente. 12- Exp. Pôr-do-Sol.
- Taguatinga: 1- Setor C Sul de Taguatinga. 2- Exp. ARINE Primavera. 3- Sem Nome. 4- Exp. ARIS Primavera. 5- Setor G Norte QNG AE 21. 6- Setor H Norte QNH AE 4. 7- Setor de Mansões Taguatinga.
- Vicente Pires: 1- Cond. Cooperville. 2- Resd. Sítio Celeiro. 3- 26 de setembro.

Figura 1 – Mapa das ocupações. (2 de 2)

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Governo do Distrito Federal (2022, 2023a) e Campanha Despejo Zero (2023).

A formação de novas ocupações pôde ser vista em Brazlândia, Sol Nascente, Sobradinho, Samambaia, conforme mostra a Figura 1, a partir dos dados das ações fiscais (Governo do Distrito Federal, 2023a) fora das ocupações informais (Governo do Distrito Federal, 2022), e confirmado nas visitas *in loco* (Figura 2: vide localização dos pontos das visitas na Figura 1). O crescimento das ocupações já existentes pôde ser visto na Figura 1 e confirmado nas visitas *in loco*, pelo indício de abertura de novas ruas, sobretudo no Sol Nascente, Pôr-do-Sol, Samambaia, Capão Comprido, Nova Colina e Arapoangas (Figura 3), além da construção de novas edificações, comprovadas nos canteiros de obras visualizados, sobretudo em Santa Luzia, Sol Nascente, São Sebastião (Figura 3).



Figura 2 - Nova Jerusalém, Samambaia.

Fonte: Arquivo dos autores (2022).



Figura 3 - Trecho 2, Sol Nascente.

Fonte: Arquivo dos autores (2022).

Estas ocupações, tipicamente movidas pela lógica da necessidade, se, por um lado, resultam em impactos coletivos pontuais – fragilizando as áreas ambientalmente sensíveis e corroborando o padrão de crescimento via expansão pelas bordas, deixando vazios centrais bem infraestruturados –, por outro, refletem a necessidade mais imediata das famílias por um teto, na medida em que a política habitacional não atende eficazmente a demanda dos grupos mais vulneráveis. As novas ofertas habitacionais, geralmente via PMCMV, trazem exigências mínimas (mesmo na faixa 1), como entrada e parcelas do financiamento habitacional, que não condizem com a condição econômica dos segmentos mais populares, enquanto as políticas de alívio do aluguel são parcas. Nas palavras de um dos entrevistados: “a lista dos cadastrados na CODHAB foi ‘vendida’ para as construtoras, pois a política que domina é a de fazer novos conjuntos. A regularização é o sonho da ocupação, mas ela não acontece. É igual caviar, nunca vi, só ouço falar” (Entrevistado do Movimento de Luta pela Moradia, 2023).

Parte dessas ocupações sofre a insegurança de permanência, o que pode ser visto na Figura 1, nos dados da Campanha Despejo Zero (2023) e remoções do DF Legal (Governo do Distrito Federal, 2023a).

Advoga-se por uma atuação mais humanizada do DF Legal para o caso da ocupação decorrente da lógica da necessidade, com aviso prévio, e, sobretudo, combinando sua atuação preventiva (no sentido de manter a ordem urbanística), com a curativa (no sentido de garantir o direito Constitucional à moradia, agindo de forma combinada com a CODHAB, para que ela possa incluir essa população, de imediato, em uma das linhas da política habitacional – emergenciais e permanentes).

Um dos entrevistados apontou:

o objetivo do CDZ é dar visibilidade a conflitos fundiários de acesso à terra e à moradia, que resultem em despejo e remoção, dados estes invisibilizados no Brasil. Os dados foram quantificados coletivamente, por lideranças de ocupações e movimentos, por membros da Campanha, em canais de denúncia e conta com a forte atuação da Defensoria Pública (Entrevistado do Movimento de Luta pela Moradia, 2023).

Isso se agrava na medida em que a política de aluguel social no DF ainda é bastante nova (a partir de 2020) e restrita (4.440 habilitados) (Governo do Distrito Federal, 2023d). Pelas visitas, se percebeu também que algumas ocupações tradicionais, já consolidadas, não apresentaram novos adensamentos significativos, o que foi constatado na Fercal, Gama e Recanto das Emas.

Enquanto a formação de novos parcelamentos irregulares e grilagem de terrenos pôde ser vista principalmente no Gama, Brazlândia e Itapoã, o que apresenta a Figura 1, nos pontos de remoções do DF Legal (Governo do Distrito Federal, 2023a) externos às ocupações informais (Governo do Distrito Federal, 2022), e corroborado pelas visitas *in loco* (Figura 4). Esta tipologia pode ser vista também nas ocupações já existentes, como mostram as ações fiscais (Governo do Distrito Federal, 2023a) dentro das ocupações informais (Governo do Distrito Federal, 2022), bem como comprovada nas visitas *in loco* (Figura 5), o que tem ocorrido, geralmente, em terrenos vazios situados em áreas com propensão à valorização imobiliária – pela presença de investimentos em conjuntos do PMCMV, como no Capão Comprido (Crixás), Itapoã e Paranoá (Itapoã e Paranoá Park), ou bem localizados, como no 26 de Setembro e na Ponte de Terra –, induzindo ainda mais a expansão da mancha urbana e avançando sobre áreas sensíveis, como de mananciais.



Figura 4 – Parcelamento ao lado do Itapoã Park.

Fonte: Arquivo dos autores (2022).



Figura 5 – 26 de Setembro.

Fonte: Arquivo dos autores (2022).

Um dos entrevistados apontou: *“acredito que a grilagem no DF seja cultural porque, para você vê, a TERRACAP vende um lote legal por preços mais módicos do que os oferecidos por grileiros e as pessoas muitas vezes querem comprar das mãos de grileiros, com a perspectiva da valorização”* (Entrevistado do Setor Técnico, 2023). Assim, a grilagem deve ser duramente combatida, pelos malefícios que traz à população, à cidade e ao ambiente.

Um dos entrevistados esclareceu: *“o DF Legal é o primeiro que recebe as denúncias e consegue agir ainda no início das ocupações, fazendo a fiscalização em até 36 horas da formação da ocupação”*. Mas, completou que o Órgão tem deficiências no monitoramento continuado, preventivo, das ocupações: *“a cada três meses se atualiza o monitoramento do território a partir do imageamento de satélite de alta resolução, além disso, são acompanhadas de forma sistemática 33 regiões mais problemáticas na grilagem”* (Entrevistado do Setor Técnico, 2023).

Outrossim, as visitas *in loco* evidenciaram que o PUI deve ser rigidamente controlado, para evitar o progressivo retalhamento do tecido ambiental pelo urbano, o que se mostrou particularmente complexo em Brazlândia, Ceilândia e Gama.

A Figura 1 mostra ainda que nem todas as ocupações do DF são reconhecidas como áreas de regularização como mostram os dados de ações fiscais (Governo do Distrito Federal, 2023a) e núcleos informais (Governo do Distrito Federal, 2022) *versus* ARIS/ARINE/PUI do PDOT (Governo

do Distrito Federal, 2022), o que indica que um direito ao reconhecimento e à regularização plena tem sido negligenciado no DF. Isso ocorre porque a legitimação é uma luta política dentro do Conselhos de Habitação e Política Urbana, instâncias que embora detenham participação social, essa ainda é frágil para reverter a centralidade dos atores mais proeminentes, como o Governo, na definição das prioridades e decisões, além de não manter um canal permanente de escuta e atendimento das demandas dos movimentos sociais. A conquista legal só culmina com a promulgação de Leis Complementares que acrescentam novas ARIS/ARINE ao mapa da estratégia política de regularização fundiária do PDOT. A título de exemplo, até o presente momento esta inclusão foi realizada apenas pela Lei Complementar nº 951 de 2019, e pelos Decretos nºs 1.016 de 2022 e 45.102 de 2023.

Nas palavras de um dos entrevistados: *“falta departamento específico para tratar de estratégias de gestão comunitária, participação social, monitoramento junto aos territórios e aplicação de instrumentos urbanísticos. Os projetos de regularização não têm uma amarração de prazo, o que interfere na celeridade”* (Entrevistado do Setor Técnico, 2023).

Outro entrevistado do Setor Técnico (2023) ressaltou: *“atuação do MPDFT é importante para articulação dos atores em prol da defesa do território, mas a equipe técnica do Órgão é reduzida, tornando a atuação mais curativa do que preventiva”*.

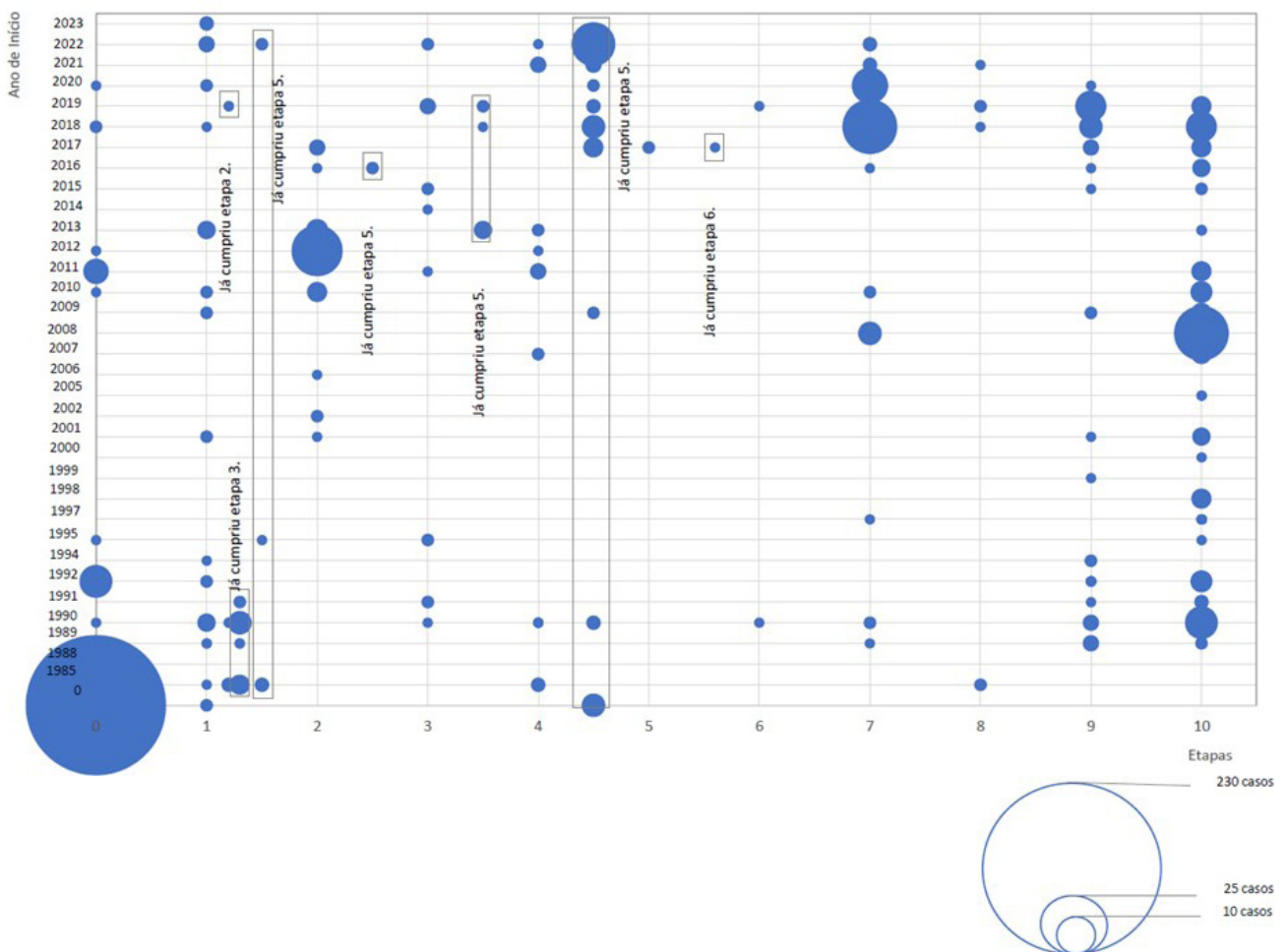


Figura 6 – Etapas x Ano de início da Regularização.

Fonte: Elaboração própria com base em Governo do Distrito Federal (2023b).

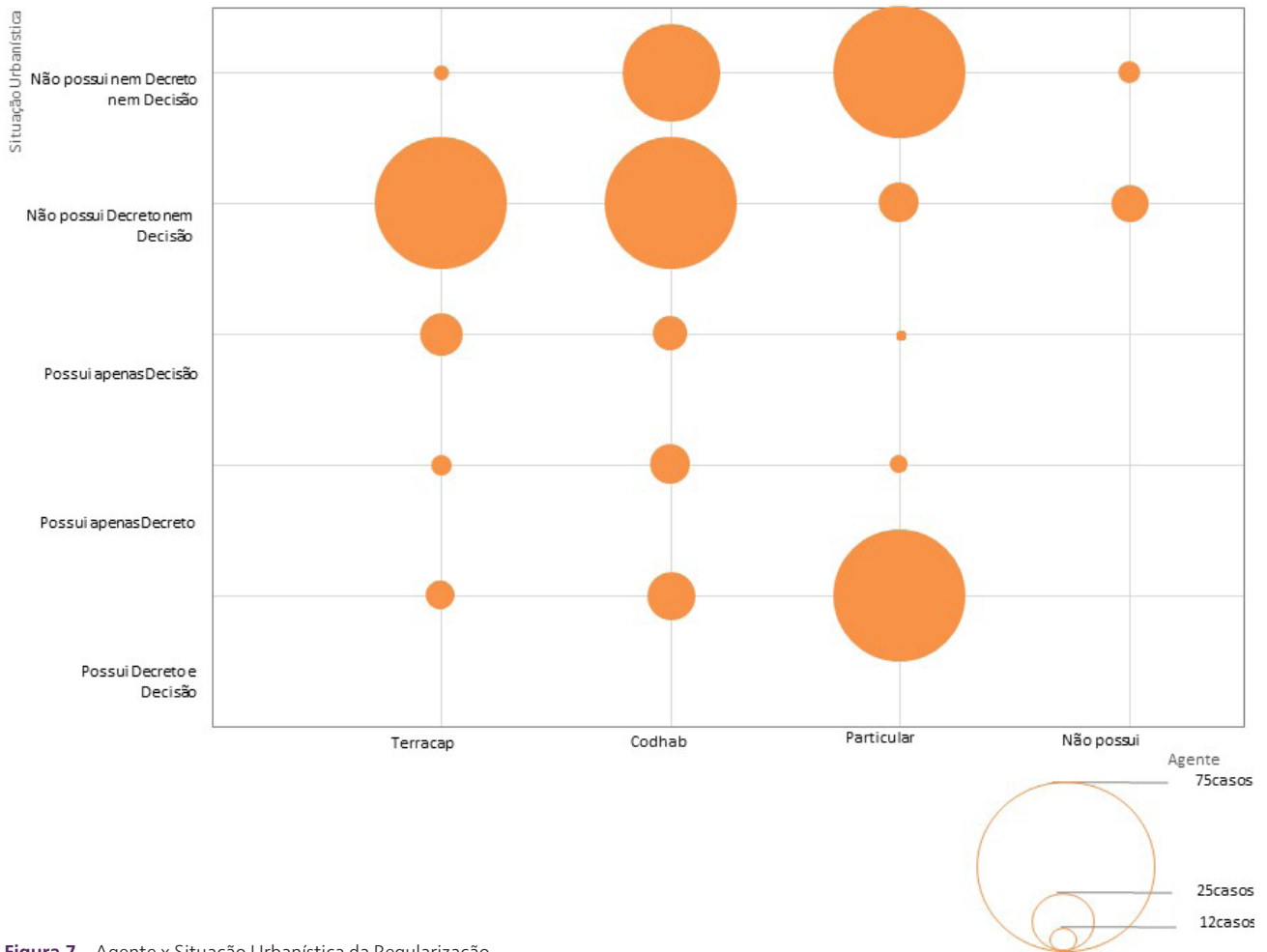


Figura 7 – Agente x Situação Urbanística da Regularização.

Fonte: Elaboração própria com base em Governo do Distrito Federal (2023b).

Além disso, ao se adentrar na tabulação dos dados do Portal da Regularização (Governo do Distrito Federal, 2023b), percebem-se as fragilidades do processo (Figuras 6 e 7). O Portal reúne dados a partir de 1985, somando um total de 724 ocupações e parcelamentos. Conforme Figura 6, se verifica que o processo é pontual – com apenas 123 concluídos, sendo 68 em ARINE, 35 de ARIS e 20 em núcleo urbano; 2 PUI tiveram o processo de regularização iniciado, embora nenhum concluído –; é também lento – com tempo médio dos processos iniciados, mas não concluídos, de 13,87 anos, sendo 17,58 para ARINE e 8,66 para ARIS. Os maiores gargalos se situam nas etapas sete (de aprovação do projeto urbanístico, com 63 casos) e nove (de elaboração do orçamento e cronograma de obras, com 47 casos), além da condição majoritária de 264 casos não iniciados. Há ainda 99 processos que concluíram etapas posteriores (como o licenciamento ambiental), mas apresentam pendências em fases anteriores.

Esses gargalos mostram a necessidade de uma maior pluralidade de atores – notadamente por meio da assessoria técnica – como forma de viabilizar o início dos processos de ARIS ainda não iniciados, frequentemente paralisados por entraves técnicos, como o levantamento preliminar – do meio físico-natural, da situação planialtimétrica, das desconformidades urbanísticas e da situação jurídica – e, sobretudo, na fase de elaboração do projeto urbanístico em participação com a população que vive no território. Além disso, urge uma força-tarefa do GDF para zerar o passivo, por meio da análise e processamento sistêmico das regularizações sem impedimentos legais.

Conforme a Figura 7 é perceptível o protagonismo do Governo como agente promotor da regularização – 226 da CODHAB e 148 da TERRACAP, apenas 318 por particulares e 32 sem informação –; o que evidencia que, se o Governo é lento para reconhecer e iniciar a regularização, é necessário que as entidades se articulem melhor para protocolar os pedidos. As Diretrizes Urbanísticas estão presentes em 400 casos. Quarenta e três casos possuem apenas Decisão do COPLAN, 132 já têm Decreto de aprovação urbanística e 83 casos não possuem nenhuma dessas etapas. Pontua-se que o processo é pouco participativo, no sentido de ouvir e desenhar tais peças urbanísticas com e a partir da perspectiva de quem vive no território.

Um dos entrevistados apontou:

[...] a CODHAB está submetida ao cenário político, não tem corpo técnico efetivo e contínuo e frequentemente há alterações que impedem ações contínuas nas comunidades, alterando o escopo qualitativo dos processos desenvolvidos. A atuação dos arquitetos fica restrita à captação de recursos e orçamentos por peças orçamentárias do Governo. Além disso, por ser tão vulnerável, não tem políticas aplicadas à longo prazo (Entrevistado do Setor Técnico, 2023).

O entrevistado dos Movimentos de Luta por Moradia mostrou a urgência de uma política de ATHIS: *[...] a autoconstrução tem uma qualidade muito baixa, o Governo tem um papel importante para a profissionalização do canteiro. O GDF trata a pobreza com bolsa (Família, Gás), só que o dinheiro não é suficiente para sustentar as famílias, só para comer e pagar contas e elas continuam na informalidade (Entrevistado do Movimento de Luta por Moradia, 2023).*

Conclusão

Os resultados, compilando dados secundários sobre as ocupações informais e irregulares do DF e complementando-os com visitas *in loco* e entrevistas semiestruturadas, mostraram a formação de novos núcleos, parcelamentos irregulares e grilagem dentro e fora daqueles já existentes até 2022. Isso evidenciou a necessidade de diversificação dos canais de provisão habitacional, de investimento na assessoria técnica (envolvendo atores além do governo, como Entidades e Universidades), além da realização de ações fiscais mais humanizadas – no caso das ocupações baseadas na lógica da necessidade – e mais efetivas – no caso do PUI, parcelamento irregular e grilagem – como ações preventivas ao problema. Os resultados evidenciaram ainda a necessidade de um fórum permanente de participação e da atualização dos perímetros de ARIS/ARINE no PDOT, legitimando ocupações consolidadas para a garantia do direito à habitação. Os resultados mostraram também a necessidade de ganho de escala quali-quantitativo da regularização, garantindo maior celeridade ao processo (por meio de força-tarefa envolvendo Governo, Ministério e Defensoria Públicos, Entidades, Universidades e comunidades) e maior participação popular nas definições projetuais (por meio de oficinas públicas e assessoria técnica da Universidade), além de maior orçamento.

Os desafios da regularização em Brasília coadunam com aqueles discutidos no contexto nacional, o que reforça a necessidade de uma política federal perene de apoio à regularização, para os diversos graus de complexidade institucional e sociotécnica dos municípios brasileiros. Acredita-se que outras possibilidades de titulação jurídica devam ser estimuladas e que mais fundos de financiamento (inclusive utilizando recursos capturados pela aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade) possam ser utilizados para viabilizar uma das etapas mais caras do processo, que é a execução das obras de infraestrutura e contenção de riscos geotécnicos. A regularização é basilar ao direito à cidade.

Referências

- Abreu, A.; Toledo, L. F. Grileiros avançam sobre o DF. *Revista Piauí*, 2023. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/distrito-federal-grileiros-car-brasilia/>. Acesso em: 9 nov 2024.
- Amore, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*, São Paulo – SP. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- Azevedo, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86). *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9391>. Acesso em: 11 set. 2025.
- Borrelli, J. *O desafio da gestão das ZEIS em São Paulo*. 2015. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015. Pesquisa de Iniciação Científica em Arquitetura e Urbanismo.
- Brasil. Presidência da República. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 set. 2025.
- Brasil. Presidência da República. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 19457, 20 dez. 1979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6766-19-dezembro-1979-366130-publicacaoriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 set. 2025.
- Brasil. Presidência da República. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 02, 26 dez. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 11 set. 2025.
- Brasil. Presidência da República. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 02, 7 jul. 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11977-7-julho-2009-589206-publicacaoriginal-114190-pl.html>. Acesso em: 11 set. 2025.
- Brasil. Presidência da República. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006 [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, ano 149, nº 102, p. 01, 28 maio 2012. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=28/05/2012>. Acesso em: 11 set. 2025.
- Brasil. Presidência da República. Lei nº 13.465, de 11 de jul. de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 01, 12 jul. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-publicacaoriginal-153723-pl.html>. Acesso em: 11 set. 2025.
- Brasil. Presidência da República. Lei nº 9.785, de 29 de jan. de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, n. 21, p. 05, 1 fev. 1999. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/02/1999&jornal=1&pagina=45&totalArquivos=122>. Acesso em: 11 set. 2025.
- Campanha Despejo Zero. *Dados do DF*. Campanha Despejo Zero, 2023. Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org/>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- Cardoso, A. L.; Jaenisch, S. T.; Aragão, T. A. Introdução. In: Cardoso, A. L.; Jaenisch, S. T.; Aragão, T. A. (org.). *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. p. 15-48.
- Carlos, A. F. *Espaço-tempo da vida cotidiana na metrópole*. São Paulo: FFLCH/USP, 2017.
- Colela, P. M. *O que não mudou na habitação popular em Brasília*. 1991. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 1991.
- Confederação Nacional de Municípios. *Panorama municipal regularização fundiária urbana: a implementação da Lei 13.465/2017*. [S. l.]: CNM, 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/login>. Acesso em: 15 ago. 2023.

- Cymbalista, R. *Refundar o não fundado*. [S. n.: s. l.], 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/07/746.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- Fernandes, E. (org.). Os desafios dos assentamentos informais. In: Fernandes, E. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- Fernandes, E. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *O Social em Questão*, v. 26, n. 55, p. 241-260, 2023.
- Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional 2019*. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- Gomes, P.S. Regularização de favelas na trajetória da política habitacional brasileira: que “lugar” é esse? In: URB FAVELAS, 3., 2018, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: ANPUR, 2018.
- Governo do Distrito Federal. *Cerca de 250 famílias do DF beneficiadas em etapa do Minha Casa, Minha Vida*. Brasília: CODHAB, 2024. Disponível em: <https://www.codhab.df.gov.br/postagem/2006>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- Governo do Distrito Federal. *Cadastro CODHAB*. Brasília: CODHAB, 2023c. Disponível em: <https://www.codhab.df.gov.br/entidade>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- Governo do Distrito Federal. *Diagnóstico Preliminar Parcelamentos Urbanos Informais DF*. Brasília: SEDUH, 2006.
- Governo do Distrito Federal. Pronto Emprego. *DF Legal*, 2023a. Disponível em: <https://www.dflegal.df.gov.br/pronto-emprego/>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- Governo do Distrito Federal. *Regulariza DF*. Brasília: CODHAB, 2021. Disponível em: <https://www.codhab.df.gov.br/postagem/1608>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- Governo do Distrito Federal. *Relatório de Atividades do GEPAFI – outubro-1982 a março-1985*. Brasília: GEPAFI, 1985.
- Governo do Distrito Federal. *Habita Brasília*. Brasília: Agência Brasília, 2023d. Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2018/01/08/habita-brasilia-codhab-inicia-selecao-para-o-aluguel-legal/>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- Governo do Distrito Federal. *Portal da Regularização*, 2023b. Disponível em: <https://portaldaregularizacao.seduh.df.gov.br/mapa-regularizacao>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- Governo do Distrito Federal. *Geoportal*, 2022. Disponível em: <https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>. Acesso em: 15 ago. 2022.
- Governo do Distrito Federal. Decreto nº 38.333. de 13 julho de 2017. Dispõe sobre a aplicação da Lei Federal 13.465, de 12 de julho de 2017 no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*: seção 1, Brasília, ano 46, n. 134, p. 3, 14 jul. 2017a. Disponível em: www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoDiario.aspx?id_file=f5f3efd2-f970-3a01-99bf-871d1b0a4e8a. Acesso em: 11 set. 2025.
- Governo do Distrito Federal. Decreto nº 37.438 de 24 jun. de 2016. Institui o Programa Habita Brasília, no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal e cria o Comitê Gestor e o Grupo Técnico Executivo para desenvolvimento das ações de implantação do Programa. *Diário Oficial do Distrito Federal*: seção 1, Brasília, ano 45, n. 21, p. 3, 27 jun. 2016. Disponível em: www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoDiario.aspx?id_file=b8c0ac2a-d0ac-3613-9a61-093cebe01fda. Acesso em: 11 set. 2025.
- Governo do Distrito Federal. Decreto nº 38.247 de 1º de junho de 2017. Dispõe sobre os procedimentos para a apresentação de Projetos de Urbanismo e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*: seção 1, Brasília, ano, 44, n. 26, p. 5, 1 jun. 2017b. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoDiario.aspx?id_file=7ac1500a-ee19-3643-8ab5-ba37e7ce704e. Acesso em: 11 set. 2025.
- Governo do Distrito Federal. Histórico. *Terracap*, 26 nov. 2013. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiaria/areas-urbanas/historico-7>. Acesso em: 15 ago. 2022.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- Jatobá, S. Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal. *Codeplan*, n. 18, 2016.
- Lefebvre, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Centauro, 2011.

Santos Júnior, O. A.; Montandon, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *In*: Santos Júnior, O. A.; Montandon, D. T. (org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

Silva, M. L.; Caldas, D. O. M. Programa papel passado: apoio às regularizações fundiárias? *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, p. 1-28, 2015.