



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

JANA LOUISE PEREIRA CARRILHO

O caso da Cidade Estrutural – DF: os desafios e contradições no tratamento dispensado pelo Estado às ocupações irregulares por pessoas de baixa renda no Distrito Federal

Brasília
2023

JANA LOUISE PEREIRA CARRILHO

O caso da Cidade Estrutural – DF: os desafios e contradições no tratamento dispensado pelo Estado às ocupações irregulares por pessoas de baixa renda no Distrito Federal

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Talita Tatiana Dias Rampin

Brasília
2023

JANA LOUISE PEREIRA CARRILHO

O caso da Cidade Estrutural – DF: os desafios e contradições no tratamento dispensado pelo Estado às ocupações irregulares por pessoas de baixa renda no Distrito Federal

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientadora: Prof^a. Dra. Talita Tatiana Dias Rampin

Banca Examinadora

Dr^a Talita Tatiana Dias Rampin
Orientadora - Faculdade de Direito da UnB

Dr. José Geraldo de Sousa Junior
Membro interno - Faculdade de Direito da UnB

Dr^a Ísis Dantas Menezes Zornoff Táboas
Membra externa

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Cc Carrilho, Jana Louise Pereira
O caso da Cidade Estrutural - DF: os desafios e
contradições no tratamento dispensado pelo Estado às ocupações
irregulares por pessoas de baixa renda no Distrito Federal
/ Jana Louise Pereira Carrilho; orientador Talita Tatiana
Dias Rampin. -- Brasília, 2023.
55 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de
Brasília, 2023.

1. Direito à moradia. 2. Ocupações irregulares. 3.
Mercantilização da moradia. 4. Política Urbana. 5. Movimentos
populares. I. Rampin, Talita Tatiana Dias, orient. II.
Título.

RESUMO

A pesquisa trata sobre ocupações irregulares e o tratamento dispensado pelo Estado para a sua desmobilização, a partir de uma pesquisa bibliográfica e normativa. Mais especificamente, o texto trata do Caso da Cidade Estrutural, que surgiu como uma ocupação de famílias de catadores de lixo, às margens da Via Estrutural, em Brasília, na década de 1960. Na década de 1990, a ocupação experienciou um grande crescimento, o que ensejou uma campanha prolongada do poder público para retirar as famílias. O trabalho então busca investigar e analisar as políticas de Estado mobilizadas para negar a efetividade ao direito à moradia, garantida constitucionalmente. Isso passa por um movimento de transformação da moradia em um ativo financeiro e o Estado acolhe essa lógica. Consideradas as ambiguidades entre o discurso e a prática do Estado em relação à impossibilidade de reconhecimento de ocupações populares em sua área territorial mais valorizada, conclui-se que, mesmo em ocupações em terras públicas, o Estado age como um agente privado, no interesse de promover a especulação imobiliária e de reproduzir privilégios às classes de renda alta. Em contrapartida, demandatários de políticas de direito à moradia se organizam em movimentos populares revelando um sujeito coletivo de direitos, que se impõe contra a realização do direito capturado por interesses privados, alheios ao social.

Direito à moradia. Ocupações irregulares. Mercantilização da moradia. Política Urbana. Movimentos populares.

ABSTRACT

The research deals with irregular occupations and the treatment given by the State towards their demobilization, based on a bibliographical and normative research. More specifically, the text deals with the case of Cidade Estrutural, which emerged as an occupation of families of garbage collectors, on the banks of Via Estrutural, in Brasília, in the 1960s. In the 1990s, the occupation experienced a big populational growth, which led to a prolonged campaign by the government to remove the families. The research then seeks to investigate and analyze the State policies mobilized to deny the effectiveness of the constitutionally guaranteed right to housing. This involves movement to transform housing into a financial asset and the State accepts this logic. Considering the ambiguities between the discourse and practice of the State in relation to the impossibility of recognizing popular occupations in its most valued territorial area, it is concluded that, even in occupations of public lands, the State acts as a private agent, interested on promoting real estate speculation and reproducing privileges for the upper income classes. On the other hand, policy holders of the right to housing are organized in popular movements revealing a collective subject of rights, which imposes itself against the realization of the right captured by private interests, alien to the social aspects.

Right to housing. Irregular occupations. Commodification of housing. Urban Policy. Popular movements.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ASCOL	Associação Comunidade do Lixão
ASMOES	Associação dos Moradores da Estrutural
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
DF	Distrito Federal
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPCL	Estrada Parque Ceilândia
EPCT	Estrada Parque do Contorno
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
PDAD	Pesquisa Distrital de Amostra de Domicílios
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PIVE	Plano Integrado Vila Estrutural
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNB	Parque Nacional de Brasília
Pouso	Plano de Ocupação e Uso do Solo
PT	Partido dos Trabalhadores
RA	Região Administrativa
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SCIA	Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

ZEIS

Zona Especial de Interesse Social

ZHISP

Zona Habitacional de Interesse Social e Público

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - A ESTRUTURAL.....	13
1.1. O surgimento e o crescimento da Vila Estrutural	13
1.2. A luta pela regularização e as tentativas de remoção	17
CAPÍTULO 2 – O DIREITO À MORADIA DIGNA, A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO E AS POLÍTICAS DE ESTADO PELA (NÃO) CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO	25
2.1. A moradia entre o direito e a mercadoria	25
2.1.1. O direito à moradia, a função social da propriedade e a regularização fundiária de interesse social	27
2.1.2. As políticas Estatais para a habitação popular	28
2.2. O papel do Governo do Distrito Federal na negativa do direito à moradia à população marginalizada	30
2.2.1. A Concepção de Brasília e a ocupação do Distrito Federal	31
2.2.2. A titularidade pública das terras e o discurso de preservação do projeto urbanístico do plano piloto de Brasília.....	34
2.2.3. A mobilização seletiva do discurso sobre a questão ambiental no Distrito Federal	39
CAPÍTULO 3 - A LUTA PELA MORADIA E O PAPEL DA SOCIEDADE ORGANIZADA	44
CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

INTRODUÇÃO

O direito à moradia integra o rol de direitos sociais fundamentais da Constituição Brasileira. Como tal, ele configura um direito de todos os cidadãos, e pode ensejar a necessidade de uma atuação positiva do Estado no sentido de garantir a sua efetivação para quem quer que precise. Ainda assim, como é o caso dos demais direitos sociais, criou-se uma cultura, que permeia tanto a administração pública quanto o poder judiciário, que tende a colocar o direito à moradia como um direito de segunda ordem, sem garantia de aplicabilidade. Assim, quando contraposto ao direito de propriedade, o direito à moradia é relegado a segundo plano.

O direito à propriedade privada é tido como superior, de modo que nem que centenas, milhares de pessoas estejam sem onde morar, isso não interfere na inviolabilidade da propriedade privada, mesmo quando esta última falha em cumprir a sua função social constitucional. Essa lógica de primazia da propriedade privada não se manifesta apenas no âmbito das relações privadas. Ela também se estabelece na relação entre cidadãos e Estado, quando este é capturado pelos interesses daquela, o que se manifesta na negação, por parte do Estado, da regularização de ocupações de áreas públicas por populações de baixa renda em busca de concretização do direito à moradia.

Nesse sentido, este trabalho se propõe a analisar o tema do direito à moradia e a forma como o Estado, mais precisamente o Distrito Federal, tratou e trata as ocupações informais que tomam forma na Capital. Para isso, optou-se por se promover um estudo de caso, trazendo o debate da ocupação da Via Estrutural em Brasília, mais tarde chamada cidade Estrutural, cuja história foi marcada pela resistência dos moradores diante de fortes e insistentes investidas do poder público para eliminar a ocupação, que perduraram por décadas.

A escolha do tema encontra razão na perenidade do problema da moradia. Ao longo dos anos, diversas foram as políticas públicas que se afirmaram voltadas à habitação popular, ainda assim, o déficit de moradias no Brasil segue altíssimo. No entanto, levanta-se que dificilmente essas políticas de fato se voltaram para a parcela da população que delas necessitam, uma vez que têm privilegiado o acesso à moradia própria por meio de financiamentos.

Enquanto isso, sem outras alternativas, muitas famílias empobrecidas precisam se fixar em moradias precárias, em ocupações também precárias, já que é preciso se estabelecer em algum lugar. Sem seus direitos garantidos, ainda assim, essas pessoas são lidas como em estado de ilegalidade.

A metodologia elegida para o trabalho se volta à pesquisa bibliográfica e à análise normativa de regras voltadas ao direito à moradia e às possibilidades de regularização de ocupações. Como marco teórico para a questão do embate entre moradia e propriedade privada, utiliza-se a noção de financeirização da moradia e de transformação da moradia em mercadoria, a partir da leitura de Raquel Rolnik e Ermínia Maricato.

Quanto à teoria do direito e do direito à moradia, em particular, utiliza-se o marco teórico do Direito Achado na Rua, com expoentes em autores como José Geraldo de Sousa Junior e Roberto Lyra Filho. Assim, parte-se à existência de uma situação de pluralismo jurídico, em que os sujeitos, por meio da ação política e coletiva, podem se contrapor ao direito posto para reivindicar um outro direito, justo, em relação a suas demandas e necessidades. Nessa mesma chave conceitual, utiliza-se a categoria do sujeito coletivo de direitos para se analisar as organizações populares que nascem da luta pela moradia.

No primeiro capítulo deste trabalho, é descrita a história da ocupação e de crescimento da Vila Estrutural, tratando de introduzir, ainda, outros elementos, importantes para a compreensão das particularidades da ocupação do Estrutural, bem como suas similaridades com outras nascidas em condições parecidas.

No segundo capítulo trata-se do tema do direito à moradia em face das forças pela mercantilização da terra e da sua relação com a ocupação irregular de áreas públicas. Além disso, enfrenta-se a questão relacionada aos empecilhos à regularização de ocupações informais, no que se refere às políticas de Estado.

Já no terceiro e último capítulo enquadra-se a questão da luta por moradia como uma luta construída coletivamente, produzida pelos sujeitos constituídos também na prática coletiva, como forma de dar voz a suas reivindicações.

CAPÍTULO 1 - A ESTRUTURAL

Neste primeiro capítulo, será abordado o contexto histórico e político em que se desenvolveu a ocupação que deu origem à Vila Estrutural, que se mostra como uma representação importante sobre como se deu o processo de ocupação e de reivindicação do território do Distrito Federal pelas camadas populares.

Com esse objetivo, o capítulo está dividido em duas seções. Na primeira, será realizada uma apresentação sobre o surgimento e o crescimento da Vila Estrutural, também procurando explorar as motivações por trás do processo de ocupação, que perpassam tanto uma busca por oportunidade de sustento quanto um movimento por reivindicação à moradia e à localização.

Na segunda seção, expõem-se as dificuldades enfrentadas pelos moradores para se consolidarem no local em face das investidas policiais e ordens de despejo. Além disso, mostra-se o caminho percorrido pelos moradores até a regularização e consolidação da ocupação como cidade.

1.1. O surgimento e o crescimento da Vila Estrutural

A Cidade Estrutural¹ é sede de uma das 33 (trinta e três) Regiões Administrativas² do Distrito Federal, *status* atingido com a edição da Lei nº 3.315, de 27 de janeiro de 2004, que cria a Região Administrativa e as Subadministrações Regionais que especifica, e dá outras providências – Lei Distrital nº3.315/2004 (Figura 1). Inicialmente uma ocupação informal, a hoje Cidade Estrutural está situada próxima ao Parque Nacional de Brasília e à Estrada Parque Ceilândia (EPCL), conhecida como Via Estrutural, a cerca de sete quilômetros do Plano Piloto e, segundo a Pesquisa Distrital de Amostra de Domicílios realizada em 2021, tem uma população urbana de 37.527 (trinta e sete mil, quinhentos e vinte e sete) habitantes.

¹ Na verdade, a lei cria a 'Vila Estrutural', elegida como sede da RA XXI. A região no entanto é conhecida como 'Cidade Estrutural' pelo seu significado sociopolítico. A utilização do termo 'cidade' é reivindicada pela própria comunidade da Estrutural, em face da luta que se estabeleceu para que ela existisse como tal, e não como uma 'invasão'.

² Como o Distrito Federal não tem municípios, o seu território é subdividido em Regiões administrativas, para fins de descentralização administrativa e de coordenação de serviços públicos.



Figura 1: Mapa das Regiões Administrativas do Distrito Federal (Brasil). Fonte: Wikipedia

Nessa região também se encontra o Lixão da Estrutural, que foi a razão de ser do início da ocupação. A partir de 1958, a região passou a ser ocupada por famílias de coletores de lixo, em um movimento de seguir o seu meio de sustento: acompanharam a transferência do lixão de Brasília, antes localizado no Cruzeiro, para as margens da Via Estrutural. O Lixão do Jóquei, como também era chamado, já chegou a ser o maior lixão a céu aberto da América Latina e o principal destino de resíduos do Distrito Federal (DF), e permaneceu ativo por mais de 50 (cinquenta) anos, tendo sido desativado apenas em 2018.

Como a região integrava a chamada “faixa sanitária” de Brasília, uma faixa de território que circunda o plano piloto, de propriedade pública e sem licença para construção, a área não poderia ser ocupada para fins de habitação, configurando, portanto, uma ocupação informal. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020), ocupações como essa constituem a categoria metodológica de “aglomerados subnormais”, definidos da seguinte forma:

um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. (IBGE, 2020, p. 5)

Era essa então a situação inicial da ocupação da Estrutural: os moradores não tinham uma posse mansa da terra, já que esta pertencia ao Estado, e estavam sujeitos a tentativas de

remoção (como de fato aconteceria). Além disso, não contavam com infraestrutura e serviços públicos básicos ou com moradia adequada.

De todo modo, de início o poder público não deu tanta atenção para a ocupação, a ponto de operacionalizar uma efetiva retirada da população, afinal, nos seus primeiros 30 (trinta) anos, a população da Estrutural pouco cresceu. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, famílias de catadores e chacareiros que praticavam agricultura de subsistência se fixaram no local. Em 1993, um levantamento do governo distrital registrou a presença de 393 (trezentas e noventa e três) famílias residentes no local, das quais quase metade se mantinha a partir da coleta de lixo. (BARBOSA, 2006)

Já em 1994, o número de famílias saltou para cerca de 700³, o que Caroline Soares Santos (2014) diz ser fruto, principalmente, da expansão da Estrutural para a região da “Vila Nova” ou “Alta Estrutural”, situada às margens da Via Estrutural, onde é hoje a Cidade do Automóvel. Antes disso, a população do local, predominantemente formada por famílias de coletores de lixo e de pequenos chacareiros, concentrava-se na área mais próxima do lixão, a então “Vila Velha”.

Nesse novo momento, afirma Santos, mais do que garantir um meio de sustento por meio da coleta de lixo, a razão principal para a fixação dos novos moradores era a sua busca por moradia. Eram pessoas que viram naquela terra a chance de conquistar um espaço para si, dentro de uma cidade em que nasceram e cresceram e que, por outro lado, negava-lhes o próprio chão.

Nesse processo, misturam-se a falta de alternativa da população em encontrar alternativas de moradia na cidade legal e disputas protagonizadas por figuras políticas que disputavam o governo do Distrito Federal. Fato é, no entanto, que o crescimento exponencial da ocupação da Estrutural evidenciava o déficit habitacional do DF e a incompetência do poder local em superá-la.

Afinal, como evidencia a pesquisadora Ermínia Maricato (2003), o mercado imobiliário privado legal do Distrito Federal, como o do Brasil, é pouco abrangente e boa parte da população se vê obrigada a buscar alternativas de habitação por meios informais. Com isso, restam-lhes as áreas comumente rejeitadas pelo mercado imobiliário, áreas públicas desvalorizadas ou áreas de preservação ambiental “onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização” (MARICATO, 2003, pp. 153-154).

³ EIA/RIMA, 2005, p. 8

Em seu estudo, Santos (2014) realizou uma série de entrevistas com moradores da Estrutural no Ponto da Memória⁴, buscando explorar a história daquele lugar. Para tanto, a pesquisadora chegou a se mudar para a cidade e conversou com diversos moradores antigos que acompanharam o surgimento e o crescimento da Estrutural. Um deles, Ismael Caetano, que chegou à ocupação justamente nessa época da expansão da “Vila Nova”, narrou sua experiência:

...foi logo que começou o povoamento lá pra Vicente Pires, ali no Setor Colônia Agrícola Samambaia, que é aquele setor ali, dá-se o nome de Colônia Agrícola Samambaia, então lá foi o primeiro local que a gente cercou, no caso eu cerquei uma área lá. Como era rico, eles falavam que era condomínio de rico, na realidade era invasão e aí então eu fui prá lá também, eu falei: ‘Não, porque que eu nasci em Brasília e vou pagar aluguel, pessoas vem de outros estados e tal e se dá bem, entendeu? Então eu falei: não eu não vou pagar aluguel não(...), nasci em Brasília e daqui não saio!’. Então o primeiro local que fizemos uma moradia foi lá, coloquei uma lona assim, um lona preta, como não tinha dinheiro, tava desempregado(...) Então nesta dificuldade toda né, vai prá ali, mora prá ali, mora de favor, mora de aluguel, de qualquer forma, ...foi quando eu falei: deixa eu ir lá ver como é esse negócio lá (...) então, ali meus irmãos já estavam lá, e aí eu ficava indo pra lá jogar bola com eles e tal, e aí eu pensei: ‘Quer saber de uma coisa?? eu vou fazer um barraco aqui pra mim e foi aonde eu peguei fiz um barraco aqui, isto por volta de 94 pra cá, né, e aí foi onde a gente começou a ter aquelas.... é, envolvimento com a organização da localidade, com associação de moradores, né... (SANTOS, 2014, p. 25)

Ao contrário do que poderiam dizer o Estado ou a imprensa local, Ismael, por ter nascido nessa terra, entendia-se com o direito de nela existir. Outros entrevistados, os mais antigos, defendiam o mesmo direito, ainda que por razões diferentes. Para os entrevistados Dona Vanda e Nenéu, por exemplo, eles deveriam poder permanecer naquele local por “terem sido os primeiros a chegar aqui, de terem visto e vivido tudo que se passou por aqui e por carregar as histórias de dor e sofrimento que chegaram junto com o novo lugar, significando quase um preço pago” (SANTOS, 2014, p. 34).

Pode-se dizer que o preço pago por Dona Vanda e outros está em resistir às consequências impostas pela condição de ilegalidade da posse da terra, utilizada como um instrumento para a negação de direitos. A partir desse instituto, o Estado pôde negar-lhes por décadas a prestação de serviços públicos básicos e o direito à cidade. Nessa lógica, o Estado exclui do orçamento público uma grande massa de trabalhadores e contribuintes que deveriam ter direito à sua atenção, como ocorre na cidade legal (MARICATO, 2003, pp. 156-157).

⁴ O Ponto da Memória é um museu localizado na Cidade Estrutural, gerido pela própria comunidade, que tem por objetivo resgatar a memória e a identidade da comunidade.

No documentário “Estrutural”, de Webson Dias, lançado em 2008, esse quadro se evidencia nas falas de figuras políticas do Distrito Federal, mesmo no campo mais progressista. Em uma das entrevistas, concedida pelo Deputado Distrital Chico Vigilante, do Partido dos Trabalhadores (PT), falando sobre a consolidação e o crescimento da cidade, o político lamenta que os cidadãos do Distrito Federal tenham sido obrigados a arcar com os custos da ocupação ilegal, com milhões de reais investidos na urbanização da nova cidade - como se não fosse esse um direito básico também dos cidadãos da Estrutural.

1.2. A luta pela regularização e as tentativas de remoção

No fim, todos ali queriam ver reconhecido o seu direito de existir naquele local. Afinal, eles não eram os únicos a cercarem áreas pelo Distrito Federal e clamarem seu direito à terra. O primeiro governo de Joaquim Roriz, que se estendeu de 1988 a 1994, foi marcado por uma política habitacional baseada na distribuição de lotes em novas cidades-satélites, como Samambaia e Paranoá, e na regularização de outras ocupações informais consolidadas.

A regularização fundiária de uma ocupação informal constitui, pelo ordenamento jurídico brasileiro, o elemento básico para a segurança da posse de seus ocupantes. Segundo a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, o procedimento envolve um “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais”, e serve à garantia do direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado, além de concretizar a função social da propriedade urbana. (BRASIL, 2009)

A regularização prometida por Roriz, no entanto, não chegou e, nos anos que se seguiram, a comunidade da Estrutural serviu de “bode expiatório” para um discurso “legalista e ordenador”, que ensejou diversas tentativas violentas de remoção da população, tudo “em nome da regularidade fundiária e da proteção ao meio ambiente” (BARBOSA, 2006, p. 116), como será abordado no capítulo dois.

As contradições nesse processo se revelam ainda mais quando, em 1989, foi criado o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA), que deveria ocupar uma parte da região onde estava a Vila Nova, com o objetivo de abrigar as concessionárias de veículos do

DF, em desacordo com o discurso quanto à necessidade de proteção ambiental da área perpetrado até então.

Para que o Setor fosse implementado, o governo distrital, já nas mãos de Cristovam Buarque (PT), eleito em 1994, negociou com as lideranças locais a transferência das famílias da Vila Nova para a região da Vila Velha, no que afirmavam ser uma solução provisória para o problema da habitação daquelas pessoas. Por outro lado, esse ato, afirma Santos (2014), foi fundamental para a permanência da ocupação da forma como é hoje. Isso porque a decisão tornou necessário que o governo, dali para frente, tivesse de negociar novas remoções na Vila Velha, já que os moradores se fixaram lá sob suas ordens.

Quando Cristovam Buarque foi eleito governador, disputava o pleito com Valmir Campelo, apadrinhado por Roriz, de modo que pesou para a sua vitória um discurso que atribuía à política habitacional do governo anterior um grande aumento populacional do DF, o que teria levado à saturação de serviços públicos e ao aumento da violência, conforme afirma José Veríssimo Sena (2015).

Sena esclarece, no entanto, que os dados do IBGE demonstram que houve, na verdade, uma queda na taxa de crescimento populacional do DF durante a década de 1990, concluindo que:

o primeiro período do governo Roriz lidou principalmente com uma demanda habitacional reprimida para as classes de baixa renda, que seria menos expressiva nos anos posteriores. Enquanto nas décadas anteriores o crescimento se deveu principalmente aos movimentos de imigração, a partir da década de 1990 o crescimento vegetativo foi preponderante. (SENA, 2015, p. 14)

De todo modo, o mandato de Cristovam Buarque veio com uma mudança na política habitacional, bem mais restritiva quanto ao controle do uso do solo e quanto à regularização de parcelamentos (SENA, 2015, p. 42). Apesar de ter, durante a campanha, prometido atuar pela permanência das famílias, seu discurso mudou quando se deparou com o aumento significativo de moradores.

Assim, desde o início de seu governo, Cristovam se posicionou contrariamente à permanência da comunidade e, durante seus anos no poder, determinou a realização de boicotes à comunidade e de diversas operações policiais, no intuito de remover aquela população, as quais foram marcadas pela violência e pela brutalidade na abordagem aos moradores.

Dentre as medidas para boicotar a permanência dos ocupantes, especialmente a partir de 1996, os moradores narram - e Cristovam chegou a confirmar em entrevista⁵ - a colocação

⁵ A entrevista foi concedida ao portal de notícias Notibras, em 2015.

de cercas de arame no perímetro da área, para controlar a entrada dos moradores, o corte no abastecimento de água e de energia e o boicote à entrada de mercadorias e de alimentos para abastecer os pequenos comércios locais. (SANTOS, 2014; DIAS, 2008).

Nessa época, fortaleceu-se a organização coletiva dos moradores em prol da permanência na Estrutural. Dentre as organizações, destaca-se a Associação Comunidade do Lixão – Ascol, tida como a primeira associação do local, que foi fundada em 1992 para defender, frente ao governo, os interesses dos moradores mais antigos da Estrutural, e era presidida por Dona Geralda.

Já em 1994 foi criada a Associação dos Moradores da Estrutural (ASMOES), liderada por Marlene Mendes, a partir da qual se intensificou a associação da comunidade a figuras como José Edmar, Tadeu Fillipelli, Luís Estevão e Joaquim Roriz. Segundo o depoimento de Paulão, um dos entrevistados por Santos, como o governador eleito era contrário à manutenção da ocupação, a associação aos políticos foi natural, já que eles formavam um bloco de oposição ao governo. (SANTOS, 2014) O papel desempenhado pelas associações comunitárias será melhor explorado no capítulo três deste trabalho.

Nas negociações com as autoridades, declarava-se o intuito de transferir as famílias para novas cidades, construídas pelo governo, apesar de depoimentos dos moradores narrarem que as primeiras tentativas de remoção não vinham acompanhadas de alternativas de moradia. De todo modo, os principais destinos daqueles que aceitaram ou foram obrigados a aceitar a transferência foi o Buriti, em Planaltina-DF, e o Núcleo Rural do Monjolo, no Recanto das Emas, ambos situadas a mais de 30 (trinta) quilômetros do plano piloto e, ao menos àquela época, sem infraestrutura adequada. Assim, muitos moradores resistiam às tentativas de remoções, que foram várias. (SANTOS, 2014)

Em 1997, iniciou-se a fase de maior truculência nas investidas policiais contra a população. Santos (2014) afirma que os primeiros episódios vieram após Marlene Mendes, enquanto representante da ASMOES, organizar um movimento de reocupação do SCIA após o acordo de transferência para a Vila Velha, o que foi encarado pelo governo como uma quebra no pacto e como um resultado da captura política dos interesses dos moradores pela oposição.

De toda forma, em 8 de agosto de 1997, teve início a Operação Tornado, que nesse dia mobilizou cerca de mil e cem policiais, que expulsaram as pessoas da área anteriormente desocupada e deixaram dezenas de pessoas feridas. Em 1998, uma outra operação, cuja justificativa oficial seria a falta de segurança da Estrutural, terminou com a morte de três moradores. Apenas em 2015 foi realizado o julgamento do caso, em que 11 (onze) policiais

foram indiciados por envolvimento no crime. Todos foram absolvidos. (FOLHA DE S. PAULO, 1997)

Toda essa truculência, no entanto, não foi suficiente para conter o aumento da população assentada, o que não deixava de representar a dimensão do déficit habitacional do DF. Mesmo em meio às operações, e mesmo diante da grande quantidade de pessoas removidas para outros assentamentos, “a ‘ocupação’ aumentou, consolidando e ampliando o movimento e criando uma comunidade, que se organizou em uma nova Associação de Moradores.” (BARBOSA, 2006, p. 117)

Em 1998, Joaquim Roriz retorna ao governo do DF e as tentativas de remoção perdem força. No entanto, a Estrutural seguia sem regularização e sem os serviços e a infraestrutura básica de uma cidade, já que não havia “água encanada, esgoto, luz elétrica, posto de saúde, nenhuma escola” (SANTOS, 2014, p. 41), demandas que passaram a ser as reivindicações centrais da comunidade.

Para canalizá-las melhor, após a desmobilização da ASMOES, com a ida de Marlene Mendes aos Estados Unidos em razão dos processos judiciais que enfrentava, foi criada a Prefeitura Regional Comunitária da Estrutural (PRECES), em 2001, que passou a representar os moradores nas negociações junto às autoridades e mesmo judicialmente em alguns casos.

Em 2002, foi aprovada a Lei Complementar nº 530, de 20 de janeiro de 2002, que declarou Zona Habitacional de Interesse Social e Público – ZHISP o parcelamento de solo urbano denominado Vila Estrutural, até então vinculado à Região Administrativa do Guará – RA X. A ideia desse tipo de ZHISP é zonear áreas com parâmetros urbanísticos que dificultem uma posterior implantação de bairros destinados a atender classes médias e altas, em uma tentativa de zoneamento incluyente (FIGUEIREDO, 2009).

A norma foi resultado de um intenso debate entre os moradores da Vila, deputados e representantes do Ministério Público (SANTOS, 2014). Com a medida, possibilitou-se o início do processo de regularização da área e a obrigatoriedade de implantação de uma infraestrutura mínima que deveria envolver a implantação de vias de circulação e de sistema de escoamento, esgotamento e abastecimento de água potável e de energia elétrica, nos termos da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências..

Com a Lei nº 3.315/2004, a Estrutural e o SCIA passaram a integrar a Região Administrativa XXV, com sede na Cidade Estrutural (PDAD, 2021), reconhecendo, portanto, a Estrutural como cidade. Dois anos depois, a Lei Complementar nº 715, de 24 de janeiro de

2006, declarou a Estrutural como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), o que configurou um novo passo em direção à regularização da área, que deveria ocorrer com respeito às restrições físico-ambientais discriminadas no Estudo de Impacto Ambiental e no Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). (PDAD, 2021)

Nesse mesmo ano, em 23 de fevereiro, foi celebrado um contrato de empréstimo junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) no valor de US\$ 115 milhões, para dar início ao Programa Brasília Sustentável, que previa a urbanização da Estrutural a partir de um subprograma chamado Plano Integrado Vila Estrutural (PIVE). (SANTOS, 2013)

Para Sávio Almeida e Cristina Araújo (2020), isso faz parte de um movimento comum de governos estaduais e municipais a partir da década de 1990. Com a descentralização das políticas de desenvolvimento urbano e sem capacidade financeira para promover a urbanização de favelas, os governos passam a perceber financiamentos de bancos internacionais para a tarefa, conformando-se à agenda neoliberal para as cidades nesse processo.

O PIVE contemplava diversos projetos que visavam a adequação da Estrutural às condicionantes urbanísticas e ambientais previstas no programa, que englobariam “recuperação ambiental, coleta de resíduos sólidos, drenagem pluvial, sistema viário, paisagismo, complementação da rede de energia elétrica e de iluminação pública, abastecimento de água e esgotamento sanitário e de equipamentos públicos comunitários” (SANTOS, 2013, p. 37).

Para que isso ocorresse, no entanto, famílias fixadas em regiões consideradas insalubres ou que comprometessem a preservação do PNB teriam que ser realocadas, dentro da própria Estrutural, ou reassentadas em outra região do Distrito Federal, mais especificamente no Núcleo Rural Monjolo, no Recanto das Emas (SANTOS, 2013). Essas áreas impróprias englobavam aquelas antes ocupadas pelo aterro sanitário – as mesmas para as quais os moradores da Vila Nova haviam sido remanejados para a construção da Cidade do Automóvel.

Os demais moradores que comprovaram viver na cidade há mais de cinco anos, nunca terem sido proprietários de outro imóvel residencial no Distrito Federal e perceberem renda inferior a cinco salários mínimos assinaram contratos de concessão de direito real de uso e puderam permanecer em suas residências.

A execução do projeto não permitiu a participação ativa dos moradores, o que foi denunciado pelo dossiê produzido pelo Fórum Estrutural de Monitoramento Social, que reuniu grupos de moradores da Estrutural para o acompanhamento dos trabalhos do PIVE. No documento, o Fórum ainda apresentou questionamentos quanto às políticas de realocação e de

reassentamento involuntários, que se mostraram muito problemáticas. (FÓRUM ESTRUTURAL DE MONITORAMENTO SOCIAL, 2009).

Quanto à política de realocação das famílias situadas em área de risco de contaminação pelo lixo, relatou-se que as novas casas foram construídas no extremo da cidade, a 150 (cento e cinquenta) metros do Lixão e próximas à lagoa de chorume que, segundo o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, representava uma área de risco sanitário. Esse embate foi levado à justiça, por meio da Ação Civil Pública (ACP) de nº 0014008-34.2015.8.07.0018, ajuizada em 2015 perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Nos autos da ACP, o Ministério Público ainda reforçou que a norma técnica ABNT 13896, que trata de aterros de resíduos não perigosos, recomendava uma distância de 500 (quinhentos) metros entre aterros sanitários e núcleos urbanos, pontuando ainda que, até poucos anos antes, o aterro não era um aterro controlado, mas um lixão a céu aberto. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2009). Em manifestação, o Governo do Distrito Federal (GDF) afirmou que o solo da quadra 12, onde residiam as famílias até então, era contaminado pelo lixo, apesar de não apresentar dados consistentes sobre os riscos da quadra 8, para onde a população seria transferida.

Assim, houve famílias que recusaram a mudança para as novas casas construídas. Houve ainda casas que não foram concluídas, em razão de problemas com a empresa contratada. De toda forma, ainda em 2011, diversas dessas casas, finalizadas ou não, ficaram vazias e passaram a ser ocupadas irregularmente, tanto por quem aguardava a sua finalização quanto por pessoas que não seriam beneficiadas pelo programa. Essas pessoas foram posteriormente removidas e o GDF entregou as casas, mesmo as não finalizadas, para os beneficiários, a fim de evitar novas ocupações. (SANTOS, 2013)

Já em relação às 70 (setenta) famílias que deveriam ser reassentadas, o Fórum denunciou que a sua remoção se deu de forma truculenta e que a transferência para o Monjolo lhes privou dos laços comunitários e de trabalhos estabelecidos com a terra que antes viviam. Além disso, denunciou a falta da estrutura prometida pelo GDF, afirmando que

Chegando lá o que os esperava era uma área sem a infraestrutura mínima para a habitação e, muito menos, para trabalho rural. As famílias foram literalmente deixadas em uma área embaixo de barracos de lona e com banheiros químicos, sem serviços de abastecimento de água e energia elétrica. Além disso, em decorrência da distância do local para a cidade mais próxima, essas famílias ficaram sem acesso a escola, serviços básicos de saúde e transporte e demais atendimentos de assistência pública. (SANTOS, 2013, p. 47)

Caroline Santos (2014) descreve ainda a experiência de moradores como Rodrigo e Joaquim, que relataram terem sido obrigados a assinar o Termo de Remoção e Adesão ao Programa⁶, em um curto prazo, apesar de o programa prever uma garantia do GDF no sentido de que as famílias não seriam pressionadas a aderir instantaneamente à remoção. Outro depoimento de violação de direitos é o de Dona Lia, que foi expulsa da terra e mandada para o Monjolo, ainda que possuísse há 16 (dezesesseis) anos um contrato de cessão de uso de sua chácara, celebrado a partir de um projeto do Incra e da Emater. (SANTOS, 2014).

Não se pode negar que a maior parte da população da Estrutural teve uma melhora na qualidade de vida com os serviços do PIVE: o número de moradias de alvenaria aumentou significativamente, bem como a taxa de tratamento de esgoto e os índices de regularidade quanto ao uso do imóvel (SANTOS, 2013).

Ainda assim, não se pode excluir o prejuízo causado aos direitos das famílias inteiras que foram expulsas da Estrutural, muitas das quais contavam com a renda obtida a partir do trabalho do Lixão e que não viram outra alternativa que não passar a percorrer a distância de mais de 40 (quarenta) quilômetros até a Estrutural para trabalhar. (SANTOS, 2014)

Outro ponto não resolvido pelo programa está relacionado à ocupação da Chácara Santa Luzia, situada na periferia da Cidade Estrutural, onde habitam cerca de 10.273 pessoas, segundo os dados do PDAD de 2021. A área, adjacente ao PNB, é ocupada desde a década de 1990 e desde 2007 é considerada uma Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), em razão de sua proximidade com o parque. (BRASIL DE FATO, 2022)

A ocupação está situada nos limites do parque, onde não é permitida a edificação e, por isso, os moradores sofrem com a falta de serviços básicos e com operações policiais truculentas. Em 2019, uma dessas operações chegou a derrubar 428 (quatrocentos e vinte e oito) barracos da área e a última, ocorrida em março de 2020, derrubou mais 100 (cem), mas a ocupação sempre retorna a crescer. (BRASIL DE FATO, 2022; AGÊNCIA PÚBLICA, 2020)

O caso é discutido no bojo da ACP nº 0014008-34.2015.8.07.0018, impetrada pelo MPDFT perante o TJDF, com o fim de remover as famílias para que sejam cumpridos os termos do licenciamento ambiental da regularização fundiária da Vila Estrutural. A sentença transitada em julgado determinou que o Distrito Federal elaborasse um plano de remanejamento das famílias, mas, assim como no caso da Estrutural, em vistas às décadas de inércia do poder

⁶ O Termo consistia em um documento para certificar a concordância do morador na adesão ao PIVE e ao consequente reassentamento para outras cidades ou à realocação para as casas construídas em sede do programa.

público, as famílias também se opõem à saída das terras que ocupam, onde formaram seus laços comunitários⁷.

⁷ Em parceria com o Grupo Periférico FAU/UnB, a comunidade da Santa Luzia expôs em uma carta-manifesto as suas preocupações com os discursos do governador Ibaneis Rocha na disputa à reeleição, em 2020. Em sua campanha, Ibaneis afirmava como promessa de governo a retirada das famílias de Santa Luzia. A comunidade se opõe à destruição completa do espaço em que estabeleceram laços de vizinhança, de família e de trabalho ao longo de mais de vinte anos, período em que o Estado não lhes ofereceu alternativas de moradia, ainda que eles já ocupassem uma área de risco, próxima ao Lixão desativado.

CAPÍTULO 2 – O DIREITO À MORADIA DIGNA, A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO E AS POLÍTICAS DE ESTADO PELA (NÃO) CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO

Este capítulo se dedica a explorar melhor a questão do direito à moradia e a expor a forma com que o Estado trata as ocupações irregulares que se constroem em seu território. O capítulo está dividido em duas seções principais. Na primeira, o direito à moradia é apresentado a partir da leitura de sua dualidade no âmbito do contexto jurídico, político e econômico brasileiro, isto é, no interior de uma sociedade capitalista que prevê garantias de ordem social. Ainda na primeira seção, exploram-se os resultados dessa situação dentro das políticas públicas brasileiras para a moradia.

A partir dessas considerações, o segundo tópico do capítulo se debruça mais precisamente sobre as atitudes do poder público do Distrito Federal em face das ocupações informais de classes populares ocorridas em seu território. Para tanto, concentra-se nos argumentos levantados pelo poder público para se opor, por décadas, à regularização da Cidade Estrutural, quais sejam, a titularidade pública das terras, a necessidade de preservação do projeto urbanístico de Brasília e a questão ambiental.

2.1. A moradia entre o direito e a mercadoria

Toda a história da Estrutural, desde a sua ocupação pelas famílias de catadores até a sua regularização, reflete um movimento de luta pela moradia, que também está também inserida em um contexto político e jurídico cujas decisões se fazem necessárias para garantir a permanência daquela comunidade no espaço reivindicado. Por outro lado, também nesse contexto, houve decisões que representaram entraves para esse processo.

Não se pretende com isso afirmar que os ocupantes da Estrutural exerceram o papel de mero objeto, passivo, para políticas impostas unilateralmente, mas pontuar que o que se tem é produto das tensões e mediações entre diferentes pólos de interesse. Estes, por sua vez, tampouco envolvem apenas o binômio população-Estado, mas, como afirma Barreto (2008), nele se inserem também as dinâmicas do capitalismo global que, para países como o Brasil,

envolvem a absorção de um modelo de “ordenamento” e de “desenvolvimento sustentável” vindo dos países centrais que também dita as políticas urbanas nacionais.

Para Betânia Alfonsin (2014), a cidade contemporânea passou a ser objeto da produção capitalista, e não mais apenas um espaço em que o sistema se reproduz. No capitalismo, o valor de uso dos bens é sobrepujado pelo valor de troca. Portanto, mais do que um elemento essencial do direito à moradia e à cidade, a terra é um ativo financeiro, uma mercadoria da qual, como das outras, extrai-se uma renda relacionada à sua mais-valia. (AFONSINI 2014; MÉSZÁROS, 2013)

Essa inversão de prioridades leva a um quadro de desmonte das políticas públicas de habitação para a população mais pobre e à “desestabilização da segurança da posse, inclusive do aluguel”, como afirma Raquel Rolnik (2014, p. 28). Nesse sentido, as crises urbano-ambientais e de moradia não devem ser lidas como uma falta de planejamento, mas como o próprio plano, marcado por uma legislação e uma gestão que reproduzem a segregação e a negação de direitos à maior parte da população. (ALFONSIN, 2014)

Nesse processo, a segregação socioterritorial se torna um espelho da própria desigualdade econômica característica das sociedades capitalistas, e a situação de ilegalidade na terra faz se aprofundar ainda mais a exclusão, servindo de base para a negação de serviços públicos básicos. (MARICATO, 2003; MARTINS, 2015).

Quando o valor de troca dos imóveis, essencial para a provisão de habitações pelo mercado privado, já supera aquele possibilitado pelo valor do trabalho, a parcela despossuída da população é deixada de lado, inclusive pelo Estado. Essa provisão não raramente acaba por partir das próprias famílias, que encontram, especialmente em áreas de risco, protegidas pela legislação ambiental e, portanto, não reivindicadas pelo mercado imobiliário, um local para se fixarem. (ALMEIDA e ARAÚJO, 2020; MARICATO, 2003).

A terra é elemento essencial para que tenha efetividade o direito social à moradia. No entanto, como lembra Paviani (1998), também é ela uma das maiores barreiras para a sua garantia. Isso porque ela representa justamente esse conflito entre os usos que dela podem ser feitos. De um lado, a propriedade da terra é mercadoria, de outro, a terra é uma necessidade humana.

2.1.1. O direito à moradia, a função social da propriedade e a regularização fundiária de interesse social

Essa necessidade humana é consubstanciada no direito à moradia digna, contemplada pelo ordenamento jurídico brasileiro no rol de direitos sociais da Constituição Federal de 1988, em inciso inserido pela Emenda Constitucional nº 26/2000, apesar de já encontrar proteção prevista em normas internacionais e internas desde a década de 1990 (MARTINS, 2015). Como um direito social, o direito à moradia exige uma atuação do Estado, com a criação de políticas públicas para sua efetivação, e deve vir acompanhado de garantias de direito à cidade, uma vez que a moradia adequada envolve também a estrutura e a qualidade das cidades que as abrigam.

O Comentário Geral nº 4 sobre o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, produzido pelo Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, traz algumas diretrizes sobre o que pode ser considerada uma moradia adequada. São eles: (i) segurança jurídica da posse; (ii) disponibilidade de serviços, bens, facilidades e infraestrutura; (iii) custo acessível; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade; (vi) localização adequada; e (vii) adequação cultural.

Para o Comitê, a moradia adequada vai além de ter um “teto”. É preciso que o espaço esteja em condições de ser habitado, acessível, localizado em lugar que apresente possibilidades de emprego, de locomoção, de acesso a serviços públicos essenciais e infraestrutura básica. É preciso o respeito às expressões culturais e à identidade das comunidades, e uma garantia mínima quanto ao direito de permanência, que proteja as famílias de ações violentas de despejo, tudo isso a um custo acessível para famílias nas diferentes faixas de renda.

Para além disso, a Constituição Federal assegura que as propriedades devem cumprir uma função social. Para que haja a proteção do seu direito, elas devem observar os interesses da coletividade e do bem comum. No seio desse instituto, as ocupações populares são formas de dar um sentido social a propriedades sem uso definido.

Nesse sentido, a regularização de assentamentos informais ocupados pelas camadas populares, que reclamam aquele espaço, é envolve o reconhecimento da legitimidade dessa luta das ocupações, que dão substância à função social da propriedade que, em outro contexto, não estaria sendo cumprida. Segundo Patricia Cardoso,

A regularização fundiária articula, portanto, de forma indissociável, a potência das lutas territoriais enquanto produção social do direito à cidade em face ao Estado, reivindicando um direito urbanístico popular, que reconhece uma (i)legalidade alternativa subalterna. As lutas pela regularização fundiária exigem a convivência do

direito estatal com os sistemas jurídicos produzidos social e pluralmente. (CARDOSO, 2019, p. 397)

Essas lutas territoriais surgem como resposta a um contexto de ilegalidade que, sem essas agências, seguiria sendo reproduzido pelo Estado. Essa ilegalidade consiste na negativa de efetivação do direito à moradia especialmente destinados às pessoas que mais precisam, isto é, as de baixa renda, que não têm acesso ao mercado de imóveis formal.

Em seguida, serão apresentadas políticas estatais para a moradia mais utilizadas no contexto brasileiro, embora não tenham se mostraram suficientes para atender à demanda por habitação no Brasil.

2.1.2. As políticas Estatais para a habitação popular

Em 2019, o déficit habitacional no Brasil, conformado pelo número de famílias que não possuíam o direito à moradia adequada garantido, era de 5,876 milhões de moradias. Nesse número estão compreendidas as famílias que se encontram (i) sem moradia, (ii) que vivem em condições precárias de habitação, (iii) cujo valor do aluguel seja excessivamente oneroso ou (iv) que vivem em domicílios em coabitação. Mais da metade desse número representa as famílias cujo valor do aluguel acarreta ônus excessivo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021) Como bem observou a Habitat para a humanidade⁸, esses dados não englobam o período da pandemia de COVID-19, quando se estima um aumento de 393% nos despejos de famílias no Brasil.

No Distrito Federal, esse déficit habitacional é de 97.741 (noventa e sete mil setecentos e quarenta e um) domicílios. Dentro desse número, 66.187 (sessenta e seis mil cento e oitenta e sete) são famílias que gastam mais de 30% da sua renda, limitada a até três salários-mínimos, com o custo do aluguel. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021) Nas últimas pesquisas da Fundação João Pinheiro, esse foi sempre o principal componente do déficit habitacional. Comumente, é fugindo dessa realidade que famílias se veem obrigadas a procurar alternativas de moradia na informalidade, como demonstram os depoimentos colhidos por Santos (2014) no caso da Estrutural.

⁸ disponível em: https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gclid=CjwKCAiA0JKfBhBIEiwAPhZXD5c1iuJDS-U0BOhRRle_jRdUeg54fdyxsWmh3sDmTpssOGGGunBJfBoCBAUQA_vD_BwE

Dentre as iniciativas do Estado para conter esse déficit, é possível citar uma série de políticas, especialmente federais, que fortaleceram, especialmente no início dos anos 2000, órgãos direcionados a minimizar o problema da habitação. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades e, em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Habitação, que colocava o problema da habitação como uma questão de Estado. Em 2005, foi criado o Sistema Nacional de Habitação, que unia políticas de provisão de habitações para as demandas do mercado e da habitação social.

Ganham destaque nesse momento políticas de habitação social que priorizam, se não limitam, o acesso à moradia pelo acesso à casa própria. Programas de financiamento público de moradia ganham força, como forma de suprir essa necessidade do valor de uso da terra a um custo mínimo. Ainda assim, para Almeida e Araújo (2020, p. 31), “a necessidade de subsidiar moradias com cofres públicos cada vez mais escassos” traz à tona novamente o peso do valor de troca e da lógica do retorno financeiro nas decisões de Estado sobre a habitação.

Na obra de Nabil Bonduki (2004), quanto às origens da habitação social no Brasil, o autor traça um histórico do provisionamento de casas próprias para as classes trabalhadoras. Partindo do governo Vargas, com a utilização de fundos de pensão, até as obras realizadas pelo Banco Nacional de Habitação, os programas sempre tenderam, em algum momento, a concentrar os financiamentos para a construção de moradias para as classes de renda média, com uma produção muito menor de habitações para pessoas de renda inferior.

Isso também se reflete no programa governamental de financiamento habitacional mais atual, o Minha Casa Minha Vida, criado em 2009 durante o governo Lula. De início, o programa de financiamento abrangia faixas de renda de até R\$ 9.000,00 (nove mil reais) e, para a faixa 1, que englobava pessoas com renda de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) mensais, o subsídio poderia chegar a 90% (noventa por cento). Em 2019, já sob o governo de Jair Bolsonaro, o programa, agora chamado de Casa Verde e Amarela, deixou de oferecer habitações para a faixa 1, que corresponde à maior parcela das pessoas atingidas pela falta de moradia adequada. Essa é uma das razões pelas quais as cidades ilegais crescem sem parada.

A falha na prestação de políticas públicas para os cidadãos que mais necessitem delas está ligada a um fator constituinte para a configuração do espaço urbano como o temos hoje, isto é, a importância dada à propriedade privada da terra, escriturada e registrada. Para Rolnik (2015), esse quadro rejeita outras formas de relação com o espaço e reduz esses vínculos ao seu valor econômico.

Como as pessoas de baixa renda não têm acesso à propriedade através da compra, como é usual, a forma mais comum de reivindicação do espaço urbano segue sendo a ocupação informal. No entanto, até que seja reconhecido o direito de uma comunidade de existir em um espaço que ela conquistou por meios que não os admitidos pelo sistema dominante – e às vezes nem assim, pesa sobre ela um discurso que tem por intuito a sua expulsão.

No caso de ocupações como a que ocorreu na Estrutural, pesa ainda mais em favor dessa ideologia o fato de que as terras eram de propriedade do Estado, o que permitiu jogar contra a comunidade um discurso de que aquela população estaria na contramão do interesse público, da preservação da coisa pública.

Nesse sentido, é possível a definição de dois momentos no tratamento dispensado pelo Estado aos moradores da Estrutural durante o processo de consolidação da ocupação: um primeiro momento de ocupação ilegal, em que as políticas voltadas à Estrutural basearam-se no objetivo estabelecido de destruí-la, e um segundo momento de reconhecimento da consolidação da ocupação, o que ensejaria as discussões sobre a sua urbanização e regularização, dentro dos limites e condicionantes estabelecidos pelo Estado.

Esse primeiro momento, marcado por ações estatais violentas, veio acompanhado de dois argumentos centrais: um relacionado à propriedade pública da terra ocupada e à necessidade de preservação do projeto urbanístico do plano piloto, e outro relacionado ao risco ambiental que a ocupação representaria para o Parque Nacional de Brasília e para os mananciais que abasteciam a cidade.

2.2. O papel do Governo do Distrito Federal na negativa do direito à moradia à população marginalizada

O objetivo deste tópico é expor como se desenvolveram as políticas públicas que reproduziam esse discurso excludente e segregacionista para o espaço urbano do Distrito Federal. Para tanto, remonta-se ao período anterior à existência da cidade, em que Brasília era ainda um projeto. Em seguida, faz-se um breve apanhado normativo em relação às normas do Brasil e do Distrito Federal dedicadas a tratar das ocupações informais, e explora-se a forma como se mobilizou a propriedade pública das terras para a expulsão dessas ocupações urbanas.

Por fim, explora-se a forma como foi também mobilizada a questão da sensibilidade ambiental do território nesse processo.

2.2.1. A Concepção de Brasília e a ocupação do Distrito Federal

Brasília e o Distrito Federal são frutos de reflexões antigas sobre a transferência da sede do governo federal para o interior do país, que remontam a discussões travadas ainda na Inconfidência Mineira, no final do século XVIII.

Dentre os fatores que influenciaram a transferência da sede do governo federal, encontram-se referências ao desejo de ocupar a região centro-oeste, de levar o centro de poder nacional para longe de pressões populares e de interligar as rotas do norte e do sul do país. Além disso, a mudança se cercava por um ideário utópico, pelo desejo de fundar um novo Brasil, a partir dos marcos da teoria desenvolvimentista. (HOLSTON, 1993)

A ideia de interiorização da capital foi finalmente posta em prática pelo governo de Juscelino Kubitschek. Para tanto, o Presidente encomendou um estudo sobre o “Retângulo” do Planalto Central, a fim de garantir que Brasília fosse erguida sobre um espaço que combinasse praticidade, economia, funcionalidade e beleza. (BECHER, 1956) Assim, o trabalho de pesquisa foi direcionado a selecionar uma boa localidade para todo o Distrito Federal.

Afinal, entendia-se que o DF seria o campo de expansão de Brasília, que englobaria as regiões adjacentes, com as penínsulas e cidades-satélites, que, no entanto, não seriam ocupadas de imediato, em razão da magnitude do empreendimento. (BECHER, 1956) Brasília seria o polo de desenvolvimento para o centro do país. Portanto, já era esperada, e mesmo desejada, a expansão da região metropolitana da cidade, se não pelos trabalhadores que viriam construir a cidade, como foi o caso, pela população dos arredores, atraída pelas oportunidades da nova cidade.

Em 1956, JK lançou o concurso para a criação do plano piloto da capital, que teve como ganhador o projeto de Lucio Costa, e a cidade concebida pelo urbanista para abrigar a capital federal foi apresentada a uma comissão de jurados em 1957. Já naquele projeto piloto, é possível perceber alguns elementos fundamentais para a caracterização da futura Brasília, tida por Lucio Costa não apenas como um projeto urbanístico, mas como um conceito. Segundo essa

concepção, a nova capital seria a expressão da vontade nacional por um novo Brasil, inscrita em sua monumentalidade e funcionalidade.

Assim, uma atenção fundamental foi direcionada ao seu projeto arquitetônico, que, na linha dessa perspectiva inovadora, deveria ser diferente do de qualquer outra cidade. Calcado nos preceitos da arquitetura moderna e do urbanismo científico, o projeto tinha grande influência dos ideais inscritos na Carta de Atenas, de *Le Corbusier*, que lançou bases importantes para a produção das chamadas cidades-funcionais, defendidas pelo movimento de Arquitetura moderna. (BARRETO, 2008)

Para esse movimento, a arquitetura voltada para a criação de espaços estandardizados era tida como a chave de tudo, e era encarada como uma oportunidade para superar os problemas típicos das cidades industriais, cujos processos de ocupação foram sempre marcados pela desorganização e pela segregação socioespacial. A sua pretensão era totalizante, e excluía da dinâmica das cidades a possibilidade de produção histórica dos espaços, como é natural que ocorra. (LE CARBOUSIER, 1933; LANCELLOTTI, 2022; BARRETO, 2008)

Antecipando a expansão urbana, o concurso de 1956 previa que os participantes deveriam apresentar também um projeto para a área do Distrito Federal, com um esboço inicial de zonas para “produção agrícola, urbana, industrial, de preservação de recursos naturais – inclusive florestas, caça e pesca, controle de erosão e proteção de mananciais – e das redes de comunicação”. (IPHAN, 2018, p. 21)

Havia, portanto, um intuito de se proceder a uma ocupação da cidade também fora dos limites do plano piloto, mas essa ocupação só seria admitida nos moldes planejados. Assim, não seria permitida a criação de polos *suburbanizados* nas proximidades da capital. No projeto de Lucio Costa, já era visível uma preocupação com o surgimento de favelas na periferia do plano piloto. Em seu relatório, menciona que, para evitá-las, “cabe à Companhia urbanizadora prover dentro do esquema proposto acomodações decentes e econômicas para a totalidade da população”. (IPHAN, 2018, p. 38)

Dizia-se que Brasília não foi planejada para ser um centro industrial. Ela tinha então como foco a sua função administrativa – “em torno dela, se agrupam todas as outras funções e, para ela, tudo converge” (IPHAN, 2018). Desse modo, sua ocupação e sua transformação em metrópole deveriam se dar de forma lenta, sempre com foco na função central da cidade, seguindo a racionalidade e a funcionalidade pregada pela Arquitetura Moderna.

Assim, quando aquela grande massa de trabalhadores migrou para o Planalto Central durante a construção da cidade, não havia a menor intenção de abrigá-los definitivamente naquele local.

Ocorre que o movimento dessas pessoas, que, diante da falta de alternativas, passaram a se fixar em acampamentos nas regiões próximas ao plano piloto não pode ser explicado simplesmente pela falta de planejamento para abrigar um grande contingente de pessoas em um curto espaço de tempo. Isso porque essa expulsão não se limitou a esse grupo de pessoas, mas se estendeu também a funcionários públicos de baixo escalão, que deveriam, em tese, ser contemplados com habitações em Brasília.

Lancellotti (2022) afirma ainda que, nesse cenário, evidenciou-se uma falha no projeto de Lucio Costa de pretender abrigar, em uma mesma região, ou mesmo em um mesmo prédio, diferentes “estratos” do funcionalismo público. Segundo a historiadora

a classe mais baixa do funcionalismo público passou a ser marginalizada. Para esse grupo, passaram a ser construídas moradias em cidades-satélites e aqueles que já residiam no Plano Piloto foram gradualmente ‘expulsos’, principalmente a partir de 1965, quando o governo vende grande parte de suas unidades habitacionais e o mercado privado assume a comercialização de moradias. (LANCELLOTTI, 2022, p. 8)

A essa altura, a capacidade máxima de habitantes previstos para o plano piloto, que era de 500.000 pessoas, não estava sequer próxima de ser atingida – e até hoje não foi (IPHAN, 2018). Em contrapartida, segundo Oliveira (1987), só a partir dessa lotação é que deveriam ser criadas as primeiras cidades-satélites, para abrigar a população excedente.

Assim, afastando-se da utopia inicial, Brasília se tornou mais um cenário do típico modelo predatório de urbanização das grandes cidades, marcado pela especulação imobiliária e pela consequente expulsão da população empobrecida do centro urbano, em um processo que seria agravado, em todo o Brasil, a partir da década de 1970⁹.

De toda forma, é certo que àquela altura ainda não existia um planejamento consistente quanto à ocupação fora dos limites do plano piloto, e o restante do Distrito Federal não dispunha de uma estrutura mínima para abrigar a população expulsa do centro. Cumulado a isso, o “discurso preservacionista e o não atendimento de demandas habitacionais formaram um quadro propício à ocupação informal de terras.” (LANCELLOTTI, 2022, p. 6)

⁹ LUIZ, 2007. p. 90. Citando Buarque (1993), o autor afirma que a partir da década de setenta, o processo de expulsão dos pobres para regiões distantes dos centros urbanos foi agravado, com a força da especulação imobiliária, dando vez a uma ‘apartação social’, em que pessoas de segmentos sociais diferentes deixavam de viver nos mesmos bairros.

Nesse sentido, essas pessoas foram se estabelecendo às margens da cidade, fundando grandes núcleos urbanos informais. Acampamentos provisórios de trabalhadores, que deveriam ser destruídos após o término das construções, como é o caso da Vila Planalto, Vila Telebrasília, Cidade Livre (atual Núcleo Bandeirante) e Candangolândia, conseguiram se fixar no local, na década de 1960, após muita mobilização.

Ajudou que, para além de operários, essas ocupações abrigavam também outros funcionários, como engenheiros e técnicos, e muitos funcionários públicos. Além disso, eram áreas em que já havia algum tipo de estrutura, ainda que precária, cuja instalação se fez necessária durante os anos de construção de Brasília. No entanto, nem todas as ocupações do entorno do Plano Piloto tiveram a mesma sorte.

2.2.2. A titularidade pública das terras e o discurso de preservação do projeto urbanístico do plano piloto de Brasília

Aqui, é preciso compreender uma das peculiaridades da formação do espaço urbano do DF, cuja maior parte das terras, ao menos no início do processo de ocupação, pertenciam ao Estado e eram por ele administradas, por meio da Novacap, em um primeiro momento, e por meio da Terracap a partir de 1972. Isso por conta de um processo de desapropriação de fazendas locais que, ainda que não plenamente exitosas, permitiu à União acumular um considerável banco de terras no território da futura capital.

A Constituição de 1891, que previa a transferência da capital, também definiu, no art. 3º, como pertencente à União uma área de 14.400 (catorze mil e quatrocentos) quilômetros quadrados delimitada por uma das missões exploratórias para demarcação do território do Distrito Federal. Assim, quando iniciados os trabalhos de transferência da capital para a região do Planalto Central, uma das primeiras diligências do governo federal foi no sentido de desapropriar aquelas terras. Com esse objetivo, a partir de 1955 se iniciou um levantamento das fazendas existentes na região (LANCELLOTTI, 2022).

Em 1967, o Decreto-Lei nº 203 acabou por reconhecer a propriedade privada daqueles que tivessem a posse comprovada por registro paroquial, por documento de venda ou doação ou por sentença de usucapião anterior a 1917, ano a partir do qual se proibiu a usucapião de terras públicas. Esse decreto ensejou diversas controvérsias jurídicas que perduram até hoje, e,

no fim, o Estado conseguiu a desapropriação plena de 51,4% (cinquenta e um virgula quatro por cento) das terras do DF, o que lhe permitiu, nesse primeiro momento, a criação de um monopólio no mercado de terras (LANCELLOTTI, 2022; ROCHA, 2021).

Até 1992, segundo Jatobá (2016), o Governo do Distrito Federal exerceu, sozinho, o direito sobre o parcelamento do solo. Segundo Patricia Colela (1991), havia a expectativa de que esse monopólio garantisse uma ocupação ordenada da região e uma distribuição menos desigual do espaço. No entanto, para a autora, o governo acabou agindo de forma muito parecida com o mercado privado em outras cidades brasileiras, usando a terra para fins de especulação. Não à toa, a partir do final da década de 1960 o governo já começa a vender ao mercado privado uma boa parte de suas terras.

Em “Guerra dos Lugares”, Raquel Rolnik (2015, p. 14) fala sobre o papel central do Estado no controle das margens aceitas para as “formas de existir nos territórios”. Sobre isso, explica que em determinados momentos, quando considera oportuno, o Estado permite a expansão dessas margens, de modo a ampliar a quantidade de terras disponíveis no mercado. No caso do Distrito Federal, como a propriedade da maior parte das terras era do Estado, ele foi e é um dos principais beneficiados por esse processo especulativo.

Pode-se dizer que um exemplo desse caso é justamente a criação da Cidade do Automóvel. Até ali, pairava sobre os moradores da Estrutural um discurso de que a área não poderia ser alvo de construções em razão de sua sensibilidade ambiental. Essa era a razão pela qual a ocupação era considerada ilegal, e sem qualquer perspectiva de uma eventual regularização.

A Cidade do Automóvel, no entanto, foi construída, pelo Estado, às margens do PNB, sem a determinação de uma distância mínima entre o Parque e a área construída. Já no momento de urbanização da Cidade Estrutural, no entanto, o Governo do Distrito Federal definiu a distância de 300 (trezentos) metros¹⁰ do Parque como requisito essencial para a urbanização da área, e famílias de agricultores que ocupavam a área, sequer inseridos na zona urbana da cidade, foram reassentadas no Monjolo por ocuparem a faixa de terra. Essa é a mesma região em que, décadas depois, a comunidade da Chácara de Santa Luzia veria acontecerem novas operações de remoção.

Nessa linha, além do seu caráter especulativo, James Holston (1993) também denuncia a natureza segregacionista das políticas do governo distrital, que promoveram o

¹⁰ A Lei Complementar Distrital nº 715/2006, que transformou a Vila Estrutural em Zona Especial de Interesse Social trouxe a previsão de uma zona de tamponamento de 300 metros entre a área ocupada pela então Vila Estrutural e os limites do PNB.

aprofundamento das desigualdades sociais, e terminaram por associar a preservação da qualidade de vida do plano piloto à necessidade de manter afastada a população operária e de manutenção de privilégios.

Essa foi uma das justificativas mais utilizadas pelo poder público na remoção dos moradores de zonas de ocupação de áreas públicas: o resgate da visão utópica desejada para o plano piloto de Brasília, que deveria ter preservado o seu estilo arquitetônico, um espaço “limpo”. As mazelas das cidades modernas, se existirem, deveriam existir longe dali. Como afirma Adilson Barbosa (2006, p. 117), no caso da ocupação da Estrutural, tão próxima ao Plano Piloto, o lugar era encarado “como foco de criminalidade e perversão moral”, visão também alimentada pelo tratamento da mídia local, que retratava positivamente as operações policiais.

Em 1962, foi publicado o Decreto nº 163, considerado o primeiro documento a delimitar um zoneamento para a cidade (ROCHA, 2021). No documento, o Distrito Federal foi dividido em três áreas:

- a) Área Metropolitana, compreendida pela bacia formadora do Rio Paranoá circunscrita pela Estrada Parque de Contorno – EPCT, isto é, dentro dos limites da chamada faixa sanitária; b) Área das Cidades-Satélites; e c) Área Rural, que abrange toda a superfície restante.¹¹

A região ali definida como Área Metropolitana de Brasília, inscrita dentro dos limites da “faixa sanitária” reflete os moldes do projeto de Lucio Costa para o plano piloto, que, para além de áreas construídas, previa também uma grande área não construída, tanto dentro da cidade quanto em seu entorno. Essa seria uma zona “tampão” envolvendo o centro da cidade, que englobaria toda a região da Bacia Hidrográfica do Paranoá, com limites na Estrada Parque do Contorno (EPCT).

Dentro dessa zona, que era toda de propriedade estatal, não seria permitida a construção de novos aglomerados urbanos, a fim de preservar do projeto urbanístico e ambiental de Brasília¹². Tal proibição foi oficializada com a criação do Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição do Distrito Federal, de 1970, o qual recomendava que os espaços restantes não ocupados na bacia do Rio Paranoá deveriam se tornar uma zona de proteção ambiental, sem novas ocupações. Segundo Gisele Mancini (2008), o referido Plano foi base para todos os outros elaborados posteriormente.

Desse modo, “consolidou-se o padrão de isolamento do Plano Piloto na estruturação espacial da cidade” (MANCINI, 2008, p. 72), tendo essa zona se consolidado como um

¹¹ Art. 1º do Decreto nº 163/1962

¹² LUIZ, 2007, p. 86.

verdadeiro “anel sanitário” entre a população da área central e o restante dos habitantes do Distrito Federal. Não à toa as primeiras cidades-satélites foram instituídas fora dos limites da bacia do Lago Paranoá: Taguatinga, Sobradinho e Gama. As ocupações informais que tomaram forma dentro desses limites, por outro lado, foram marcadas por diversas tentativas de remoção de sua população para áreas mais distantes, e foi exatamente esse o caso da Cidade Estrutural.

Em 1977, surge o primeiro plano urbanístico do Distrito Federal, o Plano Estruturador de Organização Territorial, homologado pelo Decreto nº 4.049/1977. Seu objetivo central era propiciar uma ocupação equilibrada e ordenada do território, delimitando as áreas em que a expansão urbana poderia tomar lugar. Buscava-se evitar a dispersão da ocupação urbana, de modo a evitar custos futuros com a implantação de infraestrutura (SEDUH)¹³.

Nesse sentido, o Plano seguiu o padrão de proteger a região da bacia do Rio Paranoá e o projeto do plano piloto, e determinou que as cidades-satélites e suas expansões se estabelecessem para além dos limites da bacia, dando preferência ao vetor sudoeste, em direção a Taguatinga e Gama. (ROCHA, 2021) Seguiram o mesmo padrão o Sistema Normativo de Uso e Ocupação do Solo do DF (POT), de 1985, o Plano de Ocupação e Uso do Solo (Pouso), de 1986, e o Plano Diretor de 1992, que uniu as diretrizes expostas pelos três conjuntos normativos anteriores (SEDUH)¹⁴.

Essa escolha privilegiou financeiramente os proprietários de áreas que se encontravam entre o Plano Piloto e as cidades mencionadas, a exemplo de Águas Claras, que se aproveitou da especulação imobiliária e da infraestrutura montada entre as cidades, como o metrô. Por outro lado, a região a noroeste do Plano Piloto, que não recebeu a mesma atenção que a região mais ao sul, tornou-se território suscetível à ocupação informal por famílias de renda média e alta.

Na região da área da Bacia do São Bartolomeu, proliferaram-se condomínios clandestinos voltados a uma população de renda média a alta. Quando a questão chegou à justiça, o TJDF se pronunciou como favorável à regularidade de um empreendimento criado já em 1975¹⁵, o que levou a um aumento da ocupação (LANCELLOTTI, 2022). Apenas em 1983 foi criada a Área de Proteção Ambiental (APA) da bacia do Rio São Bartolomeu.

¹³ Disponível em <https://www.seduh.df.gov.br/historico-do-pdot/>

¹⁴ Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/entenda-o-que-e-o-plano-diretor-de-ordenamento-territorial-do-df/>

¹⁵ Aqui se trata do condomínio Quintas da Alvorada, situado no Jardim Botânico. Seguindo um modelo de condomínio horizontal, uma grande área foi cercada e loteada à mercê da fiscalização pública em 1975. A sua regularização foi discutida nos autos da AGI 2016.00.2.035147-4, que tramitou no TJDF até 2017.

A partir de 1995, agora inserindo-se em um contexto pós Constituição de 1988, a legislação distrital se voltou para a regularização de ocupações consolidadas em áreas públicas. No texto constitucional, previa-se a competência da União para instituir as diretrizes da política urbana nacional, que deveria se centrar na consecução da função social da propriedade e no bem-estar da população. Para Rolnik (2015, p. 252) o dispositivo trouxe consigo “o reconhecimento dos direitos de posse dos milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e a incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios relacionados a essa política”.

É certo, no entanto, que essa nova política de regularização de ocupações no Distrito Federal teve bem mais efetividade para ocupações fora dos limites da região do plano piloto e da Bacia do Rio Paranoá. Nessas regiões, a fiscalização se mostrou bem mais negligente e cidades inteiras cresceram e se desenvolveram sem a interferência efetiva do poder público.

Em 1995 foi editada a Lei Distrital nº 992/1995, que trata de parcelamento e uso do solo, e, com ela, criou-se uma secretaria especialmente para tratar do tema da regularização, a Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários (Seaf).

Em 1997, a Lei Complementar nº 17 criou um Plano Diretor de Ordenamento Territorial, que seguiu priorizando a ocupação do eixo sudoeste, por considerá-lo menos restritivo ambientalmente (ROCHA, 2021). Dentre os objetivos apresentados, estava o de “romper com a segregação socioespacial e com o desequilíbrio entre as cidades ou núcleos urbanos do Distrito Federal”¹⁶, além de outros relacionados à necessidade de descentralização das atividades econômicas e das fontes de emprego e renda.

Um outro objetivo também chama a atenção: de ampliar a quantidade de terras disponíveis para habitação, que atenda aos diversos níveis de renda, mas priorizaria o adensamento das áreas já urbanizadas. É nesse momento que surge Águas Claras, por exemplo. O Plano de 1997 ainda reconhece o vetor nordeste que passaria a ser “monitorado e controlado na área de maior incidência de condomínios” (SEDUH)¹⁷

Em 2007, foi apresentado à Câmara Legislativa do Distrito Federal o Projeto de Lei Complementar nº 46/2007, que propunha uma revisão do Plano Diretor em vigor. Um estudo da Câmara Legislativa do Distrito Federal criticou a previsão, contida no projeto, de ampliação das terras disponíveis para habitação sem o adensamento das áreas já urbanizadas, um terreno fértil para a especulação imobiliária. Novamente, priorizava-se a periferização das pessoas

¹⁶ Lei Complementar nº 17/1997, art. 5º, inciso I. Distrito Federal

¹⁷ Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/historico-do-pdot/>

demandatárias de habitação, no lugar de inseri-las em projetos nas próprias cidades, e uma expansão desnecessária da fronteira urbana, comprometendo o bioma nativo. (SILVA, OLIVEIRA, 2008)

Medidas como essa estão relacionadas a uma discussão sobre a criação de valor para o solo urbano, que pode sofrer variação a depender dos limites estabelecidos pelo poder público. Para Dallari (1988), existe uma pressão sobre parlamentares para que determinem se uma área pode ou não ser construída, e em que medida. Isso porque são essas decisões que, ao fim, vão definir o valor da terra urbana. Uma expansão da fronteira urbana, portanto, ainda que desnecessária, pode se mostrar muito benéfica para eventuais proprietários.

Em 2009, um novo Plano Diretor entrou em vigor, privilegiando o preenchimento de vazios urbanos e o adensamento das áreas ocupadas. Dentre as estratégias para o ordenamento territorial, cita (i) a dinamização de espaços urbanos; (ii) a revitalização de conjuntos urbanos; (iii) a estruturação viária; (iv) a regularização fundiária; (v) a oferta de áreas habitacionais; (vi) a implantação de polos multifuncionais; e (vii) a integração ambiental do território. Com a Lei Complementar nº 854/2012, que alterou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, o foco na regularização fundiária se ampliou ainda mais.

Hoje, pode-se dizer que aquelas diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da cidade para a política urbana encontrou empecilhos para a sua aplicação, inclusive dentro da própria norma, que deixa muitas políticas importantes a cargo do Plano Diretor Municipal e matéria de lei complementar. Em relação à regularização fundiária, mais especificamente, o instituto vem sendo cada vez mais admitido, e, para ocupações antigas e já dotadas de alguma infraestrutura, chega a ser vista como uma consequência lógica. No entanto, o obstáculo maior continua sendo a dificuldade de provisão de moradia adequada para o grande número de pessoas em déficit habitacional.

Para que nos consideremos em uma sociedade inclusiva, as pessoas não podem ainda se verem obrigadas a erguer barracos precários sobre espaços públicos ou abandonados para terem onde morar, na esperança de um dia verem o espaço urbanizado. Novas moradias precisam ser produzidas na cidade legal, e a propriedade privada de imóveis financiados não pode ser a única forma de conseguir isso. (MARICATO, 2003).

2.2.3. A mobilização seletiva do discurso sobre a questão ambiental no Distrito Federal

Um estudo feito por Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa (2019) se dedicou a investigar o posicionamento do TJDFT quanto à contraposição entre direito à propriedade e direito à moradia em ações de reintegração de posse de terras de propriedade privada movidas ocupadas por integrantes do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) no Distrito Federal. Como resultado, o estudo revelou que o argumento de descumprimento da sua função social não se mostrou suficiente para que os magistrados entendessem pela legitimidade das ocupações. Ao confrontarem direito a moradia e o direito à propriedade, entendia-se que aquele, diferentemente deste último, é um direito social cuja responsabilidade de efetivação é necessariamente do Estado.

No entanto, nos casos em que o proprietário da terra é o próprio Estado, esse argumento não necessariamente se sustenta sozinho. Assim, aliado a ele, cai como uma luva os discursos da impossibilidade de ocupação de áreas públicas em razão da sua sensibilidade ambiental.

A necessidade de compatibilizar ocupação urbana e preservação do meio ambiente não é exclusivo do Distrito Federal, como já foi explorado em tópico anterior. No contexto brasileiro, mesmo os instrumentos regulatórios são conflitantes entre si: se, de um lado, normas voltadas à política urbana privilegiam esse componente, por outro, as normas afetas à proteção ambiental também apresentam esse fator como prioridade. (FIGUEIREDO, 2009).

Segundo Clarissa Figueiredo (2009), há alguns estudiosos que defendem que esse conflito é, na verdade, uma falsa questão. Para ela, tanto o fator ambiental quanto a necessidade de garantia do direito à moradia atuam como limitadores aos interesses privados sobre a terra, em benefício da coletividade e das gerações futuras. Ainda assim, não se pode dizer que eles sejam automaticamente compatíveis.

Afinal, como já mencionado, áreas de proteção ambiental são comumente alvo de ocupação pela população pobre, por não serem normalmente reivindicadas pelo capital privado. Longe de consistir em uma política em favor do direito à moradia por parte dessas pessoas, há na verdade uma negligência por parte do Estado em lidar com as demandas dessas pessoas, a quem são negados serviços públicos e infraestrutura. (MARICATO, 2003)

Para Figueiredo (2009), a única forma de enfrentar esse dilema é a partir do combate ao modelo de planejamento excludente e predatório, movido pela intenção especulativa sobre a terra, vigente em grande parte do país. Isso porque é esse modelo de planejamento que impossibilita o acesso, por pessoas em situação de vulnerabilidade, ao mercado de terras formal. A dinâmica de expansão da malha urbana como forma de afastar a população empobrecida do

centro também contribui para esse processo, já que exige, eventualmente, a instalação de obras de ligação entre as regiões e gera uma grande quantidade de vazios urbanos, também aproveitados pela especulação imobiliária.

É certo, no entanto, que, no caso de favelas e ocupações situadas próximas ao centro, ainda que rodeadas de questões ambientais, políticas públicas que assegurem a sua permanência configuram conquistas dos movimentos de luta pela moradia, que também reivindicam o direito à localização e ao reconhecimento territorial. A ilegalidade, por outro lado, tende a agravar ainda mais a questão ambiental, visto que impede a realização de melhorias e de obras de infraestrutura urbana.

Para Figueiredo (2009), para que seja válida a estratégia de regularização mesmo em áreas ambientalmente sensíveis, esta deve vir acompanhada de uma garantia na oferta de moradia a preços acessíveis para a população de baixa renda no mercado formal. Afinal, caso contrário, estar-se-á diante de uma máquina de produzir favelas, como afirma Maricato (2001).

Para que nos consideremos em uma sociedade inclusiva, as pessoas não podem ainda se verem obrigadas a erguer barracos precários sobre espaços públicos, com risco sanitário e ambiental, para terem onde morar, na esperança de um dia verem o espaço urbanizado. Novas moradias acessíveis precisam ser produzidas na cidade legal, e a propriedade privada de imóveis financiados não pode ser a única forma de conseguir isso. (MARICATO, 2003).

Para Clarissa Figueiredo (2009), isso envolve a necessidade de políticas territoriais de “retenção especulativa de terrenos urbanos infraestruturados”, preferencialmente nos espaços vazios urbanos, que hoje servem basicamente à especulação urbana. Além disso, faz-se necessária a produção de normas de zoneamento includentes, que não apliquem, por exemplo, índices de ocupação restritivos, que definem uma área mínima para loteamento, de modo a privilegiar ocupações de classe média e alta. (FIGUEIREDO, 2009)

É exemplo disso a política de ocupação nas regiões próximas à orla do lago de Brasília que, desde o seu projeto inicial, previu uma baixíssima densidade populacional, em um setor que comportaria apenas grandes casas, direcionadas às classes mais altas da sociedade brasiliense. (COSTA, 1987) A mesma lógica se repete com relação às normativas para a ocupação de toda a Bacia do Paranoá, quando se colocou como justificativa para a baixa capacidade habitacional a capacidade de abastecimento do lago.

Aqui, Figueiredo (2009) levanta alguns questionamentos. Em primeiro lugar, é preciso analisar o custo social para proteção desse território, considerando especialmente os custos

arcados pelo restante do território em nome dessa proteção, como é o caso do desgaste financeiro e ecológico vindos com a necessidade de expansão da malha urbana.

São diversas as contradições que permeiam essa política. Enquanto o governo do DF dá maior peso à fiscalização de áreas próximas ao centro, outros ecossistemas de grande valor ambiental, como é o caso da Bacia do Descoberto, onde está situado o principal manancial de abastecimento do DF, não tem o mesmo tratamento. Lá, em razão das ocupações irregulares, sua qualidade foi comprometida.

Em locais como o Sol Nascente e o Pôr-do-Sol, expansões urbanas não permitidas estão avançando a ponto de gerarem um risco eminente de dano à Chapada dos Veadeiros, além de se situarem em áreas de instabilidade tectônica. A bacia do Rio São Bartolomeu, que abriga um dos três sistemas de maior fragilidade ambiental do DF também tem sofrido, há décadas, com grandes ocupações irregulares que nunca receberam a devida atenção do poder público. (FIGUEIREDO, 2021) Na implantação de outras cidades, legalmente, como foi Águas Claras, a presença de nascentes e outros fatores ambientais foi totalmente desconsiderada. (ROCHA, 2021)

Como já foi mencionado neste trabalho, uma das razões apresentadas pelo poder público para que a ocupação da Estrutural não pudesse ser urbanizada e regularizada foi a sensibilidade ambiental da região, localizada próxima ao Parque Nacional de Brasília. O PNB constitui uma Unidade de Proteção integral¹⁸, criada pelo Decreto Federal nº 241, de 29 de novembro de 1961, e modificada pela Lei Federal nº 11.285, de 8 de março de 2006. Em 1993, a área também foi declarada Zona Núcleo da Reserva da Biosfera do Cerrado no Distrito Federal, com o objetivo de auxiliar na conservação da diversidade biológica e cultural, no desenvolvimento sustentável da região e no conhecimento científico. (GUZMÁN, 2016.)

No Plano de Manejo¹⁹ do Parque (IBAMA, FUNATRA, ICMBio, 1995), a equipe demonstra preocupação em relação ao avanço da urbanização nas áreas do entorno do Parque. Quanto à Zona Sul, entre Taguatinga e Plano piloto, o estudo elenca como elementos problemáticos a ocupação que tomava forma nas margens da Via Estrutural, por ser a maior no entorno do PNB, e o “Lixão do Jóquei”, em razão de seu impacto ambiental.

¹⁸ Unidades de Proteção Integral são aquelas em que apenas é permitido o uso indireto de recursos naturais, sendo vedada a exploração, coleta, consumo, etc.

¹⁹ O Plano de Manejo é um projeto destinado ao zoneamento de unidades de conservação, segundo critérios ecológicos. O instrumento deve caracterizar suas zonas e propor seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades, e estabelecer diretrizes básicas para o seu manejo.

Quanto à ocupação urbana, o estudo critica a consolidação, mas também afirma que ela não chegou a cruzar os limites do parque. Por outro lado, fica claro que a maior preocupação ambiental em relação a todo o parque consiste nos impactos do “Lixão”. Segundo o documento, o “Lixão” estava localizado a menos de 200 metros dos limites do parque e o principal fator de risco era o chorume produzido, que vertia para o Córrego Vicente Pires, responsável por abastecer a produção de inúmeras produções de hortaliças no Distrito Federal.

Até 2014, era para lá que ia a maior parte dos resíduos do Distrito Federal, trazendo riscos ambientais e sanitários de toda sorte. Não à toa, muito antes da sua desativação, que ocorreu em 2018, já havia ordens judiciais determinando o seu fechamento. O chorume resultante do descarte inadequado do lixo foi responsável pela contaminação dos lençóis freáticos e a sua proximidade ao PNB gerava risco à preservação de mananciais, fauna e flora da região. Além disso, o lixo a céu aberto era um vetor de doenças que colocavam em risco a saúde dos catadores e da população local, tendo ocasionado acidentes e mortes durante os anos em funcionamento.

Todos esses dados já eram de ciência do poder público ainda antes desse estudo. Conforme afirma o Plano de Manejo (IBAMA, FUNATRA, ICMBio, 1995), em uma das primeiras tentativas de planejamento para a área do entorno do parque, o Plano de Ação Emergencial (PAE), elaborado pelo IBAMA, em 1995, trazia uma lista de atividades urgentes em vistas à preservação do parque, dentre as quais estava a necessidade de desativação do aterro. Segundo o relatório elaborado, não houve apoio institucional e político em torno da desativação do “lixão”, nem em relação a medidas para conservação nas regiões limítrofes, ou para normatizar as rodovias próximas.

Ainda assim, durante quase todo o período de existência da Estrutural como uma ocupação irregular, as justificativas estatais centravam-se no perigo que a comunidade representava contra a preservação do bioma nativo.

Por estar inserida na Área de Proteção Ambiental do Planalto Central, mesmo recentemente, já finalizado o processo de regularização e consolidada uma extensa malha urbana, a cidade ainda era tida como prioridade na fiscalização e era alvo de operações de remoção em face de eventual irregularidade. (PINHEIRO, 2017)

CAPÍTULO 3 - A LUTA PELA MORADIA E O PAPEL DA SOCIEDADE ORGANIZADA

Tradicionalmente, os mecanismos legais de ordenação do território têm negado às pessoas de baixa renda o seu direito à moradia digna e à vida nas cidades. No entanto, nas linhas do Direito Achado na Rua, o professor Roberto Lyra Filho reforçava a lição de que “na hipocrisia de fazer o contrário do que dizem (isto é, dizer que vão realizar a justiça, nas normas, enquanto resguardam os seus privilégios), os dominantes se contradizem, deixando buracos, por onde os juristas de vanguarda podem enfiar a alavanca do progresso” (*apud* GUEDES, 1993).

Nessas frestas, os agentes sociais políticos lutam pela produção de um outro direito, este sim, fruto das demandas por justiça social. No âmbito do direito urbanístico, a inserção do capítulo da Constituição Federal dedicado à política urbana pode ser tida como exemplo desse movimento. Surgida em um contexto de mudanças institucionais significativas, novos sujeitos políticos, invisibilizados no regime militar, buscaram voz no debate da Constituinte. (ESCRIVÃO; SOUSA JR, 2016)

Assim, o Estatuto das Cidades, aprovado em 2001, originou-se da mobilização de movimentos sociais pela participação popular na determinação de políticas públicas para moradia e regularização fundiária. O diploma trouxe as diretrizes gerais para a política urbana, cuja elaboração foi determinada ainda na Constituição Federal de 1988, dando profundidade ao caráter social da propriedade nas cidades. (SAULE JÚNIOR, 2007)

Nesse momento de intensa mobilização política, muitos avanços podem ser percebidos na área da habitação. Dentre eles, Flávia Pedrosa Pereira (2021) cita

A ampliação do acesso à moradia, o aumento das instâncias participativas, a elaboração de planos a nível local, os programas de urbanização de favelas, de ampliação da infraestrutura urbana, a utilização de instrumentos urbanísticos e os programas e projetos de regularização fundiária, em terras públicas e particulares. (PEREIRA, 2021, p. 67)

Assim, uma inovação importante para as políticas urbanas foi a centralidade que tomou a participação popular e a gestão democrática para a execução e acompanhamento de projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2001). Nesse processo, faz-se necessária uma aproximação entre as ideias de interesse público e interesse social, de modo a escapar da lógica do direito estatal simplesmente, tantas vezes capturado pelos interesses privados. Aqui, o que

se vislumbra e o que se impõe a ser reconhecido é o caráter social da produção da cidade, traduzindo a função social do território.

Também nesse sentido, que a regularização fundiária de interesse social se insere como um componente para a efetivação do direito à moradia, uma vez que reivindica a segurança da posse para seus ocupantes, e reclama o espaço da cidade e da vida urbana. (CARDOSO, 2019)

Segundo estabelece a Lei nº 11.977/2009, é possível

a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: 6 a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) de imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social” (BRASIL, 2009).

Nessa mesma toada, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS também tem se mostrado um instituto importante na reivindicação popular e coletiva do direito à moradia digna. As ZEIS são especialmente destinadas à provisão de habitações para comunidades de baixa renda, e são comumente estabelecidas em perímetros urbanos centrais em uma luta de autodeterminação das comunidades sobre o território que ocupam. Como consequência, a sua implantação também depende de uma ampla participação da comunidade afetada, quebrando a lógica tradicional monista de interação com o espaço urbano, apresentando outra forma de apropriação do espaço. (ROMEIRO, 2019)

No contexto do Distrito Federal, a Lei Distrital nº 4.996, de 21 de novembro de 2012, que dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal, no que tange ao interesse social, e dá outras providências – Lei nº 4.996/2012, regulamentada pelo Decreto nº 34.210, de 13 de março de 2013, inaugura uma política de regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal. O diploma legal prevê a participação de vários órgãos e da comunidade afetada durante todo o processo de regularização. Além disso, minimiza entraves como a definição de tamanho mínimo para os loteamentos.

Enfim, para Nelson Saule Jr. (2004), o Estatuto da Cidade reuniu medidas urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana, considerando os aspectos urbanos, sociais e políticos das cidades. Claro que houve retrocessos. Nesse sentido, Pereira (2021) aponta, por exemplo, bem-sucedidos processos de reintegração de posse, habitações de interesse social de má qualidade e distante, a aplicação da regularização fundiária enquanto mera titulação.

Em 2016, a partir do golpe político-institucional ocorrido em 2016, esses retrocessos são mais latentes. Com a aprovação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências, houve um desmonte na política fundiária brasileira. Segundo Patrícia Cardoso (2019, p. 391), a nova lei representa uma

“retomada das privatizações em massa e preferência à destinação de terras para as atividades econômicas”, “buscando a reestruturação do mercado formal focada no interesse econômico de pequenos grupos privilegiados”.

A norma privilegia a regularização de ocupações de classe média e alta, a partir da possibilidade de regularização de loteamentos de condomínios. Além disso, beneficia grileiros ao ampliar de 1.500 para 2.500 hectares as áreas públicas da zona rural passíveis de regularização. Já em relação a ocupações pela população de baixa renda, pressiona a inserção no mercado formal imobiliário de moradias em condições precárias ao acabar com a exigência do habite-se para construções sobre lajes. (CARDOSO, 2019)

Ainda assim, considerados avanços e retrocessos, é importante não perder de vista que leis em tese e o seu exame em abstrato não são de suficientes para que se faça valer direitos historicamente e sistematicamente negados à grande parcela da população. Institutos como os do Estatuto da Cidade, ainda mais por apresentarem como condicionante, em muitas das vezes, um Plano Diretor que lhes sejam propícios, podem ter seus efeitos esperados completamente anulados, a depender da forma como são instrumentalizados. (MAGALHÃES, 2019)

Além disso, Escrivão e Sousa Júnior (2016) chamam atenção para o fato de que a ampliação dos direitos fundamentais não trouxe consigo uma mudança significativa nas instituições de poder responsáveis pela “execução, elaboração, garantia e aplicação desses novos direitos”. Mesmo a suada Constituição Federal, sofre um violento movimento de desconstitucionalização, demonstrando ser também ainda um projeto em construção, não acabada.

Como afirma David Harvey (2013, p. 34) “o direito à cidade não é um presente. Ele tem de ser tomado pelo movimento político”. E isso deve ocorrer na presença ou não de um contexto jurídico que recepcione formalmente esse direito. Isso porque, como já se tentou demonstrar ao longo deste trabalho, no caso da legislação urbanística brasileira, a ilegalidade de ocupações de famílias de baixa renda é historicamente produzida pelo ordenamento jurídico e pela sua aplicação pelo poder público, contaminado por interesses do mercado imobiliário.

Nos dizeres de James Holston (*apud* FERNANDES, 2005, pp. 88-89), em estudo sobre loteamentos irregulares em São Paulo, em situações como essa a ilegalidade se mostra como uma desordem calculada, “em que em que a desordem corresponde ao não-atendimento das necessidades vinculadas à moradia e o cálculo, a uma estratégia de dominação”.

Nesse processo, o direito Estatal produz contradições que levam a uma criação ilegal de privilégios, frutos de uma interpretação da norma jurídica apartada da sua finalidade social

e do seu sentido normativo, que deveria ser direcionado à população ocupante em cumprimento aos institutos do direito à moradia e da função social da propriedade. É o que o autor chama de produção legal de ilegalidades: ainda que seja o produto de uma luta popular histórica, a legislação, por si só, produz ambiguidades, porque reflete as tensões e os conflitos dos interesses envolvidos em sua produção.

Para Boaventura de Sousa Santos (1993, p. 2), essa situação de “ilegalidade coletiva condiciona de modo estrutural o relacionamento da comunidade enquanto tal com o aparelho jurídico-político do Estado brasileiro”. Nesses casos, afirma o autor, evidencia-se um confronto entre o direito oficial e o direito à moradia, reivindicado pela comunidade e sistematicamente negado. Citando o caso da favela de nome fictício Pasárgada, no Rio de Janeiro, Boaventura entende que lá se evidencia a presença de um direito interno e informal nascido da organização dos moradores em torno da luta pela habitação, protagonizada pela associação de moradores, de modo a estabelecer, entre esses dois direitos, uma situação de pluralismo jurídico que, ali, coloca em xeque o direito oficial vigente.

O caso apresenta similaridades com a dinâmica comunitária estabelecida na Cidade Estrutural, em que a prefeitura regional surgiu com o foco de representar a comunidade frente ao poder público com vistas a regularizar a situação da moradia da ocupação. Mesmo após a regularização e o estabelecimento de uma administração regional no local, a prefeitura comunitária segue existindo, sem vínculos formais com o governo, ainda como forma de representação dos moradores frente à administração pública. (SANTOS, 2014)

O professor José Geraldo de Sousa Jr. (2002) chama de “organizações sociais de base” aquelas que surgem a partir de grupos de moradores, por exemplo, em que as reivindicações iniciais se manifestam em face de pautas sociais próximas à sua realidade cotidiana. Organizados em movimentos populares, essas pessoas passam a confrontar o direito estatal posto, e a entender as privações a que são submetidos pelo Estado como uma verdadeira negação de direitos.

Para o professor, esses movimentos conformam novas identidades coletivas, inscritas em sua capacidade de auto-organização e de autodeterminação, e emergem como novos sujeitos coletivos de direito. Não se portam, portanto, como mero objeto de políticas de Estado cuja formulação seja alheia a suas demandas, mas reivindicam a sua condição de sujeito a partir da ação coletiva.

Nesse sentido, como sujeitos coletivos de direito, comunidades como a da Estrutural são exemplos de movimentos populares que se opuseram à imposição externa sobre o Direito

à moradia. Em face das tentativas de remoção, ainda que o Estado lhes tenha oferecido outras formas de habitação, em localidades distantes, os moradores reivindicaram para si a constituição desse direito. Para eles, o seu direito à moradia deveria envolver também o reconhecimento territorial, o direito à localização e à cidade por eles construída.

Afinal, como afirma Ana Fani Carlos:

O lugar em sua essência é produção humana, visto que ele se reproduz na relação entre o espaço e a sociedade, o que significa criação, o estabelecimento de uma identidade entre comunidade e lugar, identidade que se dá por formas de apropriação para vida [...] Cada sujeito se situa num espaço concreto e real onde se reconhece ou se perde, usufrui ou modifica, posto que o lugar tem seus usos e sentidos em si. Tem a dimensão da vida, por isso o ato de produção revela o sujeito. (CARLOS, Ana Fani Alessandri. O turismo e a produção do não-lugar. In: YÁZIGI, Eduardo (org.). Turismo: Espaço, Paisagem e Cultura, São Paulo: Hucitec, 1999, p. 25-37.)

Assim, o reconhecimento dos moradores como sujeitos coletivos de direitos se apresenta no seu posicionamento em reclamar o que é o direito. No contexto do direito à cidade, a coletividade reivindica o espaço urbano que abarque as suas necessidades e interesses. Nas palavras de Lígia Casimiro (2019, p. 172), isso deve envolver tudo aquilo “que lhe compõe, compreendendo as concepções materiais, políticas, simbólicas além das jurídicas, para garantir-lhe definição.” Tal perspectiva se contrapõe à visão tradicional de que as relações entre comunidades de baixa renda e o poder público apenas se estabelecem a partir de uma lógica clientelista.

Quanto a isso, o geógrafo Aldo Paviani (2010) afirma que a força de periferização que agiu as ocupações que tomaram forma no Distrito Federal levou a uma configuração socioespacial ambígua. Se, por um lado, há aquele espaço “conquistado”, produzido pela resistência dos moradores em ocupá-lo e reivindicá-lo, por outro, diz-se haver um espaço “cedido”, em razão das políticas de reassentamento, sobre o qual cai uma ideia de paternalismo por parte do Estado. Nesse sentido, era reproduzido um discurso de que os novos assentamentos seriam menos precários do que as condições anteriores, de modo que não haveria do que se reclamar.

No entanto, esses espaços ditos “cedidos” não configuram mais do que uma insistência em negar à população políticas de efetivação do direito à cidade. Isso porque, como afirma Paviani (2010), as cidades construídas para fins de reassentamento não contavam com uma infraestrutura mínima para se receber os moradores, nem com melhorias que os fizesse independentes dos serviços do plano piloto.

É verdade que o diálogo para a realização das benfeitorias na cidade da Estrutural também era feito informalmente. O estudo produzido pela Câmara Legislativa cita que a

ocupação da Estrutural chegou a ser impulsionada por políticos da oposição, como Joaquim Roriz e José Edmar, que teriam organizado, com fins eleitoreiros, a distribuição de material de construção a novos moradores, através da madeireira de propriedade de Marlene Mendes, nos momentos mais críticos do governo de Cristovam Buarque.

Além disso, o próprio depoimento de Ismael Caetano, registrado por Santos, deixa claro que havia um diálogo informal em que o governador Roriz, durante o seu segundo mandato, abria brecha para a realização de manifestações, como forma de justificar a realização de obras públicas no local a despeito das orientações do Ministério Público, que se colocava contrariamente à ocupação em razão do seu impacto ambiental.

Ainda assim, como lembra Santos,

É necessário não perder de vista que essas foram conquistas fruto da luta daquela comunidade, e são vistas assim tanto por quem sabia dessas negociações quanto por quem não sabia, isso porque ninguém se vê, pelo menos entre os entrevistados, como simples beneficiários desses bens públicos. Ao contrário, todos se sentem participantes e demandantes das benfeitorias, não apenas porque pautavam o governo, mas também porque se organizavam e agiam coletivamente para conseguir isso. (Santos, p, 44)

Não à toa, mesmo os cargos da administração regional são, em sua maioria, ocupados por moradores da própria cidade. Somado a isso, a Prefeitura Comunitária segue atuante para fazer frente à Administração. Sua condição como sujeitos coletivos de direitos também é percebida a partir da relação dos moradores com a memória e a identidade coletiva. Há museu, filmes, documentários, todos reunindo as histórias daqueles primeiros moradores.

Como pessoas defendendo o seu direito social à moradia, à cidade e à existência, os moradores da Estrutural são exemplos sujeitos que, percebendo-se como titulares de um direito que não condizia com aquele a eles imposto, ainda assim escolheram o seu.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa buscou analisar a forma com que o Estado trata as ocupações irregulares em seu território, em atenção à inserção de movimentos assim na luta pelo direito à moradia, compreendido como uma luta articulada por sujeitos coletivos de direito, que veem ser negada, constantemente a sua cidadania plena, a partir de leis e políticas públicas excludentes e segregacionistas.

Mostrou-se, portanto, que a luta pelo direito à moradia se encontra inserida em um regime de orientação capitalista, voltado para o lucro bem mais do que para a consecução do

bem comum. Esses interesses, por sua vez, são capazes de contaminar o Estado, tornando-o mais um agente na espoliação de bens públicos e na promoção da especulação imobiliária que expulsa a população pobre das regiões centrais.

Foi possível perceber que os argumentos levantados pelo Estado para busca pela eliminação de ocupações irregulares como era o caso da Estrutural não correspondem, necessariamente, a uma preocupação com o bem comum ou com o patrimônio público, mas, antes com uma identificação, por parte do Estado, com os interesses do mercado imobiliário.

O Estado comporta-se como um agente ativo na perpetuação da especulação imobiliária e, portanto, contra um planejamento urbano inclusivo, que garanta o direito da população à moradia bem como a outros direitos sociais.

Por outro lado, sujeitos coletivos de direito, conformados por movimentos populares mobilizados pelas lutas da experiência cotidiana partilhada, surgem no contexto da produção do direito em oposição ao direito oficial que, na verdade, lhes nega direitos. Esses sujeitos não se portam como meros objetos da política urbana, mas reivindicam o seu papel na sua produção, de modo a garantir que a cidade atenda aos seus interesses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACYPRESTE, Rafael; COSTA, Alexandre Bernardino. Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário – Capítulo 26. Em: Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] / organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior ... [et al.]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. 495 p. (O direito achado na rua ; 9).

AGÊNCIA BRASÍLIA. GDF desobstrui área invadida na estrutural: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2020/03/07/gdf-desobstrui-65-de-area-invadida-na-estrutural/>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

ALMEIDA, Sávio Silva de; ARAÚJO, Cristina Pereira de. MORADIA NO SÉCULO XXI: ativo financeiro ou direito social? Revista de Políticas Públicas. 2020.

BARBOSA, Adilson José Paulo. A aplicação do princípio da função social da propriedade às políticas públicas de regularização fundiária nas cidades brasileiras a partir da Constituição Federal de 1988: o caso da Estrutural – Brasília – DF. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BARRETO, Ariadne Muricy. DIREITO À CIDADE NA CIDADE ESPETÁCULO: SIMULACROS E UTOPIAS Perspectivas para o pensamento jurídico crítico sobre a sociedade urbana. Dissertação de mestrado em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BARRETO, Ariadne Muricy. DIREITO À CIDADE NA CIDADE ESPETÁCULO: SIMULACROS E UTOPIAS Perspectivas para o pensamento jurídico crítico sobre a sociedade urbana. Dissertação de mestrado em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BELCHER, D. J. et al. Relatório Técnico sobre a nova Capital da República. Rio de Janeiro: DASP, 1956.

BRASIL DE FATO. Entidades lançam abaixo-assinado contra a remoção dos moradores de Santa Luzia. Disponível em: <https://www.brasildefatodf.com.br/2022/09/29/df-entidades-lancam-abaixo-assinado-contr-remocao-de-moradores-de-santa-luzia>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

BRASIL DE FATO. Ibaneis Rocha ameaça remover 15 mil pessoas de comunidade periférica da Estrutural. Disponível em: <https://www.brasildefatodf.com.br/2022/09/13/no-df-ibaneis-rocha-ameaca-remover-15-mil-pessoas-de-comunidade-periferica-da-estrutural>. Acesso em 12 de fevereiro de 2023.

BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

CAFRUNE, Marcelo; KONZEN, Lucas P. Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista – capítulo 3. Em: Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] / organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior ... [et al.]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. 495 p. (O direito achado na rua ; 9).

CARDOSO, Patricia de Menezes. Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União – capítulo 43. Em: Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] / organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior ... [et al.]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. 495 p. (O direito achado na rua ; 9).

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro – capítulo 15. Em: Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] / organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior ... [et al.]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. 495 p. (O direito achado na rua ; 9).

CHANGE. Santa Luzia resiste: Carta manifesto contra a remoção da comunidade. <https://www.change.org/p/santa-luzia-resiste-carta-manifesto-contr-a-remo%C3%A7%C3%A3o-da-comunidade>. Acesso em 12 de fevereiro de 2023.

CODEPLAN, Governo do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD 2021 - SCIA. Brasília, 2022.

COLELA, Patrícia Maria Machado. O que não mudou na habitação popular: dos cortiços à comercialização de moradias em Brasília. Dissertação (mestrado) – Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília, 1991.

DALLARI, Adilson Abreu. Problemas e reforma: subsídios para o debate constituinte. 7º Painel. Reforma Urbana. Presidente: Dr. Antônio Cláudio Mariz de Oliveira. Expositor: Prof. Adilson Abreu Dallari. Debatedores: Des. José Osório de Azevedo Júnior. Dr. Biasse Antônio Ruggero. Coordenados: Dra. Leila Buazar. São Paulo, 1988)

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF. Processo nº 1998.01.1.053 111-8/ 2013.01.1.168839-8. Brasília.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Ação Civil Pública de nº 0014008-34.2015.8.07.0018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Ação Civil Pública de nº 0014008-34.2015.8.07.0018.

ESTRUTURAL. Direção de Webson Dias. Independente. Distrito Federal, 2016. (89 minutos). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QZC5tjXxVsE> Último acesso em: 02 de fevereiro de 2023.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

FERNANDES, Pádua. A Produção Legal da Ilegalidade: Os Direitos Humanos e a Cultura Jurídica Brasileira. Tese de Doutorado apresentada no âmbito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, 2005.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

FIGUEIREDO, Clarissa. Proteção ambiental e direito à cidade no processo de expansão urbana do Distrito Federal: até que ponto existe um conflito? Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. Sucursal de Brasília. Retirada de sem-teto no DF deixa 18 feridos. São Paulo, sexta-feira, edição de 11 de julho de 1997. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/11/cotidiano/11.html>. Acesso em 09/02/2023.

FÓRUM ESTRUTURAL DE MONITORAMENTO SOCIAL, 2009

Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GUZMÁN, Sandra Daniela Manzano. INTRODUÇÃO DE ESPÉCIES EXÓTICAS INVASORAS NO PARQUE NACIONAL DE BRASÍLIA: CONTEXTO HISTÓRICO E ATUAL DAS INFLUÊNCIAS DO VIVEIRO II DA NOVACAP E DA FLORESTA NACIONAL DE BRASÍLIA. DISSERTAÇÃO DE MESTRADO – UnB, Brasília, 2016

HABITAT. Déficit Habitacional no Brasil. https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gclid=CjwKCAiA0JKfBhBIEiwAPhZXD5c1iuJDS-U0BOhRRle_jRdUeg54fdyxsWmh3sDmTpssOGGGunBJfBoCBAUQAvD_BwE. Acesso em 12 de fevereiro de 2023.

HARVEY, David, Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution. London: Verso, 2013, p. 34

HOLSTON, J. A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Nota técnica 01/2020, de 19 de maio de 2020. Rio de Janeiro, 2020.

IBAMA, FUNATRA, ICMBio. Plano de Manejo PNB - Plano de Manejo - Parque Nacional de Brasília Convênio IBAMA - FUNATURA - ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade Ano: 1998

LANCELLOTTI, A.C.O., GUINANCIO, C. A política urbana do Distrito Federal: um resgate historiográfico da relação entre ocupação territorial e desigualdades socioespaciais. Paranoá, (33),1–23. <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n33.2022.19>

LE CARBOUSIER. Carta de Atenas. 1933

LUIZ, Edson Beú. Os filhos dos candangos: exclusão e identidades. 2007. 140 f. Dissertação (Mestrado em História)—Universidade de Brasília, Brasília, 2007. P. 90.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade, em Estudos Avançados 17 (48), 2003.

MARTINS, Karoline Ferreira. O DIREITO QUE NASCE DA LUTA: A construção social do direito à moradia e à cidade pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto no Distrito Federal. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MÉSZÁROS, I. Para Além do Capital: Rumo a uma Teoria da Transição. São Paulo: Boitempo, 2013

MANCINI, G. A. Avaliação dos custos da urbanização dispersa no Distrito Federal. Brasília, 2008. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo)- Universidade de Brasília.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico – capítulo 7. Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista – capítulo 3. Em: Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] / organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior ... [et al.]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. 495 p. (O direito achado na rua ; 9).

OLIVEIRA, Narília "Contradições e Conflitos no Espaço de Clas-ses: Centro Versus Periferia" in PAVIANI, A. (org.) IJrb an i za - ção e Metro po l ização, Brasília, Editora UnB Codeplan, 1987.

PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano. In: PAVIANI, A. (Org). A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

PEREIRA, Flavia Pedrosa Além da venda: reflexões críticas sobre a alienação dos imóveis da União a partir da Lei nº 13.465/2017 / Flavia Pedrosa Pereira; orientador Benny Schvarsberg. – Brasília, 2021. 316 p.

PINHEIRO, Thamires Pereira. Título: A Ocupação Irregular na Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Brasília: Uma Análise dos Aspectos Legais e Socioambientais da Vila

Estrutural. Monografia em Ciências Ambientais da Universidade de Brasília. Data da defesa: 13/02/2017.

PAVIANI, Aldo. A realidade da metrópole: mudança ou transformação na cidade? In. Brasília: moradia e exclusão. Aldo Paviani (org). Coleção Brasília. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1996.

ROMERO, Paulo Somlanyi. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna – Capítulo 49. Em: Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] / organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior ... [et al.]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. 495 p. (O direito achado na rua ; 9).

ROLNIK, R. Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROCHA, Marecilda Sampaio da. Ator principal ou coadjuvante? O papel do planejamento urbano oficial na ocupação do território do DF / Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, 2021. 281 p.

SANTOS, Carolina Soares. ÁREA DE RISCO OU ÁREA DE RICO: Teorias sobre política, direito e respeito na Cidade Estrutural. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANTOS, Elton; BUARQUE, Cristovam. Cristovam abre o jogo. Massacre da Estrutural foi uma armação suja. Entrevista com Cristovam Buarque. Brasília, 2015. Disponível em <https://www.notibras.com/site/cristovam-abre-o-jogo-massacre-da-estrutural-foi-uma-armacao-suja/> . Acesso em 09/02/2023.

SANTOS, Fernando Araujo dos. As políticas públicas do Governo do Distrito Federal para a habitação da população de baixa renda na Vila Estrutural: a implementação do Projeto Integrado Vila Estrutural – PIVE. Monografia de conclusão do curso de Geografia, UnB, Brasília, 2013.

SENA, José Veríssimo de. Análise das políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária no Distrito Federal. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, novembro/2015. (Textos para Discussão nº 8). Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1700>.

SANTOS, B. S. “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada”. Em SOUZA Jr., J. G. (org.). Introdução crítica ao direito. Brasília, UnB, 1993. p. 2

SAULE JUNIOR, Nelson. Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2007.

SILVA, G. T.; OLIVEIRA, T. A. Estudo sobre o Projeto de Lei Complementar nº 46/2007. Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Assessoria Legislativa. Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente - UDA. Brasília, jun. 2008.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Movimentos Sociais – Emergência de Novos Sujeitos: o sujeito coletivo de direito. In: Sociologia Jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.