



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB
PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

CAMILA CARNEIRO LIMA

**OCUPAÇÕES INFORMAIS DO DISTRITO FEDERAL:
MAPEAMENTO E ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE VIDA DE FAMÍLIAS EM
SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL**

BRASÍLIA

2022

CAMILA CARNEIRO LIMA

**OCUPAÇÕES INFORMAIS DO DISTRITO FEDERAL:
MAPEAMENTO E ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE VIDA DE FAMÍLIAS EM
SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL**

Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa.

Orientação: Ludmila de Araujo Correia

BRASÍLIA

2022

RESUMO

Segundo Alfonsin (2001, apud. Vanin e Colombo), ocupações informais podem ser categorizadas como loteamentos clandestinos ou irregulares, ocupações em terras privadas ou em terras públicas, e também assentamentos inseridos em uma zona de interesse social. As ocupações informais podem ser vistas como um reflexo do déficit habitacional observado no Brasil desde o século XX, com o crescimento urbano acelerado. Portanto, vê-se uma necessidade de discussão a respeito do tema, uma vez que o direito à moradia é um direito estabelecido pela constituição federal. A pesquisa teve como principais objetivos a realização do mapeamento das ocupações com insegurança de posse no Distrito Federal em situação de vulnerabilidade, assim como a análise do atendimento aos preceitos dos direitos humanos.

A metodologia baseou-se em pesquisa exploratória, consulta documental, que teve por base os dados fornecidos pela Campanha Despejo Zero, dados do Geoportal, dados do portal da regularização, assim como o levantamento desse pela CDH (Clínica de Direitos Humanos do CEUB). Foi realizado o mapeamento dos dados resultantes da consulta documental, assim como o cruzamento desses para maior clareza da pesquisa. A pesquisa teve como principais objetivos a realização do mapeamento das ocupações com insegurança de posse no Distrito Federal em situação de vulnerabilidade, assim como a análise do atendimento aos preceitos dos direitos humanos. Os cruzamentos de dados demonstraram uma intensa concentração de ocupações dentro do Plano Piloto, apesar da distância entre as ARIS mais próximas ao Plano Piloto estar acima de 10 km. Muitas das ocupações encontram-se fora das ARIS, e a maior parte não se encontram nas áreas de risco. Há discrepância entre ARIS e ARINE, essa demonstrando maior extensão de forma significativa. Há baixa presença de ocupações em áreas de preservação ou risco ambiental, incluindo ocupações inseridas em uma área passível de regularização, fora de qualquer área de risco ou ambiental, e que constam como informais. A maioria das ocupações removidas ou em ameaça encontram-se em âmbito urbano. Também há grande discrepância entre o andamento das ARINES cuja regularização já foi iniciada, e ARIS na mesma situação. Diante aos resultados, pode-se concluir que grande maioria das famílias que estão na informalidade estão fora de áreas de proteção ou risco ambiental. Sendo assim, cabe análise da regularização dessas ocupações, uma vez que não apresentam risco à vida dos indivíduos ou ameaça ao meio ambiente. Observa-se uma grande distância das áreas de regularização de interesse social com o Plano Piloto, que abrange grande parte dos locais de

emprego dos cidadãos de Brasília, inferindo o caráter segregador do centro da capital, sendo necessário reavaliação desse cenário para que seja disponibilizado tanto possibilidade de moradia para famílias mais pobres no Plano Piloto, quanto uma infraestrutura adequada nas demais regiões administrativas. Por fim, apesar de uma notória urgência de habitações de interesse social, observa-se predominância de regularização nas áreas de interesse específico, evidenciando o privilégio da população que se encontra em melhor condição social.

PALAVRAS-CHAVE: ocupações informais; mapeamento; vulnerabilidade

SUMÁRIO

1.	ANÁLISE HISTÓRICA DO INÍCIO DAS OCUPAÇÕES IRREGURARES EM BRASÍLIA	4
1.1.	A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA	4
1.2.	O MODELO DE OCUPAÇÃO EXCLUDENTE DO PLANO PILOTO.....	6
1.3.	AS PRIMEIRAS OCUPAÇÕES INFORMAIS DA CAPITAL	7
2.	O DIREITO À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	9
1.4.	IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DAS HABITAÇÕES EM SITUAÇÕES DE IRREGULARIDADE TERRITORIAL	12
1.5.	IMPACTOS AMBIENTAIS DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES	13
3.	OBJETIVOS	17
4.	MÉTODO.....	17
5.	ANÁLISE DOS RESULTADOS	18
6.	CONCLUSÃO	29
7.	REFERÊNCIAS.....	30

1. ANÁLISE HISTÓRICA DO INÍCIO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM BRASÍLIA

Para melhor entendimento das origens das ocupações informais em Brasília, apresentar-se-á como se deu o processo de migração e urbanização na construção da mesma.

1.1. A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA

A transferência da capital do Brasil era discutida desde o período colonial, visando principalmente a defesa contra ataques estrangeiros e maior exploração da colônia. Essa ideia tomou força a partir de 1889, com a Proclamação da República, e efetivou-se no governo de Juscelino Kubitschek em 1960, sendo um grande marco no desenvolvimento econômico da região.

O projeto englobou um quadrilátero de 5.850km² no interior de Goiás, determinado em 1890 pelos técnicos integrantes da Missão Cruls. Décadas depois, surge a proposta de um Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital, idealizado por Oscar Niemeyer, para determinar o projeto urbanístico da capital, cujo edital fora lançado em 1957 (SILVA, s.d.); Dá-se início, dessa maneira, a logística de uma sequência de obras temporárias e permanentes para a construção da nova capital do país, período esse que, apesar de não concluído com a inauguração do Plano Piloto¹ definiu a maior parte da trama viária que por sua vez conduziu a modelagem da urbanização de Brasília (BRITO, 2009).

Os impactos urbanísticos da inserção de Brasília no interior do país foram significativos, visto que “desencadeou um intenso processo de urbanização na região”, transformando a capital, juntamente aos municípios de Goiás e Minas, na terceira maior metrópole do país (MENDONÇA, 2011). Como resultado, já antes da inauguração da capital, o Distrito Federal se tornou o destino de muitos migrantes que, sob a perspectiva de uma vasta oferta de trabalhos nas construções e de acesso a infraestrutura urbana, buscavam melhores condições de vida. Segundo Sotto (2007, *apud* VANIN; COLOMBO, 2017), Brasília se encontra entre

¹ O período entre o início das obras e a inauguração do Plano Piloto se deu entre 1955 e 1960.

as dez metrópoles brasileiras que se mantêm como ponto de convergência da rede urbana brasileira, concentrando renda e poder econômico.

Maricato (2003, *apud* AMORIM, 2017) ressalta que Brasília surge em um contexto de intensa migração campo-cidade, de forma que ao final do século XX apenas cerca de 20% da população era rural, cenário que, alinhado à falta de condições da população migrante de arcar com os custos de uma moradia dentro da cidade formal e a ausência de políticas habitacionais eficazes, se apresenta como um dos responsáveis pela expansão da periferia urbana e, com ela, a exclusão social decorrente da segregação espacial populacional.

Sendo assim, antes mesmo do início das obras, acampamentos urbanos (idealizados como temporários) foram levantados para acolher a massa de trabalhadores das obras, surgindo assim as cidades provisórias, que deveriam ter sua existência limitada até à data da inauguração de Brasília, e os acampamentos operários, próximos aos canteiros de obras (BRITO, 2009).

Tais cidades tornaram-se atrativas aos migrantes que chegavam na região devido à localização privilegiada e disponibilidade de infraestrutura como transportes, comunicação, redes de energia e armazenamento (AMORIM, 2017). Tinha-se como principal acampamento dos trabalhadores a Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante, sede urbana popular próxima à sede provisória da Novacap, que cedeu seus territórios por tempo limitado ao final de 1959.

Decorreu-se, então, acrescentando o fator atrativo das cidades provisórias (que se tornavam permanentes) ao cenário de descontrole do governo no que tange às altas taxas dos fluxos migratórios, um processo de ocupação nas áreas periféricas desses acampamentos (BRITO, 2009).

Ademais, com a alta preocupação do Governo do Distrito Federal à época de evitar a fixação de migrantes pobres em localidades não previstas e dentro do quadrilátero e impedir a alocação dessa parcela populacional no Plano Piloto, somada ao alto crescimento das

ocupações irregulares, o GDF adotou como solução a criação da primeira cidade satélite (BRITO, 2009).

1.2. O MODELO DE OCUPAÇÃO EXCLUDENTE DO PLANO PILOTO

Brasília partia de uma ideia de cidade moderna idealizada, sob um forte ideal nacionalista em um cenário de grandes mudanças políticas, econômicas e sociais, de forma que “não deveria haver indícios das mazelas da realidade social brasileira” (MENDONÇA, 2011). Sendo assim, com a determinação governamental de poupar o centro urbano de ocupações informais e de manter o centro do Distrito Federal com um caráter administrativo, sem grande oferta de residências - principalmente para a população de baixa renda, visando manter a segregação das cidades satélites em relação à sede - foi solicitado pela comissão julgadora do Concurso do Plano Piloto a criação da Estrada Parque Contorno (EPCT), via alinhada à cumeieira da bacia do Lago Paranoá, a fim de conter a inserção de ocupações indesejadas no centro urbano e estabelecer o limite entre a cidade central e a periférica. A EPCT definiu o limite da Bacia do Lago Paranoá, que deveria ter a ocupação limitada devido a questões sanitárias, delimitação essa reforçada pelo Plano Diretor de Águas, Esgoto e Controle da Poluição do Distrito Federal – o Planidro, que estabeleceu um Anel Sanitário delimitado pela linha cumeada da Bacia do Lago Paranoá e com o traçado da EPCT com o objetivo de limitar as ocupações no interior da Bacia do Paranoá (MENDONÇA, 2011).

Além da EPCT, o Plano Piloto de Brasília apresenta um extenso cinturão verde que, segundo o modelo de Cidade-Jardim de Ebenezer Howard, atua como mais um elemento de contenção ao impedir a locação e a expansão da cidade em tais localidades (MENDONÇA, 2011).

Adiciona-se também, como elemento segregador do Plano Piloto, as grandes extensões de áreas sem uso habitacional no Plano Piloto, que seguem a proposta do urbanismo adotado por Lúcio Costa, com espaços para contemplação e superquadras intensamente arborizadas. A configuração e baixa densidade das superquadras acabaram por supervalorizar as

residências ali presentes, eliminando a possibilidade de moradia popular devido ao elevado custo dos imóveis (MENDONÇA, 2011).

1.3. AS PRIMEIRAS OCUPAÇÕES INFORMAIS DA CAPITAL

De acordo com Carvalho (1996, *apud* ALMEIDA, 2015), no que tange ao registro de imóveis no quadrilátero nos primórdios de sua ocupação, foi decidido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal que todas as terras do planalto, depois de demarcadas, pertenceriam à União, como predito pela constituição de 1891². Dessa maneira, todos os registros imobiliários, paroquiais e escrituras eram nulos de pleno direito, sem valor jurídico.

Com a crescente migração incitada pelas propagandas do governo, e com as oportunidades de trabalho providas do início das construções, as levas populacionais tinham a seu dispor as habitações nos acampamentos de operários, e aqueles que não tinham acesso a tais moradias passam a ocupar as regiões próximas aos acampamentos de maneira espontânea, o que levaria à criação das cidades satélites a fim de conter a propagação de núcleos desordenados (BRITO, 2009).

No início da implantação de Brasília, haviam apenas dois núcleos pré-existentes na região, sendo esses Brazlândia e Planaltina, que já apresentavam uma distância considerável do determinado centro da capital. Essas, por estarem posicionadas fora das rotas mais ativas, não apresentaram inicialmente o forte crescimento que acontecia nas proximidades das obras oficiais (BRITO, 2009).

Segundo Brito (2009), com o período entre a publicação do edital do concurso nacional do projeto urbanístico do Plano Piloto de Brasília até o início das obras, iniciou-se a criação das primeiras infraestruturas urbana no território vizinho à sede da Novacap, caracterizada como temporária e denominada Cidade Livre. Ademais, outras construções em acampamentos isolados foram autorizadas como apoio às demais obras que ocorriam no período. Dentre

² A constituição de 1891 determinou a área de 14.000Km² no Estado de Goiás que cedilharia a futura capital do país.

esses, pode-se citar os acampamentos das obras da Barragem do Paranoá, da Barragem do Torto, do Centro de Transmissão de Contagem, do Aeroporto definitivo e das Granjas Modelo. Entretanto, não constava nos planos de implantação da sede do governo o acolhimento dessa população³ principalmente nas proximidades do centro da capital. Dessa maneira, as invasões surgiram como solução da carência habitacional de Brasília, formadas em uma velocidade de crescimento intensa. Diante esse contexto, Lúcio Costa demonstrou sua preocupação ao declarar que “deve-se impedir a enquistação de favelas tanto na periferia quanto na rural”. De acordo com o urbanista, era dever da Companhia Urbanizadora a promoção de acomodações para todas as camadas populacionais (BRITO, 2009).

Apesar da visível necessidade de criação de políticas habitacionais que objetivassem a inclusão das camadas mais pobres da população dentro do Plano Piloto e o acesso à moradia e à infraestrutura digna por preços acessíveis em sua proximidade, os planos de ordenamento territorial prosseguiram dentro de um modelo urbanístico excludente (ANDRADE *et al.*, 2018) sendo a principal atuação do Estado, diante da expansão da cidade informal, a criação de grupos que realizavam as remoções, derrubadas e a realocação dos ocupantes a locais com pouca – ou até nenhuma – infraestrutura.

Contudo, as ocupações espontâneas⁴ persistiram, uma vez que a crescente demanda por moradia perdurava sem a disponibilização de acesso a essa de maneira regular – ao menos de forma tangível financeiramente à camada economicamente desfavorecida. A esses fatores, soma-se a impossibilidade de controle da expansão das ocupações por parte do governo, uma

³ Segundo Brito (2009), a região do Distrito Federal tornou-se o principal alvo de todos que esperavam melhor qualidade de vida e oferta de emprego, sendo assim, o sítio demarcado para a nova capital já contava com mais de 12 mil habitantes antes do início dos trabalhos definitivos da construção, consequência do anúncio da transferência desde 1956.

⁴ Mendonça (2011) define ocupações urbanas espontâneas como aquelas que não são conduzidas de forma voluntária pelo poder público.

vez evidenciada a incapacidade de fiscalização intensa de todo o território devido à falta de recursos (MENDONÇA, 2011).

2. O DIREITO À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O direito à moradia trata-se de um direito de segunda dimensão⁵, reconhecido em diversos tratados e declarações internacionais de direitos humanos, cuja construção vem desde a criação do estatuto da ONU – a Carta das Nações Unidas – que determina as ações das Nações Unidas no que diz respeito a promoção dos direitos e das liberdades fundamentais (MARTINS *et al.*, 2020).

Dentre esses, tem-se a Declaração dos Direitos Humanos (DUHD), aprovada por 46 nações em 1948, que abrange o conceito do direito à moradia em seu 25º artigo, parágrafo I; além disso, no anexo II do referido documento, tem-se a definição do direito à propriedade privada para uso pessoal e familiar como um dos direitos fundamentais determinados pela UNESCO. Ademais, pode-se citar o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, aprovado em 1966, que enfatiza o direito à moradia. No âmbito nacional, o direito à moradia é garantido no artigo 6º da constituição em 1988 como direito social, mas uma política habitacional só é viabilizada na década de 2000 (MARTINS *et al.*, 2020).

Dessa maneira, a República Federativa do Brasil tem como objetivos principais – apresentados no art. 3º da Constituição Nacional – a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, assim como a promoção do bem de todos, sem preconceitos e discriminação⁶.

Entretanto, a incapacidade do governo de gerir e fiscalizar o uso e a ocupação do solo, assim como em assegurar o direito à moradia digna a população de baixa renda, é evidenciada na persistência do crescimento informal e da periferização da cidade, consequência do

⁵ Segundo Cera (2010) os direitos fundamentais de segunda dimensão “são os direitos sociais, econômicos e culturais. São direitos de titularidade coletiva e com caráter positivo, pois exigem atuações do Estado.”

⁶ INCISO IV do Artigo 3 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10731577/inciso-iv-do-artigo-3-da-constituicao-federal-de-1988#:~:text=FEDERATIVA%20DO%20BRASIL.-,Art.,quaisquer%20outras%20formas%20de%20discrimina%C3%A7%C3%A3o..> Acesso em: 31/08/2022

encarecimento do solo devido à alta exploração comercial desse por meio da especulação imobiliária (MENDONÇA, 2011) e da ordenação do uso do solo e zoneamento, que, segundo Fernandes (2007, *apud* MENDONÇA, 2011), não previram espaço para a classe de renda mais baixa.

Segundo análise de Vanin e Colombo (2017) por meio da observação de Smolka e Damásio (2007), o processo da irregularidade urbana estabelece um mercado paralelo e informal que cai em um círculo vicioso, uma vez que, ao ofertar lotes ilegais no que tange à legislação urbano-ambiental, garante-se lucro aos loteadores clandestinos à custa da segurança e do bem estar dos futuros ocupantes e do meio ambiente, situação que o governo muitas vezes não tem a capacidade de acompanhar. Dessa maneira, esse processo acaba por fortalecer a grilagem de terras.

De acordo com Milaré (2011, *apud* OLIVEIRA; BRANDÃO, 2019) promoção e a observação à preservação do meio ambiente e à qualidade de vida humana pelos administradores públicos e pelo legislador é fundamental para o cumprimento do dever hierárquico à Constituição Federal. Saule Júnior (2007, p.98, *apud* OLIVEIRA; BRANDÃO, 2019), a atuação do estado no desenvolvimento sustentável urbano devem ter como foco “os temas de ordenamento e regulação do território, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano e trânsito, política fundiária com ênfase na regulação do uso da propriedade urbana e em prol do bem coletivo, dos serviços e da infraestrutura urbana e financiamento público”. O Ministério das Cidades, responsável por propor ações e programas de regularização fundiária de regiões com assentamento urbano informal, assim como de urbanização dessas áreas, promoveu, no ano de xxxxx, o Apoio à Melhoria de Habitabilidade de Assentamentos Precários, atuando como suporte ao fornecimento de melhores condições de moradia às populações em situação de vulnerabilidade.

Além disso, criou em 19xxx o Programa Habitar Brasil BID – HBB – que atua no fornecimento de recursos para as capitais e municípios integrantes para o financiamento de obras e serviços de infraestrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental por meio do

Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

Desde então, diversos programas de regularização fundiária a nível nacional e distrital foram desenvolvidos. Na prática, muitas das vezes esses programas estão preocupados apenas com a questão cartorial – ter ou não uma escritura –, e não levando em consideração o pleno atendimento ao direito à moradia.

No que concerne à regularização fundiária urbana, cabe aos entes federativos, segundo o Art. 10 da Lei n. 13.465/2017, “garantir a efetivação da função social da propriedade; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e uso do solo; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais .

Define-se, pela mesma Lei, no Art. 33, parágrafo 1º, inciso I, a responsabilidade do Estado de elaborar e custear a regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial em casos de Reurb-S. Este é, portanto, um direito assegurado por Lei aos cidadãos de baixa renda , conforme a Lei 13.465/2017, mas que em grande parte das vezes não é atendido visto a omissão do Estado em suas responsabilidades para com os seus ocupantes.

Como determinado pelo artigo 6º da Constituição Brasileira, “o direito à moradia é de competência da união, dos estados e dos municípios”⁷, cabendo aos mesmos “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Além disso, através da Constituição Brasileira de 1988 se introduziu o conceito de função social da propriedade, refinado na lei federal denominada Estatuto da

⁷ MORADIA: Constituição garante e reforça concretização do direito. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/moradia-constituicao-garante-e-reforca-concretizacao-do-direito>. Acesso em: 16/05/2022.

Cidade, que determina que toda terra, sendo pública ou privada, deve cumprir um papel socioambiental, estabelecendo um direito legal à cidade a todos os cidadãos.

Dessa maneira, vê-se a grande responsabilidade do Estado na garantia do direito à moradia e à cidade, papel que na prática muitas vezes fica em segundo plano em detrimento dos interesses econômicos e políticos.

1.4. IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DAS HABITAÇÕES EM SITUAÇÕES DE IRREGULARIDADE TERRITORIAL

Como descrito por Grostein (2001, apud MENDONÇA, 2011) os processos de expansão da área urbana e de modernização dos espaços intra-urbanos levam, constantemente, à formação de cidades por ocupações irregulares nas periferias urbanas. Essas ocupações tem sido reproduzidas como um padrão de urbanização prejudicial tanto socialmente quanto ambientalmente à população, sendo um problema que atinge os ocupantes de tais áreas, mas também toda a sociedade.

Dentro desse contexto, pode-se tomar o conceito de cidade informal, segundo Mendonça (2011) como um dos principais agentes de segregação espacial, uma vez que são definidas por uma concentração de camadas populares em áreas que, grande parte das vezes, são rejeitadas pelo mercado imobiliário e assim desvalorizadas devido à precária ou até inexistente disponibilidade de serviços e infraestruturas por parte do governo (VANIN; COLOMBO, 2017). O resultado é uma forte exclusão social da população de baixa renda, como aponta Maricato (2009, apud AMORIM, 2017).

A exclusão dessa parcela da população gera um forte cenário de injustiça social, que interfere não só no bem estar social, mas também no físico e no emocional, além de dificultar o acesso a ferramentas de apoio ao crescimento pessoal e profissional.

A segregação urbana não atinge apenas níveis habitacionais, sendo ampliada às dificuldades de acesso aos serviços básicos: transporte, saneamento, saúde, educação e creches, dentre outros. Somado a isso, a baixa oportunidade de emprego formal, a convivência com a constante violência, seja ela marginal ou policial, e o risco de enchentes e desmoronamentos

mostram como a marginalização desse grupo específico atinge quase – se não todas – as esferas de suas vidas (AMORIM, 2017, p. 42).

Como uma das principais consequências das questões do crescimento urbano de forma irregular, observa-se no âmbito do Distrito Federal a prática da “grilagem”⁸, fortemente difundida tendo em vista a falta de oferta de condições dignas de moradia, aliada à grande deficiência de controle e fiscalização fundiária por parte do governo.

O resultado de todo esse processo é o agravamento das desigualdades sociais, distanciando a atuação do Estado da população que mais precisa ser por ele amparada.

1.5. IMPACTOS AMBIENTAIS DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES

Como determinado pela Constituição de 1988, é direito de todos e dever do estado assegurar a proteção ambiental, definindo para isso áreas a serem protegidas com legislação rigorosa, uma vez que a dignidade, segurança e bem estar da vida humana dependem de um meio ambiente em equilíbrio (FRANCO, 2016). Entretanto, devido a ausência de políticas habitacionais eficazes e a consequente exclusão de algumas camadas populacionais das áreas urbanizadas, juntamente a realidade da omissão por parte do Poder Público na promoção da educação ambiental em todas as esferas da sociedade e a escassa fiscalização adequada, observa-se um crescimento expressivo da cidade informal, de caráter insustentável (FRANCO, 2016; ANDRADE, 2015; MARTINO; FREITAS, 2018).

Segundo Brito (2009), a grande irregularidade demonstrada na ocupação do meio ambiente urbano brasileiro é decorrente da escassa acessibilidade à moradia regular por parte da camada social de menor poder aquisitivo, o que acaba por sujeitar os habitantes a situações de catástrofes ambientais, baixa qualidade de vida, insegurança de posse e vulnerabilidade política.

Como supracitado, as cidades informais são formadas por indivíduos que não tiveram acesso a cidade “formal” – por diversas razões, incluindo a econômica –, e que muitas vezes desconhecem os riscos – não só ao meio ambiente, mas também a própria vida – oriundos da

⁸ Termo utilizado para a prática de envelhecer documentos forjados por meio da ação dos insetos para a obtenção da posse de uma determinada área de terra e que se tornou sinônimo de práticas ilegais no parcelamento e venda de terras.

instalação das ocupações em determinadas regiões de forma orgânica e intuitiva, sem um direcionamento técnico, muitas vezes representando sérios riscos a seus ocupantes (FRANCO, 2016; ; ANDRADE, 2015; MARTINO; FREITAS, 2018).

Observa-se , segundo Freitas (2018), um conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que as ocupações estabelecidas nessas áreas, sem a devida infraestrutura, planejamento urbano e observância por profissionais capacitados, resultam em uma série de impactos ambientais, como a poluição sonora, do solo e de recursos hídricos e mananciais, as enchentes, a destruição de recursos naturais, o assoreamento dos rios, a precariedade do saneamento básico, os desastres ambientais, entre outros problemas .

Tal cenário evoca sérias ameaças não só a vida dos ocupantes da região, mas de toda a população da cidade, uma vez que, além dos possíveis riscos físicos apresentados pela região, compromete os recursos naturais essenciais ao bem estar de todos e gera um ambiente propenso à disseminação de doenças (FRANCO, 2016).

Dessa maneira, visto que tal realidade tem interferido de forma direta na qualidade ambiental das cidades, torna-se imprescindível a abordagem do tema, uma vez que “a ocupação desordenada necessita ser compatibilizada com a política ambiental” a fim de que ambos os bens constitucionais – o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado – sejam garantidos (FRANCO, 2016; ; ANDRADE, 2015). Para isso, a compreensão de alguns conceitos faz-se se suma importância.

Dentro do zoneamento ambiental tem-se a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação⁹ (UC) através da Lei 9985/2000, constituído pelo conjunto das unidades de conservação de todo o território. As UC são agrupadas em duas classes, sendo essas as Unidades de Proteção Integral – que permite apenas o uso indireto de recursos naturais, com exceção em casos previstos por Lei – e as Unidades de Uso Sustentável – que compatibilizam

⁹ A Lei 9985/00 conceitua a unidade de conservação como o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;”.

a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais da natureza – (ANDRADE,2015).

Destarte, abarcadas pelas Unidades de Uso Sustentável, nas regiões de proteção ambiental que se encontram no espaço urbano tem-se as Áreas de Proteção Ambiental (APA’S), que definidas pela Lei 9985/2000, são áreas extensas, públicas ou privadas, com certo grau de ocupação humana, que objetiva proteger a diversidade biológica, direcionar o processo de ocupação, assegurando a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, cuja implantação não necessita da desapropriação de terras pelos residentes da localidade. Para essas áreas, são definidas normas específicas que regulamentam o uso dos recursos naturais e a ocupação do solo.

Outrossim, tem-se as Áreas de Proteção Permanente (APP), que são áreas ambientalmente frágeis e vulneráveis, definidas com a função de conservar o equilíbrio da fauna e da flora, protegendo as florestas nativas e seus recursos naturais, e garantir a qualidade de vida e a segurança das pessoas. Há, portanto, legislações específicas para sua preservação, o que tem gerado um conflito direto com a necessidade de ocupação e a consolidação de espaços urbanos, uma vez que essas áreas limitam a possibilidade de posse e dificultam o processo de regularização de áreas já resididas (FRANCO, 2016). As APP são definidas de acordo com a Lei Florestal 12.651/2012 como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Por essa razão, surgem conflitos entre a regularização urbanística e a fiscalização do meio ambiente, uma vez que, definido a necessidade de proteção intensa dessas áreas, a Legislação Ambiental ¹⁰ dificulta a possibilidade de uma ocupação legalizada nessas localidades (ANDRADE, 2015).

Entretanto, apesar da Legislação Ambiental Brasileira ser rica e rigorosa no que tange às áreas ambientais, a gestão dessas regiões apresenta-se inviabilizada devido a precariedade

¹⁰ Andrade (2015) define a Legislação Ambiental Brasileira como “o conjunto de normas jurídicas produzidas pelos poderes representativos (executivo, legislativo e judiciário), constituindo a base para a determinação do contexto legal que permite o adequado manejo do meio ambiente e a utilização criteriosa de seus recursos.

das fiscalizações, seja por omissão dos agentes públicos por atitudes corruptíveis ou pela impossibilidade de ações diante as grandes ocupações alocadas nessas regiões (ANDRADE, 2015).

3. OBJETIVOS

De maneira geral, a pesquisa tem como objetivo apresentar um mapeamento de ocupações do Distrito Federal (DF) com insegurança na posse, com recorte para aquelas em situação de vulnerabilidade, visando apontar as causas da ineficiência no atendimento à moradia, e evidenciar caminhos para que os preceitos de moradia adequada e digna sejam efetivamente atendidos.

Especificamente podemos elencar os seguintes objetivos específicos:

- Realizar um mapeamento de ocupações com insegurança na posse no Distrito Federal em situação de vulnerabilidade, evidenciando as falhas nas políticas para atender às demandas de habitação dessa população;
- Analisar o atendimento aos preceitos do direito a uma moradia digna e adequada nessas ocupações, e seus impactos tanto na condição de vida das pessoas quanto na qualidade urbana.

4. MÉTODO

A presente pesquisa tem como base metodológica a pesquisa exploratória, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental para se estabelecer o referencial teórico com uma maior familiaridade, compreensão e sensibilidade acerca do objeto de estudo, projetando-o com maior precisão.

Outrossim, quanto à abordagem da problemática evidenciada, trata-se de uma pesquisa descritiva, que tem por objetivo “a descrição de características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, pg. 42). Para essa finalidade, tem-se a realização de estudos de caso de ocupações com insegurança de posse, constituídas de famílias em situação de vulnerabilidade social, como foco dessa etapa, a fim de entender a dinâmica de vivência do grupo e suas demandas sociais.

Com efeito, objetivando romper com a invisibilidade das pessoas residentes em ocupações informais, apontar as falhas nas políticas para atender à demanda dessa população (com habitações salubres e boa urbanística) e, por fim, indicar caminhos que viabilizem o melhor atendimento às necessidades sociais dos habitantes, adotou-se, em primeiro lugar, a revisão

bibliográfica dos temas afins ao trabalho desenvolvido no âmbito do referencial teórico por meio de livros e periódicos científicos.

Segue-se, então, à uma consulta documental no intuito de reunir um mapeamento dessas ocupações no Distrito Federal, partindo da base de dados da Campanha Despejo Zero, fazendo o cruzamento com o Mapa de Áreas Vermelhas e os dados disponibilizados através do Portal da Regularização. Ademais, a exposição das bases legais no que tange às questões humanas e urbanísticas faz-se de suma importância para o caminhar da pesquisa.

Por fim, selecionar-se-á estudos de caso, estabelecendo recortes naqueles os quais a violação de direitos humanos tenha sido mais recorrente, debatendo ao final as informações coletadas em campo à luz do referencial teórico e base documental pré-determinados.

Em vista do atual contexto pandêmico enfrentado pelo país, entrevistas, reunindo dados por meio de formulários e questionários, com a finalidade de conhecer e compreender melhor o/s grupo/s que vivem nos territórios indicados em estudo, serão realizadas em caso de regularização da questão sanitária do país. Todavia, em caso de impossibilidade da realização da pesquisa de campo com os devidos cuidados, ferramentas virtuais e diálogo com o grupo responsável pela Campanha Despejo Zero no Distrito Federal serão utilizadas para esse fim.

As etapas da pesquisa exploratória serão seguidas, em síntese, da seguinte maneira:

- 1 Revisão bibliográfica e referencial teórico;
- 2 Pesquisa documental: fatos históricos, memórias, registros e marcadores temporais;
- 3 Pesquisa descritiva: Inventário, definição do objeto e estudo de caso, levantamento de dados;
- 4 Entrevista, caso possível;
- 5 Análise de dados;
- 6 Conclusões.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados foram obtidos através do cruzamento de dados em um mapa com diferentes camadas, sendo essas: ocupações informais de famílias em situação de vulnerabilidade, com situação identificada (remoção, ameaça de remoção ou remoção suspensa; ocupações

informais identificadas pelo Geoportal; áreas de risco ambiental; áreas de regularização de interesse social (ARIS) e áreas de remoção de interesse específico (ARINE); área tombada do Plano Piloto e limites das RA's; áreas de interesse ambiental; áreas de preservação de manancial; e por fim, a macrozona de proteção integral.

Outrossim, foram gerados dois gráficos resultantes dos dados da Campanha Despejo Zero e do levantamento do Portal da Regularização realizado pela Clínica de Direitos Humanos, respectivamente.

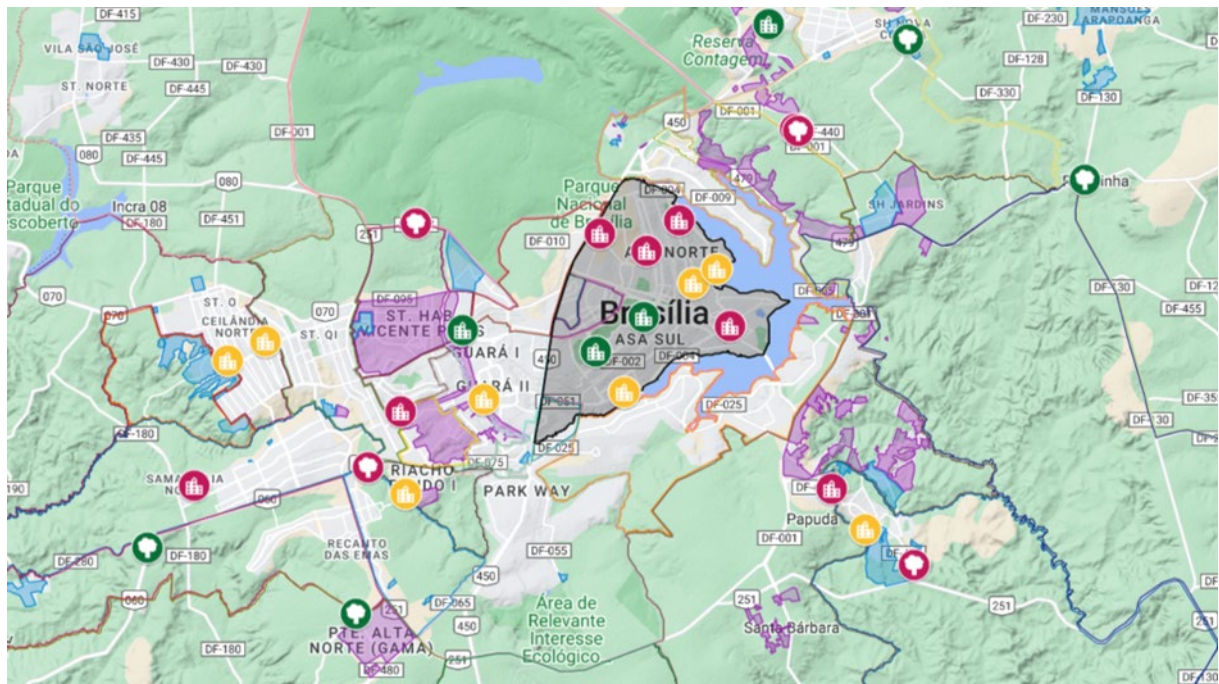


Figura 1: cruzamento limite das RA's, área tombada, ocupações informais de famílias em situação de vulnerabilidade e ARIS e ARINE

O primeiro cruzamento realizado em mapa organizou limite das RA's, área tombada, ocupações informais de famílias em situação de vulnerabilidade e ARIS e ARINE. Nesse cruzamento, foi-se observado uma intensa concentração de ocupações dentro do Plano Piloto

(das 34 ocupações levantadas, 9 se encontram dentro dos limites do Plano Piloto, o que equivale a 26,47% do total das ocupações) (Figura 1).

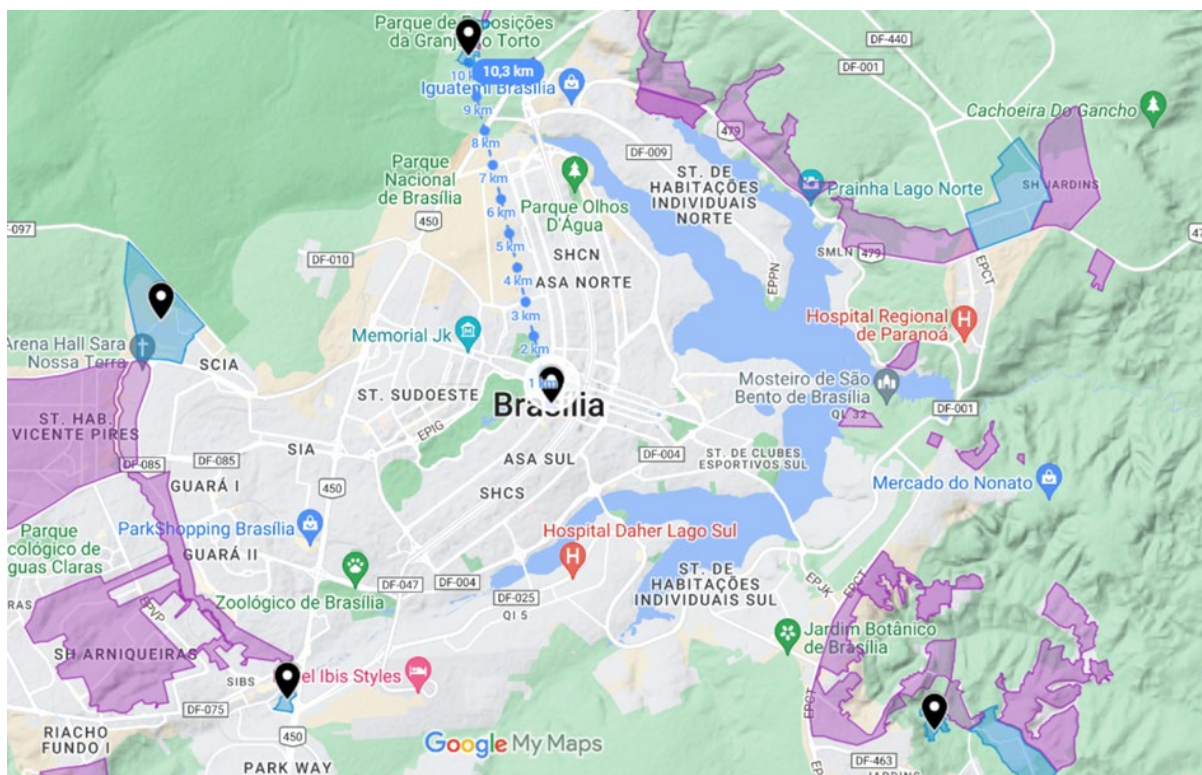


Figura 2: cruzamento dados de ARIS e ARINE

O segundo cruzamento, resultante dos dados de ARIS e ARINE, mostra a distância entre as ARIS mais próximas ao Plano Piloto, que varia entre 10,3km à 12km. Além disso, é visível pela

dimensão dessas que são de áreas extremamente inferiores as áreas de regularização de interesse específico mais próximas ao centro da capital (Figura 2).

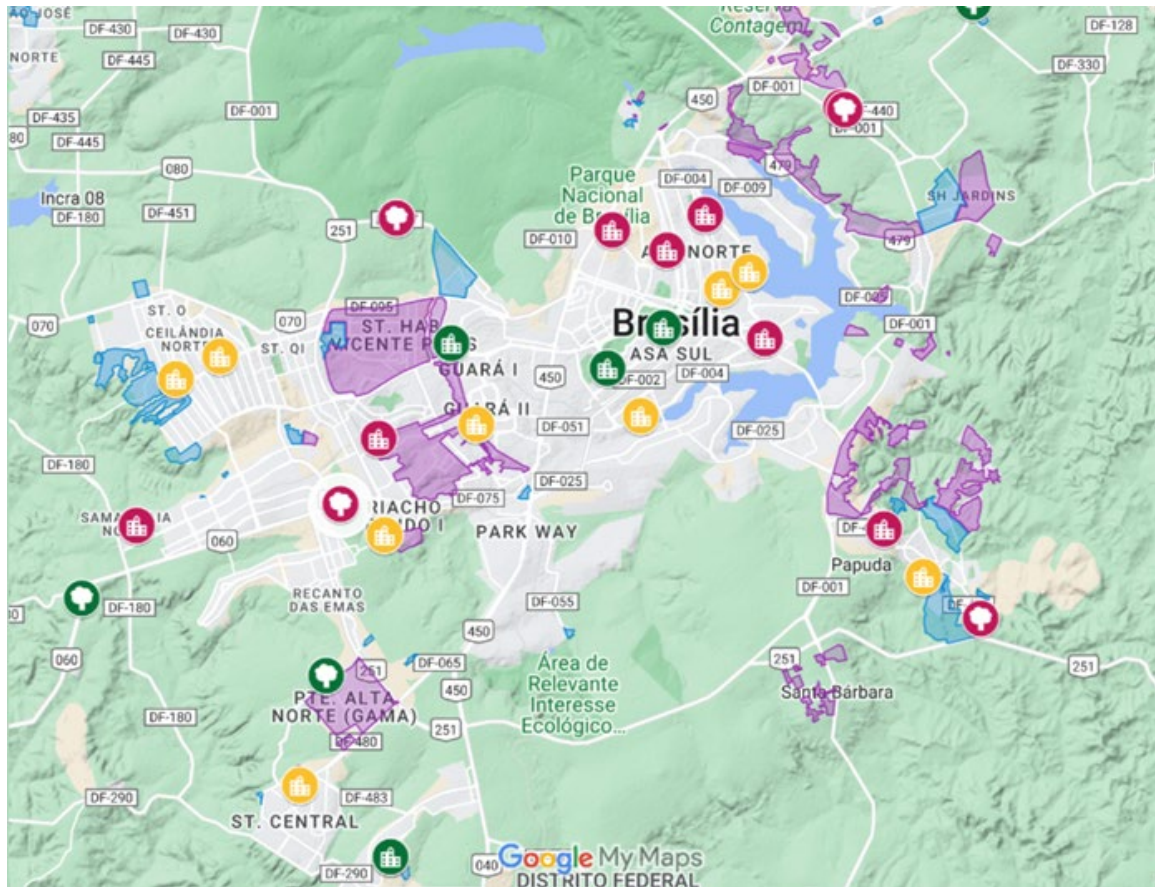


Figura 3: cruzamento ocupações informais de famílias em situação de vulnerabilidade e as ARIS e ARINE – Mapa geral

Com as ocupações informais de famílias em situação de vulnerabilidade e as ARIS e ARINE, o terceiro cruzamento demonstra que muitas das ocupações encontram-se fora das ARIS (Figuras 3 e 4).

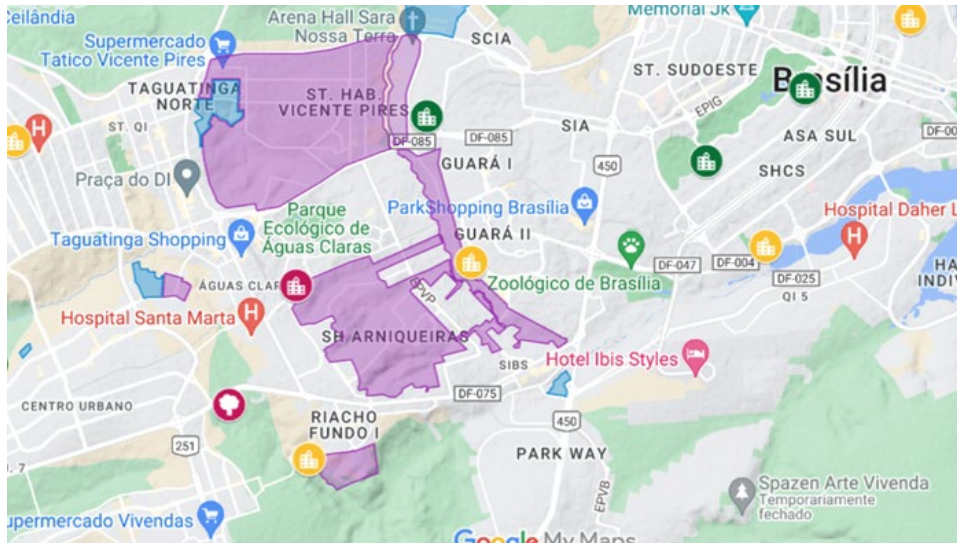


Figura 4: cruzamento ocupações informais de famílias em situação de vulnerabilidade e as ARIS e ARINE - Trecho

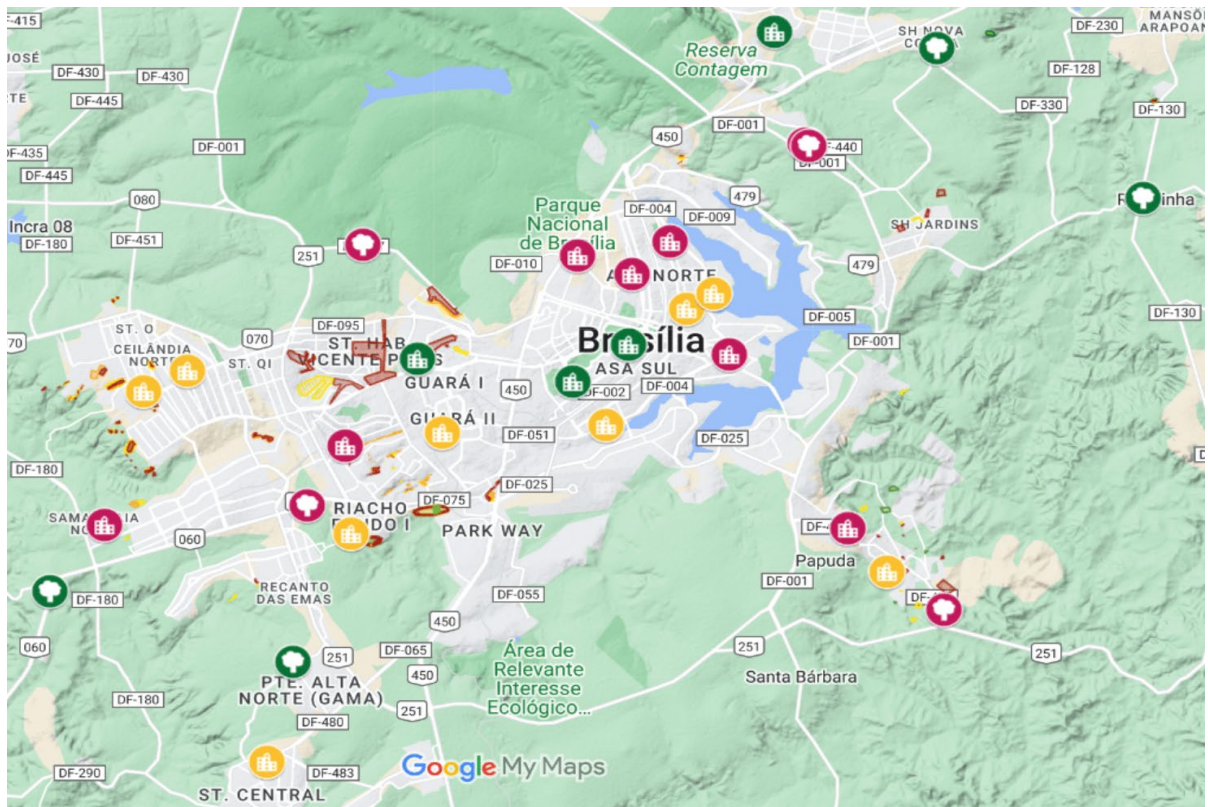


Figura 5: cruzamento ocupações informais de famílias em situação de vulnerabilidade com as áreas de risco ambiental do Distrito Federal – mapa geral

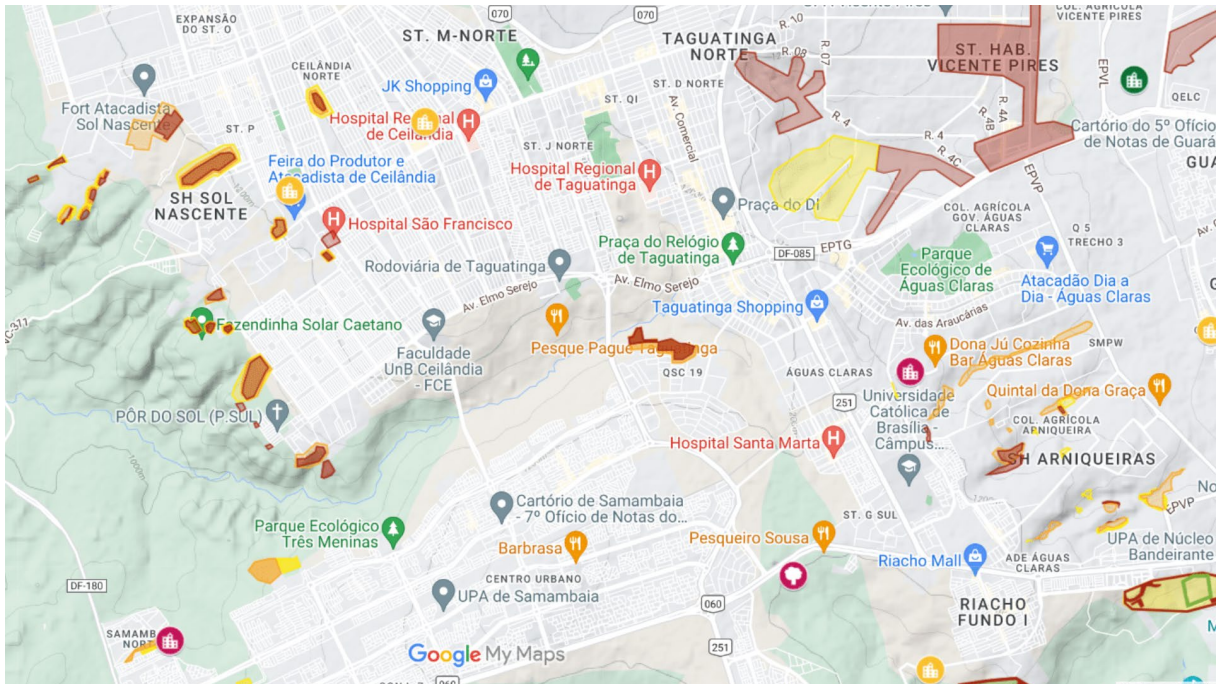


Figura 6: cruzamento ocupações informais de famílias em situação de vulnerabilidade com as áreas de risco ambiental do Distrito Federal - trecho

O quarto cruzamento com ocupações informais de famílias em situação de vulnerabilidade com as áreas de risco ambiental do Distrito Federal revela que as habitações, em sua grande maioria, não se encontram nas áreas de risco levantadas pela defesa civil (Figura 5 e 6).

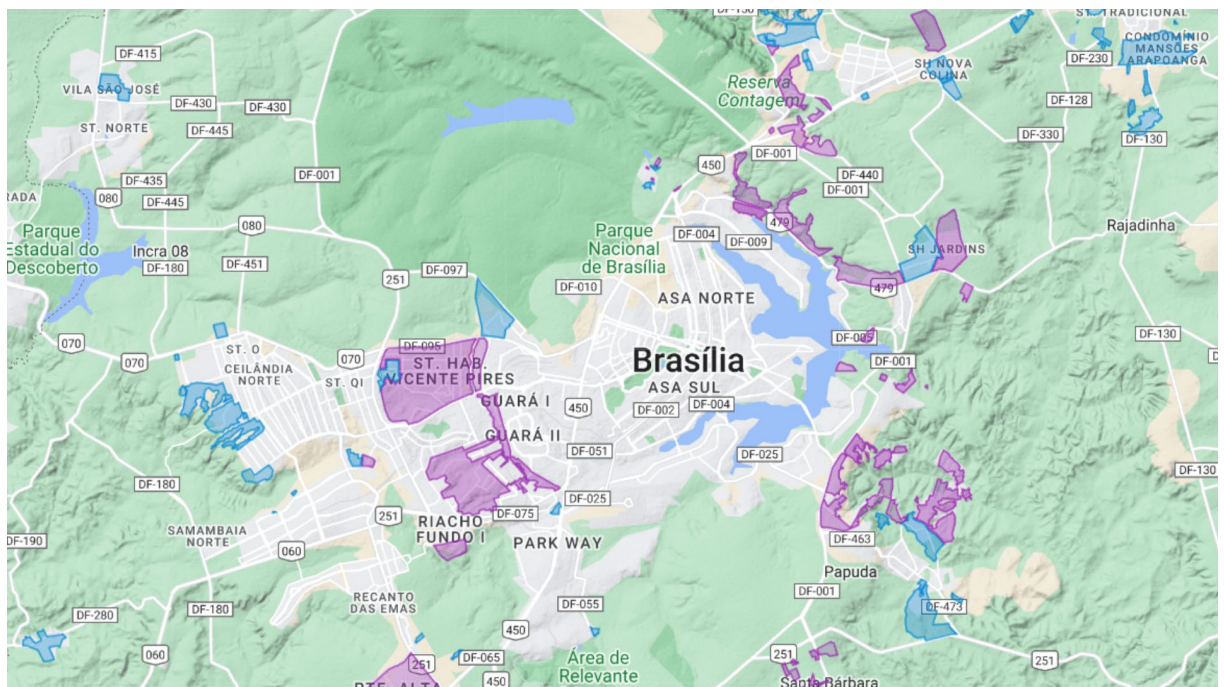


Figura 7: cruzamento entre ARIS (em azul) e ARINE (em roxo)

O quinto recorte revela a grande diferença de áreas entre ARIS (em azul) e ARINE (em roxo), essa demonstrando maior extensão de forma significativa (Figura 7).

Com a reunião da macrozona de preservação integral (manchas em verde escuro), as áreas de preservação de mananciais (linhas em azul) e as áreas de interesse ambiental (manchas em roxo claro), com as ocupações informais (ícones em amarelo-ameaça de remoção, vermelho-

remoção e verde-suspensão), observa-se que um número insignificativo dessas convergem com essas áreas (Figura 8 e 9).

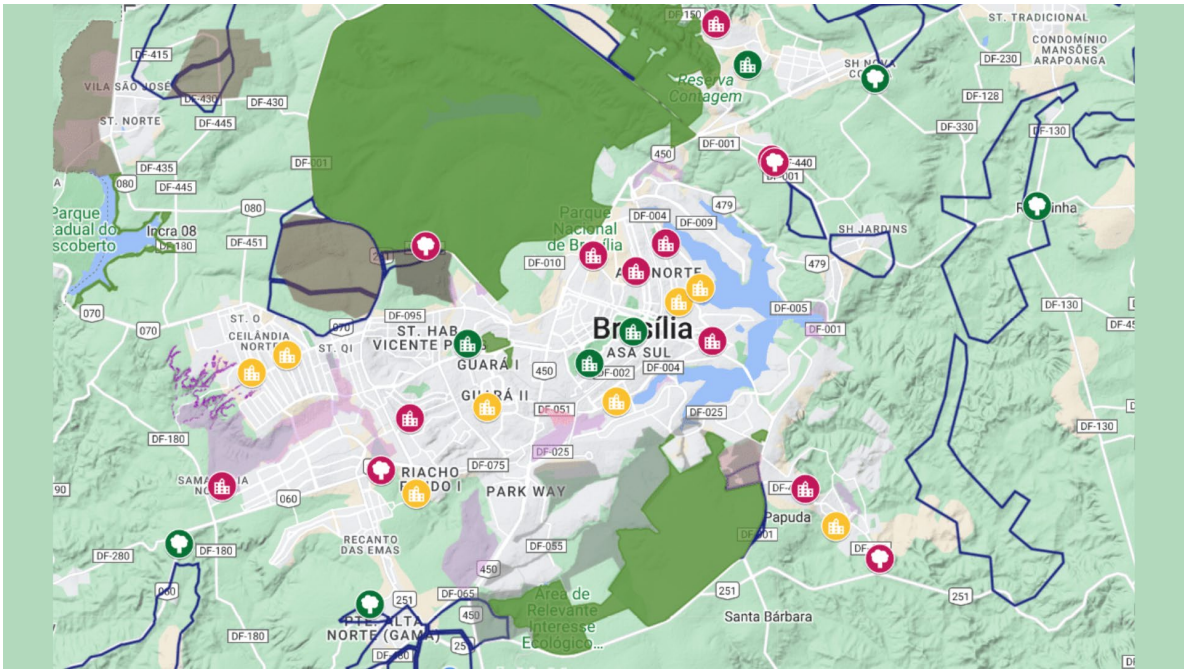


Figura 8: cruzamento macrozona de preservação integral (manchas em verde escuro), as áreas de preservação de mananciais (linhas em azul) e as áreas de interesse ambiental (manchas em verde claro), com as ocupações informais (ícones em amarelo-ameaça de remoção, vermelho-remoção e verde-suspensão) – mapa geral

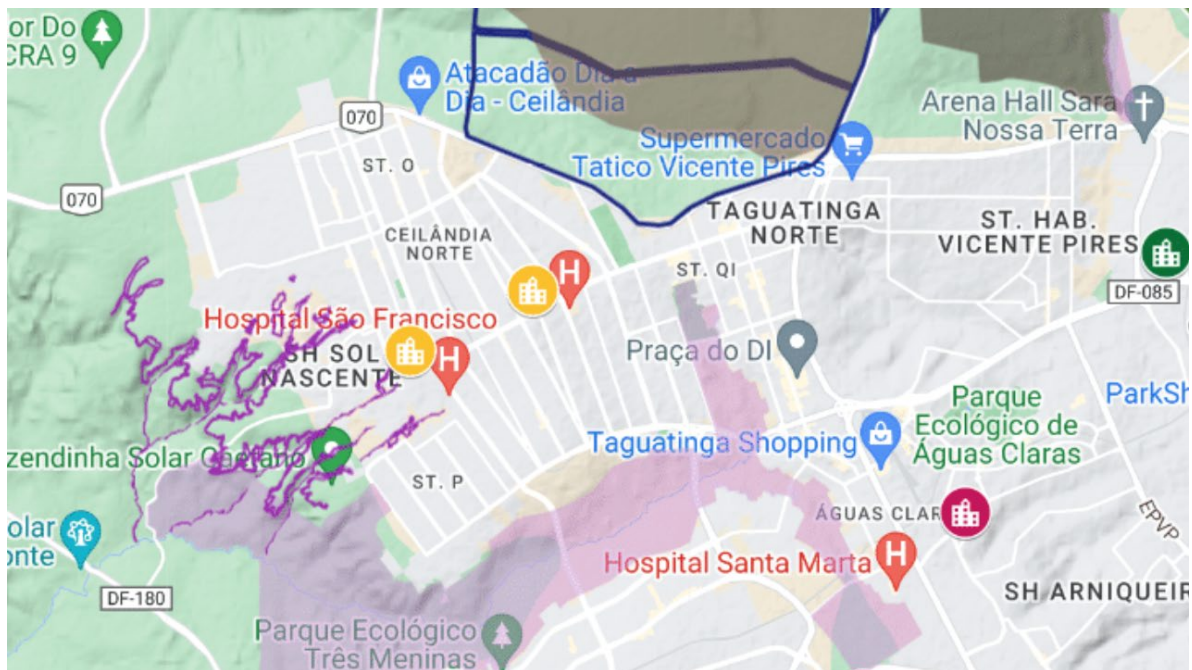


Figura 9: cruzamento macrozona de preservação integral (manchas em verde escuro), as áreas de preservação de mananciais (linhas em azul) e as áreas de interesse ambiental (manchas em verde claro), com as ocupações informais (ícones em amarelo-ameaça de remoção, vermelho-remoção e verde-suspensão)

No sétimo cruzamento, entre ARIS (manchas em azul) e ARINE (manchas em roxo) com áreas de risco ambiental, vê-se ARIS e ARINE convergindo com áreas de risco ambiental (manchas em vermelho-alto risco, amarelo-médio risco e verde-risco) (Figura 10 e 11).

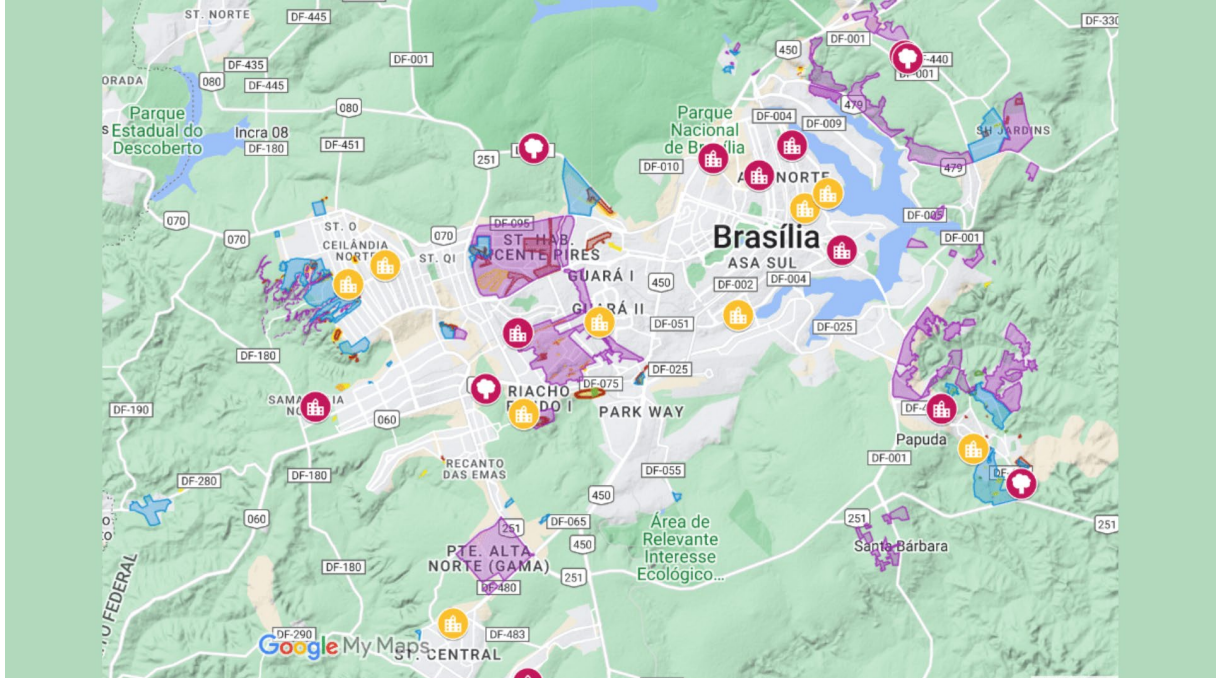


Figura 10: cruzamento ARIS (manchas em azul) e ARINE (manchas em roxo) com áreas de risco ambiental – mapa geral

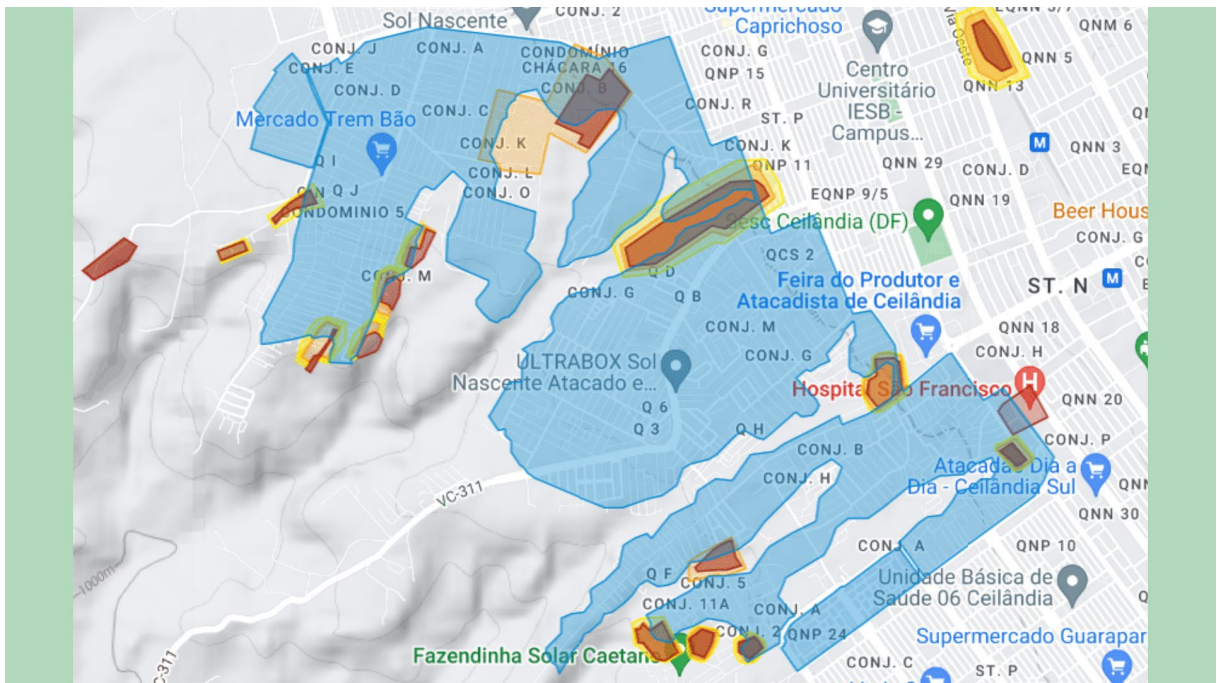


Figura 11: cruzamento ARIS (manchas em azul) e ARINE (manchas em roxo) com áreas de risco ambiental - trecho

E finalizando os mapas, no oitavo cruzamento entre ARIS e ARINE, ocupações informais levantadas pelo Geoportal, áreas de risco ambiental, macrozona de preservação integral,

áreas de preservação de mananciais e áreas de interesse ambiental, observa-se duas ocupações que estão inseridas em uma área passível de regularização, fora de qualquer área de risco ou ambiental, mas que constam como informais (Figura 12).

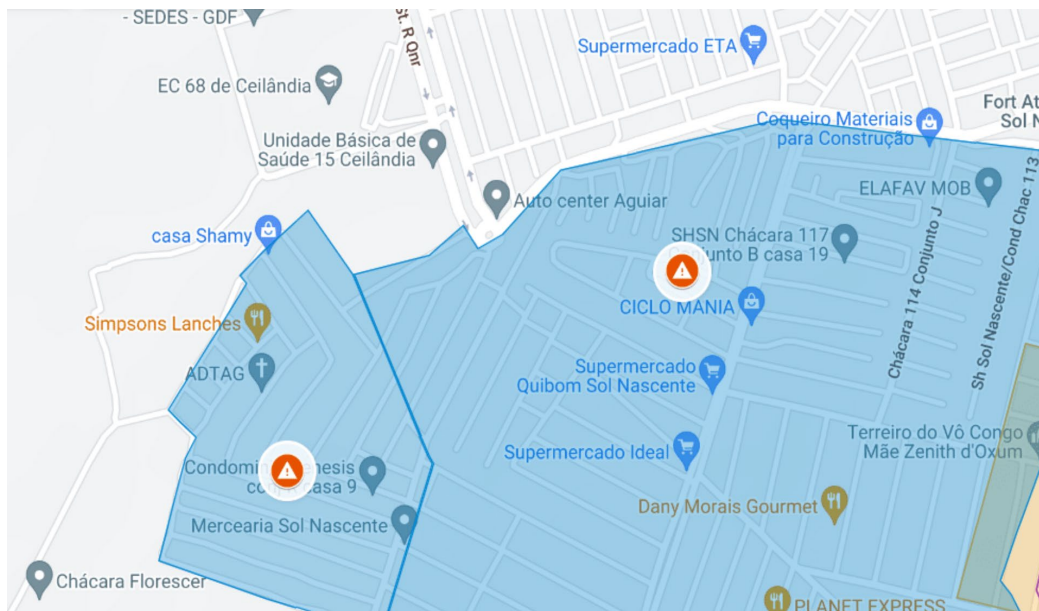


Figura 12: cruzamento ARIS e ARINE, ocupações informais levantadas pelo Geoportal, áreas de risco ambiental, macrozona de preservação integral, áreas de preservação de mananciais e áreas de interesse ambiental – trecho

Ao analisar os dados compilados no Gráfico 1, obtido a partir dos dados da Campanha Despejo Zero, vemos que grande parte das ocupações ocorrem em âmbito urbano. Além disso,

observa-se que a maior parte das ocupações que foram removidas ou que sofrem ameaça de remoção se encontram dentro da cidade (Gráfico 1).

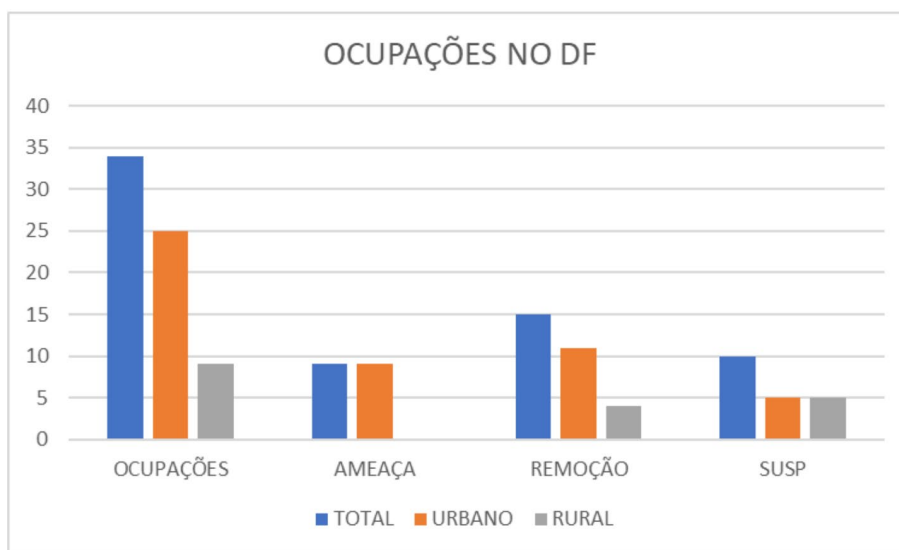


Gráfico 1: Ocupações no DF

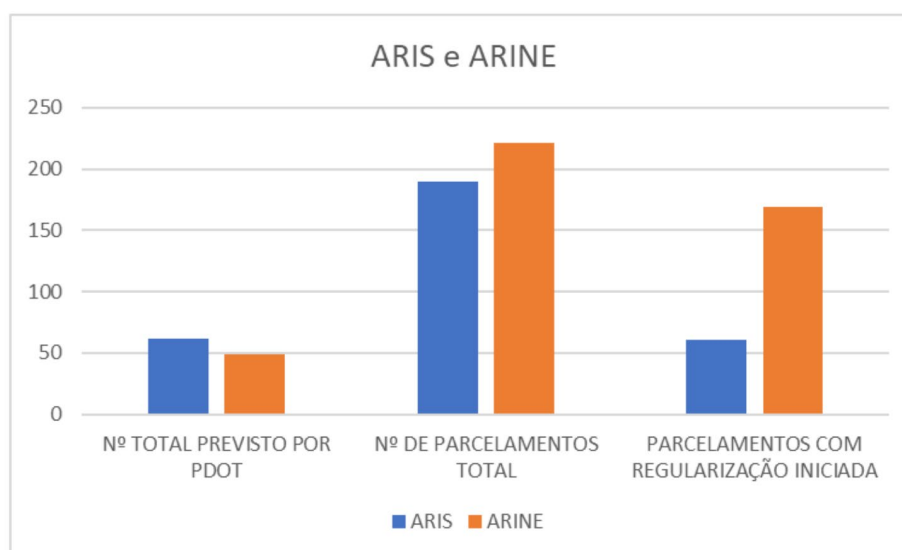


Gráfico 2: ARIS e ARINE

No Gráfico 2, resultante do levantamento de dados do Portal da Regularização pela Clínica de Direitos Humanos, é notório grande discrepância entre ARINE, cuja regularização já foi iniciada, e ARIS.

6. CONCLUSÃO

Destarte, diante aos resultados demonstrados, pode-se concluir que grande maioria das famílias que estão na informalidade estão fora de áreas de proteção ou risco ambiental. Sendo assim, cabe análise da regularização dessas ocupações, uma vez que não apresentam risco à vida dos indivíduos ou ameaça ao meio ambiente.

Ademais, observa-se uma grande distância das áreas de regularização de interesse social com o Plano Piloto, que abrange grande parte dos locais de emprego dos cidadãos de Brasília. Dessa maneira, pode-se inferir que o caráter segregador da urbanização do centro da capital, visível desde o início de sua construção, persiste até os dias atuais, sendo necessário reavaliação desse cenário para que seja disponibilizado tanto possibilidade de moradia para famílias mais pobres no Plano Piloto, quanto uma infraestrutura adequada nas demais regiões administrativas.

Por fim, apesar de uma notória urgência de habitações de interesse social demonstrada pelo levantamento da SEDUH, que acusa 11,6% das habitações do Distrito Federal em situação de déficit habitacional, e também pelo levantamento da Campanha Despejo Zero, que revela 34 ocupações irregulares de famílias em situação de vulnerabilidade, observa-se predominância de regularização não nas áreas de interesse social, mas nas áreas de interesse específico, evidenciando, dessa maneira, o privilégio da população que se encontra em melhor condição social.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. V. de. A regularização fundiária no Distrito Federal: entraves e soluções. 2015. 83 p. Monografia (Direito Urbanístico e Regulação Ambiental) — UniCEUB.

AMORIM, J. S. No escuro, breu e no claro, réu: uma análise sobre o processo de resistência nas ocupações irregulares. 2017. 62 p. Monografia (Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de Brasília.

ANDRADE, L. et al. Urbanismo participativo na produção do espaço em Brasília como forma de resistência: o caso do processo de regularização fundiária da ocupação Dorothy Stang. Revista Indisciplinar, v. 4, n. 1, p. 108 – 137, Setembro 2018.

ANDRADE, L. M. S. de. AGENDA VERDE X AGENDA MARROM: Inexistência de princípios ecológicos para o desenho de assentamentos urbanos. 2015. 209 p. Dissertação (Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de Brasília.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 abril. 2021.

BRASIL. Lei Federal nº11.888, de 24 de dezembro de 2008.

BRITO, J. D. de. De Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília: a mancha urbana e Brasília. abril de 2009. 244 p. Tese (Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de Brasília.

CERA, D. C. M. Quais são os direitos de primeira, segunda, terceira e quarta geração? 2010. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2563450/quais-sao-os-direitos-de-primeira-segunda-terceira-e-quarta-geracao-denise-cristina-mantovani-cera#:~:text=S%C3%A3o%20direitos%20transindividuais%2C%20em%20rol,%C3%A0%20democracia%2C%20informa%C3%A7%C3%A3o%20e%20pluralismo>. Acesso em: 31/08/2022.

FRANCO, M. C. V. Da possibilidade de regularização das ocupações urbanas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente. Direito e ambiente: políticas de cidades socioambientalmente sustentáveis, EDUCS, Caxias do Sul, v. 2, p. 54 – 68, 2016.

INCISO IV do Artigo 3 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10731577/inciso-iv-do-artigo-3-da-constituicao-federal-de-1988#:~:text=FEDERATIVA%20DO%20BRASIL>.

,Art.,quaisquer%20outras%20formas%20de% 20discrimina%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 16/05/2022.

MARTINO, I. R. L. D.; FREITAS, G. P. de. Direito à moradia: ocupações irregulares em áreas de preservação permanente (APP). Revista Querubim, v. 14, p. 61 – 75, Novembro 2018.

MARTINS, A. de M. Entre a utopia do direito à Cidade e a resistência urbana: a luta pelo habitar em Brasília/DF. 2016. 166 p. Monografia (Geografia) — Universidade de Brasília.

MENDONÇA, L. M. A cidade informal em Brasília: 50 Anos de Expansão da Irregularidade Urbanística na Capital Moderna: 50 Anos de Expansão da Irregularidade Urbanística na Capital Moderna. 2011. 199 p. Monografia (Arquitetura e Urbanismo) — Universidade Presbiteriana Mackenzie.

MORADIA: Constituição garante e reforça concretização do direito. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/moradia-constituicao-garante-e-reforca-concretizacao-do-direito>. Acesso em: 16/05/2022.

OLIVEIRA, S. M.; BRANDÃO, A. da F. Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei n. 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares. Direito urbanístico-ambiental: uma visão epistêmica, Educs, p. 9 – 28, 2019.

OLIVEIRA, S. D. R. de. A informalidade como alternativa à moradia na cidade: por que ela é, mas não deve ser? 03 de março de 2017. 252 p. Monografia (Geografia) — Universidade de Brasília.

PAVIANI, A. (1987). "Periferização urbana". In: PAVIANI, A. (org.). Metropolização e urbanização - A gestão dos conflitos em Brasília. Brasília, Ed. UnB. Acesso em: 10 mai 2021.

PAVIANI, A. Demandas sociais e ocupação do espaço urbano. O caso de Brasília, DF. Cadernos metrópole, v. 1, n. 21, p. 75 – 92, 1º semestre 2009.

SILVA, D. N. Construção de Brasília. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadosbrasil/construcao-de-brasil.htm>. Acesso em: 11/03/2022.

SPINK, M. J. P. et al. O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. Psicologia: Ciência e Profissão, v. 40, p. 1 – 14, 2020.

VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Reflexões introdutórias acerca das ocupações informais e dos crimes fundiário-ambientais. Direito e ambiente: políticas de cidades socioambientalmente sustentáveis, Educs, Caxias do Sul, v. 1, p. 24 – 43, 2017.