

para  
**Texto**

# discussão

**INFORMALIDADE TERRITORIAL E  
MERCADO DE TERRAS URBANAS  
NO DISTRITO FEDERAL**

Sérgio Ulisses Jatobá

nº 18/junho de 2016  
ISSN 2446-7502

# **INFORMALIDADE TERRITORIAL E MERCADO DE TERRAS URBANAS NO DISTRITO FEDERAL**

Sérgio Ulisses Jatobá<sup>1</sup>

Brasília-DF, junho de 2016

---

<sup>1</sup> Sérgio Ulisses Jatobá, arquiteto urbanista, doutor e mestre em Desenvolvimento Sustentável, gerente de Estudos Urbanos da Diretoria de Estudos Urbanos e Ambientais - GEURB/DEURA/Codeplan.

---

## Texto para Discussão

Veículo de divulgação de conhecimento, análises e informações, sobre desenvolvimento econômico, social, político, gestão e política públicas, com foco no Distrito Federal, na Área Metropolitana de Brasília (AMB) e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e estudos comparados mais amplos, envolvendo os casos acima.

Os textos devem seguir as regras da [Resolução 143/2014](#), que regem o Comitê Editorial da Codeplan, e não poderão evidenciar interesses econômicos, político-partidários, conteúdo publicitário ou de patrocinador. As opiniões contidas nos trabalhos publicados na série Texto para Discussão são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, de qualquer maneira, o ponto de vista da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan.

É permitida a reprodução parcial dos textos e dos dados neles contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são proibidas.

---

Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan

Texto para Discussão

TD - n. 18 (2016) - . - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016.

n. 18, junho, 29,7 cm.

Periodicidade irregular.

**ISSN 2446-7502**

1. Desenvolvimento econômico-social. 2. Políticas Públicas  
3. Área Metropolitana de Brasília (AMB). 4. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE).  
I. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. II. Codeplan.

---

CDU 338 (817.4)

---

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**Rodrigo Rollemberg**  
Governador

**Renato Santana**  
Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO  
E GESTÃO DO DISTRITO FEDERAL - SEPLAG**  
**Leany Barreiro de Sousa Lemos**  
Secretária

**COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN**  
**Lucio Remuzat Rennó Júnior**  
Presidente

**Antônio Fúcio de Mendonça Neto**  
Diretor Administrativo e Financeiro

**Bruno de Oliveira Cruz**  
Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas

**Bruno de Oliveira Cruz**  
Diretor de Estudos e Políticas Sociais (respondendo)

**Aldo Paviani**  
Diretor de Estudos Urbanos e Ambientais

## RESUMO

O texto propõe uma abordagem da informalidade territorial urbana em Brasília-DF sob a ótica do funcionamento do mercado de terras urbanas. Na América Latina, a sua imperfeição e oferta inelástica são agravados por uma escassez de terra formal que faz com que a oferta de terra informal seja atipicamente crescente e maior. Ações de regularização, se não acompanhadas do combate às ocupações irregulares e de uma oferta regular de terra urbanizada e de habitações prontas, ao invés de corrigirem essa distorção, podem agravar o quadro da informalidade, gerando um círculo vicioso que acarreta grande dificuldade para a gestão territorial. No Distrito Federal, algumas particularidades se agregam a esse quadro geral, como a situação fundiária, o histórico da ocupação urbana e fatores socioeconômicos. Conclui-se que políticas preventivas, que incluem uma oferta crescente de terra formal e uma eficiente política habitacional, desestimulam a informalidade e são mais efetivas que as políticas meramente curativas.

**Palavras-chave:** Informalidade territorial urbana; Gestão territorial, Planejamento urbano; Mercado de terras urbanas/mercado de solo.

# SUMÁRIO

## RESUMO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. INFORMALIDADE E MERCADO DE TERRAS URBANAS - NOÇÕES GERAIS .....	8
2.1. Definição e Medição da Informalidade .....	8
2.2. Mercado de Terras Urbanas e Informalidade na América Latina.....	10
2.3. O Círculo Vicioso da Informalidade .....	11
2.4. Informalidade é Causa e Não Efeito da Pobreza.....	15
2.5. Os Círculos Vicioso e Virtuoso da Gestão Territorial.....	16
2.5.1. O círculo vicioso da precariedade municipal .....	17
2.5.2. O círculo vicioso da informalidade .....	17
2.5.3. O círculo vicioso da especulação da terra .....	17
2.5.4. O círculo virtuoso da oferta de terra urbanizada barata .....	18
2.5.5. O círculo virtuoso do acesso à terra urbanizada .....	19
2.5.6. O círculo virtuoso do fortalecimento municipal .....	19
3. INFORMALIDADE E MERCADO DE TERRAS URBANAS NO DISTRITO FEDERAL.....	20
3.1. O Contexto.....	20
3.2. O Quadro Atual .....	24
3.3. Os Círculos da Informalidade no DF .....	29
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	35

# 1. INTRODUÇÃO

A informalidade territorial urbana tem sido atribuída, em geral, a uma alternativa adotada pelos pobres para resolver suas necessidades de moradia em face da sua exclusão do mercado formal de habitação. Essa é uma afirmação verdadeira, que, todavia, não explica, na sua totalidade, nem o problema da informalidade nem o da pobreza associada a ela. Tentar compreender a informalidade sob a perspectiva dos mecanismos do mercado de terras urbanas<sup>2</sup>, por sua vez, pode trazer melhor luz sobre os processos que lhe dão causa e entender porque ela ocorre não só nas áreas mais pobres e periféricas da cidade, mas também, e cada vez mais, nas áreas urbanas de maior renda e mais centrais. Além disso, saber como se formam os preços das terras urbanas pode ajudar a decifrar porque, mesmo com os crescentes esforços e recursos dos governos nos programas de regularização urbana, tão reclamados por setores da sociedade e forças políticas, a informalidade não se reduz e na verdade se amplia.

Este texto se propõe a estudar a informalidade territorial urbana e sua relação com o mercado de terras urbanas, abordando com mais detalhes o caso de Brasília-DF. Procura responder, dentre outras, às seguintes questões: O que se define por informalidade territorial urbana e quais os parâmetros usados para a sua medição? Como a informalidade se relaciona com o mercado de terras urbanas na América Latina? Como se cria e perpetua o círculo vicioso da informalidade nas cidades latino-americanas? Qual a real relação entre informalidade e pobreza? Como é a relação da informalidade com o mercado de terras urbanas no Distrito Federal?

A primeira parte do texto apresenta noções gerais dos mecanismos de mercado de terras urbanas e suas relações com a informalidade, especialmente na América Latina, de acordo com a abordagem adotada pelo *Lincoln Institute of Land Policy*. A segunda parte aborda a informalidade territorial urbana no Distrito Federal, fazendo-se uma retrospectiva não exaustiva do seu contexto histórico, a apresentação do seu quadro atual, e por fim seu enfoque sob a perspectiva do comportamento do mercado de terras urbanas. Na conclusão são apresentadas também algumas recomendações para reverter o círculo pernicioso da informalidade, que compromete a eficiência da gestão territorial, e transformá-lo em um círculo virtuoso do fortalecimento da capacidade gerencial do Estado para a gestão territorial.

---

<sup>2</sup> Adota-se, predominantemente, neste texto a terminologia “mercado de terras urbanas”, ao invés de “mercado de solo” em consonância com a terminologia anglo-saxônica e também admitindo-se ser “terra” um termo mais adequado ao tratá-la como um ativo de capital, utilizado na produção e um ativo líquido, usado como reserva de valor. (REYDON, 1992). Eventualmente, as expressões “solo” ou “solo urbano” podem aparecer no texto, com o mesmo significado de “terra urbana”.

## 2. INFORMALIDADE E MERCADO DE TERRAS URBANAS - NOÇÕES GERAIS

### 2.1. Definição e Medição da Informalidade

A definição de informalidade territorial urbana não é precisa e tem sido discutida há muitos anos. Não obstante, há uma série de situações de ocupação de terras urbanas entendidas como informais: a) ocupação de terras públicas comunais e privadas; b) parcelamento seguido de venda não autorizada de terras públicas comunais e privadas; c) parcelamento com características urbanas de terras rurais; d) conjuntos habitacionais irregulares; e) desdobro não autorizado de lotes regulares; f) ocupação de Áreas de Preservação Permanente - APP e g) ocupação não autorizada de espaços públicos. Um conjunto de fatores combinados pode ajudar a caracterizar um assentamento como informal, sejam suas características físicas, socioeconômicas e aspectos jurídicos. A precariedade da infraestrutura, de serviços e equipamentos públicos, degradação ambiental e construções inadequadas geralmente estão presentes em assentamentos informais, mas não são suficientes para definí-los como tal. O perfil socioeconômico dos moradores de áreas informais também não pode ser generalizado como de renda baixa, pois nelas também vivem pessoas das classes média e alta. Quanto aos aspectos jurídicos há uma característica comum que é a violação da ordem jurídica, relativa aos direitos de propriedade, às normas e regulamentos urbanos ou à falta de inscrição legal e disposições tributárias. A inexistência da segurança da posse da terra e conseqüentemente do acesso aos serviços públicos e a moradia adequada são os principais problemas quando se trata de assentamentos informais (FERNANDES, 2011).

A imprecisão da definição de informalidade se reflete na dificuldade de medi-la adequadamente. Algumas estimativas têm sido usadas como referência. Estudos da ONU-HABITAT (2003) indicaram que mais de um bilhão de pessoas moravam em assentamentos informais no mundo e que esse número subiria para 1,4 bilhão em 2020. Posteriormente, a ONU-HABITAT definiu cinco critérios para caracterizar uma moradia familiar informal como a que não possui, no mínimo, um dos seguintes elementos:

1. acesso à quantidade suficiente de água tratada;
2. acesso ao saneamento básico, que seja um banheiro público ou privado compartilhado com um número razoável de pessoas;
3. segurança de posse contra despejos;
4. durabilidade da habitação, que signifique estrutura adequada e permanente em local não perigoso;
5. área suficiente para a habitação, ou seja, não mais do que duas pessoas compartilhando o mesmo quarto.

Com essa classificação as estimativas foram refinadas para 828 milhões de pessoas vivendo em favelas em 2010, correspondendo a 32,7% da população urbana das regiões em desenvolvimento. Na América Latina e Caribe, a estimativa é de 23,5% da população urbana vivendo em assentamentos informais (ONU-HABITAT, 2010). No Brasil, seguindo essa mesma classificação, as estimativas da ONU-HABITAT (2012), baseadas em dados de 2007, informam que aproximadamente 27% da população morava em favelas, acima da média latino-americana.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010), contudo, tem uma classificação própria para definir as áreas territoriais informais urbanas e conceitua “aglomerado subnormal” como:

*“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.*

*A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:*

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e*
- b) Possuir pelo menos uma das seguintes características:*
  - urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou*
  - precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto.*

*Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias:*

- i. invasão;*
- ii. loteamento irregular ou clandestino; e*
- iii. áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente”*

De acordo com essa classificação do IBGE, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, realizado por Nadalin, Krause e Lima Neto (2014), informa que o Censo Demográfico 2010 identificou cerca de 3,22 milhões de domicílios particulares ocupados em setores subnormais, o que corresponde a cerca de 5,6% dos domicílios do país, localizados em 330 municípios brasileiros, abrangendo 6% da sua população. O fato das estimativas do IBGE serem bem menores do que as da ONU para o Brasil, deve-se a que a classificação de subnormalidade do IBGE é menos abrangente do que a da organização internacional.

Mesmo assim, os dados de subnormalidade do Censo 2010 apresentam uma elevação muito significativa em relação aos do Censo 2000, que apontavam 1,6 milhão de domicílios em Assentamentos Subnormais - AS, representando 3,8% da população do país, distribuídos em 137 municípios. Esse acréscimo de 75% nos domicílios classificados como subnormais em 10 anos, deve-se, em parte, segundo os autores, ao aprimoramento da metodologia de identificação de AS. Embora o conceito de aglomerado subnormal tenha permanecido o mesmo nos dois últimos censos, a utilização de imagens de satélite de alta resolução e o Levantamento de Informações Territoriais - LIT, sobre as características morfológicas das áreas, que implicou em trabalho de campo e investigação junto às prefeituras municipais, dentre outros procedimentos metodológicos, resultaram em um apuro considerável na classificação da subnormalidade. Com base nessa constatação, estudo anterior de Nadalin *et al.* (2013) faz uma reclassificação dos AS em 2000, reduzindo o crescimento da subnormalidade para 8,6% entre os Censos de 2000 e 2010.

Definida e estimada a informalidade, segundo os conceitos e dados oficiais, a seção seguinte desenvolve aspectos da sua relação com os mecanismos formadores do mercado de terras urbanas na América Latina.

## 2.2. Mercado de Terras Urbanas e Informalidade na América Latina

O mercado de terras urbanas tem características únicas que o diferenciam de outros mercados. A terra é uma mercadoria irreproduzível, inamovível, indestrutível e indispensável, o que faz com que se comporte de forma muito diferente de outras mercadorias. Agrega-se o fato de que essas características não são as mesmas em todas as partes do mundo. Em um mercado perfeito, no qual a produção e o consumo operam de forma competitiva, o preço de uma mercadoria é fixado pelo livre jogo de oferta e demanda. No mercado de terras urbanas, contudo, a oferta não está sujeita a esse tipo de competição e não aumenta na mesma proporção da demanda, como seria o esperado. Ao contrário, a oferta pode até reduzir-se, contrariando a regra geral, pois sendo a terra uma mercadoria indispensável ao demandante, a este não resta outra opção a não ser participar do mercado, mesmo em condições desfavoráveis (MORALES e SMOLKA, 2005).

Várias escolas de pensamento econômico reconhecem a imperfeição do mercado de terras urbanas e os resultados indesejáveis que pode produzir. A terra tem oferta inelástica, pois sua quantidade física é fixa, mas sua demanda social é crescente, provocando escassez que eleva constantemente seu preço. A essa escassez física se soma a escassez econômica, provocada artificialmente pelos proprietários, que não se veem estimulados a responder ao incremento de demanda, pois a terra não se destrói com o tempo e a probabilidade de perda de seus atributos é muito baixa, sobretudo os relacionados à localização e serviços urbanos. Fatores que, ao contrário, estimulam a sua retenção com a expectativa de que a demanda continuará aumentando, inclusive em função de atividades futuras que poderão gerar preços ainda maiores. Assim, a terra adquire no presente um preço que reflete o “máximo e melhor uso” que se poderá obter na sua venda futura, excluindo os usos que já estão demandando a terra no presente (MORALES e SMOLKA, 2005).

Na América Latina, a imperfeição desse mercado ainda tem elementos que provocam uma escassez adicional: a escassez das terras formalmente urbanizadas. Os proprietários obtêm maiores lucros se oferecem terra não urbanizada pela via clandestina do que oferecendo terras no mercado formal. Assim, a oferta de terra informal tende a ser crescentemente maior do que a de terra urbanizada formal. Ao mesmo tempo, nas áreas formais e melhor localizadas, nas quais a infraestrutura e os serviços são custeados pelo Estado, os proprietários, não sendo taxados, retêm a terra, aguardando o seu “máximo e melhor uso”. Assim, o comprador que não abre mão da terra urbanizada pagará o sobrepreço da sua escassez pela retenção, enquanto o proprietário da terra não urbanizada antecipa no preço que exige hoje, os serviços que se espera que sejam introduzidos futuramente, geralmente pelo Poder Público. Dessa forma, a política pública de urbanização de terrenos já ocupados ou a ocupar, sem cobrança da contribuição por melhorias, estimula os proprietários a anteciparem, no preço que exigem hoje, o preço que no futuro pagariam os compradores, que, não podendo pagar pela terra urbanizada, estão dispostos a aceitar a alternativa imediatamente inferior: a terra não urbanizada (MORALES e SMOLKA, 2005).

Nas cidades latino-americanas, em geral, as normas urbanísticas obrigam os parceladores a instalar todos os serviços urbanos, como água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública e pavimentação, antes da comercialização dos lotes. Ocorre que os custos de implantação desses serviços é repassado para o preço das parcelas, o que motiva governantes a reduzir essas exigências legais esperando redução dos preços ou, em alguns casos, por puro favorecimento aos loteadores. O que de fato ocorre é que o preço

não cai embora os parcelamentos permaneçam com a infraestrutura precária. Isso faz com que os loteamentos com serviços sejam uma exceção e não a regra, como costuma ser na América do Norte e em países europeus. Dessa forma, a escassez de terra urbanizada gera um sobrepreço na oferta de terra urbanizada na América Latina (MORALES e SMOLKA, 2005).

Outra situação semelhante é da redução das exigências urbanísticas em loteamentos populares, que pode ocorrer pela impossibilidade de atendimento dos parâmetros legais nos processos de regularização ou como forma de reduzir custos e por consequência o preço dos lotes. Nesses casos, presume-se que o aumento do potencial construtivo, a admissão de parcelas menores do que as legalmente exigidas, ruas estreitas e percentuais reduzidos para as áreas destinadas aos equipamentos públicos e áreas comuns em assentamentos irregulares significam melhor aproveitamento da terra. Ou seja, o adensamento produzido resultaria em uma menor quantidade de terra por produto imobiliário, implicando, teoricamente, em redução de custos e consequentemente do preço final. Entretanto, em função da inelasticidade da oferta total de terrenos, o que acarreta oferta menor do que a demanda, os proprietários podem ajustar os preços ao mesmo nível do terreno não adensado, embolsando o lucro adicional. Assim, só se produzem os efeitos negativos de altas densidades, como a sobrecarga nas infraestruturas, e não se usufrui de seus pretendidos efeitos positivos na redução dos preços (MORALES e SMOLKA, 2005).

A escassez de terra urbanizada, produzida pela informalidade crescente e pela retenção, encarece os preços nas áreas formais e “empurra” as famílias para o mercado informal que, com a demanda aquecida, obtém valorização proporcionalmente maior do que nas áreas formais. Essa valorização acaba por se refletir em preços maiores também nos terrenos melhor localizados, gerando um ciclo especulativo, vantajoso para os proprietários e perverso para os compradores.

### **2.3. O Círculo Vicioso da Informalidade**

Os mercados formal e informal de terra operam com as mesmas lógicas econômicas, embora em campos opostos de uma escala onde em um extremo se cumprem plenamente as normas urbanísticas e disposições jurídicas e no outro nenhuma. Ambos os mercados competem por localização dentro da cidade e neles se aplicam as mesmas leis da economia urbana de irreprodutibilidade, elasticidade, indestrutibilidade, natureza residual da renda da terra, sua capitalização, a lógica do máximo e melhor uso, dentre outras. Contudo, em metrópoles onde a demanda por terra urbana é grande e a oferta de terra formal é insuficiente para atendê-la, a informalidade é uma estratégia dos proprietários e investidores para oferecer uma mercadoria de menor qualidade para baixar custos e aumentar as taxas de lucro (MORALES SCHECHINGER, 2012).

A redução de custos e de qualidade se consegue com, no mínimo, má localização e/ou localização em áreas de risco; inexistência ou precariedade de infraestrutura e serviços urbanos e momento inoportuno, ou seja, aquele que não permite outra opção de escolha aos compradores, carentes de habitação, que não a aquisição de um lote informal. Essa redução de custos para o parcelador, entretanto, não se traduz em redução do preço da terra, pois, em função da escassez de terra urbana, oferta baixa e essencialmente inelástica, a competição entre ofertantes é pequena e as taxas de lucro maiores. Essa conjuntura de fatores tem tornado mais rentável a terra mal localizada, sem serviços e com riscos atraindo mais investidores ao mercado informal, o que explica o seu crescimento não só entre as camadas pobres, mas também, e cada vez mais, nas classes média e média-alta, que em tempos passados só acessavam o mercado formal (MORALES SCHECHINGER, 2012).

De acordo com Morales Schechinger (2012), as vantagens do mercado informal de terra urbana para os loteadores clandestinos criam um círculo vicioso que perpetua a informalidade (Figura 1). Eles vendem lotes sem autorização formal, sem serviços urbanos, sem títulos de propriedade e em áreas inadequadas e mal localizadas, que posteriormente são regularizados pelo Poder Público, com a instalação de serviços, infraestrutura pública e concessão de títulos. Por outro lado, os loteadores formais enfrentam rigorosas exigências da legislação para a criação de parcelamentos de solo e a morosidade nos processo de aprovação. Isso faz com que a oferta de terra urbana informal seja mais ágil e efetiva do que a de terra urbana formal e que o risco assumido pelos compradores se reduza com a perspectiva de regularização futura. Assim, a modalidade de regularização fundiária com titulação e subsídios acaba por fomentar, como efeito colateral, uma maior oferta de terra urbana informal e uma redução da oferta de terra urbana formal, reforçando o círculo vicioso.

**Figura 1** - Círculo Vicioso da Informalidade



Fonte: elaboração do autor com base em Morales Schechinger (2012) e Smolka (2008, 2003)

Smolka (2008, 2003) reforça essa tese quando explica que a “soluções” habitacionais proporcionadas pela informalidade passam a fazer parte do problema para a sua resolução. Ou seja, programas de regularização urbana e titulação passam a integrar a estrutura de reprodução da informalidade. A perspectiva de regularização futura faz com que o parcelador clandestino imponha um ágio ao preço da terra. Tal como em qualquer outro segmento do mercado de terras, o valor presente incorpora a expectativa de uso futuro do terreno. Assim, quanto maior a esperança de regularização, maior o sobrepreço atual do lote. Isso provoca um valor exageradamente alto de parcelas informais quando comparadas com parcelas formais, que precisam cumprir com todas as exigências legais e não necessariamente apresentam preços tão elevados. A razão de tal discrepância está em que os preços no mercado de terras não se formam, como em outros ramos de negócio, pelo

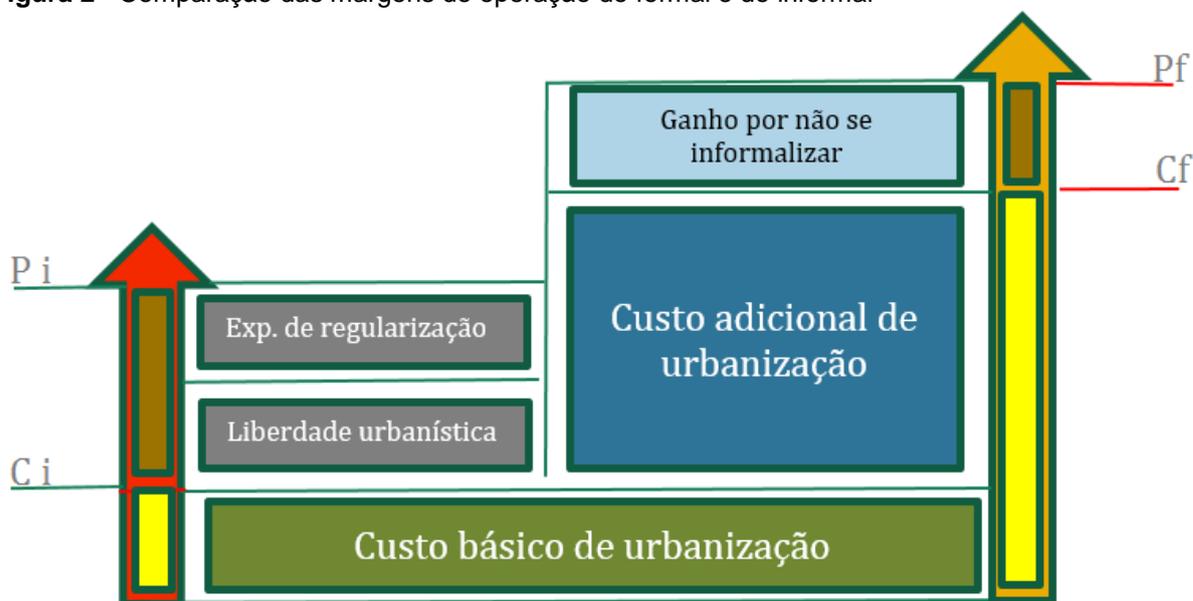
custo somado a um *mark-up*<sup>3</sup> definido pela concorrência, mas sim pela disposição a pagar do comprador e pelos atributos que diferenciam um terreno de sua alternativa imediatamente inferior.

Ao comparar as margens de operação dos parcelamentos formais e informais, Smolka (2015) constata que há diferenças cruciais nos custos e margens de lucro das duas modalidades, representadas por  $C_i$  - custo de implantação do parcelamento informal,  $P_i$  - preço final de venda das parcelas informais,  $C_f$  - custo de implantação do parcelamento formal,  $P_f$  - preço final de venda das parcelas formais, conforme a Figura 2.

O parcelador informal, geralmente, arca somente com os custos básicos de urbanização, que incluem abertura de vias, demarcação de lotes e, eventualmente, a instalação de rede de energia elétrica, que as concessionárias de serviços públicos são obrigadas, por entendimento judicial, a fornecer, independente da legalidade do parcelamento. Além disso, por não estar submetido às normas urbanísticas, o parcelador informal pode aproveitar melhor o terreno, criando um maior número de lotes com a supressão de áreas comuns que deveriam ser destinadas a equipamentos e serviços públicos, ao que Smolka (2015) denomina “liberdade urbanística”. A expectativa de regularização do parcelamento é outro fator que aumenta a margem de lucro do parcelador informal.

Já o parcelador formal, além dos custos básicos de urbanização, arca com custos de elaboração e aprovação do projeto, implantação de toda infraestrutura básica e destinação de áreas obrigatórias para os equipamentos exigidos pela legislação urbanística, entre outros. Com isso, seus custos se elevam muito e sua margem de lucro se reduz consideravelmente. Seu ganho por não informalizar-se, portanto, é bem menor do que o ganho do parcelador informal, criando uma situação de perversa contradição.

**Figura 2** - Comparação das margens de operação do formal e do informal



Fonte: Adaptado de SMOLKA (2015)

<sup>3</sup> Percentual aplicado ao custo de produção de um bem ou serviço para se obter o preço de venda.

Outro fato que comprova o círculo vicioso da informalidade é a constatação de que há uma intensificação do fluxo de ocupações de áreas irregulares quando o Poder Público anuncia programas de regularização ou em períodos que antecedem ou sucedem pleitos eleitorais, principalmente de candidatos que apresentam plataforma de regularização fundiária. Como a regularização é uma reivindicação de parcelas cada vez maiores do eleitorado, abrangendo diversos segmentos sociais, essa é uma plataforma presente nos programas da maior parte dos candidatos, independente do posicionamento ideológico.

A informalidade transformada em negócio imobiliário faz com que grupos e pessoas ligadas à grilagem de terras se sirvam da necessidade habitacional da população para incentivar e apoiar ocupações, reivindicando do Poder Público a tolerância com a sua permanência e posterior regularização. Para tal, mobilizam grupos políticos e a opinião pública em favor das ocupações e contrários às ações de sua coibição, alegando direitos sociais dos ocupantes. Em paralelo, movimentam um mercado de venda das parcelas ocupadas e reservam áreas para futura ocupação, operando de forma similar ao mercado de terras formal. O alto custo para aquisição de um lote em uma ocupação irregular produzida dessa forma afasta os verdadeiramente pobres e necessitados, o que por si só desmontaria o “discurso social” construído para esconder interesses meramente econômicos.

Além de incentivarem a perpetuação da informalidade, os programas de regularização de cunho curativo têm altos custos associados à implantação de infraestrutura e serviços urbanos em áreas já ocupadas. Estudo sobre os custos de urbanização de 11 favelas no Programa Guarapiranga, em São Paulo, revelou um valor de US\$ 7.962,10 para uma parcela média de 52 m<sup>2</sup>, o que equivale a US\$ 153,00 o m<sup>2</sup>, um custo muito superior aos cobrados por parceladores privados. O Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro teve custos estimados de US\$ 4.000,00 por família. Estudos realizados em Bogotá sugerem que a urbanização corretiva de um assentamento irregular tem custo 2,7 vezes superior ao de implantação de áreas novas e planejadas. Em Recife, outro estudo estimou entre quatro a 10 vezes o valor dos programas de regularização em comparação com os custos de programas como oferta de habitações prontas. Contudo, estudos sugerem que mesmo com altos custos, a valorização imobiliária resultante em áreas regularizadas excede o valor investido, ainda que em uma taxa inferior ao da valorização em novas urbanizações (SMOLKA, 2003; FERNANDES, 2011).

Avaliações de programas de regularização têm constatado que, apesar dos esforços e recursos aplicados, eles não têm sido efetivos na redução e muito menos na prevenção da informalidade. No Peru, em 40 anos de políticas de regularização e titulação massiva de ocupações informais, o número percentual de barriadas, o equivalente a favela no Brasil, elevou-se de 17% em 1961 para 38% em 1998. A distribuição de 500 mil escrituras em Lima, entre 1996 e 2000, estimulou contraditoriamente o aparecimento de ocupações irregulares em um ritmo sem precedentes nesse período. Em Porto Alegre, mesmo com a prioridade política dada a programas de regularização pelas administrações municipais durante 16 anos consecutivos, a informalidade obteve uma redução de 24% para 20% das áreas consolidadas (SMOLKA, 2003; FERNANDES, 2011, apud. CALDERON, 1999, 2007).

Esses dados, associados à melhor compreensão dos mecanismos de mercado de terras urbanas que estão por trás da informalidade, têm levado os estudiosos a concluir que as políticas de regularização parecem ser uma ação de “enxugar gelo”. Quanto mais se regulariza, mais áreas a regularizar surgem. A regularização tem se mostrado um contrassenso no planejamento urbano. Ao invés de concentrar seus esforços na provisão de novas áreas para atender a demanda habitacional das diversas faixas de renda, os governos acabam por dedicar tempo e recursos excessivos na regularização de situações já consolidadas, com custos bem superiores ao de implantação de áreas formais.

Contudo, ao deparar-se com ocupações irregulares consolidadas os governos não têm a opção política de não regularizar. Os traumáticos processos de relocação do passado estão definitivamente sepultados, seja por estarem condenados pelos organismos financiadores, seja por apresentarem na atualidade um grande espectro de dificuldades. Fernandes (2011) destaca entre elas: i) a indisponibilidade de terrenos para relocação; ii) a incapacidade das administrações para bancar os altos custos financeiros associados; iii) os custos sociais de desenraizamento e destruição de redes comunitárias e afastamento das áreas de emprego e iv) a invocação da função social da propriedade para permanência dos ocupantes nos locais onde se encontram. Smolka (2003) argumenta que mesmo ciente dos efeitos perversos da regularização, os governantes se vêem diante de um dilema e de um desafio. O dilema é que não regularizar não é uma opção política e o desafio é fazê-la sem alimentar o círculo vicioso da informalidade.

## 2.4. Informalidade é Causa e Não Efeito da Pobreza

Documentos oficiais sobre a informalidade e acesso à terra urbanizada na América Latina e grande parte da literatura especializada costumam afirmar que a informalidade é causada pela pobreza. A compreensão dos mecanismos do mercado de terra que a produzem e as evidências apresentadas por outro grupo de pesquisadores, no entanto, sugerem uma relação inversa: a pobreza se alimenta e se agudiza com a informalidade. Mesmo ciente de que a pobreza tem causas multissetoriais, o que se argumenta é que, ao contrário da interpretação tradicional, não é a pobreza que alimenta a informalidade, mas é a falta de acesso à terra urbanizada formal que exacerba e reproduz as condições de pobreza.

O argumento geral utilizado pelos que defendem uma causalidade direta entre informalidade e pobreza é que os altos preços do mercado formal estão fora do alcance dos pobres, os quais, em função de seus baixos rendimentos, não têm outra alternativa senão recorrer ao mercado informal. Esse fato não é incorreto, mas o dado não considerado é que os preços do mercado informal, embora ainda mais baixos do que os do mercado formal, também são excessivamente altos, mesmo para os não pobres.

Comparações feitas por Morales e Smolka (2005) revelaram que a quantidade de terra urbana informal que se pode adquirir com o salário médio mensal na América Latina são semelhantes às quantidades de terra urbanizada formal que se pode adquirir com o salário médio mensal na Europa e América do Norte<sup>4</sup>. Outros dados analisados pelos mesmos autores demonstram que parcelas irregulares com área inferior à estabelecida por normas legais, embora com preço total inferior ao de parcelas formais têm preço por metro quadrado mais elevado. Ou seja, os preços da terra urbana na América Latina, mesmo sendo uma região com níveis médios de renda bem mais baixos do que Europa e América do Norte, são proporcionalmente bem mais altos.

As consequências dos preços exorbitantes da terra urbana na América Latina é que não somente os pobres, mas camadas de população de renda superior, cada vez têm menos possibilidades de acessar ao mercado formal. Isso implica que a informalidade não é uma solução só para os pobres, mas que também populações de renda média e até média-alta, como no DF, se submetem a adquirir lotes em parcelamentos informais, mesmo sem as garantias de posse segura e o precário nível de serviços e infraestrutura urbana. Também não se pode ignorar que existe uma conexão entre os preços dos mercados informal e formal, os quais se retroalimentam em uma espiral ascendente perversa para os

<sup>4</sup> Com um salário médio mensal na Europa e América do Norte se pode adquirir entre 5.80 y 34.60 m<sup>2</sup> de solo urbanizado formal enquanto na América Latina a renda média mensal só permite adquirir entre 21.36 y 34.83 m<sup>2</sup> de solo urbanizado informal (MORALES E SMOLKA, 2005)

compradores. Os pobres, além de pagar caro pela terra urbana, ainda arcam com os custos mais elevados de se viver em áreas informais: os preços para construir são maiores; os alimentos são mais caros, o transporte é precário e tem uma incidência excessiva nos orçamentos domésticos, os aluguéis e preços de imóveis são proporcionalmente mais altos do que no mercado formal. A informalidade, vista dessa perspectiva, mais alimenta a pobreza do que a socorre como alternativa possível.

Outros dados sugerem que a informalidade cresceu mais rápido do que a pobreza na América Latina, portanto abarcou outros segmentos sociais além dos pobres. Entre 1980 e 1991 a população de áreas metropolitanas na América Latina cresceu 26%, porcentagem similar ao crescimento da população abaixo da linha da pobreza, que foi de 24,6%. Contudo, os assentamentos informais cresceram 118%, 4,5 vezes mais rápido (MORALES e SMOLKA, 2005 apud. IPEA, 1999).

Uma evidência econômica que explica um crescimento mais acelerado da oferta de terra urbana informal é a maior rentabilidade desse mercado na América Latina comparada a dos mercados formais. Conforme pesquisas de Morales e Smolka (2005), a rentabilidade média do mercado informal é de 200%, enquanto a do mercado formal é de 141%, o que atrai cada vez mais investidores à oferta de terra urbana sem serviços pela via clandestina. Também não se pode ignorar que existe uma conexão entre os preços dos mercados informal e formal, os quais se retroalimentam em uma espiral ascendente perversa para os compradores. Se os preços do mercado formal são altos e excludentes para os compradores, isso alimenta a demanda por terra urbana informal, que encarece e, por sua vez, serve de referência para maior elevação dos preços do mercado formal. O encarecimento progressivo da terra urbana implica um comprometimento maior da renda dos mais pobres, empobrecendo-os mais ainda.

Conclui-se que a terra urbana inacessível não é só um problema de baixos níveis de renda da parcela pobre da população, mas essencialmente também do preço do produto. A oferta de terra urbana informal não se explica somente porque essa é a única alternativa para os pobres. Os mecanismos de formação do preço da terra urbana na América Latina, já apresentados e discutidos nas sessões anteriores, sugerem outras causas além da pobreza e das desigualdades sociais para a magnitude e persistência da informalidade.

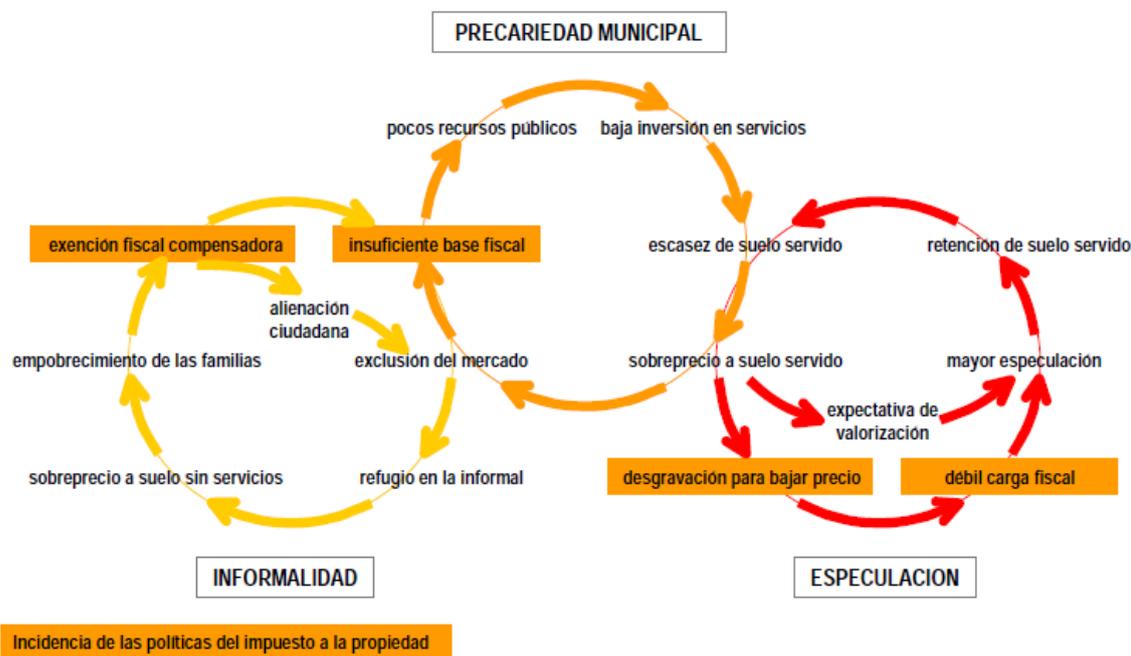
Sintetizando as discussões anteriores sobre as relações do mercado de terras urbanas com a informalidade, a próxima seção apresenta o funcionamento dos círculos viciosos e virtuosos da gestão territorial, de acordo com o esquema de Morales e Smolka (2005).

## **2.5. Os Círculos Vicioso e Virtuoso da Gestão Territorial**

Morales e Smolka (2005) sintetizaram esquematicamente tanto os círculos viciosos da gestão territorial que levam à precariedade municipal, especulação fundiária e informalidade, as quais se retroalimentam, quanto aos círculos virtuosos que os revertem, gerando o fortalecimento das finanças públicas, a oferta de terra urbanizada barata e acesso a terra urbanizada formal.

O esquema a seguir, representado na Figura 3, demonstra os círculos viciosos da gestão territorial, seguido de texto explicativo.

Figura 3 - Os círculos viciosos da gestão territorial



Fonte: Morales e Smolka (2005) - reprodução do original

### 2.5.1. O círculo vicioso da precariedade municipal

A maior parte das cidades latino-americanas apresenta um quadro de precariedade nas suas finanças, que se traduz em um baixo investimento na implantação de infraestrutura e serviços urbanos. Como resultado, há uma escassez de terra urbanizada e seus proprietários podem cobrar um sobrepreço por ela. O alto preço da terra em relação à renda da população incentiva o mercado informal, contribuindo para a débil base fiscal, o que redundará em menos recursos para investimentos urbanos. Esse círculo vicioso gera uma espiral descendente que reforça a precariedade das administrações, gerando mais informalidade e especulação da terra.

### 2.5.2. O círculo vicioso da informalidade

Os excluídos do mercado formal procuram o mercado informal não tanto por serem pobres, mas principalmente pelo sobrepreço da terra urbanizada, o que atrai também parcelas de não pobres para esse mercado. Ao mesmo tempo, a demanda aquecida da informalidade permite ao loteador clandestino também cobrar um sobrepreço pela terra não urbanizada, embora menor do que o da terra urbanizada. Isso acarreta o empobrecimento das famílias e, para aliviar essa situação, os governos se veem pressionados a reduzir a carga fiscal relativa aos custos da habitação. A consequência é de novo a redução da base fiscal, debilitando ainda mais as administrações e alimentando o primeiro círculo vicioso da precariedade municipal. A isenção fiscal também gera cidadãos de segunda classe, o que, por sua vez, realimenta a informalidade.

### 2.5.3. O círculo vicioso da especulação da terra

O sobrepreço da terra urbanizada, provocado por sua escassez, tem um estímulo adicional com a expectativa de valorização futura agregada ao preço, quando o Poder

Público implanta infraestrutura e serviços urbanos em lotes formais, sem sobretaxar os proprietários. Com o alto preço resultante, os governos são pressionados a reduzir, também por essa via, a carga fiscal, que alimentará o círculo vicioso da precariedade municipal. O aumento das expectativas e a débil carga fiscal alimentarão a maior especulação da terra, com sua retenção. Essa, reforça a escassez, que não é física mas artificialmente provocada, produzindo uma nova rodada de sobrepreço fechando o círculo da especulação, que volta a se vincular, dessa forma, com o da precariedade municipal.

Morales e Smolla (2005) acreditam que os círculos viciosos da precariedade municipal, da informalidade e da especulação da terra são alimentados fundamentalmente pela equivocada política fiscal de isenções de impostos à propriedade e à habitação. Essas políticas ora aliviam a carga fiscal de proprietários formais, com intuito que isso se transmita ao preço final dos imóveis, o que não ocorre, ora aliviam a carga fiscal dos compradores informais, especialmente os mais pobres, com o intuito de compensá-los, o que também não se efetiva. De fato, são os loteadores clandestinos e os proprietários formais os reais beneficiários dessas isenções fiscais, pois acabam por incorporá-las aos seus lucros.

Dentro desse raciocínio, segundo os autores, a única maneira de quebrar esses círculos viciosos seria fortalecer o imposto sobre a terra urbanizada em pelo menos duas vertentes: i) a eliminação das isenções e descontos de todo o tipo à terra urbanizada, principalmente à destinada às habitações e ii) uma carga fiscal mais forte incidente sobre a terra urbanizada, seja mediante um vigoroso imposto geral sobre o valor da terra, sobretaxação de terrenos vazios, impostos sobre mais valias urbanas, contribuição de melhorias e outros. Assim, os círculos virtuosos, que também se entrelaçam e se fortalecem mutuamente, são representados na Figura 4 e descritos a seguir.

Figura 4 - Os círculos virtuosos da gestão territorial



Fonte: Morales e Smolka (2005) - reprodução do original

#### 2.5.4. O círculo virtuoso da oferta de terra urbanizada barata

Um imposto alto aplicado à terra urbanizada e vazia significa uma carga fiscal para os proprietários, o que reduz as expectativas de sobrepreço especulativo e o desincentiva a

retê-lo. A maior oferta de terra urbanizada reduzirá os preços e as expectativas limitar-se-ão aos usos atuais de mercado e não aos usos futuros superestimados. O resultado será um círculo virtuoso de liberação progressiva de terra urbanizada a um preço cada vez mais barato.

#### **2.5.5. O círculo virtuoso do acesso à terra urbanizada**

A abundância de terra urbanizada a preços acessíveis desestimulará a procura por terra não urbanizada no mercado informal. Os loteadores ilegais, sem outra opção, voltarão ao mercado formal, aumentando a oferta de lotes formais e tornando o preço mais acessível. As famílias reduzirão seus gastos para adquirir moradias e terrenos que já estarão urbanizados. Com isso, terão mais disponibilidade financeira para arcar com impostos, deixando de ser falsamente isentos e capitalizando as administrações e não aos loteadores ilegais. O pagamento de impostos dará às famílias o direito pleno e cidadão de exigir mais serviços urbanos das administrações, fortalecendo o círculo virtuoso da terra urbanizada. Além disso, o imposto à propriedade age como um mecanismo de crédito à implantação de terra urbanizada, complementando as condições de inserção plena no mercado formal e também alimenta o círculo virtuoso de fortalecimento municipal.

#### **2.5.6. O círculo virtuoso do fortalecimento municipal**

Com uma base fiscal mais ampla e recursos, a administração urbana poderá investir mais em serviços, aumentando a oferta de terra urbanizada e reduzindo ainda mais seu preço, o que incluirá, cada vez mais, famílias no mercado formal, aumentando novamente a base fiscal. Assim se reinicia o círculo virtuoso que continuará em uma espiral ascendente, fazendo com que a administração resgate da informalidade as áreas não urbanizadas, que, pela oferta crescente de terra urbanizada formal, já não se replicarão. Por outro lado, a oferta crescente de serviços urbanos gerará melhoria contínua na qualidade urbana, com benefícios para a qualidade de vida dos moradores.

Acrescente-se que o investimento em melhor qualidade urbana também se reverte em maior valorização imobiliária dos imóveis formais, estimulando outro círculo virtuoso: o da formalização como fonte de maior rentabilidade dos negócios imobiliários.

A seguir contextualizar-se-á brevemente a informalidade no Distrito Federal intentando compreendê-la à luz das discussões anteriores.

## 3. INFORMALIDADE E MERCADO DE TERRAS URBANAS NO DISTRITO FEDERAL

### 3.1. O Contexto

O Distrito Federal convive com a informalidade desde antes da inauguração de Brasília. O primeiro projeto urbanístico para a Nova Capital que se tem notícia foi um parcelamento, registrado em cartório de Planaltina em 1927, cinco anos depois do lançamento da Pedra Fundamental. O evento, que nem sequer contou com a presença do Presidente da República, Epiácio Pessoa, provocou a valorização das terras próximas da já existente cidade de Planaltina e incentivou agentes imobiliários e proprietários a promoverem loteamentos semelhantes a este. Alguns, inclusive, segundo Magalhães (2007, apud. Tavares, 2014) fruto de grilagem de terras. Destaca-se que o referido primeiro parcelamento da futura Capital foi feito em terras da Fazenda Bananal, posteriormente desapropriada pelo Presidente Juscelino Kubitschek.

Esse fato histórico comprova que os interesses imobiliários ligados à implantação da Capital nasceram bem antes de Brasília e ajudam a compreender a gênese do tumultuado e inconcluso processo de desapropriação das terras do DF que, por sua vez, é um dos fatores que propiciaram o surgimento dos parcelamentos urbanos irregulares posteriormente.

A intenção inicial de se implantar, no restrito território do Distrito Federal, um monopólio estatal das terras que permitisse um controle fundiário efetivo nunca ocorreu de fato. Os processos de desapropriação empreendidos no âmbito da Comissão de Localização e Mudança da Nova Capital se depararam com uma situação dominial complexa e a precariedade dos registros cartoriais das propriedades existentes dentro do quadrilátero do DF. Assim, somente parte das desapropriações foram concluídas produzindo-se uma situação na qual, segundo dados da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, 51,36% das terras foram integralmente desapropriadas, estando no domínio do Distrito Federal ou da União; 8,53% são terras desapropriadas em comum (co-propriedade entre o Estado e o particular, sem limites de glebas definidos); 6,83% ainda estão em processo de desapropriação e 33,28% permaneceram como propriedade particular (OLIVEIRA, 2008, MALAGUTTI, 1996).

Contudo, o Governo do Distrito Federal exerceu legalmente durante 32 anos, até 1992, o direito exclusivo de parcelamento de terras no DF, quando então o Plano Diretor de Ordenamento Territorial concedeu aos proprietários particulares a prerrogativa do parcelamento do solo urbano e rural de sua propriedade. A medida legal, porém, não impediu que, a partir de 1975, terras particulares fossem parceladas de forma irregular com a implantação dos chamados condomínios de classe média, muitos deles estabelecidos, por conta das indefinições dominiais, em terras que posteriormente se comprovou serem públicas. Em 1992, esses parcelamentos já eram em número de 529, segundo levantamento do Grupo Executivo de Trabalho sobre Parcelamentos Irregulares do DF - GET/PI de 1995 (JATOBÁ, 2000).

As indefinições na situação fundiária do DF, combinadas com a manifesta especulação de terras que se deflagra a partir dos procedimentos para a mudança da Capital e se intensificam após a sua construção, são fatores que impulsionaram a ação dos parceladores ilegais de terras. Malagutti (1996) cita parte do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Grilagem de Terras no DF, instituída pela Câmara

Legislativa do Distrito Federal em 1995 que aponta a prática de transferências fraudulentas de títulos de terras particulares para terras públicas, legalmente desapropriadas e bem mais valorizadas. Oliveira (2008) elenca 25 situações distintas de posse e uso da terra existente no DF em função da interrupção dos processos de desapropriação e de outras modalidades criadas como os arrendamentos da Fundação Zoobotânica e as terras rurais da União tituladas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no Projeto de Colonização Alexandre de Gusmão - PICAG. Esses são só alguns exemplos de como a informalidade urbana no DF sofre a interferência da situação fundiária, mas há outros fatores que lhe dão causa.

Ocupações espontâneas de terrenos públicos e privados por populações socialmente marginalizadas também sempre estiveram presentes na história urbana de Brasília. Os acampamentos de obras erguidos na construção da cidade deram origem a vários núcleos habitacionais, alguns consolidados e regularizados posteriormente como a Cidade Livre, Vila Paranoá, Candangolândia e Vila Planalto. Outras ocupações sofreram processo de relocação que vieram a conformar as cidades do DF. Paviani (1991) identifica pelo menos três momentos nesses processos: a) o das remoções que se fizeram antes ou logo após a inauguração para criar as primeiras cidades-satélites, como Taguatinga (1958), Gama e Sobradinho (1960); b) a grande “erradicação de invasões” promovida pela Companhia de Erradicação de Invasões - CEI para formar a Ceilândia em 1971; c) a formação de Samambaia, entre 1985 e 1989, que mesclou terrenos licitados, construção de casas populares pela SHIS - Sociedade de Habitação de Interesse Social e assentamentos de favelados removidos do Plano Piloto e ainda de quarenta mil inquilinos “de baixa renda ou de fundo de quintal”.

A forte presença da informalidade no DF não ocorreu por ausência de políticas habitacionais (ver Quadro 1). Durante a década de 1960, órgãos públicos federais e distritais produziram os imóveis funcionais que alojaram a considerável parcela da população formada por funcionários públicos. Em 1962, foi criada a Sociedade de Habitação Econômica de Brasília, que em 1964, passou a se chamar Sociedade de Habitação de Interesse Social - SHIS. A SHIS construiu 145.817 unidades habitacionais no período compreendido entre 1965 a 2005, entre elas, casas e apartamentos no Guará, Taguatinga, Gama e Sobradinho, conforme levantamento de Oliveira (2008). Essa produção, contudo, além de insuficiente para atender a demanda de moradia, foi descontinuada na década de 1980 por entender-se que ela intensificava o fluxo migratório para o DF. A redução da oferta habitacional pelo GDF aqueceu o mercado de terras nos municípios goianos da periferia metropolitana e fez recrudescer a informalidade no DF, demonstrando não ser a oferta habitacional a motivação principal da atração migratória.

A partir de 1992, há uma inflexão na política habitacional, com a substituição da entrega de moradias prontas por lotes semi-urbanizados, com a criação do Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda (PAPBR). Isso ensejou não só a ocupação definitiva de Samambaia, como já citado, como a criação das cidades de Santa Maria, Recanto das Emas e Riacho Fundo, todas em terras públicas de expansão urbana já propostas pelo Plano Estrutural de Ordenamento Territorial (PEOT), elaborado em 1977. Foram distribuídos cerca de 92 mil lotes, apenas no período 1989-1994, para alojar famílias de baixa renda que estavam em ocupações irregulares e situações de coabitação em um mesmo lote. O programa não entregou escrituras definitivas, mas títulos de concessão de direito real de uso para evitar a transferência para terceiros. Contudo, muitos dos lotes foram repassados para ocupantes de maior renda, fazendo muitas famílias voltarem à informalidade.

Por outro lado, o programa estimulou a construção de habitações permanentes com efeitos econômicos em cadeia, valorização imobiliária e melhoria progressiva da qualidade urbana dos assentamentos. O fato de muitos deles ainda não terem sido completamente

regularizados, com a emissão de escrituras definitivas até a presente data, não impediu os efeitos que, teoricamente, só ocorreriam com a segurança jurídica da posse. Conforme Fernandes (2011), esse fenômeno também se verificou em programas habitacionais em cidades latino-americanas, nos quais se comprovou que as pessoas se sentem estimuladas a investir em suas casas não tanto em razão da segurança legal da posse, mas pela segurança de não temerem o despejo.

A política de distribuição de lotes semi-urbanizados foi mais intensa durante o segundo período do governo de Joaquim Roriz (1989-1994), mas continuou durante o período do seu sucessor, Cristovam Buarque (1995-1998), com uma média de 3000 lotes/ano, que foi mantida durante o terceiro e quarto períodos de Roriz (1999-2006), conforme Oliveira (2008). Esses dados comprovam que não só Cristovam, opositor político de Roriz, manteve o programa, como o próprio Roriz, identificado como o seu criador, não lhe deu continuidade na mesma intensidade que teve no início da década de 1990. A hipótese que se levanta é que, à parte do propalado uso político-eleitoral do programa, outros fatores conjunturais podem ter contribuído tanto para a sua adoção em substituição à entrega de moradias prontas, como para a sua descontinuidade.

**Quadro 1** - Resumo da evolução da política habitacional no DF até 2009

Período/Ano	Política Habitacional	Descrição/observação
1962-1980	Construção de habitações - SHIS	Construção de 145.817 Unidades Habitacionais - UH
1989-1994	Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda - PAPBR	Produção de 92 mil lotes semi-urbanizados
1995-2006	Redução e descontinuidade do PAPBR	Média 3.000 lotes semi-urbanizados /ano
2006	Política Habitacional do Distrito Federal Lei Distrital 3.877 / 2006	Coincide com Política Nacional de Habitação de 2004, criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/FNHIS, em 2005 e do Plano Nacional de Habitação - PlanHab em 2008.
2009	Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV	Programa Morar Bem no DF Previsão de construção de 100 mil moradias em 4 anos. Situação em 2012: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.176 UH entregues</li> <li>• 20.659 UH empenhadas</li> <li>• 37.254 UH a licitar</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base em dados oficiais

Embora a distribuição de lotes semi-urbanizados tenha atendido de forma mais ampla e rápida a demanda habitacional do que a construção de habitações prontas, não se pode comprovar que ela tenha reduzido a oferta de lotes informais, como ocorreu na cidade de Águas Calientes no México. Neste caso, descrito por Morales (2012) como exitoso exemplo de política preventiva à informalidade, implantado entre os anos de 1993 a 1998, a provisão de lotes semi-urbanizados de baixo custo de produção reduziu drasticamente a oferta de lotes informais. No DF, entre 1989 e 1995, o número de parcelamentos irregulares identificados elevou-se de 159 para 529, com a predominância de 69% da sua população com baixa renda, conforme o Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais (SEDUMA, 2006). Assentamentos informais de grandes dimensões surgiram ou se expandiram entre o início e o final da década de 1990, como a Estrutural, o Itapoã e o Sol Nascente. Gouvêa (1999) informa que em 1996, no início do Governo Cristovam, a Vila Estrutural teve um acréscimo de 300 para 3000 famílias residentes.

Da segunda metade da década de 1990 à primeira metade da década de 2000, a ausência de uma política habitacional mais efetiva parece ter coincido com uma maior expansão da informalidade no interior do DF, bem como da oferta de parcelamentos com precária infraestrutura nos municípios da periferia metropolitana de Brasília. A oficialização da Política Habitacional do Distrito Federal só veio a ocorrer com a Lei Distrital nº 3.877 de 26 de junho de 2006, coincidindo com o lançamento da Política Nacional de Habitação, de 2004, a instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), em 2005, e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2008. Os investimentos do Governo Federal em habitação passaram de 7,9 bilhões em 2003 para 69,92 bilhões em 2009 (BRASIL, 2010). Em 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com a previsão de construção de 1 milhão de moradias em todo o país.

Revive-se no país e no Distrito Federal uma política de produção de moradias em larga escala com financiamento público e ampla participação da iniciativa privada, como ocorreu nos tempos do BNH - Banco Nacional da Habitação durante as décadas de 1960 e 1970. No DF, em 2011 o programa PMCMV assumiu a denominação de Morar Bem, com a previsão de entregar 100 mil moradias em quatro anos. Efetivamente, segundo dados do Plano Distrital de Habitação do DF de junho de 2012, foram entregues 3.176 unidades habitacionais, em sua maior parte apartamentos, empenhadas outras 20.659 e previstas 37.254 a serem licitadas, conforme Quadro 2, a seguir.

**Quadro 2** - Produção Habitacional do Plano Distrital de Habitação do DF - 2012

Produção Habitacional	Cidades	UH EMP.	UH ENT.	Situação dos Editais
Riacho Fundo II - Linha do Metrô	Riacho Fundo II	5.904	----	Em desenvolvimento
Projeções Gama	Gama	2.472	768	
Projeções Santa Maria	Santa Maria	696	212	
Projeções Samambaia	Samambaia	1.245	416	
Projeções Sobradinho	Sobradinho	1.212	264	
Quadras 117 e 118	Recanto das Emas	950	530	
Riacho Fundo II - 3ª Etapa	Riacho Fundo II	1.880	986	
Paranoá Parque	Paranoá	6.300	----	
Vargem da Benção	Recanto das Emas		4.200	A iniciar
Itapoã Parque	Itapoã		6.300	
Morar Bem Planaltina	Planaltina		5.000	
Mangueiral II	São Sebastião		2.000	
Nova Colina	Sobradinho		----	
Nova Petrópolis	Sobradinho		----	
Água Quente	Samambaia		15.152	
Bairro Crixá	São Sebastião		662	
Bairro Nacional	São Sebastião		500	
Setor Meireles	Santa Maria		3.440	

Fonte: Plano Distrital de Habitação do DF - 2012/Codhab

Apesar do incremento da produção habitacional dos anos recentes, desacelerada em razão da crise econômica, mas ainda em curso, o déficit de moradias no DF permanece bastante significativo. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (GDF, 2015d apud. FJP, 2012) o déficit habitacional do DF é de 120.730 domicílios, correspondendo a 14,1% do total de domicílios, distribuído da seguinte forma: 39.750 domicílios (32,9%) em situação de coabitação, 63.725 domicílios (52,8%) em situação de ônus excessivo com aluguel, 4.677

domicílios (3,9%) com adensamento excessivo e 12.578 domicílios em situação de precariedade (10,4%).

Ressalta-se, como aponta Rolnik (2010), que 80% do déficit habitacional brasileiro está concentrado em famílias com até três salários mínimos. Essa faixa de renda não atende aos requisitos para inclusão nos programas habitacionais que entregam moradia pronta com infraestrutura urbana básica, como os do programa PMCMV. Isso é comprovado pelo fato de que o déficit quantitativo de habitações é maior na faixa de renda até dois salários mínimos. No DF, esses fatores parecem contribuir para que a população em assentamentos subnormais em Brasília-DF seja a maior do Centro-Oeste: 133,6 mil pessoas ou 5,39% da população total em 2014 (NADALIN, KRAUSE E LIMA NETO, 2014).

Contudo, a informalidade urbana de baixa renda, embora bastante relevante, não é a única modalidade de informalidade existente no DF e convive já há algumas décadas com uma alta percentual de informalidade em assentamentos de média e alta renda, como se verá na seção seguinte.

### 3.2. O Quadro Atual

A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD-2013), realizada pela Codeplan, apresenta um quadro mais ampliado da informalidade, pois inclui a inexistência de escritura definitiva como irregularidade. Nessa condição se incluem os imóveis inseridos em parcelamentos iniciados de forma regular, como a maior parte daqueles de iniciativa governamental, mas que ainda não possuem total regularidade fundiária, por não terem sido registrados. Outra situação é a de alguns parcelamentos de média e alta renda que, mesmo possuindo infraestrutura urbana implantada pelos próprios moradores, compõem as estatísticas de precariedade urbana por não estarem interligados aos sistemas públicos e não atenderem todos os parâmetros urbanísticos legais, como os relativos à existência de equipamentos e serviços comunitários.

No Distrito Federal, seguindo esse critério, a PDAD-2013 aponta 24,67% de domicílios em situação de ilegalidade fundiária distribuídos da seguinte forma: a) 21,87% de domicílios próprios em terrenos não legalizados; b) 1,87% em domicílios alugados em terrenos não legalizados e c) 0,93% em domicílios cedidos em terrenos não legalizados. Quanto à regularidade cartorial, somente 41,40% dos domicílios possuem escritura definitiva.

Apesar da situação de ilegalidade atingir significativa parcela da população de baixa renda, no DF ela também está presente em áreas urbanas habitadas por população de renda média e média alta (GDF/CODEPLAN, 2014). Na análise da situação por Região Administrativa - RA, nota-se que entre as do Grupo I (alta renda) e Grupo II (média-alta renda), há algumas com alto índice de informalidade. É o caso de Vicente Pires (90,5%), Jardim Botânico (90,0 %) e Sobradinho II (64,5%), regiões formadas predominantemente por condomínios de alta renda em fase de regularização. Outras áreas de renda mais elevada e que têm a maior parte de sua malha urbana em situação formal apresentam enclaves de informalidade, geralmente também conformada por condomínios de alta ou alta-média renda, como Águas Claras (27,7%), Sobradinho (18,4%) e Lago Norte (15,8%). As demais RAs com alta incidência de informalidade estão no estrato de média-baixa renda e baixa renda: Itapoã (93,55%), Fercal (91,33 %) e SCIA-Estrutural (83,33%), regiões que se originaram de ocupações irregulares que estão em fase de regularização (Quadro 3).

**Quadro 3** - Domicílios situados em terrenos não legalizados por Região Administrativa e Grupo de Renda (em percentual)

Grupo	RA	Próprio em terreno não regularizado %	Alugado em terreno não regularizado %	Cedido em terreno não regularizado %	Total %
Grupo I Alta Renda (acima de R\$ 11.000,00)	Lago Sul	3,63	0,18	0,18	<b>3,99</b>
	Park Way	5,83	0,22	0,22	<b>6,27</b>
	Sudoeste/Octogonal	0	0	0	<b>0</b>
	Lago Norte	13,64	1,45	0,73	<b>15,82</b>
	Jardim Botânico	82,8	4,8	2,4	<b>90</b>
	Plano Piloto	3,17	0,09	0	<b>3,16</b>
Grupo II Média-Alta Renda (entre R\$11.000,00 e R\$ 5.000,00)	Águas Claras	25,29	1,86	0,62	<b>27,77</b>
	Cruzeiro	0	0	0	<b>0</b>
	Vicente Pires	77,52	10,07	2,91	<b>90,5</b>
	Guará	3,8	0,23	0,16	<b>4,19</b>
	S I A	0	0	0	<b>0</b>
	Sobradinho	14,32	2,18	1,91	<b>18,41</b>
	Sobradinho II	59,38	2,33	2,77	<b>64,48</b>
Taguatinga	1,46	0,06	0,06	<b>1,58</b>	
Grupo III Média-Baixa Renda (entre R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00 )	Núcleo Bandeirante	4,2	0	0	<b>4,2</b>
	Riacho Fundo	14,06	0	0,4	<b>14,46</b>
	Candangolândia	10	0,21	0	<b>10,21</b>
	Gama	6,56	0	0,11	<b>6,67</b>
	Brazlândia	5,11	0,22	0	<b>5,33</b>
	Samambaia	8,28	0,12	0,93	<b>9,33</b>
	Riacho Fundo II	62,66	0	1,09	<b>63,75</b>
	São Sebastião	45,09	12,83	5,41	<b>63,33</b>
	Itapoã	75,08	12,35	6,12	<b>93,55</b>
	Paranoá	65,93	1,77	1,99	<b>69,69</b>
	Planaltina	51,95	3,24	0,91	<b>56,1</b>
	Santa Maria	38,56	0	0,59	<b>39,15</b>
	Ceilândia	34,09	3,61	1,06	<b>38,76</b>
Grupo IV Baixa Renda (abaixo de R\$ 2.500,00)	Recanto das Emas	23,62	0,12	1,68	<b>25,42</b>
	Fercal	77,56	9,33	4,44	<b>91,33</b>
	Varjão	43,36	5,53	3,1	<b>51,99</b>
	SCIA - Estrutural	82,44	0	0,89	<b>83,33</b>

Fonte: Elaboração própria com base na PDAD 2013

Se o parâmetro é a existência de escritura definitiva, os números são muito baixos ou inexistente nas RAs de Itapoã (0%), Vicente Pires (0%), Paranoá (1,11%) e São Sebastião (1,40%) (GDF/CODEPLAN, 2014). A irregularidade territorial no DF se dá tanto no nível edilício quanto no urbanístico. No nível edilício, ela ocorre nas edificações construídas ou reformadas sem aprovação formal de projeto e/ou inexistência de alvará de construção e habite-se. No nível urbanístico, ela envolve os parcelamentos informais, iniciados sem aprovação formal, em processo de regularização ou não.

Segundo dados da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação, apresentados no Seminário de Regularização Territorial do Distrito Federal em 2015, existem 392 parcelamentos de solo irregulares no DF com uma população estimada de 440.637 habitantes e 127.832 unidades habitacionais (GDF/SEGETH 2015a). O Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais (SEDUMA, 2006) informa que em 2006 eles eram 513, dos quais 297 estavam inviabilizados para aprovação por não atenderem às normas ambientais e urbanísticas vigentes. A população que morava em parcelamentos urbanos informais era de 545.651 habitantes, correspondendo a aproximadamente 22% da população do DF naquele ano.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012, agrupou os parcelamentos de solo irregulares em 29 Setores Habitacionais de Regularização. Os parcelamentos foram classificados em duas categorias: Áreas de Regularização de Interesse Específico - ARINE, correspondendo aos assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de média ou alta rendas e Áreas de Regularização de Interesse Social - ARIS, correspondendo aos assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda e equivalentes às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, nos termos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. Foram definidas 44 ARINE, 39 ARIS e 29 Parcelamentos Urbanos Isolados - PUI, parcelamentos com características urbanas, localizados em zona rural, sendo 22 de interesse social, cinco de interesse específico e o Núcleo Urbano INCRA 9 (PDOT, 2012).

Dados da Central de Aprovação de Projetos da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal apresentados no mesmo Seminário (de Regularização Territorial do Distrito Federal), informam que em 2015 haviam 141 processos de ARINE e 110 processos de ARIS em trâmites de regularização no GDF. A área total dos assentamentos classificados como ARINE era de 9.075,73 hectares e área total dos assentamentos classificados como ARIS era de 3.953,93 hectares (GDF/SEGETH, 2015b). Ressalta-se que as ARINE representam 69,65% e as ARIS 29,35% da área total de assentamentos em regularização. Explica-se tal discrepância em razão da tipologia urbana das ARINE ser predominantemente de baixa densidade habitacional enquanto as ARIS apresentam densidades mais elevadas.

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional - CODHAB em apresentação também realizada naquele Seminário informou que o número total de ARIS no DF já alcançava 65 áreas com uma população estimada de 163.640 famílias. A situação de regularização das ARIS é apresentada no Quadro 4 (GDF/SEGETH 2015c).

Importante salientar que alguns assentamentos informais no DF parecem ter tido uma expansão acelerada nos anos recentes, acentuada entre o segundo semestre de 2014 e o primeiro semestre de 2015, período de transição de governo. Como, em geral, ocorre em períodos anteriores e posteriores às eleições, as ocupações informais tendem a crescer em função das expectativas de regularização (ver Figura 5). Destacam-se, em particular, os casos dos assentamentos 26 de Setembro, Altiplano Leste, Morro da Cruz, Incra 7, Ponte de Terra e Bougainville, citados em “Nota de esclarecimento à população sobre remoções de edificações clandestinas”, publicada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, em 17 de dezembro de 2015 (MPDFT, 2015). Apesar de mencionar especificamente os assentamentos referidos, a Nota do MPDFT pontua aspectos gerais da trajetória de ocupações irregulares no DF, acentuando alguns aspectos relevantes.

**Quadro 4** - Situação dos processos de regularização das ARIS em 2015 - Codhab

Quantidade de ARIS	Situação	Famílias	Observação
07	Registradas em cartório de imóveis	22.294	
06	Aguardando registro cartorial	31.932	Processos na Terracap
14	Em análise para aprovação	45.097	
05	Em revisão na CODHAB	12.470	
06	Em fase de contratação	16.911	
09	A serem contratados segundo a Lei n.º 882/2014	4.211	Requer desafetação, afetação ou mudança de uso
06	Com projetos de regularização fundiária a serem contratados	13.205	
05	Com situação fundiária indefinida (áreas desapropriadas em comum)	9.000	Requer desapropriação e demarcação urbanística
05	Em áreas públicas ocupadas que deverão ser desafetadas	7.988	
01	Área aguardando parecer do ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade	530	

Fonte: Elaboração própria com base em dados da CODHAB

O MPDFT afirma na Nota que “ao longo das últimas décadas, o Distrito Federal teve sua paisagem desfigurada pelo crescimento urbano desordenado e pela grilagem de terras públicas”. Destaca, entre os problemas gerados pelas ocupações irregulares, os danos ambientais, como aterramento de nascentes, ocupação de áreas de preservação permanente, abertura de poços artesianos; os prejuízos à mobilidade urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos e drenagem pluvial. Menciona o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC n.º 02/2007, firmado com o Distrito Federal, a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) e o Instituto Brasília Ambiental (Ibram), que definiu as áreas passíveis de regularização, incorporadas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, e “as condições para a venda direta das unidades fracionadas no caso dos loteamentos implantados em terras públicas”.

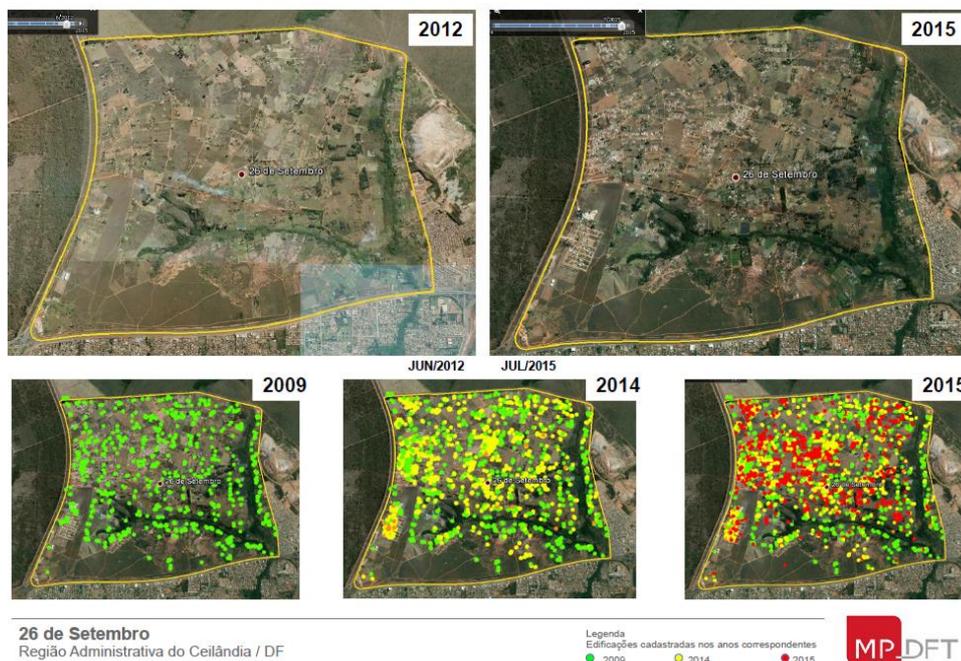
É interessante transcrever o que o MPDFT afirma sobre os custos financeiros e sociais da informalidade: “os custos ambientais, urbanísticos e econômicos da regularização serão sempre maiores que o do crescimento planejado e sustentável da cidade. E esses custos acabam sendo suportados por toda a coletividade, seja em razão da aplicação de recursos públicos provenientes de impostos, seja em decorrência da perda de qualidade de vida”. Isso coincide com o que afirma Smolka (2003) a cerca dos custos de oportunidade de políticas curativas comparados com os custos de políticas preventivas, demonstrando serem os custos da regularização de áreas consolidadas muito maiores dos que os da oferta de terras urbanizadas ou habitações prontas, como já exposto no Capítulo 2, Item 2.3 - O Círculo Vicioso da Informalidade.

O MPDFT também reconhece que o crescimento da informalidade no DF tem uma forte relação com o mercado de terras, “além de ser fonte inegável de dividendos políticos”, o que supostamente explica a “forte pressão para que a situação fundiária local permaneça exatamente como está, para que a fiscalização não funcione e para que grileiros e especuladores continuem auferindo seus lucros, em prejuízo da coletividade”. A Figura 5, a

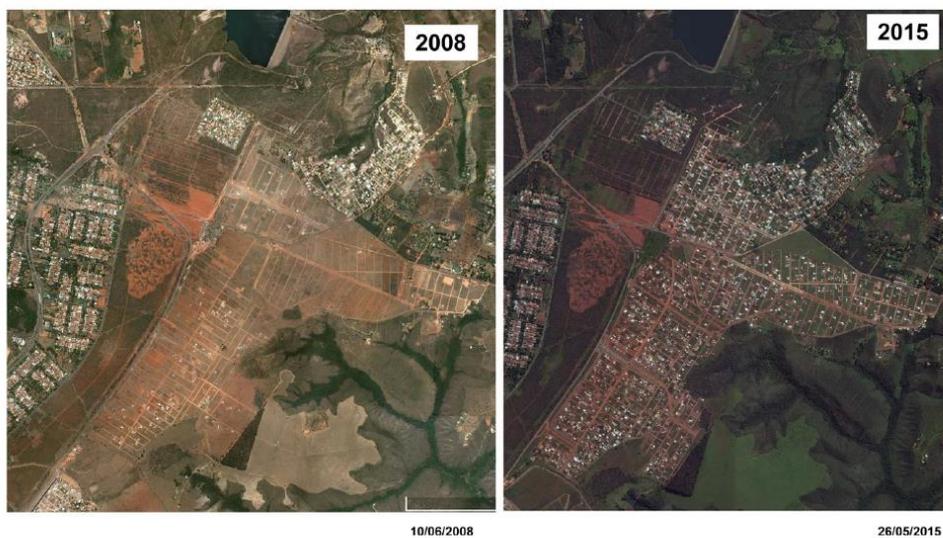
seguir, mostra o crescimento acelerado de alguns assentamentos informais no DF nos anos recentes.

**Figura 5 - Evolução urbana recente de alguns assentamentos informais no DF**

a)



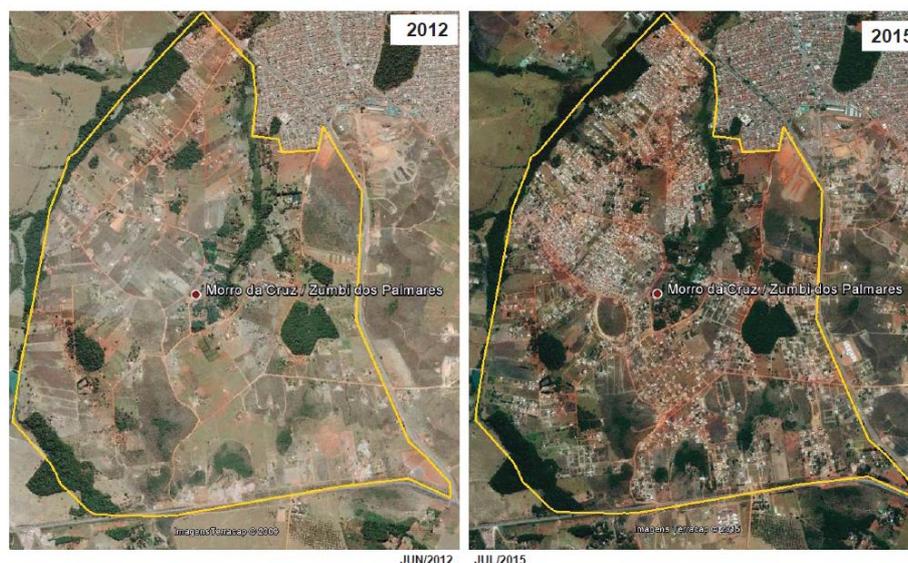
b)



**Altiplano Leste**  
Região Administrativa do Paranoá / DF



c)



Morro da Cruz  
Região Administrativa de São Sebastião / DF



Fonte: MPDFT, 2015

Por ser uma instituição pública que tem como missão a defesa dos direitos dos cidadãos e dos interesses da sociedade, é interessante destacar a afirmação do MPDFT de que “o direito fundamental à moradia não é absoluto e sua concretização há de ser alcançada mediante ponderação de outros direitos igualmente protegidos pela Constituição”. Dessa forma, parece claro que um direito individual, que busca se exercer à revelia da lei, não pode se sobrepor ao direito social ao ordenamento urbano e à qualidade ambiental. O MPDFT reforça seu posicionamento contrário à “cultura da regularização” que acaba por incentivar a informalidade e penaliza pessoas incentivadas “a edificar suas casas ou a investir suas economias em imóveis irregulares, apostando na impunidade”.

### 3.3. Os Círculos da Informalidade no DF

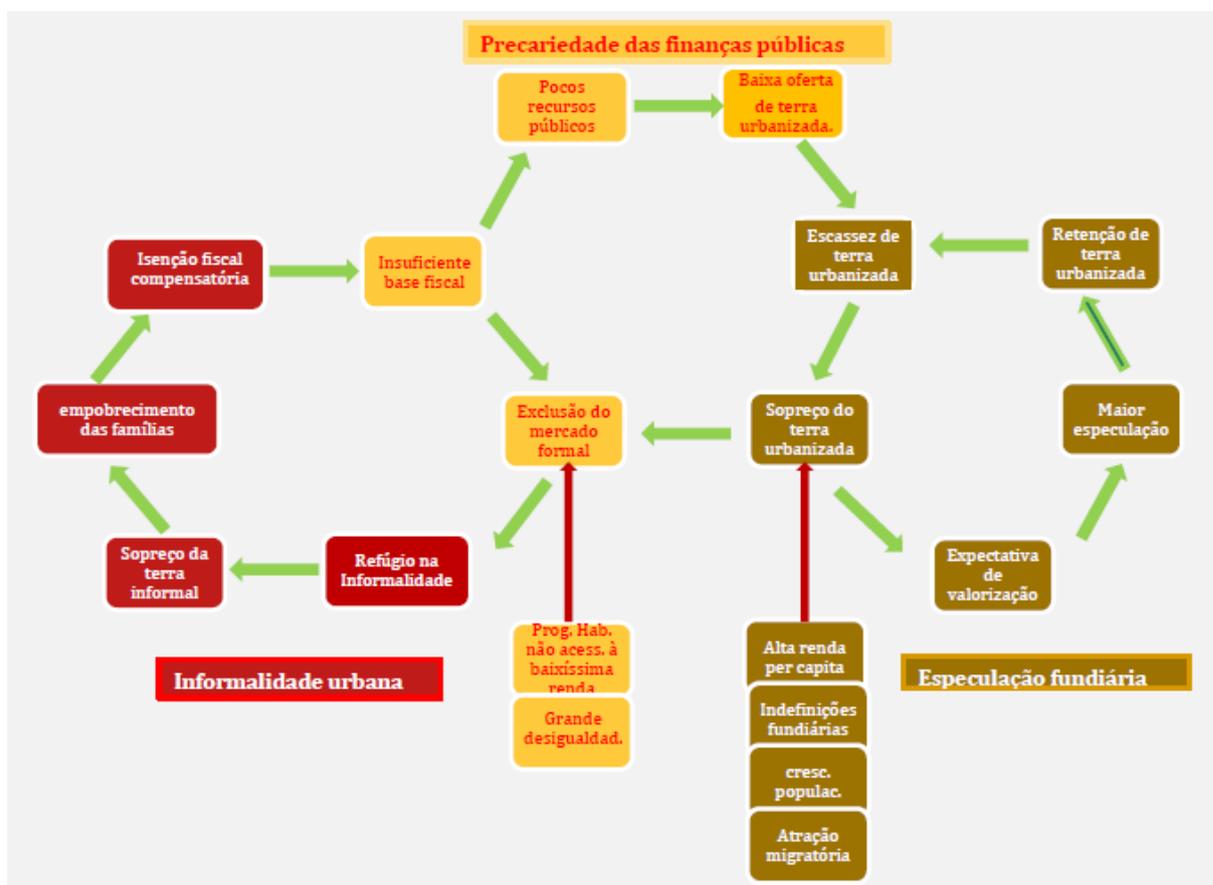
Vários aspectos abordados nos Itens 2.2 a 2.5 do Capítulo 2, que tratam das relações entre a informalidade e o mercado de terras urbanas podem ser observados no DF. Parcelamento irregular do solo e ocupações não planejadas de terras públicas e privadas sempre estiveram presentes na história urbana de Brasília e certamente estão vinculados a algumas questões estruturais da sociedade brasileira como pobreza, desigual distribuição de renda, urbanização acelerada e estrutura fundiária. Não negando essas vinculações, este texto procura relacioná-las também aos mecanismos de mercado de terras urbanas, ampliando o leque de análises e não o restringindo meramente aos aspectos socioeconômicos mais conhecidos.

Tomando-se como referência os círculos viciosos da informalidade, da precaridade das finanças públicas e da especulação fundiária mostrados na Figura 3 (pág. 17), pode se dizer que da mesma forma que o mercado de terras urbanas opera em outras cidades latino-americanas, o sobrepreço da terra urbanizada no DF gera expectativas de valorização por parte dos proprietários, que alimenta a especulação e, por sua vez, a retenção da oferta de terra urbanizada, a qual provoca a sua escassez, que eleva os preços fechando o círculo da especulação. No DF, o sobrepreço da terra ainda é alimentado por fatores locais que, por um lado, aquecem a demanda como: a) a condição de Capital da República; b) a alta renda média do DF, que detém o maior PIB per capita do país (2,4 X a média nacional

(US\$ 26.748,00) e 60% superior a São Paulo a segunda Unidade da Federação no ranking nacional; c) o crescimento populacional, que se mantém acima da média nacional (2,26% a.a. em 2015); ou reduzem a oferta, como: a) a oferta insuficiente de terra urbanizada/formal tanto pública como privada; b) o longo prazo para aprovação de projetos de parcelamento do solo; c) as indefinições e da situação fundiária e as várias situações de posse e uso da terra; d) a exclusividade estatal de parcelamento do solo, que perdurou até 1995.

Uma particularidade a destacar na redução da oferta é a retenção de projeções residenciais no Plano Piloto. As Asas Sul e Norte possuem, segundo levantamento de maio de 2015 do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal - Sinduscon/DF, 94 projeções para construção de blocos residenciais desocupadas, correspondendo a 6% do total de projeções do Plano Piloto. Elas são propriedade de diferentes órgãos públicos, como União, Forças Armadas e a Universidade de Brasília, que detém a maior parte delas, e de alguns poucos grupos empresariais. Essa escassez de projeções residenciais nas Asas Sul e Norte sempre foi apontada como um dos fatores de encarecimento do preço dos imóveis no Plano Piloto que, por sua vez, repercutia na valorização da terra nas demais áreas do DF. A implantação, pela Terracap, dos setores residenciais Sudoeste, no início dos anos 1990 e Noroeste, no início dos anos 2010, deveriam aumentar a oferta de projeções no Plano Piloto e, teoricamente, reduzir o preço dos imóveis. O que ocorreu, no entanto, é que essas áreas residenciais passaram a ser as mais valorizadas da cidade. O controle da oferta pelo mercado imobiliário e o maior crescimento da demanda mantiveram os preços altos.

**Figura 6** - Círculos viciosos da informalidade, precariedade das finanças públicas e especulação fundiária no DF



Fonte: Elaboração própria com base em Morales e Smolka (2005)

O alto custo da terra e a escassez de terra urbanizada formal, que estão interligados, empurram tanto a população de menor renda, quanto a de maior renda, para o mercado informal. As mesmas condições que acarretam uma maior oferta de terra urbanizada informal do que formal, já vistas anteriormente, também ocorrem no DF: a) o maior custo de produção da terra urbanizada formal; b) o maior lucro obtido com a produção da terra urbanizada, pois os custos de infraestrutura são arcados pelo Poder Público e a demanda pela informalidade é aquecida pela escassez de terra urbanizada formal.

O sobrepreço da terra informal exclui a população de baixíssima renda desse mercado também. O Quadro 5 mostra uma pesquisa expedita de preços de lotes nas áreas informais do Sol Nascente, 26 de Setembro, Morro da Cruz e Altiplano Leste, demonstrando que os valores praticados nas áreas informais tidas como de interesse social, casos da ARIS Sol Nascente e Morro da Cruz, tornam a aquisição impraticável para a parcela da população com renda até 3 salários mínimos. A alternativa dessa população é a locação, geralmente com preços também elevados ou os assentamentos precários da periferia metropolitana, como Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas. Ressalta-se que a oferta de moradias prontas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Morar Bem no DF) atende uma parte da população de baixa renda, mas ainda não atinge plenamente os do estrato de 0 a 3 salários mínimos, que não cumprem os requisitos para inclusão no Programa, como já comentado no Item 3.1. Assim, a oferta de moradia pela política habitacional ainda é insuficiente para inibir o crescimento da informalidade.

**Quadro 5** - Pesquisa expedita de mercado imobiliário em áreas informais do DF

Endereço	Categoria	Tamanho (m <sup>2</sup> )	Data	Valor Total R\$	Valor Total US\$	Valor (m <sup>2</sup> ) R\$	Valor (m <sup>2</sup> ) US\$
Sol Nascente	Lote Residencial informal	220	Jan 2016	65.000	16.250	295,00	73,75
Sol Nascente	Lote Residencial informal	220	Jan 2016	67.500	16.875	307	76,75
Sol Nascente	Lote Comercial informal	162	Jan 2016	65.000	16.250	401,00	100,25
Ceilândia Sul QNM 10	Lote Residencial Formal com 03 "barracos"	250	Jan 2016	220.000	55.000	880,00	220,00
Santo Antônio do Descoberto	Lote Residencial	360	Jan 2016	24.000	6.000	66,7	16,67
Águas Lindas	Lote Residencial	300	Fev 2016	20.000	5.000	66,7	16,67
26 de Setembro	Lote Residencial informal	530	Fev 2016	70.000	17.500	132,00	33,00
26 de Setembro	Lote Residencial informal	400	Fev 2016	50.000	12.500	125,00	31,25
26 de Setembro	Lote Comercial informal	1000	Fev 2016	110.000	27.500	110,00	27,50
Morro da Cruz	Lote Residencial informal	180	Fev 2016	30.000	7500	166,60	41,65
Morro da Cruz	Lote Residencial informal	200	Fev 2016	30.000	7500	150,00	37,50
Morro da Cruz	Lote Comercial informal	180	Fev 2016	46.000	11.500	255,50	63,87
Altiplano Leste	Lote Residencial informal	850	Fev 2016	230.000	57.500	270,6	67,60
Altiplano Leste	Lote Residencial informal	600	Fev 2016	130.000	32.500	216,70	54,20
Altiplano Leste	Lote Residencial informal	800	Fev 2016	200.000	50.000	250,00	62,5

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa nos sites [df.olx.com.br](http://df.olx.com.br) e [wimoveis.com.br](http://wimoveis.com.br)  
Vlr médio 1 US\$ em Nov./2015, Jan./2016 e Fev./2016 = R\$4,00

A existência de estratos da população com baixíssima renda é fruto da grande desigualdade social no DF, que é a unidade da federação do Brasil com o maior Índice de Gini (0,57 em 2013). A diferença de renda entre a localidade mais bem situada (Lago Sul) e a pior (Estrutural) é de mais de 17 vezes. Enquanto no Lago Sul a renda per capita era de R\$ 6.933,40 em 2013, equivalentes a US\$ 3.233,00, o índice de Desenvolvimento Humano - IDH é de 0,955 e a população com ensino superior abrange 63,36% do total, na Estrutural a renda per capita era de R\$ 428,00 em 2013, equivalentes a US\$ 185,76, o IDH de 0,616 e população com ensino superior de apenas 0,51%% da população, de acordo com dados da PDAD 2013.

A desigualdade social se expressa espacialmente e também pode ser explicada pelos mecanismos do mercado de terras urbanas. As relocações de população para formar as primeiras cidades-satélites já ocorreram em áreas propositalmente afastadas, que não se justificaram pela inexistência de terrenos mais centrais, mas se explicam pela lógica imobiliária. Terrenos na periferia, além de mais baratos ou desvalorizados imobiliariamente, não comprometem a reserva de terras bem localizadas e ainda valorizam as terras intersticiais pela alocação da infraestrutura e serviços pelo Poder Público. A mesma lógica é utilizada pelos empreendedores privados e também pelos parceladores ilegais, que não só adquirem terrenos mais baratos na periferia, como se isentam dos custos de implantação de infraestrutura e ainda obtêm valorização da sua reserva de lotes.

O ciclo da precaridade das finanças públicas também ocorre no DF quando, para atender às famílias moradoras em assentamentos informais, o Poder Público arca com os custos de implantação de infraestrutura urbanas, equipamentos públicos e serviços e depois isenta total ou parcialmente essa população dos impostos e custos dos serviços urbanos. Esse procedimento, adotado para evitar a “expulsão” da população de menor renda, agrava, por outro lado, a precaridade das finanças públicas pois, além de dispende proporcionalmente mais recursos na infraestrutura de áreas informais, deixa de arrecadar e, portanto, cada vez há menos recursos para investir na oferta de lotes formais.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A informalidade urbana se transformou em um dos maiores entraves para uma gestão territorial eficiente. Em Brasília, ela frustra o ideal do planejamento pretendido para a cidade Capital que foi concebida para ser um contraponto ao modelo social arcaico, mas acabou por reproduzi-lo e ainda exacerbá-lo. Prevaleram no quadrilátero, escolhido após cuidadosos estudos, mais do que os ideais da equidade social, do controle estatal da terra e da qualidade urbana de excelência, as imutáveis leis do mercado de terras urbanas. Mercado imperfeito, que na América Latina e no Brasil, em particular, assume características que provocam uma escassez produzida de terrenos formais urbanizados, que combinada com fatores sociais, gera um ambiente favorável ao crescimento da informalidade. No DF, o plano original era subverter essa ordem nefasta com a desapropriação total das terras, que tornadas públicas, teriam sua oferta e preços regulados pelo Estado.

É factível pensar que os agentes públicos que planejaram Brasília já sabiam que a instalação de uma nova Capital em uma área de fronteira provocaria especulação fundiária, cujos sinais já se manifestavam muito antes da inauguração da cidade. Só que as tentativas de neutralizá-la acabaram sucumbindo perante as forças do próprio mercado que, valendo-se da precariedade dos registros dominiais e de artifícios legais, produziram uma complexa situação de indefinições fundiárias que mais facilitou do que preveniu a informalidade.

Aos ingredientes fundiários somaram-se os fatores socioeconômicos decorrentes de um grande empreendimento governamental: a forte atração migratória, a intensa urbanização, a economia urbana forjada a partir da Administração Pública, a seletividade dos estratos sociais definidos para habitar o Plano Piloto (funcionários públicos, classe política e o empresariado que gravita em torno do serviço público); a segregação social e espacial dos que não se enquadravam nesse perfil.

Os resultados combinados desses fatores e circunstâncias, vistos sob a ótica do funcionamento do mercado de terras urbanas, produziram as mesmas condições que geraram e perpetuaram o círculo vicioso da informalidade no DF. A retenção da oferta e a escassez de terra urbanizada formal, insuficiente para atender a uma demanda crescente, fizeram florescer um ativo mercado informal, que estimulado pelas políticas de regularização dos assentamentos consolidados, se mantém forte, drenando recursos e tempo da Administração Pública, os quais poderiam estar mais bem empregados na provisão de novas áreas habitacionais planejadas. O pleno ordenamento urbano passa a ser uma utopia irrealizável e a gestão territorial quase um sinônimo de regularização contínua.

Mas se não regularizar não é uma opção aceitável, o desafio é fazer com que a regularização ocorra no âmbito de medidas que transformem o círculo vicioso da informalidade em círculo virtuoso de fortalecimento da gestão territorial. Isso se consegue com a oferta de terras urbanizadas formais em condições de competir com a oferta informal e desestimulando-a. Para tal, os recursos públicos investidos em regularização, que geram mais-valias apropriadas pelos especuladores, devem ser progressivamente substituídos pela reapropriação das mais-valias pelo Poder Público e seu investimento em áreas formais, quebrando o círculo da informalidade.

Na prática, o que se deve fazer é dar continuidade às ações de regularização, com execução de obras de infraestrutura, instalação de equipamentos e concessão de escrituras

mas, ao mesmo tempo, não deixar de coibir as ocupações irregulares, como já vem fazendo o governo local. Estas precisam ser combatidas na sua origem, antes que a sua consolidação torne a regularização um imperativo administrativo. Contudo, diante de situações consolidadas que ferem à lei e aos direitos coletivos, as desobstruções não podem deixar de ser feitas. Monitoramento constante da ocupação irregular do solo e campanhas de conscientização da população quanto às implicações sociais e os prejuízos individuais na compra de lotes ilegais devem ser ações contínuas.

Na outra ponta do espectro, o governo deve ofertar moradias populares a preços acessíveis e com melhor qualidade e quantidade compatível com a demanda, selecionando os que realmente precisam da habitação social dos que só compram para especular e investir. Outra medida é propiciar melhores condições de oferta de parcelamentos formais. Para isso, é necessário tornar a produção de terra urbanizada e de habitações prontas mais atrativas para empreendedores privados com a agilização da aprovação de parcelamentos e a ampliação das linhas de crédito habitacional.

A comparação dos custos de oportunidade de políticas curativas (regularização e urbanização de ocupações irregulares consolidadas) com os custos de políticas preventivas (oferta de terras urbanizadas para setores de baixa renda e mesmo de média renda) demonstram que essas últimas são mais baratas e efetivas na prevenção da informalidade. Para custeá-las, contudo, é necessária uma maior eficiência na aplicação dos mecanismos de captura de mais valias urbanas (outorgas onerosas do direito de construir e alteração de uso) e de ampliação da base fiscal, com medidas como a atualização da base de cálculo do imposto territorial urbano. Outros instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, como a contribuição de melhorias, operações urbanas e criação de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) poderiam ser regulamentados e ter os recursos arrecadados aplicados em programas habitacionais para baixa e média rendas.

A aplicação desse receituário de recomendações em parte já se desenvolve em várias medidas em curso pelo governo local, mesmo diante de um quadro de crise econômica. Contudo, é necessário ampliar essas medidas, reforçando o apoio político e de meios logísticos e econômicos para que sejam efetivas no combate à informalidade. Resistências políticas que refletem o desconhecimento do efeito perverso da informalidade e o interesse de grupos específicos precisam ser vencidos em prol do interesse comum. Um maior entendimento de como a informalidade se relaciona com os mecanismos de mercado de terras urbanas pode ajudar no esclarecimento técnico e no convencimento dos tomadores de decisão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (2007-2011 por municípios)** Nota Técnica. Brasília. 2013.
- GDF/SEDUMA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais**. Brasília. 2006.
- GDF/CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio - PDAD 2013**. Governo do Distrito Federal. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Brasília. 2014.
- GDF/SEGETH - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal. Subsecretaria de Áreas Temáticas. **A Regularização Fundiária e Urbana do Distrito Federal**. Apresentação realizada no Seminário de Regularização Territorial do Distrito Federal. 2015a.
- GDF/SEGETH - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal. **Central de Aprovação de Projetos. Regularização - ARINE**. Apresentação realizada no Seminário de Regularização Territorial do Distrito Federal. 2015b.
- GDF/SEGETH - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal. Companhia de Desenvolvimento Habitacional - CODHAB. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. Apresentação realizada no Seminário de Regularização Territorial do Distrito Federal. 2015c.
- GDF/SEGETH - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal. Subsecretaria de Áreas Temáticas. Diretoria de Regularização Fundiária. **Regulariza Brasília - situação atual da regularização fundiária urbana no DF e novas estratégias**. Documento 1 (versão preliminar). Brasília. 2015d.
- GOUVÊA, Luis Alberto de Campos. **Uma política habitacional de interesse social** in PAVIANI, Aldo (org.) Brasília - gestão urbana: conflitos e cidadania. Editora UnB. Brasília. 1999.
- FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA, EUA. 2011.
- FJP - Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012** / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2015.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais. Informações Territoriais**. Rio de Janeiro. 2010.
- JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. **Gestão Ambiental Urbana: Da Reflexão Global à Ação Local**. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS Universidade de Brasília. Brasília. 2000.
- MALAGUTTI, Cecília Juno. **Loteamentos Clandestinos no DF: Legalização ou Exclusão?** Dissertação de Mestrado. Faculdade de arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília. 1996.

MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Nota de esclarecimento à população sobre remoções de edificações clandestinas**, publicada em 17 de dezembro de 2015 na página web do MPDFT.

Disponível em <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/comunicados-sociedade-menu/8169-esclarecimento-a-populacao-sobre-as-remocoes-de-edificacoes-clandestinas>

MORALES SCHECHINGER, C. **Curar o vacunar, dos políticas en tension: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable**. In: SALAZAR, Clara Eugenia. Irregular: Suelo y Mercado en América Latina. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. pp. 125-157. Mexico D.F. 2012.

MORALES SCHECHINGER, C., SMOLKA, Martim O. **Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad en America Latina**. Documento de trabajo. 2005.

NADALIN, Vanessa Gapriotti, KRAUSE Cleandro e LIMA NETO Vicente Correia. **Distribuição de Aglomerados Subnormais na Rede Urbana e nas Grandes Regiões Brasileiras**. Texto para Discussão nº 2.012. IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasília, dezembro de 2014.

NADALIN, V. G. *et al.* **Caracterização e evolução dos aglomerados subnormais (2000-2010): em busca de um retrato mais preciso da precariedade urbana e habitacional em metrópoles brasileiras**. In: IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013, p. 697-727.

Disponível em: <http://goo.gl/uZWNIG>

OLIVEIRA, Rômulo Andrade. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2008.

ONU-HABITAT (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos). **State of the World's Cities 2010/2011**. Cities for All: Bridging the Urban Divide. London. 2010.

ONU-HABITAT (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos). **Estado de las Ciudades de America Latina y El Caribe 2012**. Brasil. 2012

PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano in PAVIANI, Aldo (org.) A Conquista da Cidade. Universidade de Brasília. Brasília. 1991.

PDOT - **Plano Diretor de Ordenamento Territorial**. Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012.

REYDON, B. P. **Mercado de terras e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos**. Campinas: UNICAMP, 1992. Tese (doutorado).

ROLNIK, Raquel. **Minha Casa Minha Vida: as dificuldades de atender às famílias de menor renda**. Blog da Raquel Rolnik. Publicado em 30/08/2010.

Disponível em <https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/deficit-habitacional/>

SMOLKA, Martim O. Hacia la Prevención de la Informalidad. Apresentação na 14ª edição do Curso Mercados Informais de Solo e Regularização de Assentamentos na América Latina - Instituto Lincoln de Política de Solo. Buenos Aires. Dezembro de 2015.

SMOLKA, Martim O. **¿Ganando terreno? La Prevención de los Asentamientos Irregulares en América Latina**. En: Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB). Análisis Comparado de Lecciones Aprendidas y Nuevos Enfoques Montevideo, Uruguay 14, 15, 16 y 17 de Octubre de 2008.

Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1781660>

SMOLKA, Martim O. **Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução** In: ABRAMO, Pedro. A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.

TAVARES, Jeferson. **Projetos para Brasília: 1927-1957**. Iphan. 2014.

## Comitê Editorial

**LUCIO RENNÓ**  
Presidente

**ANTÔNIO FÚCIO DE MENDONÇA NETO**  
Diretor Administrativo e Financeiro

**BRUNO DE OLIVEIRA CRUZ**  
Diretor de Estudos e Pesquisas  
Socioeconômicas

**BRUNO DE OLIVEIRA CRUZ**  
Diretor de Estudos e Políticas Sociais  
(Respondendo)

**ALDO PAVIANI**  
Diretor de Estudos Urbanos e Ambientais

**Abimael Tavares da Silva**  
Gerente de Apoio Administrativo

**Cleimir Márcio Rodrigues**  
Gerente de Administração de Pessoal

**Cristina Botti de Souza Rossetto**  
Gerente de Demografia, Estatística e  
Geoinformação

**Frederico Bertholini Santos Rodrigues**  
Gerente de Estudos Regional e Metropolitano

**Iraci Peixoto**  
Gerente de Pesquisas Socioeconômicas

**Lidia Cristina Silva Barbosa**  
Gerente de Estudos e Análises Transversais

**Jusçanio Umbelino de Souza**  
Gerente de Contas e Estudos Setoriais

**Larissa Maria Nocko**  
Gerente de Estudos e Análises  
de Promoção Social

**Marcelo Borges de Andrade**  
Gerente de Tecnologia da Informação

**Martinho Bezerra de Paiva**  
Gerente Administrativo e Financeiro

**Mônica Soares Velloso**  
Gerente de Estudos Ambientais

**Sérgio Ulisses Silva Jatobá**  
Gerente de Estudos Urbanos

**Revisão**  
Nilva Rios

**Editoração Eletrônica**  
Maurício Suda

**Companhia de Planejamento  
do Distrito Federal - Codeplan**

Setor de Administração Municipal  
SAM, Bloco H, Setores Complementares  
Ed. Sede Codeplan  
CEP: 70620-080 - Brasília-DF  
Fone: (0xx61) 3342-2222  
[www.codeplan.df.gov.br](http://www.codeplan.df.gov.br)  
[codeplan@codeplan.df.gov.br](mailto:codeplan@codeplan.df.gov.br)



**Secretaria de  
Planejamento,  
Orçamento e Gestão**



**Governo do Distrito Federal**