

Universidade de Brasília

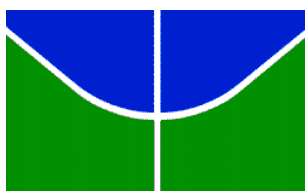
Instituto de Ciência Política

**Condomínios Horizontais Fechados no Distrito  
Federal: análise de suas consequências ao tecido  
socioespacial de Brasília**

Pedro Henrique Queiroz

Brasília – DF

Fevereiro/2023



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

# **Condomínios Horizontais Fechados no Distrito Federal: análise de suas consequências ao tecido socioespacial de Brasília**

Pedro Henrique Queiroz

Monografia apresentada ao Curso de  
Ciência Política, do Instituto de Ciência  
Política, Universidade de Brasília, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Ciência Política sob a  
orientação da professora Christiane  
Machado Coêlho.

Brasília – DF

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todas as amizades que a Universidade de Brasília me deu, todas as oportunidades de crescimento pessoal, profissional e acadêmico. Agradeço ao professor Thiago Aparecido Trindade por me apresentar e me guiar nesse tema incrível que são os Estudos Urbanos. Agradeço à professora Christiane Machado Coêlho pela magnífica orientação e por todo o auxílio e disponibilidade nessa fase tão importante da minha trajetória acadêmica. Agradeço à minha família e minha namorada por todo o apoio e incentivo à minha permanência na Universidade e conclusão do meu Curso de Graduação.

## RESUMO

Os enclaves fortificados são uma realidade concreta no sistema urbano das cidades brasileiras e os Condomínios Horizontais Fechados representam seu tipo residencial, os empreendimentos comerciais de moradia em casas. As configurações urbanas que os enclaves impõem à cidade sustentam uma nova dinâmica habitacional que encontrou terreno fértil no Distrito Federal, tendo em vista sua complexa situação fundiária e sua típica dispersão urbana. Dessa forma, as relações socioeconômicas que se reproduzem a partir da consolidação deste tipo de moradia constituem o objeto de estudo deste Trabalho de Monografia. O estudo busca compreender, dentro do contexto socioespacial do Distrito Federal, o fenômeno da urbanização da Região Centro-Sul do DF a partir da expansão de condomínios murados e seu estabelecimento como padrão de vida, modelo de moradia, ou seja, as questões sociais em torno do status que os enclaves fortificados conferem aos seus usuários. A pesquisa leva em consideração o histórico do desenvolvimento urbano fragmentado no DF, as problemáticas em torno da intrincada questão fundiária da região e as legislações que historicamente organizaram a regularização destes imóveis no DF. Como estes fatores contribuíram e ainda contribuem para o crescimento de condomínios murados no Distrito Federal, e especialmente na Região Centro-Sul, representa problemática central para a presente Monografia.

**Palavras-chave:** Condomínios Horizontais; Enclaves Fortificados; Expansão Urbana.

# Sumário

<b>Introdução</b> .....	6
Definição do objeto de estudo .....	6
Metodologia.....	9
<b>Capítulo 1. Condomínios Horizontais e suas especificidades</b> .....	11
Morfologia dos Enclaves Fortificados.....	11
Estabelecimento do Condomínio Horizontal como modelo e padrão de moradia de classes média-alta e alta.....	18
<b>Capítulo 2. A expansão urbana no Distrito Federal e o avanço dos Condomínios murados na região Centro-Sul</b> .....	25
Desenvolvimento urbano no Distrito Federal .....	25
Expansão Urbana por meio de Condomínios Horizontais Fechados na região Centro-Sul do Distrito Federal.....	28
A questão fundiária e o processo de regularização urbana no DF.....	34
Legislação referente aos loteamentos horizontais no Distrito Federal ...	42
<b>Conclusão</b> .....	48
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	51

# Introdução

## Definição do objeto de estudo

Os estudos urbanos são essenciais para a compreensão dos elementos que estruturam a vida social na cidade, ou seja, a reprodução das dinâmicas sociais que tem na cidade seu local de desenvolvimento. É possível analisar as relações urbanas a partir da mobilidade espacial na cidade, dos impactos que a urbanização traz ao tecido urbano da cidade, das formas como o espaço urbano é utilizado e apropriado por diferentes indivíduos e grupos, da habitação e suas relações com os aspectos socioeconômicos presentes na cidade, da memória e significação coletiva que uma cidade ou partes específicas dela - como bairros, ruas, mercados - carregam consigo, enfim, são várias as abordagens para esse tipo de estudo.

O estudo da cidade real, aquela que é resultado de atuações e atitudes muitas vezes conflitantes entre diversos atores sociais que se convergem por meio do espaço urbano (MALAGUTTI, 1996), é importante pelo fato da cidade ser o chão em que as relações sociais econômicas, de trabalho, culturais, familiares mais cotidianas, mais fundamentais se realizam, se constituem e se remodelam. Compreender o espaço urbano como um ambiente produzido socialmente, fruto de trabalho humano (VILLAÇA, 2012, p.44) amplia os horizontes da pesquisa sobre a cidade, entendê-la como uma construção física e social que acaba por abrigar inúmeras outras relações sociais.

E a cidade de Brasília não fica de fora dessa dinâmica urbana, afinal de contas Brasília é uma cidade que é cheia de contradições, do seu desenvolvimento como cidade moderna e planejada até sua consolidação como cidade amplamente inserida nas lógicas capitalistas de produção social. Segundo Moura e Januzzi (2019, p. 117), desde a construção da Capital Federal, já era evidente as contradições básicas entre uma cidade projetada e planejada por inspirações igualitárias e a escassez de habitação, por exemplo, para os operários que foram protagonistas na construção e concretização da cidade. Nesse sentido, Brasília encaixa-se na lógica de novas cidades planejadas: “vistas como instrumentos de geração de um novo homem numa íntima relação entre ‘sociedade nova, homem novo e cidade totalmente planificada’” (NUNES, 2004, p. 56). Entretanto, sua planificação se tornou exagerada quando Brasília possui aspectos físicos, espaciais, socioeconômicos que afastam e dificultam o relacionamento de ideias, opiniões, pessoas e grupos antagônicos entre si. Refletir, portanto, como a cidade foi

arquitetada e organizada ao longo do tempo, sendo um espaço urbano que dificulta os encontros cotidianos entre as diferentes classes sociais, que não abre a possibilidade, em sua estrutura socioespacial, para que aconteça o confronto entre ideias, grupos e classe sociais.

A cidade que desenvolveu seu tecido urbano historicamente de maneira espalhada e dispersa, que fragmenta as ocupações urbanas em torno de um centro hegemônico, que é o Plano Piloto, potencializa suas características separadoras na explosão de empreendimentos residenciais concretizados em grandes espaços cercados com acesso fortemente controlado. É o fenômeno socioespacial dos Condomínios Horizontais Fechados (CHF) que se desenvolve no Distrito Federal a todo vapor e que encontra na urbanização fragmentada e distanciada um ambiente propício para seu avanço, já que esse tipo de moradia se desenvolve nas periferias e subúrbios das grandes cidades, nas franjas próximas aos centros dos núcleos urbanos. Na visão de Jordão e Holanda, “Os Condomínios horizontais fechados apresentam sistemas de barreiras (físicas, visuais, sociais e psicológicas) que implicam mudanças nos processos relacionais entre arquitetura e sociedade” (JORDÃO; HOLANDA, 2018, p. 81).

Esta Monografia, portanto, se propõe a compreender o fenômeno abrangente que é o crescimento desse tipo de moradia no território do Distrito Federal e como a urbanização, principalmente da Região Administrativa do Jardim Botânico e suas redondezas, avançou por meio da proliferação de CHFs. Desde a década de 1980 é possível observar um aumento na procura por esse padrão de moradia, o que se concretiza no aumento da oferta de condomínios fechados nas cidades brasileiras e um aumento também no tamanho, na magnitude desses empreendimentos comerciais residenciais. Os CHFs se relacionam de maneira direta com o espaço urbano,

“Por serem espaços fechados cujo acesso é controlado privadamente, ainda que tenham um uso coletivo e semipúblico, eles transformam profundamente o caráter do espaço público. Na verdade, criam um espaço que contradiz diretamente os ideais de heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que ajudaram a organizar tanto o espaço público moderno quanto as modernas democracias.” (CALDEIRA, 2000, p. 12).

Os enclaves fortificados, termo geral que tipifica construções urbanas cercadas ou muradas que negam os espaços da cidade, promovem a segregação e a visão de mundo de que os grupos sociais, as coletividades devem viver em espaços homogêneos, isolados da diversidade (CALDEIRA, 2000). Além disso, os condomínios são inseridos nas cidades do Brasil sem consideração aos efeitos sociais que são causados nos espaços urbanos construídos (JORDÃO; HOLANDA, 2018). Sua configuração espacial e seus

requisitos de acesso à sua área constituem relações simbólicas de status e distinção, tendo em vista que a própria presença de enclaves fortificados no espaço da cidade é um fator marcante de diferenciação.

A formulação de práticas distintas e distintivas em torno dos Condomínios Horizontais Fechados é relevante na compreensão da reprodução simbólica que isso gera ao empreendimento residencial como padrão de vida e modelo de habitação. Esse sistema simbólico sustentado pelos CHFs enfatiza também o modelo comercial que é posto em prática, seja na comercialização da terra ou na comercialização de um *lifestyle*. Nesse sentido, os CHFs se estabelecem como um alto padrão residencial, em grande medida voltado às classes mais favorecidas economicamente, como um espaço elitizado.

Na complexidade que Brasília apresenta ao morador, ao visitante e ao pesquisador, é necessário compreender seus aspectos históricos, que se materializam, por exemplo, na setorização extensiva em que a cidade é organizada, na conformação particular de seu espaço público, a qual ilustra a intencionalidade da construção de uma cidade-jardim. Estes e outros elementos juntos formam a cidade de Brasília e o Distrito Federal, exemplos únicos de cidade planejada no Brasil. O espaço urbano, organizado através de setores e que abriga seus moradores em Superquadras Residenciais acaba por oferecer poucas possibilidades de locação para habitantes menos abastados e a preferência pela erradicação, pelo afastamento destas populações se concretiza na criação de cidades-satélites, hoje chamadas de Regiões Administrativas, dependentes socioeconomicamente do centro rico, do Plano Piloto. As periferias no DF se constituem como cidades-dormitório, como o abrigo que a grande massa de mão-de-obra que trabalha no Plano Piloto usa como residência e habitação.

As periferias ocupadas pelos CHFs se desenvolvem de maneira diferente, já que não são fruto de processos de erradicação de invasões, ou de afastamentos forçados pelo Poder Público. Esses empreendimentos residenciais se instalaram na região Centro-Sul do Distrito Federal pelas suas vantagens estratégicas de proximidade ao centro de Brasília, pela sua integração com a natureza e pela relativa abundância de terras na região. Terras estas que são um motivo de disputa, a questão fundiária do DF é historicamente conturbada e, atualmente, a regularização dessas terras junto ao Poder Governamental se constitui como política de habitação. O Governo do Distrito Federal possui a maioria das terras do DF, fruto de desapropriações desde a época da construção da capital e isso acarretou problemas como invasão e ocupação de terras em diversas áreas do estado, inclusive na região estudada pelo trabalho.



Portanto, analisar a urbanização por meio de Condomínios Horizontais Fechados da região Centro-Sul do Distrito Federal constitui objetivo central do texto, já que a região foi historicamente ocupada por loteamentos desse caráter e desde 2004, o Jardim Botânico - área que concentra a incidência de CHFs na região - se constitui como Região Administrativa, ou seja, região que possui administração própria, institucionalizada e formalizada.

São objetivos específicos da monografia, compreender os CHFs como padrão de moradia e símbolo de status, analisar o cenário da segregação socioespacial na RA do Jardim Botânico e observar o papel do Poder Público na sua relação com os condomínios fechados, no que diz respeito à regularização de parcelamentos de solo, assim como no desenvolvimento mais geral da região Centro-Sul.

No primeiro capítulo, o trabalho busca destrinchar os conceitos e as dinâmicas socioespaciais que permeiam a ideia de enclave fortificado, trazendo em destaque o modelo de condomínio fechado para o centro do debate. Na primeira seção, é traçada uma morfologia do conceito de enclave fortificado, explicando de maneira detalhada os aspectos teóricos e práticos da aplicação dessas edificações no espaço urbano. A segunda seção se dedica exclusivamente à análise da moradia em CHFs como um modelo, um padrão de vida que se torna prática que confere status. São relacionados à teoria urbana dos enclaves fortificados os conceitos de Pierre Bourdieu no entendimento dos condomínios fechados como modelo e estilo de vida.

No segundo capítulo, a pesquisa se volta para o espaço urbano do Distrito Federal e na primeira seção é feita uma recapitulação histórica do desenvolvimento urbano do DF, explicando os aspectos mais gerais da urbanização da região. Na segunda seção, o trabalho explora a expansão urbana ocorrida na região Centro-Sul e como os CHFs contribuíram para o crescimento da região. Na terceira seção, a questão fundiária do DF é esmiuçada, seus antecedentes históricos, os planejamentos territoriais e a prevalência da região na oferta de moradia. A última seção busca trabalhar os impactos que as legislações sobre parcelamento do solo e regularização de loteamentos têm e tiveram na conformação da região Centro-Sul e dos condomínios horizontais.

## **Metodologia**

A metodologia do trabalho consiste na revisão bibliográfica de obras sobre sociologia urbana, segregação socioespacial, enclaves fortificados, condomínios

residenciais fechados e questão fundiária no DF. Além destes temas, uma revisão histórica do desenvolvimento urbano do Distrito Federal também foi levantada, a fim de compreender melhor os aspectos gerais do contexto socioeconômico e urbano da cidade.

A Monografia ainda traz aspectos práticos à pesquisa, como visita e observações participantes em condomínios da Região do Jardim Botânico e do Setor Habitacional Tororó, nos condomínios Quintas do Sol Quadra 4 e no Condomínio Residencial Santa Mônica. Também tive a oportunidade de entrevistar e conversar com alguns moradores da região, buscando compreender seus anseios e sua relação geral com aquele espaço urbano. Os entrevistados foram questionados acerca de suas motivações para ir habitar naquela região, seus costumes diários de convivência e consumo, seus meios de transporte diário, questões que envolvem lazer e diversão, infra-estrutura pública da região, segurança e violência, questões sobre status e privilégios com relação à moradia em condomínios fechados e a problemática acerca da regularização desses imóveis.

# Capítulo 1. Condomínios Horizontais e suas especificidades

## Morfologia dos Enclaves Fortificados

Este capítulo pretende analisar a questão dos condomínios fechados, tendo em vista seus impactos na formação dos espaços urbanos e nas condições de vida na sociedade atual. Partido das definições e de sua historicidade, busco aprofundar esta temática ao longo da Monografia, tendo em vista as particularidades de Brasília.

Enclave fortificado é um conceito sociológico que é fruto das expansões urbanas vivenciadas no século XX e as novas dinâmicas sociais que tem no espaço urbano seu palco principal. Sua relação com a cidade é pautada pelo medo e pela aversão à heterogeneidade social que é própria do espaço urbano, lócus de interação social entre classes, ideias e perspectivas de mundo. Segundo Teresa Caldeira (2000), em sua obra “Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo”, os enclaves fortificados englobam edifícios e estruturas como shopping centers, conjuntos de escritórios, escolas privadas, hospitais e até parques temáticos. Já os condomínios habitacionais fechados se estabelecem como a versão residencial dos enclaves fortificados e sua estrutura se baseia em grandes propriedades privadas de uso coletivo, cercadas por muros, grades, cercas, espaços vazios e estruturas arquitetônicas (CALDEIRA, 2000). Os enclaves fortificados e os condomínios fechados, acabam por determinar novas maneiras de segregação socioespacial na cidade, mudando sua paisagem e desvalorizando os espaços públicos e as interações pertencentes à cidade. O enclave fortificado tem sua estrutura quase que exclusivamente voltada para seu espaço interno e por meio de sua portaria e guarita estabelece o contato com o espaço urbano público, impondo regras de identificação na sua entrada e privilegiando o acesso por meio de veículos motorizados (CALDEIRA, 2000).

Caldeira (2000, p. 265) entende que o condomínio horizontal fechado (CHF) como novo conceito de moradia, apresentado em meados da década de 1990 em São Paulo, relaciona cinco elementos fundamentais, sendo eles a segurança, o isolamento, a homogeneidade social, os equipamentos e os serviços. Os condomínios fechados são vendidos como um mundo à parte, um estilo de vida diferenciado e superior aos estilos de vida urbanos, estruturado de maneira distanciada e segregada da cidade, já que os

condomínios oferecem todo tipo de serviços para escapar dos imprevistos da vida pública na cidade. A sociedade atual, estabelecida em núcleos urbanos densos e heterogêneos origina, a partir da diversidade social, cultural, política e racial que se encontra na configuração urbana das cidades, uma sensação de perigo e ameaça instalada no outro, naquele que é diferente e a resposta para tal problema é a negação total dessa diversidade localizada na cidade (JORDÃO; HOLANDA, 2018, p. 85) O regime criado a partir dessa dinâmica é o da homogeneização social, no qual “aqueles que escolhem habitar esses espaços valorizam viver entre pessoas seletas (ou seja, do mesmo grupo social) e longe das interações indesejadas, movimento, heterogeneidade, perigo e imprevisibilidade das ruas” (CALDEIRA, 2000, p. 259).

Os muros perimetrais dos condomínios são um outro aspecto que impressiona quem está do lado de fora e que marca fortemente a presença de um enclave fortificado no tecido urbano. Segundo Moura (2012, p. 125), os moradores de condomínios fechados consideram os muros externos como um mal necessário devido às questões de violência e segurança na cidade, apesar de os acharem esteticamente feios. A falta de permeabilidade nas ruas adjacentes aos CHFs, a homogeneização da paisagem e a negação da estrutura física da cidade e do entorno próximo ao loteamento são alguns dos aspectos que o cercamento através de muros provoca no espaço urbano em que estão inseridos (JORDÃO; HOLANDA, 2018).

O cercamento de amplas áreas destinadas ao uso residencial, além do investimento e procura por serviços de segurança privada, indicam o distanciamento das dinâmicas tradicionais da cidade. De acordo com Moura, “A disseminação de modelos de enclausuramento de amplos espaços urbanos está diretamente ligada ao aumento do medo da violência e à perda de confiança no poder público como controlador dessa violência” (MOURA, 2012, p. 38). O medo da cidade é um fator propulsor ao desenvolvimento desse tipo de moradia, processo que se torna visível pela grande separação física que é produzida em torno do condomínio. Tal apreensão é característica marcante de uma sociedade que valoriza e prefere transitar em lugares que possuam “barreiras físicas, visuais, sociais e psicológicas, semelhantes aos CHF’s, para a diversão, entretenimento, compras etc., como os shoppings centers, malls, parques temáticos, e clubes. Evita-se a permanência em espaços públicos, principalmente os abertos que promovam a diversidade e o encontro.” (JORDÃO; HOLANDA, 2018, p. 87). Para Caldeira (2000, p. 267), a “segurança total” é condição primordial para que tal conceito de moradia esteja completo, destacando aparelhos de segurança e de controle

como cercas e muros, guardas armados trabalhando 24 horas por dia, portas duplas, circuito fechado de vídeo, entre outros.

Todo esse aparato de segurança é pensado para o combate privado à violência e para a formação de espaços segregados dentro da cidade, em função do “direito de não ser incomodado”. Para Samuel Thomas Jaenisch, esse discurso acerca da segurança e da negação à cidade

“ [...] reifica o medo da violência e coloca a fuga para os condomínios não apenas como uma opção do indivíduo por determinada tipologia residencial, mas como uma necessidade coletiva para se proteger do caos urbano. Caos, que por sua vez, é constantemente associado ao crescimento desordenado das grandes cidades, à falta de planejamento, às migrações campo-cidade, à favelização e uma série de outros processos sociais diretamente associados à presença das classes populares na cidade” (JAENISCH, 2010, p. 3).

Uma grande ferramenta utilizada pelos enclaves fortificados no sentido de conferir segurança aos seus moradores e utilizadores é o controle de acesso ao espaço constituído pelo empreendimento. No caso dos CHFs, esse fator é mais visível e concreto, pela sua acessibilidade por meio do portão de entrada e da guarita, elementos primordiais ao controle de acesso e à filtragem de elementos e perfis que podem adentrar o condomínio. Moura (2012, pp. 78-79) identifica três categorias estabelecidas no sistema de classificação ao solicitar acesso à um condomínio horizontal fechado: moradores, que são em sua maioria proprietários e condôminos, prestadores de serviço, que são a parte menos privilegiada nessa dinâmica e são sujeitos a revistas de corpos, bolsas e veículos, e os visitantes, categoria que inclui parentes e amigos dos moradores. Todo esse ritual de identificação corresponde à promessa de ordem e segurança que os enclaves fortificados trazem aos seus consumidores, ao ponto da identificação e a classificação de todos os que acessam o condomínio se tornar mais importante que os muros na provisão de segurança aos moradores (MOURA, 2006). Portanto, os enclaves fortificados demonstram novas formas de instituir fronteiras entre grupos e classes sociais, tornando explícitas as diferenças como desigualdades, além de transformar seus elementos básicos de isolamento, restrição e vigilância em sinônimos para status (CALDEIRA, 2000, p. 259).

Cristina Patriota de Moura em seu livro “Condomínios no Brasil Central: Expansão urbana e antropologia” (2012) apresenta as variações do estilo de moradia em enclaves fortificados em diferentes países, evidenciando as características específicas dos empreendimentos de CHF que se estabelecem de acordo com peculiaridades socioeconômicas de cada localidade estudada. Por exemplo, as *gated communities*, que

são classificadas em *lifestyle communities*, *prestige communities* ou *security zone communities*, são empreendimentos habitacionais estabelecidos nos subúrbios das cidades estadunidenses direcionados às classes média-alta e alta (MOURA, 2012, p. 34). Se estabelecem como comunidades muradas, grandes propriedades privadas e loteadas de uso coletivo e que utilizam do termo *community* para remeter a ideias e valores que exaltam a “vida associativa, ao bem-estar da família nuclear, ao empreendedorismo individual e à própria manutenção de valores democráticos igualitários” (MOURA, 2010, p. 211).

Nesse sentido, observou-se o surgimento e a expansão do fenômeno da suburbanização, que remete à uma valorização da vida no campo. Tal fenômeno tem a capacidade de mudar a configuração das cidades e das áreas metropolitanas, territórios social e economicamente relevantes para os empreendimentos residenciais como as *gated communities*. A expansão se orienta em pontos focais que possuem baixas densidades populacionais e são espalhados em municípios ao redor de um grande aglomerado urbano de referência, como a cidade de Los Angeles e São Paulo - grandes regiões metropolitanas que abrigam vários pequenos e médios municípios em sua esfera de influência (MOURA, 2012). As *edge cities*, termo cunhado por Joel Garreau, que busca compreender a função desses pontos focais, são “locais onde o automóvel é o meio de transporte quase absoluto, quase não há circulação de pedestres e encontram-se enormes edifícios com escritórios e shopping centers. As pessoas que circulam nessas *edge cities* são, em sua grande maioria, moradores dos *suburbs* às suas voltas [...]” (MOURA, 2012, p. 32). Logo, o subúrbio é viabilizado como alternativa de desenvolvimento urbano visando evitar as complicações provocadas pela cidade industrial, motivadas pelo desenvolvimento de transportes metropolitanos e a oferta de terras a um custo menor (VIANNA, 2005).

Na América Latina, existem exemplos de comunidades muradas, como os *countries* e *barrios cerrados*. Os *countries* se originaram nas décadas de 50 e 60 na Argentina, se estabelecendo como clubes de campo, clubes hípicas, para membros da elite econômica argentina, que passavam finais de semana em chalés ou casas de campo. A partir da década de 1980, “os *countries* deixaram de ser clubes cercados de casas de fim de semana e passaram a ser o único local de residência de seus moradores, que passaram a fazer viagens diárias de casa ao trabalho.” (MOURA, 2012, p. 36). Já os *barrios cerrados* ou *barrios privados* são composições habitacionais mais recentes, que possuem menos equipamentos de lazer, sendo voltados às porções das camadas médias

mais abastadas (MOURA, 2012). Para Moura, “A proliferação dos *countries* e *barrios privados* vem trazer um novo estilo de vida, principalmente para as camadas médias, com valorização do verde, da domesticidade e da homogeneidade vicinal” (MOURA, 2012, p. 36).

Já no caso brasileiro, os condomínios horizontais se desenvolvem nas margens das grandes cidades e franjas urbanas, como no caso dos subúrbios estadunidenses, só que com a diferença de já nascerem cercados por muros e barreiras físicas. De acordo com Caldeira, “Pela primeira vez, algo como o subúrbio americano tornou-se popular entre a elite, e a distância do centro foi resignificada para conferir status em vez de estigma” (CALDEIRA, 2000, p. 260). Esses grandes empreendimentos de imóveis vão motivar a habitação em casas unifamiliares voltadas para o público das classes médias e elites (MOURA, 2012). O desenvolvimento desse novo tipo de moradia encontra no Brasil um quadro socioeconômico diversificado e muitas vezes precário, e um espaço urbano imerso em complexidades históricas, como a ampla urbanização vivida nos anos de 1960 e consolidada na década seguinte e a extensa dinâmica de segregação socioespacial típica de cidades brasileiras. Segundo Moura, os CHFs “não vêm substituir uma ordem urbana pautada pelo pleno exercício da cidadania e pela valorização dos espaços públicos, [...] pois a existência de espaços públicos democráticos está longe de ser a regra histórica nas cidades brasileiras.” (MOURA, 2012, p. 47).

Como analisa Caldeira (2000, p. 261), os condomínios em São Paulo, por exemplo, começaram sua construção no final da década de 70, principalmente em municípios vizinhos à capital paulista, na região oeste da porção metropolitana. Esses primeiros condomínios tiveram grande influência das incorporações de interesse comum (CID) dos subúrbios americanos, mas com a diferença que eram, de maneira regular, murados e de acesso controlado, enquanto que somente 20% dos CIDs nos EUA possuíam tais características, como as *gated communities*. A homogeneidade social se apresenta como um fator marcante ao mesmo tempo que a heterogeneidade das casas construídas é motivo de valorização, já que casas padronizadas eram um aspecto tradicional de habitações para camadas trabalhadoras e eram desvalorizadas pela população em geral. Nas décadas de 80 e 90 o processo de suburbanização de São Paulo ganha força, por exemplo com os empreendimentos de Alphaville, Aldeia da Serra e Tamboré se consolidando como padrão de moradia para as elites, e elementos

estruturantes como as *edge cities* são incorporadas à dinâmica suburbana (CALDEIRA, 2000, pp. 261-263).

Jordão e Holanda (2018, p. 83), por sua vez, elencam três tipos sociais distintos de condomínios horizontais fechados (CHF), sendo eles, (1) os CHFs destinados às populações de classe alta, que dispõem de moradia, áreas de lazer completas, um sistema privado de segurança sofisticado e ostensivo e a facilidade no acesso às mais importantes vias de ligação da cidade, mesmo localizados em áreas distantes e periféricas, (2) os CHFs destinados às populações de classe média, que dispõem de moradia com áreas de lazer como piscina e pistas de caminhada, segurança privada mais modesta e que nem sempre possuem a localização mais privilegiada no tecido urbano, e, por fim, (3) os CHFs destinados às populações de baixa renda, que dispõem de moradias padronizadas, playground como área de lazer e estão instalados nas áreas periféricas de localização menos privilegiada.

É interessante destacar que há algumas diferenças na dinâmica e na vivência entre os loteamentos das classes mais altas e mais baixas, já que no primeiro caso, os problemas relacionados ao deslocamento, à ausência de infra-estrutura e de serviços urbanos não implicam em prejuízos, já que a mobilidade é feita a partir de transporte individual motorizado, a classe mais favorecida economicamente participa mais ativamente nas decisões políticas, investimentos públicos e privados em serviços e estrutura são atraídos com maior facilidade. Por outro lado, os condomínios destinados aos estratos de menor poder aquisitivo a distância e o deslocamento, que é exercido por meio de transporte público coletivo, além da carência em infra-estrutura básica e serviços urbanos se colocam como empecilhos à própria reprodução social na dinâmica familiar interna inseridos nesse tipo de moradia (VIANNA, 2005, p. 11). Para Caldeira,

“O novo padrão de segregação urbana baseado na de enclaves fortificados representa o lado complementar da privatização da segurança e transformação das concepções do público. Embora a segregação tenha sido sempre uma característica das cidades, os instrumentos e regras que produzem mudaram consideravelmente ao longo do tempo. Obviamente, eles também mudam de cidade para cidade, conferindo a cada uma sua identidade particular.” (CALDEIRA, 2000, p. 11)

O espaço urbano, como local que abriga a cidade e a produção da vida social, consiste também “[...] em um produto social decorrente de uma série de ações que se sucederam ao longo dos anos. Estas ações foram e são concebidas por determinados agentes, responsáveis por produzir e consumir o espaço urbano conforme seus interesses [...]” (SILVA, 2022, p. 50). Tal dinâmica de produção socioespacial que ocorre nas



ciudades é carregada de relações desiguais e segregatórias, as quais derivam da conformação socioeconômica as quais as sociedades contemporâneas estão fortemente inseridas. Proprietários fundiários, proprietários dos meios de produção, o mercado imobiliário, o Estado e os grupos sociais excluídos formam os agentes sociais que modelam e produzem o espaço urbano. No que tange a habitação, o mercado imobiliário, relacionado aos proprietários fundiários, é dominante nessa produção específica do espaço urbano (SILVA, 2022, p. 53).

Nesse sentido, partindo da premissa de que o espaço urbano é socialmente produzido, é necessário que haja uma conexão prática com os múltiplos fatores que causam o cenário de segregação e desigualdade econômica, social, cultural, racial na análise sobre aspectos do espaço urbano, principalmente nas cidades brasileiras. De acordo com Flávio Villaça, *“nenhum aspectos do espaço urbano poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias”* (VILLAÇA, 2011, p. 37, grifo do autor).

Para Silva (2022, p. 47), a própria dinâmica da segregação socioespacial produz modelos físicos e espaciais como os condomínios horizontais fechados, os quais podem ser destinados à moradia de estratos altos e médios da população. Se a realidade urbana é orientada pelos aspectos socioeconômicos, os espaços urbanos produzidos são fundamentados segundo as dinâmicas econômicas e sociais prevalecentes na sociedade. Dessa forma, as populações de classes mais elevadas possuem a escolha, a possibilidade de habitar, consumir e transitar nos espaços que são mais atrativos para elas. Silva entende que “Os padrões espaciais de distribuição residencial são modificados continuamente ao longo dos anos e de acordo com os desejos da classe dominante e do mercado imobiliário, braço do mercado de capitais” (SILVA, 2016, p. 36). Caldeira (2000, p. 214-215) vai mais além e identifica que as elites começaram a se separar dos pobres e da prematura concentração populacional do centro da cidade, num temor aos seus estilos e condições de vida, processo que em São Paulo se iniciou no começo do século XX. Deslocando-se para regiões mais afastadas e menos densamente povoadas, as elites modelaram seus primeiros empreendimentos imobiliários, como por exemplo o bairro de Higienópolis e de Campos Elíseos e a região da Avenida Paulista. Apesar dessas regiões não se organizarem a partir de CHFs, elas constam como um exemplo de um processo histórico de autosegregação de classes mais abastadas.

A dinâmica vista no Distrito Federal se desenvolveu de maneira um pouco diferente, já que o centro socioeconômico da cidade já foi concebido como um espaço das classes dominantes e as classes mais pobres, desde o início da capital foram sendo assentadas nas periferias de Brasília. É possível identificar, entretanto, bairros e regiões administrativas que ao longo do tempo foram se constituindo a partir dessa fuga das classes alta e média do Plano Piloto, tanto pelo fator de escassez na oferta de moradia e no afastamento de regiões consideradas de menor valor. Observa-se os exemplos do Park Way, do Sudoeste/Noroeste, de Águas Claras e do Jardim Botânico como regiões que se tornaram novos centros para habitação da classe média/alta no DF.

Os condomínios horizontais fechados como estilo de moradia contribuem fortemente para o isolamento e autosegregação de seus moradores, tendo em vista todos os aparatos físicos e de segurança que funcionam em torno desse tipo de empreendimento imobiliário, além de se constituir cada vez mais num modelo residencial que “[...] assumiu, portanto, a robusta característica de segregação social, acirrando as contradições sociais e a fragmentação da malha urbana” (FREITAS, 2013, p. 48). Para Silva (2022, p. 65) a dinâmica da autosegregação acontece quando a classe alta opta por constituir suas moradias juntamente com pessoas da mesma classe social, em espaços residenciais fechados que possuem esquemas refinados de segurança e infraestrutura de lazer e convivência própria.

Nesta seção pudemos compreender o fenômeno socioespacial dos enclaves, e de maneira mais específica, os aspectos físicos, socioeconômicos e segregatórios que envolvem os condomínios horizontais fechados no tecido urbano das cidades. Características marcantes como os muros perimetrais, a segurança privada intensiva, a fragmentação do espaço urbano adjacente e a predominância de acesso motorizado ao espaço configuram a domesticação que tais empreendimentos comerciais residenciais impõem ao ambiente urbano e ao espaço público que estão inseridos. Na próxima seção, procuro aprofundar mais as questões que envolvem a exaltação de um status social, de um modelo de moradia que os CHFs representam na sociedade.

## **Estabelecimento do Condomínio Horizontal como modelo e padrão de moradia de classes média-alta e alta**

Os enclaves fortificados transmitem status. Seja em relação à moradia, ao lazer, ao trabalho, um espaço urbano configurado a partir de estruturas fortificadas traduz uma dinâmica de status social às pessoas que podem ter acesso a tal espaço. O enclave fortificado atua como um símbolo que constrói diferenças sociais e as afirma, por meio do distanciamento e do isolamento daqueles que têm garantida sua entrada. Segundo Caldeira (2000, p. 259), sua mera presença no espaço pode ser compreendida como uma afirmação de diferenciação social e o uso desses meios literais, físicos e simbólicos de separação levam suas características marcantes de enclausuramento, isolamento, restrição e vigilância a conferirem status para quem se aproveita e utiliza de tais artifícios. Imóveis quando utilizados com propósito comercial, ou seja, a terra-mercadoria, se tornam instrumentos de discriminação socioeconômica, movimento o qual motiva o aumento de desigualdades socioespaciais (PAVIANI, 2010).

Inseridos num espaço urbano já altamente segregado, como é o caso das cidades brasileiras e também do cenário urbano visto no Distrito Federal, os CHFs transformam profundamente o caráter do espaço público. Constituem-se de espaços privados e fechados, de acesso controlado, características que acabam atraindo aquelas pessoas que temem a heterogeneidade socioeconômica da cidade. Como foi visto na seção anterior, os enclaves fortificados, por meio de cercas, policiamento e distanciamento, promovem um novo tipo de espaço público fragmentado, planejado em torno de separações fixas e de uma segurança elaborada, meio no qual a desigualdade é um fator estruturante, decisivo (CALDEIRA, 2000, p. 12). Para Caldeira, “O novo meio urbano reforça e valoriza desigualdades e separações e é, portanto, um espaço público não-democrático e não-moderno” (CALDEIRA, 2000, p. 12). Nesse sentido, é destacado o status da residência fortificada e afastada, numa espécie de ilha, na qual somente pessoas que se entendem como iguais transitam e habitam.

O entendimento acerca do conceito de espaço social, de distinção e de poder simbólico podem auxiliar na compreensão da ascensão dos CHFs como padrão de moradia e de estilo de vida, e esses conceitos podem ser observados nas obras de Pierre Bourdieu (1996, 2004). Para o autor (1996, p. 19), o espaço social é moldado de certa maneira que os agentes sociais e seus grupos respectivos, são ordenados de acordo com suas posições conforme seu capital econômico e seu capital cultural, sendo esses dois princípios de diferenciação. Este espaço, portanto, se manifesta num espaço de tomadas de posição, definido a partir de um *habitus*, que é “esse princípio gerador e unificador

que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco” (BOURDIEU, 1996, pp. 21-22).

Tais categorias sociais de percepção inseridas no espaço social, são marcadas pelos *habitus*, os quais motivam práticas distintas e distintivas, operam ideais de distinção e funcionam como esquemas classificatórios. Para Bourdieu, “O espaço social e as diferenças que nele se desenham 'espontaneamente' tendem a funcionar simbolicamente como *espaço dos estilos de vida* ou como conjunto de *stande*, isto é, de grupos caracterizados por estilos de vida diferentes” (BOURDIEU, 2004, p. 144, grifo do autor). A partir daí, as diferenças mais práticas entre os indivíduos pertencentes ao grande espaço social são capturadas por meio das categorias sociais de percepção, que transformam as diferenças práticas em diferenças simbólicas, construindo uma linguagem (BOURDIEU, 1996). Segundo Bourdieu,

“As diferenças associadas a posições diferentes, isto é, os bens, as práticas e sobretudo as maneiras, funcionam, em cada sociedade, como as diferenças constitutivas de sistemas simbólicos, como o conjunto de fonemas de uma língua ou o conjunto de traços distintivos e separações diferenciais constitutivas de um sistema mítico, isto é, como signos distintivos.” (BOURDIEU, 1996, p. 22).

Os indivíduos são possuidores de um capital econômico e um capital cultural que delimita seus lugares no espaço social, suas posições e seus gostos. A própria ideia de existir num espaço pressupõe um grau de diferenciação, isto é, alguma maneira de destaque, no sentido de diferir dos demais. A distinção, por sua vez, “é a diferença inscrita na própria estrutura do espaço social quando percebida segundo as categorias apropriadas a essa estrutura” (BOURDIEU, 2004, p. 144). As práticas e propriedades que marcam a distinção, num determinado conjunto de posições sociais, estão atreladas por uma dinâmica de semelhança, que pode ser identificada por meio de atividades diversas - práticas de esportes como tênis, automobilismo, hipismo ou de instrumentos como o piano - ou de bens e posses - mansões, fazendas, obras de arte, carros (BOURDIEU, 1996, p. 18). Ou seja, os semelhantes, aqueles que possuem capitais econômicos e culturais parecidos e estão colocados em proximidade no espaço social, se reconhecem como iguais por meio de uma identificação a partir de gostos e práticas sociais similares, ao mesmo tempo que estabelecem dinâmicas distintivas.

Na proposta levantada pela pesquisa, o fato de se morar num condomínio horizontal fechado constitui-se duplamente como prática - estabelecer moradia num local distante, isolado e de acesso controlado - e propriedade - a casa própria como um bem material, uma posse -, ambas como fatores de distinção no espaço social. Na visão

de Freitas, “A busca pelo diferencial parece revelar o interesse em compor uma nova classe social, surgida à imagem das classes mais altas da sociedade, possuidoras de imóvel próprio e com a possibilidade de edificação diferenciada das demais oferecidas no centro urbano.” (FREITAS, 2013, p. 48). Aqui podemos observar a influência tanto do capital econômico, por meio da posse de bens, do grande investimento que é adquirir uma casa num CHF, quanto do capital cultural, por exemplo, visto em anúncios comerciais deste tipo de empreendimento imobiliário que visam construir um ideário de modelo de estilo de vida em torno da moradia em condomínios horizontais e da representação da cidade relacionada ao perigo, ao medo e à violência. Segundo Caldeira, “A moradia e o status social são obviamente associados e em várias sociedades a residência é uma forma de as pessoas se afirmarem publicamente. Em consequência, a construção ou aquisição de uma casa é um dos projetos mais importantes que as pessoas irão realizar.” (CALDEIRA, 2000, p. 264).

É possível observar a formação de um sistema simbólico que funciona acerca da consolidação do condomínio horizontal fechado como um modelo de moradia e de estilo de vida. De acordo com Caldeira (2000, p. 264), dentre as diferentes classes sociais e culturais, o domicílio consolida sistemas simbólicos relevantes, além de estruturar sensibilidade individuais. Um sistema simbólico atua como ferramenta de conhecimento e comunicação, que exerce um poder simbólico a partir de sua estruturação. O poder simbólico, por sua vez, é constituído por várias transformações de outras formas de poder, de outros capitais em capital/poder simbólico e tem a capacidade de produção da realidade, de visões de mundo e de ações sobre o mundo (BOURDIEU, 2004). Bourdieu (2004, p. 144), afirma que o mundo social acessa o regime do sistema simbólico, o qual se organiza através da diferença e que é esquematizado em distinção significativa. Um fator marcante que exemplifica este entendimento é a questão do rígido controle de acesso ao espaço dos condomínios, processo que representa, para Moura (2012, p. 81), um ritual de identificação o qual possui dupla intenção, sendo a primeira, diferenciar o mundo de dentro do CHF do mundo de fora, da cidade, e a segunda, para estabelecer diferenças internas, entre quem reside no condomínio, quem trabalha no condomínio e quem visita o espaço.

Dessa forma, os CHFs pretendem se organizar internamente através da instituição de diferenças e também pretende se diferenciar do mundo de fora, a partir de sua fortificação e da própria distinção sustentada pelo grande capital econômico envolvido no empreendimento geral - alto investimento para aquisição de um imóvel,

casas grandiosas, contratação de segurança privada - e pela produção de um capital simbólico em torno dos privilégios oferecidos - segurança, qualidade de vida, status, homogeneização social - na moradia em condomínios horizontais fechados. Para Moura, “[...] viver entre muros pode ser mais um reflexo da vontade de aparecer do que da vontade de se esconder” (MOURA, 2012, p. 130).

O estabelecimento de fronteiras muito bem demarcadas promove uma dinâmica de hierarquização do espaço urbano, baseado em características socioeconômicas e que explicita as diferenças em forma de desigualdade. Caldeira (2000, p. 265) entende que a visão que proporciona mais status é a visão da residência enclausurada, fortificada, traçada de inúmeras maneiras como um ambiente que possui segurança, equipamentos, serviços e pessoas que se percebem como iguais. E a proposta dos empreendimentos busca a todo momento garantir a distinção tanto para o espaço em que o CHF está inserido, quanto para o morador que compra a ideia e apoia tal modelo de diferenciação social. Seja pelo distanciamento assegurado pelas barreiras físicas, pelo controle de acesso ao espaço que privilegia o transporte particular motorizado, pelo luxo e grandiosidade de casas, jardins e veículos dos moradores. Segundo Freitas, no caso específico do DF, morar num condomínio horizontal “[...] propicia aos seus moradores a possibilidade de reprodução de feições tidas como desejáveis das áreas mais nobres do Distrito Federal, como o Lago Sul, Lago Norte e Setor de Mansões Park Way, o que os aproximaria de um status superior” (FREITAS, 2013, p. 50). Aqui verifica-se a dinâmica levantada por Bourdieu (2004, p. 145), que entende que o capital simbólico se coaduna no próprio capital simbólico, pois o autor observa que as relações de força mais objetivas se reproduzem a partir das dinâmicas de força simbólicas, garantindo a continuação dessas forças.

Ao mesmo tempo que os CHFs produzem uma dinâmica de forças simbólica por meio de sua disposição no espaço e no isolamento físico em relação à cidade, seu capital simbólico ganha volume a partir do aspecto de vitrine que os empreendimentos imobiliários possuem na mídia e no imaginário que é criado sobre os enclaves. Segundo Moura (2012, p. 115), a característica de vitrine dos CHFs se desenvolve com a grande visibilidade que esse tipo de moradia possui na cidade, a partir de *outdoors*, revistas de decoração e propagandas televisivas em horário nobre, as quais exaltam as edificações, os espaços livres, o verde de parques e gramados e as famílias felizes brincando e se divertindo ao ar livre dentro de suas casas.

Para a autora, “Se os muros definem, em certa medida, os condomínios horizontais, o espaço urbano planejado que se encontra dentro do muro perimetral se distingue do espaço urbano do restante da cidade justamente pela ausência de muros e pela visibilidade dos vizinhos uns em relação aos outros.” (MOURA, 2012, p. 116). Se compararmos o espaço urbano do condomínio Quintas do Sol quadra 4, localizado na Região Administrativa do Jardim Botânico, onde várias casas não possuem muros frontais, ou se possuem são baixos e sem dispositivos de segurança como arames e cercas elétricas, como as casas localizadas na região da W3 Sul possuem, que é uma região aberta, sem controle de acesso e com boa oferta de transporte público. É possível observar essa mesma contraposição em casas de áreas nobres como Lago Sul ou Lago Norte, que em grande maioria, possuem os mesmos dispositivos de segurança das residências da W3 Sul, mesmo com menor oferta de transporte público, em comparação com as casas do Residencial Santa Mônica, localizado no Setor Habitacional do Tororó, as quais não possuem portão, cercas e muros frontais.

Tal contraste entre condomínios horizontais fechados e bairros abertos é evidente e também foi um fator observado por Moura (2012) em sua pesquisa de campo na cidade de Goiânia. A autora (2012, p. 127) observa ainda, que os moradores de CHF não sentem que estão ocultos ou velados por de trás dos muros, mas de maneira inversa, em que os muros dão condições à sua livre expressão, sua liberdade. O cercamento voluntário pretendido pelos moradores dos condomínios tem sua justificativa principal na garantia de segurança, frente à cidade violenta e perigosa. Entretanto, existe também uma justificativa acessória, que é a da liberdade, a qual vem acompanhada do discurso da segurança, já que os moradores sentem que sua liberdade também está garantida pelos muros, guaritas e segurança privada fornecida pelo condomínio.

Dessa forma, os enclaves fortificados e, por conseguinte os condomínios horizontais fechados, desenvolvem uma produção de espaços de elite, tendo em vista tanto os fatores comerciais envolvidos nos empreendimentos residenciais, como nos comerciais e de serviço - como shoppings centers e complexos de salas e escritórios ou complexos de saúde, respectivamente - como fatores sociais ligados à formação simbólica em torno dessa espécie de ocupação do espaço da cidade. A reprodução deste estilo também é garantida no processo, já que, por exemplo, o modelo residencial de condomínio horizontal fechado é, aos poucos, implementado para grupos de renda menos favorecidos no Brasil, além do importante poder midiático que esse tipo de

empreendimento possui, expresso em propagandas e comerciais de televisão e de internet e em campanhas de lançamentos de novos condomínios.



# **Capítulo 2. A expansão urbana no Distrito Federal e o avanço dos Condomínios murados na região Centro-Sul**

## **Desenvolvimento urbano no Distrito Federal**

A situação socioespacial do Distrito Federal (DF) é peculiar, desde sua construção em 1960 e seu desenvolvimento urbano ao longo das décadas, é marcada por várias dinâmicas sociais que desembocaram numa grave segregação urbana. Tais dinâmicas e suas peculiaridades são fortemente atreladas ao poder do Estado e aos governos que comandaram a máquina pública no DF. O projeto urbanístico de Lúcio Costa previa uma interação e convívio cotidiano entre classes sociais distintas no território de Brasília, mas a partir de sua construção, tal ideal foi substituído pela segregação espacial e pelo distanciamento de pessoas e de ideias. E de fato, Brasília é uma cidade única dentro do contexto urbano brasileiro, já que possui espaços metodicamente pensados a partir de funções e usos, foi inserida num grande espaço aberto e que não enfrentou nenhuma barreira social à implementação de suas ideias e paradigmas.

O projeto de Lúcio Costa desperta um poder de sedução que é explicado pela grande estratificação social imposta ao espaço urbano da cidade, que privilegia certos grupos sociais em termos de qualidade de vida, mas que impõe uma dinâmica de controle social para grupos marginalizados na sociedade. Brasília surge como o estabelecimento de projetos políticos e projetos individuais, dentro de um grande projeto nacional, mas inserida em uma sociedade já consolidada. Não há história do lugar, fator que aliado ao projeto urbanístico, mais afasta as pessoas que aproxima-as e a esfera individual/familiar é mais valorizada que a esfera comunitária (NUNES, 2004). Além desses aspectos, Brasília foi constituída de modo a negar a existência do espaço público da rua, da esquina, desse espaço público heterogêneo, ao mesmo tempo que exalta grandes espaços abertos, vazios contínuos entre repetidos edifícios esculturais e em teoria, a cidade que surge a partir dessas configurações seria uma cidade totalmente pública (HOLSTON, 1993).

Segundo Nunes (2004, p. 61) a cidade foi concebida num período de predomínio estatal no comando da sociedade brasileira. A cidade pensada a partir de um ideal modernista, coletivo e “acolhedor” em seu Plano Diretor, acaba por delimitar e restringir as relações cidadinas que o espaço urbano proporciona e estimula, além de produzir uma nova abordagem acerca de espaços públicos e espaços privados em sua composição. “A cidade modernista apresenta, assim, um novo tipo de domínio público” (HOLSTON, 1993, p. 141), uma concepção de cidade que exclui a propriedade privada como base da ordem urbana, a partir da arquitetura e da organização do espaço que trabalharia pelo igualitarismo e na produção de uma nova ordem política comunitária (Ibid., 1993). Esse urbanismo modernista baseado na racionalidade fragmentadora, fruto de uma ideologia e de uma estratégia de classe, aumenta as segregações no protagonismo da separação funcional das atividades no espaço urbano (TONUCCI FILHO, 2021).

As estruturas urbanas, por exemplo, das Superquadras de Brasília se configuram em edifícios isolados e desagregados imersos em um espaço livre “ilimitado”. De acordo com Holanda (2020, p. 7), Brasília é a segunda cidade mais dispersa do mundo. São várias as contradições que saltam dessa nova ordem urbana inaugurada pelo urbanismo modernista em Brasília. A maior delas é a inversão das estruturas arquitetônicas que configuram as figuras, vazios (ruas) e os fundos, sólidos (edifícios), na qual uma cidade pré-industrial possui a predominância de sólidos, espaços privados, frente aos vazios das ruas, do espaço público e em Brasília essa lógica é invertida, já que há a predominância de vazios com sólidos espaçados entre si. Ao comparar Brasília com a cidade de Ouro Preto/MG, James Holston ilustra de maneira objetiva as mudanças de paradigmas colocadas pela nova cidade modernista. Segundo o autor, “a cidade modernista é concebida como a antítese tanto desse modo de representação quanto da ordem política que este pretende representar [...] Na cidade modernista, vastas áreas de espaço contínuo *sem interrupção* formam o fundo perceptual, contra o qual os sólidos dos edifícios emergem como figuras esculturais” (HOLSTON, 1993, p. 138-139, grifo do autor).

A setorização exagerada do tecido urbano, os grandes vazios urbanos que não são utilizados ou habitados, a dominação do transporte particular motorizado na mobilidade urbana da capital e a distância média de 25km do centro da cidade às residências da população de renda inferior contribuem cotidianamente de forma ativa para a segregação e exclusão do trabalhador, do estudante, das populações periféricas desse circuito urbano brasiliense (HOLANDA, 2020). Nunes (2004, pp. 90-91) explica

que a cidade privilegia as individualidades, a partir do trabalho, e que Brasília em seu espírito é uma cidade capitalista, sendo suas relações sociais reguladas pelo dinheiro e por uma rígida estrutura social.

O desenvolvimento urbano do Distrito Federal, dessa forma, foi marcado por expansões urbanas polinucleadas, ou seja, uma urbanização dispersa, não integrada e que acabou por separar as as periferias urbanas entre si e em relação ao centro socioeconômico do Plano Piloto. A implementação da expansão urbana da capital federal, que se desenvolveria a partir de cidades-satélites em torno da cidade-mãe quando Brasília atingisse seu contingente populacional máximo, estava prevista em seu Plano Diretor (COSTA, 1991). Entretanto, de acordo com Pescatori et al (2020, p. 200), as cidades-satélites não foram criadas para serem independentes frente ao Plano Piloto, nem para serem municípios de maneira plena, já que na maioria das RAs não há autonomia em relação a empregos ou serviços. Essa estratégia visava suprir as necessidades habitacionais quando o Plano Piloto fosse totalmente ocupado, mas acarretou na limitação física e logística das cidades e populações que estão situadas fora do centro (Ibid., 2020, p. 199). Este processo evoluiu de maneira contraditória, já que “A primeira cidade-satélite, Taguatinga, foi construída em 1958 antes mesmo da inauguração da capital e da consolidação do Plano Piloto de Costa” (PESCATORI ET AL, 2020, p. 199). As narrativas oficiais da época ressaltam Taguatinga como uma realização oficial do governo, resultando de uma condição especial, a demanda de moradia e a resistência dos moradores da região (DERNTL, 2018).

Os moradores eram os migrantes que, motivados pela busca de uma vida melhor, oferta de emprego e qualidade de vida, vieram para Brasília para ajudar como mão de obra, a construir a nova capital do país. Abrigados em vilas operárias próximas aos canteiros de obras, os trabalhadores foram sendo sistematicamente afastados e suas instalações e acampamentos próximos ao Plano Piloto desativados. Nesse momento surgem as primeiras cidades-satélites - Sobradinho e Gama, além dos núcleos urbanos já existentes de Taguatinga, Brasilândia e Planaltina -, concebidas como locais para abrigar a população de menor renda (GOUVÊA, 1995, pp. 67-68). Segundo Paviani, “Fragmentando a cidade, criando núcleos múltiplos, desencorajam-se pressões populares, estimula-se a ideologia da casa própria, exalta-se a beleza do bairro administrativo, tomba-se o patrimônio arquitetônico, congela-se a imagem das belas formas paisagísticas, erguem-se panteões e signos ideológicos ostentatórios” (PAVIANI, 2010, p. 76). O controle do estoque de terras que o Governo do Distrito

Federal possui, foi pensado originalmente como forma de promover a composição democrática do território, mas acabou por contribuir para o crescimento do modelo de segregação socioespacial que ocorre nas cidades brasileiras, já que coube ao Estado organizar a localização das Regiões Administrativas e cobrir as demandas habitacionais da população, frente às invasões realizadas pelas populações de baixa renda (VIANNA, 2005, p. 21). Para Derntl, “[...] a concepção das cidades-satélites articulou-se a um esforço de direcionar a ocupação dos territórios do Distrito Federal” (DERNTL, 2018, p. 1), o que significa que os planejamentos urbanos e territoriais elaborados ao longo do crescimento populacional da cidade escolheram algumas áreas como prioridade para a expansão urbana.

Segundo Vianna, “Com efeito, a despeito do discurso ‘socializante’ que envolve a criação de Brasília, a segregação espacial está presente desde a origem da cidade, pois para o Plano Piloto não foram pensadas soluções de moradia que pudessem atender as classes populares” (VIANNA, 2005, p. 19). Outro fator importante, de acordo com Paviani (2010, p. 29-30), que agrava a condição da urbanização em Brasília é a falta de uma industrialização que acompanhasse e puxasse tal processo, por exemplo, no incentivo à oferta e demanda de empregos e retenção de capital, o que evidencia que a urbanização extrapola a industrialização. Esse fator pode ser observado nas cidades latino-americanas que, em comparação com áreas mais desenvolvidas na Europa e EUA, não tiveram na indústria consolidada, uma base de recursos, produtividade e motivação para o crescimento urbano.

Nesse sentido, a capital do Brasil amplia seu tecido urbano de maneira descontínua, movimento que se traduz num modelo espacial fragmentado, mal articulado entre si e marcado por grandes vazios urbanos, sempre tendo o Plano Piloto como centro socioeconômico, político e cultural que concentra equipamentos, serviços urbanos e oportunidades de emprego (VIANNA, 2005). Na próxima seção, procuro focalizar o processo histórico de desenvolvimento e expansão dos condomínios horizontais no DF, buscando explicitar alguns paradigmas e contradições dessa dinâmica urbana.

## **Expansão Urbana por meio de Condomínios Horizontais Fechados na região Centro-Sul do Distrito Federal**

O trabalho “O eixo centro-sul de expansão de Brasília: dispersão, vazios e as transformações na paisagem metropolitana - 1984 a 2017”, de Carolina Pescatori e outros, publicado em 2020, identifica cinco eixos de urbanização, pelos quais a expansão urbana do Distrito Federal se desenvolveu. Essa abordagem é constituída a partir de estradas pré-existentes à construção de Brasília. A partir do eixo leste, que abrange a região do Vale São Bartolomeu, Jardim Botânico, Altiplano Leste e São Sebastião, tendo como ponto de ligação com o Plano Piloto a Ponte Juscelino Kubistchek (JK), construída em 2004 (PESCATORI ET AL, 2020, p. 201), está localizado o eixo denominado centro-sul, ao longo da rodovia DF-140, onde há uma grande ocupação urbana, que se baseia em três características:

“1) a ocupação da terra foi majoritariamente irregular; 2) a urbanização se baseou na tipologia de condomínios horizontais fechados para populações de renda média alta e alta, agora interessadas em ocupar territórios antes periféricos, com destaque para as áreas do Jardim Botânico e do Tororó, detalhadas neste trabalho; 3) a ocupação implicou em grandes perdas de áreas de cerrado e de áreas agropastoris, como mostraremos a partir das análises das mudanças da cobertura da terra.” (PESCATORI ET AL, 2020, p. 202)

O eixo centro-sul, por sua vez, segundo Pescatori (2016, p. 282), não foi priorizado nem recomendado para ocupação e uso habitacional no Plano Estrutural de Organização Territorial do DF (PEOT), aprovado em 1978, o qual apontava áreas para novos assentamentos, todas elas localizadas no eixo sudoeste do DF, no sentido das Regiões Administrativas de Taguatinga e de Ceilândia, num processo que estava conectado à propostas governamentais de expansão de malhas de transporte público nessas RAs. Os planejamentos territoriais seguintes seguiram na mesma direção, no incentivo ao assentamento e ocupação urbana das áreas em torno do eixo sudoeste.

Apesar das restrições impostas pelos planos de ocupação e uso do território, a região da bacia do rio São Bartolomeu começa a ser ocupada e loteada na década de 1970, num processo privado de produção do espaço urbano. O primeiro parcelamento urbano sob a forma de condomínio horizontal foi “[...] denominado inicialmente de ‘Country Club Quintas da Alvorada’ e posteriormente chamado de ‘Quintas da Alvorada’, surgiu em 1975, na região do Jardim Botânico de Brasília” (FREITAS, 2013, p. 21). Observa-se a dinâmica levantada anteriormente por Caldeira e Moura, na qual os primeiros CHFs se estabelecem, num primeiro momento, como um espaço destinado à *country clubs* e de casas de fim de semana. Segundo Vianna (2005, p. 21), as terras localizadas nessa região do Distrito Federal tiveram prioridade na formulação deste novo espaço urbano, tendo em vista suas condições topográficas favoráveis à

urbanização e pela distância menor ao Plano Piloto. Na década seguinte, intensifica-se o processo de urbanização do território, que passa por um regime de transformação de terras rurais em terras urbanas (VIANNA, 2005). Instalam-se populações de diferentes categorias de renda ao longo da nova periferia que se desenvolve e que abrange as Regiões Administrativas de São Sebastião e Jardim Botânico, até Sobradinho e Planaltina, dinâmica que altera os planejamentos prévios de expansão urbana para o território.

Essa região, de acordo com Vianna (2005, p. 24), possui algumas vantagens, tanto de localização quanto de ocupação do território. A facilidade de acesso ao núcleo urbano de Brasília, por exemplo, incentivou a valorização dessas terras e o interesse do mercado imobiliário na região. Além disso, fatores como a inexistência, na época, de legislações que regulassem o processo de parcelamento do solo e a transformação do espaço de rural para urbano e a falta de restrições para a ocupação do território em áreas habitacionais contribuíram para os crescimentos populacional e habitacional desordenados da região. E essa ocupação estabelece-se de maneira fortificada, através de condomínios fechados, enclaves cercados, os quais possuem uma dinâmica excludente própria, favorecendo homogeneidades socioeconômicas internas e negando as características do espaço urbano.

A relação entre governo e população constitui fator importante nessa empreitada de expansão e ocupação urbana na região do rio São Bartolomeu, já que o GDF, por meio da Terracap/Novacap, possui o controle de grande parte das terras no DF, ou seja, é o principal detentor de terrenos por todo o território. Tal cenário confirma a visão de Paviani (2010, p. 33), de que o Estado, em torno de suas organizações e instituições, atua como o grande agente mobilizador da urbanização, enquanto que a iniciativa privada, compradores e os moradores dos imóveis são vistos como pacientes nessa dinâmica urbana. Para Vianna, “Essa prerrogativa estatal utilizada também para represar a oferta de terra sobre-valorizou o preço do solo urbano no DF” (VIANNA, 2005, p. 21), dinâmica que beneficia fortemente o mercado imobiliário. A produção e loteamento de condomínios irregulares aconteceu tanto em áreas públicas quanto privadas e nessa dinâmica atores diversos, como grileiros, loteadores, imobiliárias, arrendatários, moradores e também o poder estatal, se beneficiaram da valorização de imóveis (VIANNA, 2005, p. 33).

Dessa forma, há um importante crescimento na ocupação irregular do solo no Distrito Federal e Freitas (2013) elenca alguns dos elementos que desencadearam este

fenômeno, principalmente aquelas ocupações na forma de condomínios horizontais. Em primeiro lugar, a implantação de um sistema viário que conecta diversos pontos do DF, abastecendo os núcleos urbanos de redes de infraestrutura de transportes. Logo após é destacada a escassez de habitação e o cenário dificultado de aquisição de terrenos, provocado pelos preços abusivos praticados na moradia no Plano Piloto, ou seja, escassez do mercado regular e por uma ausência de políticas públicas de habitação voltadas aos estratos médios da sociedade. Isso nos leva ao terceiro elemento, o gradual afastamento das classes médias de áreas mais caras do Plano Piloto, conduzindo-as para a busca por moradia no mercado informal (FREITAS, 2013, pp. 74-76).

O cinturão verde que cerca o Plano Piloto, a Bacia do Paranoá, proporcionava o isolamento do Plano Piloto das cidades-satélites e ocupações adjacentes. De acordo com Freitas (2013, p. 77), foi justamente nessa região que ocupações ilegais de CHFs aconteceram. Área de acesso privilegiado aos bairros do Lago Sul, Lago Norte e Plano Piloto, oferecia, através do mercado informal, preços mais sedutores que os imóveis do mercado formal. A grande demanda habitacional das classes médias não foi suprida pelo GDF e a oferta irregular de terrenos e imóveis tomou a dianteira e embolsou tal demanda (FREITAS, 2013). Foi um crescimento e expansão vertiginosas, tendo em vista que “[...] os parcelamentos irregulares se multiplicaram num ritmo superior à capacidade de fiscalização e controle do Poder Público, o qual buscou, ao longo do tempo, desenvolver soluções de ordem legal para regularizar o problema do crescente surgimento desta modalidade de ocupação no Distrito Federal.” (FREITAS, 2013, p. 81).

A terra na região do eixo centro-sul adquire grande importância econômica nesse processo, já que está sendo cada vez mais integrada ao circuito do mercado imobiliário e os empreendimentos habitacionais, na forma de CHFs, vão ganhando força como moradia de classes médias e altas no DF. Essa manipulação da terra urbana no DF, conforme Paviani (2010, p. 69) destaca, acaba por obedecer àquela lógica capitalista, por exemplo, aplicada aos recursos produtivos e os destinados ao consumo, na compreensão da manipulação como efeito espacial da urbanização nos moldes da produção capitalista. Esta dinâmica promove atividades como a especulação imobiliária, o aparecimento de favelas e segregação dos pobres na cidade, a concentração de equipamentos e serviços urbanos em determinados pontos da cidade, o aumento e distanciamento de novas áreas periféricas da cidade e a limitação da terra à função de mercadoria (PAVIANI, 2010).

Portanto, o processo de urbanização da região leste do DF ocorreu, segundo Vianna (2005, p. 46), pela implantação irregular de terras rurais, adquirindo caráter urbano, ao mercado imobiliário - na maioria das vezes informal - através da comercialização de terrenos dentro de loteamentos. Lancellotti (2022, p. 8), por sua vez, entende que o alto custo das moradias no Plano Piloto e zonas nobres aliada a fuga dos problemas urbanos da cidade consolidada e à benefícios oferecidos, por exemplo, pela localização do Eixo Centro-Sul, como proximidade com a natureza, oferta de espaço livre, segurança e homogeneidade social própria dos condomínios atraíram as classes médias para longe do Plano Piloto. A região se sobressai no estabelecimento desse novo padrão de moradia, já que foi nela em que apresentou-se primariamente o avanço de CHFs para classes de renda média e alta, marcados pela negação do uso público desses espaços. Seu potencial de urbanização e seu grau de ocupação foram ainda mais incentivados pela inauguração, em 2002, da Ponte Juscelino Kubitschek.

A Ponte JK, segundo Pescatori et al (2020, p. 203) a qual aumentou a acessibilidade geral à região em relação ao centro de Brasília, contribuiu para a valorização e atração do Jardim Botânico para a classe média alta, aumentando a demanda por loteamentos na região, quase sempre irregulares. A ocupação urbana em propriedades loteadas foi sendo estimulada, se materializando em condomínios fechados e cercados para o espaço urbano ao redor. Esse processo chama atenção pelo fato de classes mais favorecidas economicamente estarem ocupando e habitando áreas periféricas, que eram consideradas desvalorizadas, distantes do Plano Piloto. A construção de uma via expressa que interliga de maneira facilitada o centro socioeconômico da cidade e a nova periferia em desenvolvimento acarreta mais uma onda de valorização, tanto aos olhos do mercado imobiliário quanto na perspectiva estatal. Dessa forma, “sob a perspectiva de acesso facilitado, associada às supostas inovações apresentadas pelo setor imobiliário, a região da bacia do rio São Bartolomeu - em especial a região do Jardim Botânico - consolida-se e valoriza-se como uma área disputada no mercado imobiliário” (VIANNA, 2011, p. 182). Em 2004, por meio da Lei nº 3.435, foi criada a Região Administrativa do Jardim Botânico. Atualmente, as regiões do Setor Mangueiral, Tororó, Barreiros, Itaipu, São Bartolomeu e Altiplano Leste integram a RA (PDAD, 2022).

A área do Setor Habitacional Tororó (SHT) também passa por esse processo de transformação de suas terras rurais para um espaço urbano, consolidado fortemente por CHFs. A região que, na época de consolidação do Jardim Botânico tanto como região



altamente urbanizada, quanto como Região Administrativa institucionalizada, ainda se encontrava em sua maioria rural, hoje em dia organiza sua ocupação urbana por meio de espaços residenciais fechados, ao longo da rodovia DF-140. A rodovia está em fase de duplicação desde 2021 e representa parte do investimento de 70 milhões de reais advindos do GDF para a região, que ainda contará com novas duplicações de vias e um novo viaduto (SANTA MÔNICA, 2021).

A região do SHT sofreu grande valorização imobiliária motivada pela formalização dos condomínios situados na área, pela crescente oferta de infra-estrutura urbana e por ser uma região ambientalmente privilegiada. Segundo apuração de Mader (2010), a atmosfera bucólica do Tororó, seus horizontes livres e o relevo montanhoso dos vales que rodeiam a região atraiu investidores que apostaram num novo conceito de moradia. Em 2003, um terreno situado no Residencial Santa Mônica era comercializado por cerca de R\$ 45 mil e em 2010 este mesmo lote era vendido por mais de R\$ 360 mil (MADER, 2010). Hoje em dia, de acordo com sites de venda de imóveis, um lote de 1000m<sup>2</sup> está avaliado na faixa de R\$ 450 mil.

Segundo a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios de 2011, a primeira que o Jardim Botânico figurou como Região Administrativa, sua população era de 23.856, com renda per capita média mensal de R\$ 6.330 e uma renda domiciliar média mensal de R\$ 21.680. Com um total de 7.245 domicílios – 100% deles sendo casas-, no Jardim Botânico haviam 5.790 domicílios apenas com contrato de compra e venda e nenhum com escritura definitiva, dado que demonstra a grande ocupação informal no Jardim Botânico. Em relação à condição do domicílio, 5.865, 80% deles estão localizados em terrenos não localizados. 85% dos domicílios do Jardim Botânico, na época, possuíam três quartos ou mais e 86% das casas possuíam área acima de 91m<sup>2</sup>. Com relação à população residente na RA, 69% se identificavam como brancos e 28% se identificavam como pardos. Na análise acerca da escolaridade, apenas 12% da população possuíam Ensino Fundamental Incompleto ou Médio Completo e 47% das pessoas possuíam Ensino Superior Completo (PDAD, 2011).

De acordo com dados do PDAD 2021, o qual entrevistou uma amostra de 1.568 domicílios no Jardim Botânico, separado entre JB - Consolidado e JB - Jardim Mangueiral, considera que a RA XXVII - Jardim Botânico compreende uma área de 29.217,99 hectares e abriga 53.045 habitantes. O estudo também traz dados referentes à regularização de condomínios, sendo 67 em processo de regularização. Existem 21.237 domicílios no Jardim Botânico, sendo 75,9% casas em condomínio, ou seja, existem

16.119 casas condominiais na RA e 15,2% dos domicílios são apartamentos. Em 2021, 56,1% dos domicílios ocupados possuíam regularização do lote, o que demonstra que houve o interesse da regularização dos terrenos da região e que as políticas destinadas a esse objetivo, em certa medida, estão funcionando. Em 2021, a população da região era de 53.045 pessoas, com idade média de 34,6 anos. 63,7% da população acima de 25 anos possuem Ensino Superior Completo e 3,1% possuem apenas Ensino Fundamental Incompleto. Em relação à renda, 19,4% dos domicílios recebem mais de 20 salários mínimos, ou seja, mais de R\$ 22.000, enquanto que 14,6% dos domicílios recebem entre 2 e 5 salários mínimos, entre R\$ 2.200 e R\$ 5.500. A maior porção da população analisada está na faixa entre 10 e 20 salários mínimos, 31,7% dos domicílios recebem entre R\$ 11.000 e R\$ 22.000 (PDAD, 2022).

## **A questão fundiária e o processo de regularização urbana no DF**

O território atual do Distrito Federal é fruto de várias desapropriações em terras e fazendas que estavam inscritas no território do estado de Goiás durante o período de construção de Brasília. Segundo Freitas (2013, p. 60) no ano de 1955, a Fazenda Bananal foi desapropriada, um espaço que hoje em dia compõe o Plano Piloto da capital. Já em 1956, as fazendas Guariroba, Riacho Fundo, Tamanduá, Vicente Pires, Taguatinga, Gama, Papuda, Paranauá, Brejo, Sobradinho, Mestre D'Armas entre outros fazendas menores se tornaram terras pertencentes à União, tendo em vista a construção das áreas principais da capital federal e o estabelecimento legal do território do DF.

Dessa forma, o Estado seria o grande detentor de terras no Distrito Federal e as funções de venda, planejamento e loteamento de terras ficariam a cargo somente do governo. Freitas (2013, p. 61) entende que os elaboradores da mudança da capital federal para Brasília queriam driblar a especulação imobiliária, tendo o exemplo do planejamento e construção da cidade vizinha de Goiânia, a qual experienciou grande dinâmica de especulação imobiliária, principalmente no entorno próximo da cidade. “Para evitar o processo, as terras no Distrito Federal seriam posteriormente desapropriadas e repassadas ao patrimônio da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP.” (FREITAS, 2013, p. 61). Neste momento já se iniciava a questão fundiária no Distrito Federal, a qual se tornaria, mais a frente, um grande

instrumento político-eleitoral nas mãos do GDF e um mercado especulativo próspero para a iniciativa privada do setor imobiliário.

A questão fundiária no DF, portanto, vai englobar temas como desapropriação de terras, regularização e loteamento, políticas públicas de habitação, entre outros. Na década de 1960, o GDF já enfrentava algumas dificuldades na desapropriação de terras, já que instâncias jurídicas federais muitas vezes negavam ao governo a permissão para tal processo e acabou por decidir que registros imobiliários e escrituras efetuadas nos cartórios de Luziânia, Formosa e Planaltina - municípios do estado de Goiás e local de origem de fazendas desapropriadas para o território do DF - eram inválidas (FREITAS, 2013, p. 62). A partir desta decisão, essas terras passariam ao controle da União. De acordo com Brandão,

“São fundamentais os impactos de decisões políticas tomadas em dois momentos históricos de Brasília, os quais impactaram posteriormente a efetividade da política de regularização habitacional dos anos 2000: 1) o processo incompleto de desapropriação das fazendas existentes no interior do quadrilátero do Distrito Federal, no contexto de construção do regime autoritário, a partir de 1964; e 2) o processo pelo qual se deu a autonomia administrativa relativa do Distrito Federal, no contexto de redemocratização e crise fiscal do Estado Brasileiro, no final da década de 1980” (BRANDÃO, 2013, pp. 19-20).

Sob um cenário de grande desentendimento e insegurança jurídica, os cartórios na época foram impedidos de lavrar e registrar escrituras de venda de terras na região, o que freou o processo de regularização e expansão urbana no DF. As terras da região do Planalto Central tinham pouco apelo comercial antes da implantação da capital federal e boa parte destas terras se encontravam abandonadas por seus proprietários ou herdeiros. Dessa forma, a atuação ilegal de grileiros nas áreas rurais de Goiás e do entorno do Distrito Federal foi facilitada e o mercado ilegal de terras pode se desenvolver (FREITAS, 2013, pp. 62-63).

Um elemento central para a ocupação urbana e, posteriormente para os processos de regularização fundiária, na região do eixo centro-sul é a criação, em 1983, de duas Áreas de Proteção Ambiental (APA) no território do Distrito Federal, a primeira do rio São Bartolomeu e a segunda do Rio Descoberto, que tem por objetivo a proteção do potencial hídrico destes mananciais. A APA do São Bartolomeu abrange uma região de 84,1 mil hectares que engloba as RA's de Planaltina, Sobradinho, Paranoá, São Sebastião e Jardim Botânico e a maioria das terras inscritas nesta APA são de propriedade privada, particular (VIANNA, 2005).

Para Vianna (2005, p. 40), a criação da APA do São Bartolomeu acontece pela dispersão da ocupação urbana ilegal da terra, estabelecendo um zoneamento que restringe a constituição de novos núcleos urbanos naquela região e buscando frear o avanço deste processo de urbanização. Entretanto, no final da década de 1980 foram identificados cerca de 28 loteamentos irregulares/ilegais na APA do Rio São Bartolomeu, na forma de condomínios e desmembramentos (VIANNA, 2005, pp. 39-40). Em 1996 foi aprovado, a partir da Lei Federal 9.262, a transferência da administração da APA do São Bartolomeu da União ao GDF, movimento que facilitou a ocupação urbana, irregularmente ou não, destas terras. Mais recentemente, em 2014, foi aprovada a Lei 5.344 que aprova o rezoneamento da APA e dispõe sobre novas normas para parcelamentos rurais e urbanos, licenciamento ambiental e novas zonas de manejo.

O Plano de Ocupação Territorial do DF (POT) de 1985, por exemplo, define a área do Jardim Botânico como Zona Rural (ZRU) e a região entre o Jardim Botânico e o município goiano de Cidade Ocidental, localizada ao longo da via DF-140, como Zona de Ocupação Restrita (ZOR), ou seja, como áreas não prioritárias ao uso urbano (PESCATORI, 2016, p. 284). Entretanto, ao enquadrar o crescimento urbano em uma única direção, como foi colocado em prática com os planejamentos urbanos do DF da década de 1980, áreas nobres situadas no vetor oposto ao vetor priorizado ficam mais sujeitos à ocupação irregular (LANCELLOTTI, 2022, p. 12).

Em seguida ao PEOT/85, foi lançado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT/92), em 1992, o primeiro planejamento urbano a ser avaliado pelo Poder Legislativo do DF e que teve sua motivação de estudo e produção pela premissa constitucional de que todo município com população acima de 20 mil habitantes deve ter um Plano Diretor de organização territorial (MALAGUTTI, 1996). Nesse sentido, o PDOT/92 foi construído com a intenção de consolidar os diferentes entendimentos sobre o avanço territorial e urbano que estava em curso no Distrito Federal e estabilizar as diretrizes dos planos urbanos anteriores - Plano Piloto de Brasília, Plano de Expansão e Organização Territorial do DF (PEOT/DF), Plano de Ocupação Territorial do DF (POT/DF), Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) e Brasília Revisitada. As diretrizes de maior importância do PDOT/92 são:

“[...] integrar o DF com a Região do Entorno e, por extensão, com a Região Geoeconômica; estabelecer as vocações dos espaços, de forma a garantir melhor distribuição para as áreas de habitação e emprego e preservar o meio ambiente; reduzir as grandes

descontinuidades espaciais; promover e desenvolver um sistema de transporte público acessível e não poluidor." (MALAGUTTI, 1996, p. 46)

Além da inserção da agenda do plano diretor na Câmara Legislativa do DF, o PDOT/92 pode ser considerado uma ferramenta de ordenação do território, já que propunha a criação de conselhos e gestões locais de planejamento no âmbito das RAs (FREITAS, 2013). Segundo Lancellotti (2022, p. 12), o PDOT/92 reconhece o cenário irreversível que os condomínios estavam inseridos e que os mesmos se tornaram um elemento chave da configuração espacial dessa nova ocupação urbana no território do DF. Entretanto, uma crítica fundamental feita ao Plano Diretor de 1992 é que não houve sequer tentativa de integração dos loteamentos clandestinos da época à malha urbana da cidade. De acordo com Vianna (2006, p. 41), o PDOT/92 enxerga as ocupações na região leste do DF (APA São Bartolomeu, novo eixo centro-sul) como um eixo secundário de expansão urbana e mantém sua destinação rural.

Ao longo do tempo o PDOT/92 foi sofrendo alterações, principalmente nos zoneamentos previstos e nas ações de regularização de terras, fatores que chamam a atenção para os esforços do Poder Público em encontrar soluções para as questões que envolviam regularização de condomínios irregulares, apesar de não atuar na contenção de novas ocupações (FREITAS, 2013). A grande novidade jurídica implementada pelo PDOT/92 na situação fundiária do DF foi a possibilidade de proprietários particulares exercerem o parcelamento de terras, ação que era exclusiva ao Governo do Distrito Federal (BRANDÃO, 2013).

Em janeiro de 1996 foi aprovada a Lei Federal nº 9.262, a qual transfere a responsabilidade de administração e fiscalização da APA do São Bartolomeu, além de autorizar a desobrigação de licitação para a venda de terras inscritas nessa área de proteção ambiental (BRANDÃO, 2013). A Lei nº 1.149 de 1996, por sua vez, define o rezoneamento da APA do São Bartolomeu, estabelecendo usos urbanos nas áreas ocupadas pelos loteamentos irregulares na região, nas formas das Zonas de Uso Intensivo, fato que facilitou a regularização de vários condomínios irregulares (FREITAS, 2013). Um novo PDOT foi aprovado em 1997 e esta nova proposta de organização territorial já buscava atender as demandas por regularização de áreas públicas ocupadas, segundo Vianna (2005, p. 42), propondo um novo macrozoneamento da região do Rio São Bartolomeu, do Vale do Amanhecer e da Fercal (DF-150) em Zonas Urbanas de Uso Controlado. Pescatori (2016, p. 287), por sua vez, entende que tal zoneamento mais limitante imposto pelo novo PDOT foi ineficaz contra a expansão

urbana e ocupação irregular das terras ao longo do eixo centro-sul. A autora enxerga que houve uma tolerância do poder público com relação à ocupação urbana irregular de áreas rurais ao longo das rodovias DF-001 e DF-140 e na mudança de ordenamento destas áreas para Zonas Urbanas e “Novos Setores Habitacionais e de Regularização” (PESCATORI, 2016, pp. 289-290). Segundo Pescatori,

“Aquele tolerância, somada à posterior incorporação das áreas irregulares como setores de regularização fundiária e expansão urbana, indicaram claramente o alinhamento entre as posturas do Estado como ente de controle e planejamento territorial e empresas e proprietários de terras interessados em ampliar seus negócios e lucros. A lucratividade advinda da transformação de terras rurais em urbanas foi aumentada vertiginosamente depois da chancela governamental, que não apenas apontou estratégias claras de regularização fundiária, mas, muito mais grave, acolheu a definição de um novo vetor de urbanização escolhido e operado pela iniciativa privada, majoritariamente irregular.” (PESCATORI, 2016, p. 290).

Por fim, o PDOT/2009 enfrentou as práticas territoriais mais recentes, num cenário de ocupação mais efetiva do território, o qual se encontra conurbado entre as ocupações formais, irregulares e o entorno próximo do Distrito Federal. O plano inovou, de acordo com Freitas (2013, p. 109), na apresentação da Zona de Contenção Urbana, caracterizada pela baixa densidade habitacional, o que promoveu uma tentativa de barrar a expansão urbana, controlando a ocupação em áreas rurais e ambientais. O plano criou também setores de regularização, encarando o problema das ocupações irregulares, mas falhou na análise das ocupações já existentes, levantando regras baseadas numa baixa densidade máxima para áreas de regularização, o que travou diversos processos de regularização. O PDOT/2009 discorre também sobre a viabilidade da criação de novos parcelamentos com a configuração de condomínio urbanístico, dependendo da regulamentação da questão pelo Poder Executivo Local. De qualquer forma, o que mais chamou atenção na trajetória do PDOT/2009, foi, em primeiro lugar, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, promovida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que identificou 60 dispositivos inconstitucionais na proposta, incluindo a criação de um novo Setor Habitacional. Em segundo lugar, o esquema de corrupção descoberto pela Polícia Federal, em que o GDF subornou os parlamentares, na intenção de incluir emendas parlamentares de interesse do governo no texto original da proposta, oriunda do Executivo (FREITAS, 2013, pp. 108-110).

Como a questão fundiária se relaciona com o fenômeno dos condomínios horizontais fechados no Distrito Federal? Brandão (2013, p. 19) entende que a expansão urbana a partir de CHFs encontrou um contexto peculiar no caso do DF, pelo fato da

estrutura fundiária complexa e delicada do território, tendo em vista a grande oferta de terras, os processos incompletos de desapropriação das fazendas e as legislações ambientais vigentes na região, e pela organização institucional de regularização fundiária que foram colocadas em prática no Distrito Federal. De acordo com Lancellotti, “Em âmbito distrital, a questão do cercamento e da privatização das áreas públicas permanece sem o devido amparo legal, o que perpetua a insegurança jurídica e torna os condomínios horizontais suscetíveis a ações judiciais” (LANCELLOTTI, 2022, p. 25). A regularização fundiária é peça-chave para a situação jurídica incerta que os condomínios e loteamentos enfrentam. A implementação e manutenção dos condomínios, principalmente em áreas de maior vulnerabilidade e de menor renda perpassa pelo acerto da regularização junto ao poder público, tendo em vista que “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 [...]” (JATOBÁ, 2016, p. 23). O entendimento básico sobre regularização fundiária de assentamentos urbanos se encontra no artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, o qual dispõe:

“A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.” (ALMEIDA, 2021, p. 19).

No domínio do Distrito Federal, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) desenvolveu uma Cartilha de Orientações da Regularização Fundiária, documento que “tem por finalidade disponibilizar, aos profissionais, empreendedores e público em geral, os subsídios para elaboração do projeto urbanístico de Regularização de Parcelamento do Solo para fins urbanos no Distrito Federal, independentemente de sua iniciativa pública ou privada” (SEDUH, 2021, p. 2). Ainda de acordo com a Lei nº 11.977/2009 (SEDUH, 2021, p. 2), os atores que têm permissão para realizar regularizações fundiárias são: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios - ou seja, o poder público -, a população moradora dos assentamentos irregulares, cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais e da sociedade civil e entidades civis que objetivam o desenvolvimento urbano ou a regularização fundiária. A legislação abrange de forma bem ampla os agentes que podem empreender um processo de regularização fundiária e inclui muitos atores

coletivos que estão integrados à sociedade civil. A Cartilha também traz uma definição de Regularização Fundiária, que é:

“[...] um processo de transformação de moradias irregulares em moradias legalizadas, com registro no Cartório de Registro de Imóveis e cuja área foi qualificada pela implantação de serviços de água tratada, canalização de esgotos, pavimentação das ruas, iluminação pública, coleta de lixo, limpeza pública e remoção de quaisquer fontes de riscos para os moradores, dentre outros. Além disso, deve ter presente também uma preocupação com o acesso das pessoas a outros serviços públicos, tais como escolas, hospitais, postos de saúde, praças, complexos esportivos e outros aspectos que impliquem melhoria de sua qualidade de vida, integrando a comunidade beneficiada à estrutura da cidade.” (SEDUH, 2021, p. 2).

Brandão (2013, p. 26) sistematiza as “políticas de regularização de condomínios”, como um *modus operandi* de iniciativas elencadas pelo GDF na implementação de etapas formalizadas ao processo de regularização fundiária, sendo elas: o acerto registral, o acerto fundiário, o acerto urbanístico e o acerto ambiental. Estas quatro etapas, para o autor, “[...] separadamente, são necessárias, mas, combinadas, são suficientes para a integralização do processo de regularização dos condomínios horizontais no Distrito Federal.” (BRANDÃO, 2013, p. 26). Essa política de regularização tem como objetivo orientar o processo de regularização de condomínios horizontais fechados que já estão consolidados, ou seja, já possuem um grande número de moradores e que já estão abastecidos de infra-estrutura urbana.

A fase do acerto registral é representada pelo questionamento de quem é o proprietário do imóvel em questão. Significa localizar e notificar o dono do imóvel, identificar sua escritura e resolver quaisquer obstáculos encontrados em disputas pelo domínio daquele terreno. As demandas jurídicas nessa etapa se referem basicamente à posse da terra, se é de posse da União, da Terracap, dos próprios moradores ou se ainda há algum herdeiro envolvido nesta disputa fundiária (BRANDÃO, 2013). A etapa do acerto fundiário se refere à resolução de disputas ou de dúvidas em relação à localização e ao tamanho da fazenda ou da gleba em que o condomínio foi constituído. Brandão (2013, p. 27) observa que boa parte dos imóveis de condomínios irregulares no DF não tem registro individualizado e o registro geral da fazenda em que foi construído o condomínio possui uma localização ou marcação imprecisa do tamanho da terra e esta situação acaba por gerar imbróglis judiciais. É usual a disputa entre moradores e Terracap, moradores, herdeiros e Terracap ou União, principalmente em condomínios instituídos em terra pública grilada. Para Brandão, “Em tese, o acerto fundiário



não precisaria ser separado do acerto registral, mas a especificidade do caso do Distrito Federal - tamanho reduzido e alto valor imobiliário das terras em seu interior - faz com que as questões de demarcação dos limites das terras cumpram um papel fundamental” (BRANDÃO, 2013, p. 28).

O acerto urbanístico, por sua vez, está relacionado à submissão do condomínio irregular a um projeto de adaptação urbanística elaborado por órgão competente do GDF. Já que se tratam de condomínios muitas vezes já consolidados sem organização urbanística prévia, é uma situação pouco flexível, sendo difícil o enquadramento ao que a lei exige. De acordo com Brandão (2013, p. 28), o maior problema nos condomínios do DF é a inexistência de espaço interno para a implantação de equipamentos urbanos públicos, além da adaptação das dimensões das ruas, fatores que na visão do autor torna alguns condomínios irregularizáveis. Por fim, o acerto ambiental se refere “[...] às medidas mitigadoras que deverão estabelecer o cumprimento da legislação ambiental que determina os termos para que a região ocupada possa receber ações reparadoras dos prejuízos ambientais causados pela ocupação desordenada.” (BRANDÃO, 2013, p. 28). Essa etapa é exigida em casos em que o condomínio está situado em Unidades de Preservação Ambiental ou em Áreas de Proteção de Mananciais, situação predominante no território do DF e tal processo ambiental é amplamente exigido (BRANDÃO, 2013).

Nesse sentido, a questão fundiária relacionada às polêmicas que envolvem a regularização dos condomínios horizontais fechados no DF remete para este trabalho às contradições, por exemplo, entre invasão de terra pública e o condomínio como sinônimo de moradia irregular, à visão pública negativa que os condomínios possuem na visão pública e também às questões relacionadas ao crescimento histórico de um mercado imobiliário informal, muitas vezes irregular, de terrenos e casas em condomínios situados na região centro-sul do DF. A informalidade é convertida em comércio imobiliário, com a atividade de grupos e pessoas ligadas à grilagem, as quais aproveitam-se da demanda habitacional crescente no DF, movimentando todo um mercado paralelo de vendas de áreas ocupadas e incentivando a ocupação de novas áreas, além de pressionar o governo em torno da regularização de regiões já consolidadas (JATOBÁ, 2016). Freitas (2013, p. 64-65) observa que o empecilho da demarcação das terras no DF também se constitui como fator importante, já que as demarcações foram feitas sem precisão e alguns registros que foram efetuados por grileiros e posseiros estão sobrepostos a glebas anteriores. A autora afirma que a

combinação deste cenário das demarcações juntamente com a desapropriação inacabada causa inúmeros problemas na regularização de diversas áreas de ocupação, seja nos condomínios horizontais ou em Regiões Administrativas já consolidadas como São Sebastião, Riacho Fundo II e o Paranoá.

Portanto, é possível observar, que existem vários obstáculos à regularização formal de loteamentos e parcelamentos, seja no DF ou em outras cidades brasileiras, pelo fato da vulnerabilidade jurídica em torno da questão das terras no Brasil. Apesar disso, a irregularidade de imóveis e condomínios de classe alta no DF, inseridos em áreas consideradas nobres como a RA do Jardim Botânico ou no Setor Habitacional do Tororó, não parece incomodar os moradores, tendo em vista que há grande provisão de serviços e infra-estrutura no local além de, atualmente, não existir receio de ações de derrubada e despejo ou de uma política de erradicação de invasões nos empreendimentos residenciais construídos tanto em área pública ou área privada irregular nesta região.

## **Legislação referente aos loteamentos horizontais no Distrito Federal**

O entendimento acerca das legislações referentes ao tema fundiário é de grande importância pois estas leis ditam as regras para os procedimentos de parcelamento do solo, de constituição de loteamentos e condomínios e nas interpretações legais que o Poder Público do Distrito Federal produz. Nesse sentido, esta seção buscará compreender os impactos à dinâmica urbana e fundiária que legislações como a Lei Federal nº 6.766/79 (Lei Lehmann), a Lei Complementar nº 710/05, a Lei Federal nº 13.465/17, os Decretos nº 9.310/18 e 39.330/18 e a Proposta de Lei Complementar sobre os Muros e Guaritas em Condomínios Horizontais Fechados no DF, trazem à dinâmica dos CHF.

Em primeiro lugar, a Lei Lehmann (Lei Federal nº 6.766/79) é a legislação que orienta os procedimentos de parcelamento de solo urbano no Brasil. Tal lei estabelece que “[...] o parcelamento - subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação - pode ocorrer por meio do loteamento, no qual há abertura de novas vias e novos logradouros públicos; ou do desmembramento, que não implica abertura de novas vias.” (LANCELLOTTI, 2022, p. 17). É relevante sublinhar que a Lei Federal nº 6.766/79 desenvolveu-se num contexto de urbanização acelerada e de um êxodo rural intenso e

a legislação, na época, buscava complementar a lei anterior, que dispunha apenas sobre relações econômicas de consumo e comercialização da terra e que ignorava critérios de garantia de qualidade urbana (LANCELLOTTI, 2022).

A Lei Lehmann, segundo Freitas (2013, p. 118), surgiu para estabelecer critérios e normas para a produção de loteamentos em zonas urbanas, foi pensada para regular a atividade econômica de parcelamento do solo, na produção de lotes e terrenos dentro do mercado formal. Apesar dessa inspiração, “a legislação foi elaborada de forma que cada parcelamento de solo seria realizado de forma independente, desvinculado dos mecanismos de interligações que existem na construção de uma cidade” (FREITAS, 2013, p. 118), o que pode ter incentivado, nas práticas de parcelamento do solo, a fragmentação dos espaços urbanos da cidade. A autora traz como exemplo o artigo 4º da legislação, que prevê que a porcentagem de áreas públicas não podem ser inferiores à 35% da gleba parcelada, salvo os lotes de destinação industrial. A Lei Federal nº 6.766/79 identifica que o sistema viário, os Espaços de Lazer de Uso Público (ELUP), os Equipamentos Públicos Comunitários (EPC) e os Equipamentos Públicos Urbanos (EPU) são considerados como áreas públicas e o cálculo da oferta de áreas que podem ser destinadas a este uso são definidas pela densidade populacional que será atendida pela gleba parcelada. A questão que aqui se insere, na visão de Freitas (2013, pp. 118-119), é que a regularização de loteamentos irregulares já existentes fica prejudicada, já que muitos destes parcelamentos não dispõem desse percentual de área disponível.

Algumas das críticas à Lei Lehmann consistem na obrigatoriedade de execução das obras exigidas pela legislação antes do registro em cartório do parcelamento, além da definição de que somente em áreas urbanas ou de expansão que o parcelamento urbano poderia ser efetuado, orientação que impossibilita a regularização de loteamentos estabelecidos em área rural através desta lei (FREITAS, 2023, p. 119). Além disso, existe uma grande lacuna nesta legislação, que não prevê a tipologia de condomínio horizontal como modalidade de parcelamento, para além dos loteamentos e desmembramentos (LANCELLOTTI, 2022, p. 21).

A Lei Complementar nº 710 de 2005 é uma lei distrital que é produzida a partir da demanda gerada pela abundância de condomínios fechados no Distrito Federal. Frente à falta de regulamentação jurídica e legislativa para tal tipo de ocupação urbana, a LC nº 710 foi desenvolvida com base na legislação urbanística existente no município de Goiânia, com o objetivo de atender as demandas dos parceladores de terras particulares. Esta legislação, entretanto, se aplica somente em novos parcelamentos de

solo, tendo em vista a exigência anteriormente mencionada da Lei Federal nº 6.766/79, do percentual de área pública a ser disponibilizado pelo empreendimento, o que dificulta no caso de loteamentos já consolidados (FREITAS, 2013).

Dessa forma, nos novos parcelamentos, segundo a LC nº 710/05, “[...] as áreas públicas seriam reservada em área adjacente à via principal de acesso ao condomínio, e seriam excluídas da área murada e, portanto, permaneceriam de acesso público.” (FREITAS, 2013, p. 134). O sistema viário do condomínio, por sua vez, seria considerado de utilização exclusiva dos moradores e os lotes constituintes do parcelamento seriam considerados como frações da grande gleba, seguindo o modelo dos condomínios horizontais (FREITAS, 2013).

A Lei Federal nº 13.465/17, por sua vez, muda os paradigmas do parcelamento de solo no Brasil, altera e suprime dispositivos da Lei Lehmann e insere novas modalidades de loteamento. O marco legal da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), “[...] a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” (BRASIL, 2017), visa a desburocratização e facilitação de procedimentos a partir da autonomia conferida ao tema da regularização de terras.

A nova legislação cria a categoria de loteamento de acesso controlado, cuja regulamentação deve ser discutida e implementada pelos Poderes Públicos locais, além de vetar a proibição de acesso a carros e pessoas identificadas (LANCELLOTTI, 2022). Segundo Custodio (2017, p. 1933), antes da promulgação da Lei nº 13.465/17, a Lei Lehmann se omitia na questão da admissão de legalidade pelos municípios do cercamento de loteamentos, entretanto, baseado na concessão de direito real de uso de terrenos públicos garantida pelo antigo Decreto-Lei nº 271/67, os municípios poderiam desvincular o uso comum destas áreas públicas ocupadas e cercadas e conceder um uso especial ao moradores do loteamento através da concessão de direito real de uso.

Outra inovação da Lei 13.465/17 foi a alteração no Código Civil para admitir a espécie do condomínio de lotes, no qual é permitida a existência de terrenos particulares, exclusivos e áreas privadas de uso coletivo dos condôminos (LANCELLOTTI, 2013). Acerca desta nova modalidade de parcelamento, Custodio compreende que

“A primeira conclusão é que a definição legal de loteamento de acesso controlado não como uma situação jurídica, mas como uma modalidade de loteamento, implica na necessidade de anuência da Prefeitura Municipal, sem a qual aquele será considerado um loteamento fechado,

que — além de inconstitucional — doravante passa a ser uma situação estritamente ilegal.” (CUSTODIO, 2017, p. 1939).

Sem a regulamentação local acerca das construções que abrigariam as guaritas, a sinalização necessária e as formas de identificação de visitantes, o controle de acesso não poderia ser feito. O acesso controlado também lida com questões acerca do cerceamento da liberdade de locomoção, o direito de ir e vir, além das problemáticas que envolvem a identificação ou cadastro forçado de pessoas nas entradas de condomínios horizontais fechados de acesso controlado, que diz respeito a lesão ao princípio da igualdade e aos direitos à intimidade e à vida privada (CUSTODIO, 2017).

No que tange a análise da função e importância dos Decretos, é necessário compreender que esses dispositivos da lei, ou têm o papel de regulamentar a aplicação das Leis Federais em âmbito municipal e distrital ou de implementar normas, orientações e procedimentos. O Decreto Federal nº 9.310/2018 institui as regras gerais para a aplicação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), seus objetivos - como a identificação de núcleos urbanos informais, a ampliação do acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, a garantia do direito social à moradia, entre outros -, seus parâmetros e definições e orientar a aplicabilidade das modalidades da Reurb, que são a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) (BRASIL, 2018).

Tal Decreto ainda dispõe sobre os elementos necessários nos estudos técnico-ambientais das iniciativas da Reurb, detalha algumas condições, obrigações e dispensas relativas ao processo da Reurb e indica os atores sociais que podem fazer a solicitação do procedimento, que são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (diretamente ou por intermédio de entidades da administração pública), cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, os proprietários dos imóveis, loteadores, incorporadores, a Defensoria Pública e o Ministério Público (BRASIL, 2018).

Já o Decreto Distrital nº 39.330 de 2018, regulamenta a modalidade de condomínio de acesso controlado, estabelecendo critérios que dizem respeito ao controle de acesso em loteamentos a serem regularizados. O dispositivo permite a conversão de loteamentos regulares e registrados em cartórios em condomínios de acesso controlado e enfatiza, em seu artigo 2º, que “O controle de acesso não pode impedir o acesso de pedestres ou condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados, independentemente do modo de deslocamento, ao

loteamento de acesso controlado e aos corpos d'água.” (DF, 2018). As definições dos elementos principais da questão, como loteamento, loteamento de acesso controlado, controle de acesso, permeabilidade visual e guarita também são dispostas.

O Decreto também explicita detalhadamente os critérios a serem utilizados na implantação de cercamentos, com altura mínima de 2,5m, permeabilidade visual de 70% e tratamentos paisagísticos, de guaritas, que devem possuir um área máxima de 20m<sup>2</sup>, além da garantia de meios e acessos para a entrada de autoridades públicas no loteamento e de cidadãos identificados. Define ainda que projetos de regularização de loteamentos devem seguir os critérios apresentados no Decreto e que é vedado a exposição de propagandas nos cercamentos, guaritas ou áreas públicas dos loteamentos e a obstrução de vias de passeio para a implementação do controle de acesso (DF, 2018). Na opinião de Lancellotti, “O Decreto é paliativo, na medida em que foi aprovado emergencialmente e sem estudos técnicos suficientes e específicos.” (LANCELLOTTI, 2022, p. 23).

Nesse sentido, está em discussão e elaboração, desde 2019, um Projeto de Lei Complementar (PLC) no objetivo de regulamentar o assunto no DF, mobilizando um diálogo aberto entre Poder Executivo, Poder Legislativo, Organizações da Sociedade Civil e Associações de Moradores. O PLC propõe a classificação dos loteamentos em: loteamento fechado, loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes. O texto ainda prevê uma classificação em torno dos critérios de hierarquia viária e utilização dos lotes, sendo separados em parcelamentos de classificação A - são de uso exclusivamente residencial e só possuem vias locais - e de classificação B, em que “Havendo (I) interferência em vias arteriais, coletoras, de atividades, parque, de circulação, de circulação de vizinhança ou de circulação expressa; (II) lotes destinados a uso diverso do residencial; ou (III) lotes destinados a uso Institucional Equipamento Público (INST-EP)” (LANCELLOTTI, 2022, p. 25). Por fim, o PLC apresenta algumas modificações no tratamento aos muros e guaritas, em relação ao Decreto nº 39.330/18, como a mudança na altura dos cercamentos, passando para 2,7m, no tamanho das guaritas, permitindo aumento para 30m<sup>2</sup> e o máximo de duas guaritas na mesma divisa do loteamento.

Portanto, o entendimento das disposições das legislações pertinentes ao parcelamento do solo e à formulação legal e de registro de condomínios é importante para compreender o avanço dos fenômenos dos loteamentos irregulares, das regularizações de parcelamentos e dos condomínios residenciais também, além da que

forma o Poder Público encara e lida com estas questões socioespaciais. A Lei Federal nº 13.465/2017 moderniza a abordagem legal sobre o tema, na incorporação da modalidade de loteamento de acesso controlado e simplifica o processo de regularização através da Reurb, ao mesmo tempo em que objetiva resguardar prerrogativas e direitos da população, no impedimento de proibição de acesso às áreas dos loteamentos. Apesar disso, a legislação regulamenta a atividade de cercamento dos parcelamentos fechados, o que traz grandes prejuízos ao espaço urbano e principalmente aos espaços públicos da cidade, o qual é fortemente sufocado e dominado pelos CHFs.

# Conclusão

O fenômeno socioespacial dos enclaves fortificados, e especialmente dos Condomínios Horizontais Fechados, é de grande abrangência e atende a diferentes anseios e perspectivas de cidade, sejam aquelas das classes mais altas ou de classes menos favorecidas economicamente. O medo da violência da cidade é fator marcante nesta análise, tendo em vista que a função social que o enclave exerce, a de separação física, principalmente. A aversão ao espaço urbano, à heterogeneidade própria da cidade é uma característica que estrutura as relações dentro dos condomínios fechados, locais onde a homogeneização socioeconômica é determinante.

Além disso, a inserção de um CHF no tecido urbano, como pode ser apreendido, traz diversos danos ao espaço urbano, principalmente aos arredores do empreendimento. O condomínio fechado atua como uma estrutura que impulsiona a fragmentação da cidade e subjuga o espaço público se enclausurando através de muros perimetrais e dispositivos de segurança como cercas e alarmes. Essa grande estrutura espacial, munida de separações e obstáculos físicos aparece como estrutura essencial à auto segregação, à vontade de determinadas classes econômicas de se separarem voluntariamente do resto do espaço público urbano, num movimento que, novamente, objetiva a homogeneização de seus espaços e relações cotidianas.

É possível notar um padrão de vida que se modela através da moradia em condomínios fechados, moldando distinções no espaço social. Habitar num espaço privilegiado, distanciado da dinâmica conturbada da cidade pode ser lido como sinônimo de status social dentre relações cotidianas entre indivíduos. Um fator que agrega nessa análise é o acesso controlado na entrada dos condomínios fechados, uma situação que pode se tornar constrangedora e que também fere os direitos civis de ir e vir.

O planejamento inicial da construção de Brasília não previa uma ocupação urbana na forma dos Condomínios Horizontais Fechados e isso trouxe uma grande incerteza e insegurança quando tal alternativa de moradia foi se consolidando cada vez mais por todo o território do Distrito Federal. A contradição entre o planejamento rígido que implementou e orientou o desenvolvimento da capital e as ocupações informais que vão dando forma e características únicas à região Centro-Sul, por exemplo, ilustra bem o caráter fluído das novas lógicas de ocupação do espaço urbano. O planejamento inicial



estrito de construção e ocupação da cidade de Brasília e, conseqüentemente do DF, que já estava envolvido por várias contradições e desigualdades ganha novos contornos e uma nova característica a partir das múltiplas ocupações irregulares, que tem motivações e objetivos variados. O modelo de ocupação urbana em enclaves fortificados, por meio de condomínios fechados é um modelo predatório, já que delimita quem pode ou não pode acessar espaços determinados e causa uma grande fragmentação dos tecidos urbanos locais.

Alguns resultados apreendidos pela pesquisa e pelas entrevistas realizadas convergem para a predominância na utilização de transporte motorizado individual na locomoção de moradores, em geral sentimentos semelhantes sobre a paisagem da região - acham a paisagem natural da região bonita, acham a paisagem do condomínio bonita, mas não gostam da paisagem urbana da Região - e na visão de que a segurança é a grande vantagem de se morar num Condomínio Horizontal Fechado, ao mesmo tempo em que a logística e a localização se colocam como grandes pontos negativos.

Outras semelhanças na análise das entrevistas correm em torno do consumo, que agora vai se tornando cada vez mais local já que é crescente a oferta desses tipos de serviço na região, o aumento do lazer em casa, que resulta na preferência pela própria casa ou equipamentos do condomínio como lugar destinado a atividades de lazer e a demanda da região por melhorias e implementação de novas infraestruturas de trânsito e de transporte público. Apenas um dos entrevistados não considera que é ótimo morar num condomínio fechado na região do Jardim Botânico/Tororó.

As perspectivas para a ampliação da pesquisa prática e empírica nesse tipo de estudo e também nesse tema são positivas, tendo em vista que é um assunto relevante no debate socioespacial e habitacional. O desafio que aqui se apresenta é a formulação de um problema de pesquisa que abarque temas como, por exemplo, convivência social em condomínios, questões socioeconômicas que permeiam esse tipo de moradia, as visões e entendimentos sobre a problemática da regularização fundiária. São temas mais abrangentes que possibilitam a ampliação do escopo da pesquisa e por conseqüência, das metodologias utilizadas. A atual pesquisa se valeu de cinco entrevistas, já que o tempo de realização foi encurtado pelo contexto em que a universidade se encontra.

Portanto, com o objetivo de ampliar a pesquisa, seria necessário também ampliar a amostra, tanto de entrevistados como de condomínios pesquisados, buscando aprofundar cada vez mais a temática. Uma alternativa possível também seria a introdução de metodologias comparativas na análise, tendo em vista a complexidade de

tipos de condomínios e os diferentes estratos sociais que esse tipo de moradia atende no Distrito Federal.

# Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Marcelo Sigurace de. *Condomínios Urbanísticos no Distrito Federal: Regularização e Impactos Ambientais*. Trabalho de Monografia - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRANDÃO, Igor Dias Marques Ribas. *Por que falha a regularização? Fragilidade institucional e (in)capacidades estatais no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Ed. 34, Edusp, 2000.

COSTA, L. Relatório do Plano Piloto de Brasília. In: GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL et al. (Eds.). *Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: GDF, 1991.

CUSTODIO, Vinícius Monte. *Análise Jurídica do Loteamento de Acesso Controlado e do Condomínio de Lotes na Lei Federal Nº 13.465/2017*. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 4. ISSN 2317-7721, pp. 1930-1952, 2017.

DERNTL, Maria Fernanda. Além do Plano. *A concepção das cidades-satélites de Brasília*. *Arquitextos*, São Paulo, ano 19, n. 221.03, Vitruvius, out. 2018. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/19.221/7150>

FREITAS, Giuliana de. *Células Desconexas: Condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a capital da segregação e do controle social. Uma avaliação da ação governamental na área da habitação*, São Paulo: ANNABLUME, 1995.

HOLANDA, Frederico de. *Inclusão e exclusão em Brasília*. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v.12, 2020.

HOLSTON, James. *Cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

JAENISCH, Samuel Thomas, *Entre cercas, muros e alarmes: sobre o medo da violência urbana e a criação de espaços segregados na cidade*. II Simpósio Internacional Diálogos da Contemporaneidade, 2010.

JATOBÁ, S. *Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal*. Brasília: Codeplan, 2016. (Texto para Discussão, n. 18).

JORDÃO, Larissa Caroline Silva; HOLANDA, Frederico Rosa Borges de. *Os aspectos Sociológicos na configuração imposta pelos enclaves*. 2018.

LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. “*Condomínios horizontais*” do Distrito Federal: consolidação e perspectivas em face da Lei Federal nº 13.465/2017. Textos para Discussão, Brasília, CLDF - Assessoria Legislativa, ano 6, n. 15, setembro 2022.

MADER, Helena. *Expansão luxuosa ao sul do Distrito Federal*. Correio Braziliense, 2010. Disponível em: [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/08/22/interna\\_cidadesd\\_f,209118/expansao-luxuosa-ao-sul-do-distrito-federal.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/08/22/interna_cidadesd_f,209118/expansao-luxuosa-ao-sul-do-distrito-federal.shtml)

MOURA, Cristina Patriota de. *A Fortificação Preventiva e a Urbanidade como perigo*, Série Antropológica Vol. 407, Brasília: DAN/UnB, 2006.

\_\_\_\_\_. *Condomínios e Gated Communities: por uma antropologia das novas composições urbanas*, Anuário Antropológico [Online], v.35 n.2 | 2010.

\_\_\_\_\_. *Condomínios no Brasil Central: Expansão urbana e antropologia*. Brasília: Letras Livres: Editora Universidade de Brasília, 2012.

NUNES, Brasilmar Ferreira. *Brasília: a fantasia corporificada*. Brasília: Paralelo 15, 2004.

PAVIANI, Aldo. *Brasília, a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 2010.

PESCATORI, Carolina. *Alphaville e a (Des)construção da Cidade no Brasil*. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PESCATORI, Carolina et al. *O eixo centro-sul de expansão de Brasília: dispersão, vazios e as transformações na paisagem metropolitana - 1984 a 2017*. Espaço & Geografia, v. 23, n. 2, p. 196-216, 2020.

TONUCCI FILHO, João B. M. *Entre o privado, o público e o comum: repensando os direitos de propriedade da terra*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, 2021.

VIANNA, Rejane Jung. *Novos santuários da segregação socioespacial - loteamentos fechados: o Setor Habitacional Jardim Botânico*. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. *A Valorização das Terras Situadas na região da bacia do Rio São Bartolomeu: A 3ª Ponte do Lago Sul e os Condomínios Fechados*. Boletim Regional, Urbano e Ambiental: IPEA, 2011.