



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Pedro Vítor Carvalho Silva

**A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ SOB O
ENFOQUE DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO
NO DISTRITO FEDERAL**

Brasília

2015

Pedro Vítor Carvalho Silva

**A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ SOB O
ENFOQUE DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO
NO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Universidade de Brasília – UnB.
Orientador: Professor Doutor Jorge Octávio
Lavocat Galvão

Brasília

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: SILVA, Pedro Vítor Carvalho

Título: A desocupação da orla do Lago Paranoá sob o enfoque da democratização do espaço urbano no Distrito Federal.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 20.08.2015

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Jorge Octávio Lavocat Galvão (Orientador)

Professor Doutor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Mestrando João Gabriel Pimentel Lopes

Doutorando
Johnatan Razen Ferreira Guimarães (Suplente)

Ao maior coração, meu pai Isaias.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, preciso agradecer aos meus pais, Walkiria e Isaias, por todo o amor e suporte ao longo dessa jornada, cada passo que dou sinto como uma conquista nossa.

Gostaria de agradecer especialmente à Maria Regina Benevides, por ser inspiração de conduta profissional, pela confiança em mim depositada, bem como pelos conselhos e orientação que tanto me tocaram durante a graduação.

Por fim, diversos amigos me marcaram ao longo desses cinco anos fora de casa, mas preciso prestar distinta homenagem a três companheiras que estiveram ao meu lado e fizeram de Brasília minha casa, Ana Paula, Bruna e Luciana, grandes presentes que os anos de UnB me trouxeram, obrigado por sua amizade e parceria.

RESUMO

O Lago Paranoá é um importante elemento da paisagem urbana no Distrito Federal, tanto pela sua beleza quanto pelo seu potencial para lazer e integração social. No entanto, muito deste potencial encontra-se ofuscado por pressões de interesses privados que comandam o ordenamento de uso da orla. O presente trabalho se propõe a compreender as implicações urbanísticas das atuais ocupações irregulares de terras públicas ao longo orla do Lago Paranoá. Considerando a vocação social da área ocupada, é feita uma análise de conceitos de direito urbanístico para concluir acerca da importância desempenhada por espaços públicos na democratização do solo urbano. Por sua vez, observando o projeto do Plano Piloto de Brasília, bem como o processo de urbanização do Distrito Federal, constata-se a conjuntura social na qual se insere o problema em estudo. Ao fim, tendo como marco a decisão judicial no âmbito da Ação Civil Pública 2005.01.1.090580-7 - TJDFT, a qual determinou a desocupação de parte da área invadida ao longo da orla, passa-se a dimensionar as consequências urbanísticas da devolução do espaço ao Poder Público e à coletividade.

Palavras-chave: direito urbanístico; direito à cidade; espaço público; Brasília; Lago Paranoá;

ABSTRACT

The Paranoá Lake is an important element of the urban landscape in the Federal District, as much for its beauty as for its potential for leisure and social integration. However, much of this potential is overshadowed by private capital pressures, which govern the use of the lake. This study aims to understand the urban implications of illegal occupation of public lands along the edge of Paranoá Lake. Considering the social vocation of the occupied area, it starts with an analysis of urban concepts to recognize the importance played by public spaces in the democratization of urban land. In turn, reviewing Brasília's Pilot Plan Report project and the process of urbanization in the Federal District, we display the social environment in which it operates the problem under study. Ultimately, having as landmark the judicial decision under the Public Civil Action 2005.01.1.090580-7, which led to the evacuation of part of the area invaded along the waterfront, we pursue to scale the urban consequences of returning the space to public administration and to the community.

Keywords: urban law; Right to the City; public place; Brasilia; Paranoá Lake.

Lista de Figuras

Figura 1 - Projeto Orla.....	48
Figura 2 - Projeto do Plano Piloto de Brasília original.....	57
Figura 3 - Imagem demonstra a ocupação de terras públicas por particulares à beira do lago, com consequente retirada de vegetação nativa, construção de píeres, quadras de esportes, churrasqueiras e outros tipos de construções que contrariam as normas urbanísticas e ambientais	58
Figura 4 - Áreas públicas ocupadas por particulares nas Regiões Administrativas do Lago Sul e Lago Norte (Península Norte).....	59
Figura 4 – Comparação entre a área abarcada pelo perímetro de 30 (trinta) metros a ser desocupado e a área pública efetivamente ocupada.....	66

Siglas

AGEFIS	Agência de Fiscalização do Distrito Federal
ALAPA	Associação dos Amigos do Lago Paranoá
APP	Área de Preservação Permanente
DF	Distrito Federal
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
RA	Região Administrativa do Distrito Federal
SEDUMA	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SHIN	Setor de Habitações Individuais Norte
SHIS	Setor de Habitações Individuais Sul
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O FENÔMENO DA URBANIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE	14
1.1 A Cidade, a Urbanização e o Urbanismo	14
1.2 O Direito à Cidade – Reflexões sobre o conceito de Henri Lefebvre e a Carta Mundial do Direito à Cidade.....	19
1.3 Diretrizes gerais do Direito Urbanístico Brasileiro – O Direito à Cidade Sustentável ..	23
1.4 Espaços públicos e integração social.....	28
2 A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA E OS DESAFIOS DA URBANIZAÇÃO NA CIDADE MODERNISTA – O LAGO COMO DISTINÇÃO SOCIAL	34
2.1 A construção de Brasília e o processo de urbanização do Distrito Federal.....	34
2.2 Brasília: o tombamento de uma ideia – Desafios na preservação do plano urbanístico da cidade modernista	38
2.3 O Projeto Orla e as potencialidades do Lago Paranoá para lazer e turismo	46
2.4 As Diretrizes da Política Urbana no Distrito Federal	52
3 A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ SOB O ENFOQUE DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO DISTRITO FEDERAL	56
3.1 Breve Histórico da Ocupação das Margens do Lago Paranoá.....	56
3.3 A Ação Civil Pública 2005.01.1.090580-7 e a decisão de desocupação da orla.....	60
3.3 A desocupação da orla do Lago Paranoá sob o enfoque da democratização do espaço urbano no Distrito Federal	63
CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS.....	73

INTRODUÇÃO

Brasília foi construída a partir do ideário modernista de Lúcio Costa, o qual traz o Lago Paranoá como elemento principal da escala bucólica do Relatório do Plano Piloto de Brasília, projeto urbanístico que deu vida à cidade. O urbanista propunha uma orla de livre acesso à população, onde às margens do lago apenas se encontrassem ambientes como clubes, hotéis e locais de recreio, expressando a evidente vocação do lago para lazer e integração social.

No entanto, o plano inicial de Lúcio Costa sofreu modificações desde o concurso que o elegeu e que, associadas ao processo natural de urbanização do Distrito Federal, foram aos poucos expressando pressões privadas sobre o lago de maneira a lhe firmar como um espaço de clara distinção social, reservado aos habitantes dos bairros nobres da cidade.

Hoje, a orla se encontra privatizada em parte por terrenos registrados com acesso privado ao lago, como é o caso dos clubes, hotéis, e terrenos do Setor de Mansões do Lago Norte; e em parte por ocupações irregulares de terras públicas levadas a cabo por proprietários de alguns dos lotes mais valorizados do Distrito Federal, os ditos lotes “Ponta de Picolé”, que por se localizarem próximos à orla avançaram sobre as áreas públicas e privaram a população de acesso.

Soma-se a isso o fato de que os poucos pontos onde existe a real liberdade de acesso às águas sofrem ora com a falta de infraestrutura, ora com instrumentos instalados de maneira a selecionar economicamente o público que desfruta de atividades à beira do lago, consolidando o espaço de distinção social.

Em meio a este contexto, o presente estudo se propõe a analisar as ocupações irregulares de terras públicas por particulares ao longo da orla do Lago Paranoá especificamente sob o enfoque urbanístico, para compreender como a questão se insere dentro de um panorama mais amplo de demanda por democratização do espaço urbano no Distrito Federal.

Assim, para melhor compreender o problema, o trabalho foi dividido em três partes. No primeiro momento, é feita uma revisão da bibliográfica de conceitos urbanísticos, partindo do pressuposto da vocação social para lazer da área irregularmente ocupada. Inicia-se o estudo refletindo quanto ao próprio problema da democratização do espaço urbano, começando pela compreensão do fenômeno urbano e suas consequências sobre o conceito atual de cidade. Daí passa-se a apreender o significado moderno de Urbanismo, captando seu

objeto e como funciona sua relação com o direito na formulação do Direito Urbanístico enquanto disciplina jurídica.

Dando seguimento, será feita uma ponderação a respeito do significado do “direito à cidade”, de como foi concebido inicialmente até a sua evolução no mundo jurídico, chegando ao exame da legislação brasileira para identificar as normas que resguardam este direito no ordenamento pátrio.

Por sua vez, compreendendo o lazer como uma atribuição urbanística encampada dentro da função social da cidade que fundamenta o direito à cidade, bem como considerando o potencial das áreas irregularmente ocupadas ao longo da orla, discorrer-se-á a respeito do papel desempenhado por espaços públicos na democratização do espaço urbano.

Na segunda parte do trabalho, é feita uma pesquisa para estabelecer a conjuntura social na qual se insere o problema em estudo, perpassando pelo exame do processo de urbanização do Distrito Federal contraposto às medidas estatais que buscaram firmar a organização espacial de Brasília e do Lago Paranoá.

Por fim, tendo como marco a sentença prolatada nos autos da Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7 – TJDFT, a qual determinou a desobstrução da orla por particulares no perímetro referente à Área de Preservação Permanente do Lago Paranoá, é feita uma análise do problema sob o enfoque urbanístico. Desta forma, utilizando-se dos conceitos estudados e da aplicação da legislação urbanística concernente, passa-se a concluir acerca da dimensão social que possui a ação de retorno das áreas invadidas ao Poder Público e à coletividade.

1 O FENÔMENO DA URBANIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE

1.1 A Cidade, a Urbanização e o Urbanismo

Inicialmente, considerando que o presente estudo se propõe a discutir a democratização do espaço urbano dentro de um determinado contexto social, é pertinente passar por uma reflexão a respeito do próprio conceito de cidade, observando como ele é influenciado pelo processo de urbanização enquanto crescimento da população urbana em proporção superior ao crescimento da população rural¹.

José Afonso da Silva² aponta que no Brasil a cidade só é constituída como tal no momento em que seu território é configurado como Município, enquanto núcleo urbano qualificado por uma pluralidade de sistemas – *político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e sede do governo municipal* –, sendo irrelevante o critério demográfico populacional.

Ainda que este conceito seja certamente interessante ao Direito Urbanístico, especificamente quando se trata do estudo de normas urbanísticas brasileiras, é importante para este estudo que se remonte ao fenômeno da urbanização como denominador especial da forma das cidades contemporâneas para que possamos futuramente compreender como o mesmo é determinante na emergência do direito à cidade.

Nesse viés, Silva³ indica que ainda que as primeiras cidades do mundo sejam datadas de cerca de 5.500 anos, o fenômeno da urbanização se apresenta em maior intensidade a partir da primeira metade do século XIX, estando esse processo intimamente ligado à própria Revolução Industrial.

¹ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 26.

² Ibidem, loc. cit.

³ Ibidem, loc. cit.

⁴ LAFEBVRE, 1971 apud D'ALMEIDA, Carolina Heldt. A Produção do Espaço da Historicidade à Espacialidade. In: Universidade São Judas Tadeu, Revista ARQ.URB, número 5, 2011., p.7. Disponível em: http://www.citj.br/arq.urb/numero_05/arqurb5_04_artigo_carolina_heldt.pdf >. Acesso em: 9 ago. 2015.

³ Ibidem, loc. cit.

Com efeito, a industrialização teve um papel preponderante no desenvolvimento da estratégia urbana, desenvolvendo uma complexidade urbana que hoje determina um desenvolvimento de múltiplos aspectos que vão além da própria industrialização⁴.

Henri Lefebvre em estudo sobre o espaço urbano conceitua a cidade como “projeção da sociedade sobre o espaço”⁵, conceito que nos remete não apenas à questão física e espacial do fenômeno urbano, mas também à questão social, de tal forma que a compreensão da cidade está intimamente relacionada ao estudo das relações de classe e da propriedade⁶.

Aliás, conforme pondera Jorge Luiz Bernardi⁷, o espaço urbano é um espaço social antes mesmo de ser um espaço físico. É neste ambiente transformado pelo homem que os seres humanos desenvolvem suas atividades, constroem seus sonhos e executam seus planos de vida, sendo certo que o próprio homem vem se modificando e se transformando a medida que transforma o meio.

Dessa forma, o espaço seria não apenas um passivo, produto da atividade humana, mas também um interventor, intervindo sobre o homem e sobre a sua produção, enquanto claro reproduzidor do capital⁸.

No mesmo sentido, Marconi do Ó Catão⁹ indica que a cidade acaba exteriorizando as atitudes e as intenções da sociedade, ao passo que também oferece as condições para as práticas sociais, sendo ela mesma um relevante fator no fluxo das ações e mudanças que ocorrem em uma dada época.

Ocorre que as cidades derivadas do processo de industrialização se desenvolveram com grandes falhas, especialmente no tocante à segregação sócio-espacial, falta de moradia, desemprego, insuficiência de saneamento básico e poluição, o que acarreta a necessidade de se refletir sobre esse movimento de modificação do espaço urbano.

Nesse viés, Lefebvre assevera que:

⁴ LAFEBVRE, 1971 apud D'ALMEIDA, Carolina Heldt. A Produção do Espaço da Historicidade à Espacialidade. In: Universidade São Judas Tadeu, Revista ARQ.URB, número 5, 2011., p.7. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_05/arqurb5_04_artigo_carolina_heldt.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2015.

⁵ LAFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo : Centauro, 2008, p. 62.

⁶ LAFEBVRE, 2008.

⁷ BERNARDI, Jorge Luiz. Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos. 2006. 137f. Dissertação (Mestrado) Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, p. 16.

⁸ LAFEBVRE, 2006 apud D'ALMEIDA, Carolina Heldt. A Produção do Espaço da Historicidade à Espacialidade. In: Universidade São Judas Tadeu, Revista ARQ.URB, número 5, 2011., p.10

⁹ CATÃO, Marconi do Ó. Civilizações Urbanas e Teorias da Cidade in: Revista de Direito da Cidade, vol.07, no01. ISSN 2317-7721 p.91-140, 2015, p. 93, Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15201/11635>>. Acesso em: 9 ago. 2015.

“O espaço da “modernidade” tem características precisas: homogeneidade-fragmentação-hierarquização. Ele tende para o homogêneo por diversas razões: fabricação de elementos e materiais [...], métodos de gestão e de controle, de vigilância e de comunicação. Homogeneidade, mas não de plano, nem de projetos. De falsos “conjuntos”, de fato isolados. Pois paradoxalmente ainda esse espaço homogêneo se fragmenta: lotes, parcelas. Em migalhas! O que produz guetos, isolados [...]. Com uma hierarquização estrita: espaços residenciais, espaços comerciais, espaços de lazer, espaços para os marginais, etc.”¹⁰

Portanto, conforme notado por Lefebvre, a industrialização e a “modernidade” geraram uma certa homogeneização dos fatores de produção do espaço urbano, seja dos próprios materiais e elementos que formam este espaço, seja dos métodos humanos utilizados para pensar e gerir o próprio espaço.

No entanto, esses métodos de gestão do espaço que teoricamente tendem à homogeneização acabaram gerando uma segregação sócio-espacial e uma espécie de setorização da sociedade na medida em que a fragmenta em falsos conjuntos, pensados sob o mesmo método, mas expositores de diferenças que se externalizam como uma espécie de contradição da tendência de homogeneização.

Isso posto, Lefebvre¹¹ também expõe que a segregação produto da modernidade pode ser tratada em três aspectos, os quais seriam ora sucessivos, ora simultâneos, sendo eles: (i) aspecto espontâneo, que geraria a segregação relacionada a rendas e ideologias de grupos; (ii) aspecto voluntário, gerador de segregação pelo próprio estabelecimento de espaços separados; e (iii) o aspecto programado, que seria aquele que teria a segregação estabelecida sob o pretexto de organização do espaço.

De fato, a homogeneidade referida por Lefebvre se coaduna aos aspectos da segregação percebida no espaço urbano atual. Uma tendência mercadológica que pauta as relações sociais, bem como a apropriação dos espaços, serve de fator “homogeneizante” ao tempo em que produz a segregação, afastando determinados grupos indesejados de espaços exclusivos, gerando guetos de segregação social com a propagação de muros e cercas que protegem os falsos conjuntos da mistura e do embate de diferenças.

Em verdade, percebe-se que o processo de urbanização acarretou o estabelecimento de um espaço urbano dotado de diversos problemas de ordem social e conseqüentemente urbanística. Daí decorre o uso da palavra *urbanificação*¹² ao processo próprio de implantação de infraestrutura urbana a fim de atender à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

¹⁰ LAFEBVRE apud D’ALMEIDA, 2011, p.12.

¹¹ LAFEBVRE, 2008, p. 97.

¹² BARDET apud CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Curso de Direito Urbanístico. Salvador: Editora JusPodivm, 2015, p. 47.

E é justamente dessa relação entre os problemas urbanos advindos do processo de urbanização com a necessidade de *urbanificação*, enquanto processo de correção e adequação do espaço urbano, que surge o Urbanismo, como técnica e ciência¹³.

Dessarte, Hely Lopes Meirelles define Urbanismo como:

“o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação.”¹⁴

Interessante notar que o próprio conceito de Urbanismo inicialmente não possuía a preocupação social que o caracteriza atualmente, sendo esta uma evolução de uma anterior preocupação exclusiva com o conceito estético da cidade¹⁵.

Nessa perspectiva, as quatro funções sociais observadas por Hely Lopes Meirelles em sua conceituação de Urbanismo foram justamente aquelas apontadas pela Carta de Atenas, documento de 1933 que buscou sintetizar os princípios do urbanismo moderno, estudados no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado em Atenas em 1933.

Carmona¹⁶ explica que essas funções básicas – habitação, trabalho, circulação, recreação – eram frutos principalmente do trabalho do arquiteto suíço Le Corbusier, mas também dos arquitetos William Morris, Tony Garnier, Ebenezer Howard, entre outros.

As ideias desses arquitetos militavam a favor de um espaço urbano como exteriorização do modo de produção industrial, tendo forte influência sobre o urbanismo na defesa de um planejamento urbano com a separação de setores da cidade relacionados ao desempenho das funções específicas, como trabalho, habitação, circulação e recreação¹⁷.

Tal estratégia de setorização das cidades serviu como uma espécie de projeto para as cidades modernistas, em resposta à sobreposição espacial de atividades observada nas cidades mais tradicionais, elemento verificado como causador de problemas sanitários, sociais e ambientais¹⁸.

Nessa lógica, Brasília é tida como uma das cidades que melhor representa a proposta modernista, motivo pelo qual seu projeto urbanístico é tombado pela Unesco como Patrimônio da Humanidade. Na capital federal se observa bem a setorização da cidade de acordo com funções programadas, podendo inclusive se fazer a analogia ao modo de

¹³ SILVA, 2012, p. 27.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 534.

¹⁵ SILVA, 2012, p. 30.

¹⁶ CARMONA, 2015, p. 89.

¹⁷ CATÃO, 2015, p. 128.

¹⁸ Ibidem, loc. cit.

segregação pelo aspecto programado, apontado por Lefebvre, que teve aqui o pretexto de organizar a cidade para melhor atender suas funções.

Por seu turno, observada uma evolução do pensamento Urbanista, em 1998 foi editada a Nova Carta de Atenas, com destaque para dez grupos de recomendações contidos na carta que demonstram uma mudança de perspectiva no Urbanismo, pautando um desenvolvimento sustentável das cidades integrado ao processo de planejamento urbano. Nesse sentido, os dez grupos seriam:

“1) garantir uma cidade para todos; 2) promover a participação efetiva; 3) valorizar o contato humano como forma de evitar a erosão das estruturas sociais; 4) garantir a continuidade na vocação das cidades; 5) destacar os benefícios das novas tecnologias; 6) estimular a sustentabilidade do meio-ambiente; 7) combinar os aspectos físicos com os sociais e econômicos; 8) contemplar uma gestão do tráfego de forma a garantir a mobilidade e a acessibilidade; 9) promover variedade e diversidade com o abandono das grandes zonas de usos monofuncionais; e 10) tutelar as questões envolvendo saúde e segurança, incorporando medidas de proteção contra as catástrofes naturais, criminalidade e conflitos sociais.”¹⁹

Já em 2003 foi editada a Nova Carta de Atenas 2003 – A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do Século XXI, pautada também no pilar do desenvolvimento sustentável, aconselhando o planejamento urbano que vise a produção de uma cidade coerente dos pontos de vista social, econômico e ambiental, sintetizados por Carmona da seguinte forma:

- a) Coerência social – propõe a criação de novas estruturas sociais e econômicas que permitem reduzir a ruptura social causada pela exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade [...]
- b) Coerência econômica – conjugando eficácia e produtividade, e procurando assegurar uma margem de desenvolvimento competitivo no quadro da economia global, adaptando-se continuamente às mudanças internas e externas [...]
- c) Coerência ambiental – a gestão ambiental e a aplicação da prática dos princípios do desenvolvimento sustentável produzirão uma cidade que será mais salubre e por isso mais saudável para a vida humana. A qualidade ambiental que contribui para a harmonia social e a vitalidade cultural tornam-se um dos fatores chave do sucesso econômico de uma cidade [...]²⁰

Dessa maneira, analisando-se os conceitos trazidos nas Cartas de Atenas é possível notar que o Urbanismo, antes já evoluído da sua preocupação meramente estética para uma preocupação social, tem também evoluído quanto à própria preocupação social, o que fica evidenciado pela crescente demanda por desenvolvimento de ambientes urbanos sustentáveis, fruto de uma gestão acautelada do espaço urbano, que é um recurso em alta demanda.

¹⁹ CARMONA, 2015, p. 101

²⁰ Ibidem, p. 102

Assim sendo, Meirelles²¹ ensina que o Urbanismo enquanto técnica, arte e ciência visa a composição do espaço urbano objetivando a qualidade de vida do homem, através de leis, planejamento e execução de obras públicas e é justamente aqui que reside a sua relação com o Direito, sendo o Urbanismo “feito de limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais que afetam a coexistência social”.

Neste ponto, Silva²² informa que o Direito Urbanístico enquanto disciplina do urbanismo pode ser conceituado por dois distintos critérios, um pelo qual se considera o critério objetivo e o conceitua como “conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis” ou por outro lado teríamos o direito urbanístico como ciência que tem como objeto “o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística”.

Para fins deste estudo, interessa compreender o Direito Urbanístico tal como leciona Daniela Campos Libório Di Sarmo, como ramo do direito público que tem como finalidade a harmonização das funções urbanas visando uma melhor qualidade de vida da coletividade, pautada pela prevalência do interesse público diante do privado²³, donde remete-se ao conceito de direito à cidade.

1.2 O Direito à Cidade – Reflexões sobre o conceito de Henri Lefebvre e a Carta Mundial do Direito à Cidade

Em entrevista à Rede Mobilizadores COEP, a professora Erminia Maricato²⁴ falava sobre crise urbana e democratização do uso e ocupação do solo urbano quando foi questionada quanto ao que seria o direito à cidade, à qual respondeu:

“Existe uma resposta acadêmica e também uma resposta de luta social para essa questão. O direito à cidade é um conceito francês que diz que seus moradores devem ter o direito à cidade enquanto festa urbana, ou seja, a cidade que expressa diversidade e que utiliza seus espaços mais valorizados para oferecer lazer, cultura e serviços à população. Acontece que a ocupação desse chamado espaço urbano é alvo de uma eterna luta de classes dentro das cidades. Historicamente, as populações menos favorecidas ocupam as

²¹ MEIRELLES, 2013, p. 535.

²² SILVA, 2012, p. 37.

²³ DI SARMO, Daniela Campos Libório. O princípio da igualdade e o direito urbanístico. In: MARRARA, Thiago (org.). Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 154.

²⁴ Erminia Maricato é professora universitária e ativista política, é autora de referenciados livros a respeito da crise urbana, como “Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana”, 2013, e “O impasse da política urbana no Brasil”, de 2014.

periferias das cidades, onde o direito à cidade é mais negligenciado, pois falta, na maior parte das vezes, infraestrutura e urbanização.”²⁵

Extraí-se da fala da professora a ideia de que o direito à cidade está diretamente ligado à crise urbana, à uma luta de classes e à batalha coletiva pelo direito de participação no espaço urbano, notadamente de classes menos favorecidas, usualmente privadas de desfrutar diversos espaços urbanos em razão da monetarização destes²⁶.

Aqui faz-se referência à pauta de ocupação dos grandes centros, nos quais o mercado imobiliário funciona como estímulo de segregação social a medida que a especulação aumenta o valor de imóveis próximos às regiões centrais e empurra os que não possuem condições de arcar com altos preços para a periferia, ou para as novas formas de ocupação irregular do solo urbano, como as favelas, que muitas vezes até se encontram próximas ao centro urbano, mas carecem de infraestrutura.

Desses fatos percebe-se como à urbanização coube absorver o excedente de capitais resultante do processo de industrialização e evolução dos meios de produção, bem como esse processo de absorção do capital excedente se deu de forma explosiva e de maneira a desprover às massas do direito à cidade²⁷.

E foi justamente frente a estes problemas decorrentes da urbanização que o filósofo francês Henri Lefebvre, definiu o direito à cidade como direito “não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais e etc”.²⁸

É notório, portanto, que a concepção de Lefebvre trata do direito à cidade como um problema de transformação do espaço urbano, direito coletivo de ocupação, uso e transformação do espaço da cidade. Com efeito, não basta a disponibilidade de recursos urbanos, é necessário que estes estejam acessíveis à coletividade como fatores das relações desenvolvidas no meio urbano.

²⁵ MARICATO, Erminia. O direito à cidade depende de reforma urbana que democratize o uso e a ocupação do solo. Entrevista concedida a Rede Mobilizadores COEP, 16/12/2013 Disponível em: <<http://erminiamaricato.net/2014/04/08/o-direito-a-cidade-depende-da-democratizacao-do-uso-e-a-ocupacao-do-solo>> . Acesso em: 10 ago. 2015.

²⁶ Quanto a este ponto, Harvey constata que “a qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana.” (HARVEY, David. O Direito à cidade. In: Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012, p. 81)

²⁷ HARVEY, 2012.

²⁸ LAFEBVRE, 2008, p. 139.

Nesse sentido, David Harvey, maturando o conceito de Lefebvre, indica que “o direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade.”²⁹

No entanto, há que se pontuar que a concepção do filósofo francês não se propunha a fornecer propriamente ferramentas para efetivar o direito à cidade tal como posta, fundada no modo de produção capitalista. Em verdade, o autor propõe um direito à cidade na qual a sociedade teria em pauta mecanismos de produção do espaço subordinados não mais ao valor de troca, mas sim ao valor de uso, ou seja, o direito à cidade de Lefebvre possui um ideal utópico³⁰.

Assim, ainda que seja importante entender o trabalho do ilustre filósofo francês, é necessário compreender como emerge uma concepção jurídica do direito à cidade, trazendo os conceitos de Lefebvre à instrumentalidade das cidades atuais e entendendo como as respostas “acadêmica e de luta social” postas pela professora Maricato se convertem à um direito fundamental a ser tutelado pelo Estado.

Nesse viés, a problematização do espaço urbano como produto e fator de produção de relações sociais nos fornece a compreensão de que a cidade tende a reproduzir essas relações em um espaço de segregação social e econômica que clama pela implementação de políticas públicas para garantir o direito à cidade àqueles notadamente privados deste.

O processo de afastamento das populações carentes dos grandes centros e instalação destas em periferias desprovidas de recursos urbanos urge por políticas públicas que visem pautar o planejamento urbano na limitação ao direito de propriedade para conter o potencial da especulação imobiliária e garantir o acesso coletivo aos recursos urbanos.

Neste contexto, Thiago Aparecido Trindade, refletindo sobre direitos e cidadania aponta que “o direito à cidade somente se justifica do ponto de vista jurídico na perspectiva da função social da propriedade urbana. Esta seria a ‘razão de ser’ desse direito, ou, em outros termos, o que justifica e legitima sua existência legal”.³¹

Ademais, Trindade informa que para garantia do direito à cidade é imprescindível que quando se pense em políticas públicas se pense também em gestão democrática³². Trazendo o

²⁹ HARVEY, 2012, p. 74.

³⁰ SOUZA, 2010 apud TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000300007&lng=en&nrm=iso>.

Acesso em 09 ago. 2015.

³¹ TRINDADE, 2012.

³² Ibidem.

significado da luta social para o mundo jurídico, a garantia de participação direta da sociedade civil no planejamento urbano é um fator indispensável à execução do direito à cidade.

Nesse sentido, Harvey ressalta que “como o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente, estabelecer uma administração democrática sobre sua organização constitui o direito à cidade.”³³.

Portanto, na pauta do planejamento urbano não basta que se tenha uma elaboração de planos por parte de representantes eleitos pela sociedade, é necessário que se garanta a participação direta da sociedade, como bem assegura o Estatuto da Cidade³⁴ no ordenamento brasileiro, sobre o qual discorreremos ainda neste trabalho.

Assim sendo, o conceito de direito à cidade traduzido para o mundo jurídico se pauta como um direito coletivo a ser concretizado por via de uma gestão democrática do espaço urbano, sempre pautada na função social da propriedade pública e privada, contrapondo interesses públicos e privados na garantia de melhores condições de vida especialmente daqueles socialmente excluídos.

Em meio a esse debate, um documento importante a ser apontado é a “Carta Mundial do Direito à Cidade”, a qual foi elaborada no contexto do Fórum Social Mundial como uma contribuição ao processo de identificação do direito à cidade no sistema internacional de direitos humanos.

Tal documento traz a seguinte definição do direito à cidade:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.³⁵

Note que a própria definição abarcada no documento traz a ideia de direito coletivo, equitativo, e, por sua vez, tem como princípios: (i) exercício pleno a cidadania e a gestão democrática à cidade; (ii) função social da cidade e da propriedade; (iii) igualdade, não discriminação; (iv) proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; (v) compromisso social

³³ HARVEY, 2012, p. 86.

³⁴ Art. 45 da Lei 10.257/01: Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

³⁵ Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20C3%A0%20Cidade.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2015.

do setor privado; e (vi) impulso a economia solidaria e a políticas impositivas e progressivas³⁶.

A carta traz a ideia da urbe como um ambiente plural, de respeito e tolerância de diferenças, assegurando um desenvolvimento urbano sustentável pautado na justiça social. E, mais ainda, assegura o papel da gestão democrática através da institucionalização de espaços para participação ampla dos cidadãos no processo de planejamento como forte instrumento de consecução do direito à cidade, corroborando as ideias já apresentadas.

Nelson Saule Júnior resume bem os elementos principais da carta ao ditar que:

“São considerados como direitos relativos à gestão da cidade, os seguintes: desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, participação no orçamento da cidade, transparência na gestão da cidade e direito à informação pública. Pela Carta, para o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável as cidades devem comprometer-se a regular e controlar o desenvolvimento urbano, mediante políticas territoriais que priorizem a produção de habitação de interesse social e o cumprimento da função social da propriedade pública e privada, em observância aos interesses sociais, culturais e ambientais coletivos, sobre os individuais. Para tanto, as cidades obrigam-se a adotar medidas de desenvolvimento urbano, em especial a reabilitação das habitações degradadas e marginais, promovendo uma cidade integrada e equitativa.”³⁷

Frente ao exposto, concluímos observando que o “direito à cidade” proposto por Henri Lefebvre se desenvolveu na teoria jurídica e urbanística, passando a compor-se de instrumentos que talvez tenham um objetivo mais modesto do que aquele pretendido pelo filósofo quanto à mudança na forma de produção do espaço urbano. No entanto, é assente que o conceito atual de direito à cidade perpassa pelas reflexões de Lefebvre para assegurar um direito social coletivo ao meio ambiente urbano, alicerçado em sua função social de espaço para desenvolvimento pleno das qualidades humanas.

1.3 Diretrizes gerais do Direito Urbanístico Brasileiro – O Direito à Cidade Sustentável

No Brasil, Saule Júnior³⁸ assinala que o desejo de firmar o *direito à cidade* como direito fundamental remonta à emenda popular de reforma urbana apresentada no processo da Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição Federal de 1988.

³⁶ Carta Mundial do Direito à Cidade.

³⁷ SAULE JUNIOR, Nelson. Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 43.

³⁸ Ibidem, p. 48

Assim, a Carta Magna reserva um capítulo à Política Urbana que assegura como fundamentos do planejamento urbano a função social da cidade e da propriedade, tendo como finalidade o bem-estar do cidadão urbano. Confira-se:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquela que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. **[grifamos]**

Observe que o texto da Constituição Federal informa que o planejamento urbano é pautado no desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade e já prevê alguns instrumentos de política urbana a serem usados na luta por justiça social, eixo do desenvolvimento urbano.

Isto posto, ao assegurar instrumentos que visam à coação de particulares ao cumprimento da função social da propriedade é evidente a tônica da norma constitucional em constituir a ordenação do solo urbano como instrumento de redução da exclusão social muitas vezes proporcionada pelo uso da propriedade privada em caráter especulativo.

Deveras, a finalidade essencial dos artigos 182 e 183 da CF/88 é de feição social, em seu caráter mais amplo³⁹. Estes artigos apontam no sentido de coordenar a ação administrativa

³⁹ CAMMAROSANA, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 22.

de ordenamento do solo urbano para garantir o bem-estar dos seus habitantes, mas preponderantemente observar que sejam adotadas medidas de promoção de igualdade social.

Não por acaso se relaciona o desenvolvimento urbano com o termo “política” urbana, pois por *política urbana* se compreende política pública urbana, o que pressupõe uma atitude positiva do Poder Público⁴⁰ nos limites delineados e com os objetivos propostos, qual seja a desenvolver a cidade em exercício do seu papel social, desencorajando qualquer tipo de segregação que possa advir do arranjo e uso do solo urbano.

Por sua vez, o art. 21, inciso XX, da CF anuncia a competência da União para “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte público*” e é em cumprimento a este dispositivo que surge a Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, como regulamentação dos dispositivos constitucionais a respeito da Política Urbana.

Efetivamente, o Estatuto da Cidade apresenta as diretrizes gerais da política urbana e fornece dispositivos para melhor compreensão e execução da função social das cidades, ao que Nelson Saule Júnior⁴¹ indica que as diretrizes e os instrumentos de política urbana firmados são fruto de experiências urbanas de luta por moradia, regularização fundiária, e batalha por participação popular vividas nas cidades brasileiras na década de 90.

Verdadeiramente, o Estatuto prevê instrumentos de política urbana a serem adotados no combate à segregação social e espacial nas cidades brasileiras, normatizando diretrizes que constituem um parâmetro dos municípios no desempenho de suas competências urbanísticas, assegurando que não sejam tomadas medidas contrárias ao desempenho da função social da cidade e da propriedade.

Nesse viés, Victor Carvalho Pinto constata como a repartição de competências em matéria urbanística é interessante ao testemunhar que:

A Federação é outra técnica de repartição do poder que pode contribuir para criar instituições urbanísticas mais fortes. Na medida em que o direito urbanístico seja definido por uma esfera do governo distinta daquela que executa a política urbana, ele passa representar uma ‘constituição econômica’, ou seja, em um conjunto de regras que não podem ser alteradas oportunisticamente pelo Município, notadamente quando aplicadas por uma instancia independente como o Poder Judiciário. Quando o estabelecimento das regras e sua aplicação (os planos urbanísticos) são realizados

⁴⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 50.

⁴¹ SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade – Instrumento de Reforma Urbana. In: _____; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. xpp. (Cadernos Pólis, 4), pp. 10-37. p. 11

pela mesma entidade, reduz-se a segurança jurídica, uma vez que as expectativas criadas passam a ter pouca credibilidade.⁴²

Assim, as diretrizes gerais constituídas pela União servem para firmar o caráter social do planejamento urbano em todo o território nacional, sem invadir a competência do município em reger assuntos que são de sua responsabilidade, mas assegurando que a atuação do município se pautar pela implementação de políticas públicas fincadas na integração social e redução de diferenças.

Isto posto, o Estatuto da Cidade prevê em seu artigo 2º tais diretrizes gerais a serem seguidas para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, trazendo logo em seu inciso I o direito à cidade sustentável como novo direito fundamental emergente no ordenamento brasileiro, assim compreendido em razão do texto do artigo 5º, §2º, da CF/88⁴³, o qual garante que o rol de direitos fundamentais previsto no artigo não é restritivo e não impede que se respaldem novos direitos fundamentais em nosso ordenamento⁴⁴.

A este ponto, Nelson Saúle Junior⁴⁵ destaca dentre as diretrizes previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade de 2001, as seguintes:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II - gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- [...]
- III- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - [...]
 - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
 - [...]

⁴² PINTO, 2011 apud NETO, Alvaro de Oliveira Azevedo; QUEIROZ, Maria Emilia Miranda de Oliveira, Lazer, democracia e espaço público: o Direito Social ao Lazer na Cidade como fomento ao potencial democrático – a experiência da legislação do Município do Recife. In: Direitos fundamentais e democracia IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Mariana Ribeiro Santiago, Cristhian Magnus de Marco, João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira. – Florianópolis : CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=072e81e77edf6f73>>. Acesso em 09 ago. 2015.

⁴³ Art. 5º, §2º, da Constituição Federal de 1988: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

⁴⁴ SAULE JÚNIOR, 2007, p. 51.

⁴⁵ Idem, 2001, p. 13.

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

[...]

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

XIV - Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Destarte, importante se verificar que o Estatuto firma o direito à cidade sustentável na base da ordem urbanística. Por sua vez, compreender o direito à cidade sustentável como o acesso à vida urbana, à moradia, lazer, transporte e trabalho tem um enorme significado como diretriz de planejamento urbano, nos remetendo à conquistas de lutas sociais dos grupos economicamente marginalizados da nossa sociedade.

Quanto a este ponto, a gestão democrática da cidade desempenha um papel crucial por salvaguardar normativamente que a participação direta da sociedade tenha uma centralidade nas políticas públicas urbanas, tanto que a referência a esta diretriz aparece em diversos dispositivos do Estatuto, até chegarmos a um capítulo específico que prevê alguns dos meios de participação direta da sociedade civil na formulação de políticas públicas de interesse urbanístico.

Aqui remonta-se ao Capítulo IV da Lei 10.257/01, o qual prevê órgãos colegiados, debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano, assim como a oportunidade de iniciativa popular em projetos de lei, planos, programas ou projetos de desenvolvimento urbano. Ademais, a garantia de gestão orçamentária participativa como obrigatória à aprovação do orçamento na Câmara Municipal tem enorme força enquanto instrumento de gestão democrática por viabilizar a operação social no controle do erário.

Contudo, é necessário ponderar que a gestão democrática não chega a ser um fim em si mesmo, mas um mecanismo para assegurar o cumprimento da função social da cidade pela defesa do interesse público⁴⁶, cabendo ainda observar o papel que desempenha a instrução e a informação da sociedade civil para garantir que a sua participação cumpra o papel social⁴⁷.

Sobre este ponto, Carlos Ari Sundfeld⁴⁸ detecta que as diretrizes gerais como um todo possuem três repercussões práticas, quais sejam a possibilidade de sancionar a administração pública por sua omissão na tutela de interesses públicos pelo ordenamento do solo;

⁴⁶ TRINDADE, 2012, p. 151 -152.

⁴⁷ DI SARMO, 2012, p. 152.

⁴⁸ SUNDFELD, 2014, p. 57

oferecimento de orientações normativas a serem seguidas pela política urbana, o que acarreta a invalidação de leis ou atos contrários a estas orientações; e por fim seria a coibir iniciativas privadas que atentem contra o equilíbrio urbano.

Com efeito, os demais dispositivos acima destacados corroboram esta ideia de que as diretrizes fixadas no estatuto vinculam a ação da administração pública municipal, estando esta atrelada a defesa do interesse público em frear interesses privados na ordenação do espaço urbano. Isto porque, conforme já visto, a atual conjectura das cidades brasileiras remonta a muitos problemas estruturais decorrentes do valor de mercado do espaço urbano.

Partindo da concepção do direito à cidade sustentável não se pode admitir que a propriedade urbana desempenhe papel especulativo e de endosso aos abismos sociais que marcam o espaço urbano. Ademais, vai contra o ideal de justiça social permitir que benefícios urbanos especialmente proporcionados a uma parcela da população sejam arcados por toda a sociedade quando se nota que a valorização de imóveis urbanos pela implementação de estrutura urbana é especialmente sentida em bairros já marcados pela especulação imobiliária.

Por fim, frisa-se como, dentre as diretrizes destacadas, a regularização fundiária e instalação de instrumentos urbanos destinada a população de baixa renda são específicas ao garantir tais benefício em favor de um setor marginalizado da sociedade. Isto é importante ressaltar frente à proliferação também de ocupações de terras públicas urbanas por parte de condomínios de classe média que se utilizam da inércia do poder público para prover lucro e não podem ser vistos sob a mesma ótica de ocupações urbanas por pessoas de baixa renda.

Frente a todo o exposto, a atuação do município no planejamento urbano tem a lógica de “combater a especulação imobiliária, de garantir a gestão democrática da cidade, de implementar o direito às cidades sustentáveis, de promover da regularização urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda”⁴⁹, cabendo inclusive o manejo de ação civil pública contra lei ou ato do Poder Público Municipal que contrariar tais diretrizes, nos termos do art. 1º, inciso VI, da Lei 7.347/85⁵⁰.

1.4 Espaços públicos e integração social

⁴⁹ SAULE JUNIOR, 2001, p. 16.

⁵⁰ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [\(Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011\)](#).
[...]

VI - à ordem urbanística.

Neste tópico chama-se atenção a uma das funções sociais da cidade já apontadas anteriormente, mas que possui especial importância a este estudo, qual seja a função social da cidade de recreação.

Jorge Luiz Bernardi indica que tal função recebeu uma atualização terminológica para ser denominada lazer⁵¹, nada obstante, interessam os ensinamentos do autor ao lecionar que “a universalização dos ambientes de lazer, acessíveis a todos os segmentos sociais, de acordo com suas características, costumes, tradições e necessidades, é que fazem da função lazer uma função social”⁵².

Assim, considerando a importância dada ao lazer como função urbana, será abordado o papel desempenhado pelos espaços públicos, discutindo como a sua apropriação pela coletividade tem um caráter humanizador sobre a cidade no combate à exclusão e à segregação sócio espacial⁵³.

A este ponto, Raquel Rolnik aponta uma tendência moderna de ordenação das cidades de esvaziamento dos espaços públicos quanto à sua qualidade de fruição e constata que estamos convivendo com “*um modelo de cidade que nega a possibilidade de uso do espaço público e intensifica a privatização da vida, o fechamento da homogeneização dos espaços e que está nos levando à desorganização social e ao caos urbano*”⁵⁴.

Verdadeiramente, esse movimento apontado por Rolnik é perceptível nas cidades contemporâneas pela proliferação de espaços privados sob o slogan de locais reservados ao lazer, à qualidade de vida, mas condicionados à capacidade econômica dos agentes, o que acaba funcionando como fator de exclusão social.

Disso decorre que a possibilidade de configuração dos espaços públicos como local de lazer, convivência e prática de atividades físicas possui um imenso teor de democratização do solo urbano, fortalecendo sua natureza social pela oportunidade de integração comunitária.

Isto posto, temos que:

[...] a questão do lazer urbano não se restringe apenas à existência de condições ambientais favoráveis, como a existência de praias, rios, lagoas e reservas florestais, sendo necessária, nas cidades, a implantação de certos sistemas de circulação, infra-

⁵¹ BERNARDI, 2006, p.48

⁵² Ibidem, p. 50.

⁵³ ROLNIK, Raquel . O lazer humaniza o espaço urbano. In: SESC SP. (Org.). Lazer numa sociedade globalizada. São Paulo: SESC São Paulo/World Leisure, 2000, p. 5. Disponível em <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/lazerhumanizaespacourbano.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015

⁵⁴ Ibidem, loc. cit.

estrutura, parques, etc, que permitam os seus usos pelo cidadão no tempo livre disponível.⁵⁵

Por certo, o lazer urbano está atrelado a uma prestação positiva da administração pública para significar os espaços públicos, de tal forma que é indiscutível a exigência de que aos artificios naturais cabe somar a ação do Estado na implantação de instrumentos que atraíam as pessoas às áreas de lazer, através de infraestrutura local e facilidade de acesso.

E é justamente essa a concepção abordada pela legislação brasileira quando abarca o lazer dentre os direitos sociais garantidos pelo Estado brasileiro.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

Assim, o lazer enquanto direito social exige uma prestação positiva do estado, ou seja, possibilitá-lo a todos, mas principalmente garantir que aqueles socialmente mais frágeis tenham a possibilidade de melhor qualidade de vida, estando o direito social ao lazer também associado ao princípio da igualdade⁵⁶.

Nessa lógica, José Afonso da Silva⁵⁷ constata que “*lazer e recreação são funções urbanísticas, daí por que o ambiente urbano há de reservar áreas adequadas ao seu exercício e desenvolvimento*”.

Por certo, à ordem urbanística cabe prover instrumentos que proporcionem o lazer coletivo na cidade, estando este entendido como um dos elementos do direito à cidade sustentável previsto no já trabalhado art. 2º, inciso I do Estatuto da Cidade, confira-se:

Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao **lazer**, para as presentes e futuras gerações; [grifo nosso]

De fato, considerar a cidade no desempenho de sua função social não pode se desvencilhar da percepção de que nos dias atuais a vida urbana está associada a um

⁵⁵ LIMA, 2007, p. 65 apud TORRES, Rayssa Crystyna Galvão; COSTA, Andréa Virgínia Freire, Lazer na cidade: uma proposta de humanização do espaço urbano. Disponível em: <<http://congressos.ifal.edu.br/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/view/1305/850>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 288.

⁵⁷ Idem, 2012, p. 274.

movimento caótico. A acelerada urbanização é causa de problemas como trânsito desorganizado, poluição do ar, poluição sonora, falta de moradia, carência de serviço de limpeza, dentre outros, o que afeta ao homem de maneira negativa para além do próprio desgaste físico e mental decorrente do trabalho diário.

Portanto, estas funções urbanísticas de lazer e recreação correspondem a atuação do Estado em possibilitar um fruir da urbe sem caráter econômico, materializado pela disponibilidade de praças públicas, parques, praias e demais espaços públicos dotados de estrutura capaz de prover esse fruir urbano lúdico à todos, indistintamente.

Rolnik⁵⁸ ensina que tais espaços públicos (praças, parques, praias, entre outros) atuam na democratização da cidade por possibilitarem a convivência social, o encontro das diferenças presentes em nossa sociedade que muito se escondem em verdadeiros guetos privados.

Hoje, um problema enfrentado pelo planejamento urbano na atuação sobre os espaços públicos é a apropriação desses por interesses privados. A proliferação de condomínios fechados com a restrição de acesso a bens públicos de uso comum como praias e lagos constitui forte elemento de ampliação das diferenças, conforme pontua Edésio Fernandes:

Há que se lembrar que as práticas de ilegalidade nas formas de acesso ao solo e à moradia não são de forma alguma restritas aos pobres. De fato, são muitos os exemplos de práticas ilegais verificadas entre grupos mais privilegiados, que vão desde o desrespeito frequente a normas urbanísticas aos chamados “condomínios fechados”, que, entre outros efeitos, impedem a livre circulação de todos nas ruas e o livre acesso às praias — que são bens de uso comum de todos. Quanto a essas formas de ilegalidade, a regra tem sido a impunidade.⁵⁹

Sobre isto, Maria Elisa Braz Barbosa⁶⁰ assevera que o imbróglio apontado por Fernandes “traduz o problema da ocupação democrática do solo urbano” e está diretamente ligada com “a regulação da função social da cidade”, objeto de tutela do Direito Urbanístico.

Deveras, a privatização de bens públicos de interesse social, como é o caso dos espaços públicos de uso comum, consiste em verdadeira afronta à função social da cidade pelo privilégio de poucos e amparo da exclusão social.

⁵⁸ ROLNIK, 2000.

⁵⁹ FERNANDES apud BARBOSA, Maria Elisa Braz. Os bens públicos e os direitos fundamentais: um diálogo necessário. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 75, set./out. 2012, p.12, Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=82200>>. Acesso em: 4 dez. 2012.

⁶⁰ BARBOSA, M., 2012, p. 12

A este respeito, cumpre salientar que, de acordo com a Lei 6.766/79, o ordenamento pátrio apenas prevê o parcelamento de solo urbano por meio de loteamento ou desmembramento, não havendo alusão ao fenômeno moderno dos “condomínios fechados”⁶¹.

Ocorre que, como aponta José Carlos de Frei os condomínios fechados, ou loteamentos fechados, “*são assim concebidos para favorecer, na prática, a privatização do uso das áreas públicas dos loteamentos (áreas verdes e institucionais, sistemas de lazer, ruas e praças, etc.), outrora vocacionadas, em sua origem, ao uso coletivo*”⁶².

Nisto, Frei se refere ao fato de que no “loteamento” a divisão da gleba ocorre através da criação de lotes por meio da abertura de novas vias para circulação, reserva de espaços livres e áreas para equipamento urbano e comunitário, devendo assegurar a transferência ao poder municipal das “vias, praças, os espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos.”⁶³.

Desta monta, nota-se que os condomínios fechados são representativos de um problema real do planejamento urbano, qual seja a apropriação de espaços públicos por interesses privados.

Sobre o assunto, Maria Eliza Braz Barbosa⁶⁴, refletindo sobre as ideias de Eduardo Marandola Júnior e Zygmunt Bauman, relaciona o fenômeno dos condomínios à uma cultura do medo que aumenta a insegurança e propaga a “mixfobia” como este temor de compartilhar o mesmo espaço com uma parcela da população considerada indesejada.

Disso parte um argumento daqueles que se protegem atrás dos muros para afastar o diferente e guardar para si aquilo que deveria ser de uso comum, como casos de praças e espaços livres, conforme dicção da supracitada Lei 6.766/79, ou pior, quando se trata de acesso a praias e outros bens públicos de uso comum que sequer foram construídos no contexto do loteamento fechado, mas se tratam de recursos naturais ou investimentos públicos restringidos ao uso de poucos.

Por fim, é inegável a relevância a atuação estatal na implementação de políticas públicas que assegurem às áreas de lazer e recreação sua vocação de integração social, dotando-as de instrumentos que contribuam para sua apropriação pela coletividade e que ao

⁶¹ FREITAS, William de Souza. A impossibilidade jurídica da instituição do loteamento fechado. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARMO, Daniela Campos Libório. Direito Urbanístico e Ambiental, Belo Horizonte: Editora Forum, 2007.

⁶² FREI, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados, 1998. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>>. Acesso em 10 ago. 2015.

⁶³ Art. 22 da Lei 6.766/79: Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

⁶⁴ BARBOSA, M., 2012.

tempo aumentem o respeito das pessoas por estes locais na medida em que os percebam como locais positivos à sua formação.

2 A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA E OS DESAFIOS DA URBANIZAÇÃO NA CIDADE MODERNISTA – O LAGO COMO DISTINÇÃO SOCIAL

2.1 A construção de Brasília e o processo de urbanização do Distrito Federal

A transferência da capital brasileira para o interior do Brasil é historicamente associada a um antigo desejo de impulsionar o povoamento das regiões mais centrais do nosso país, o qual teve sua colonização inaugurada pelo estabelecimento de cidades desenvolvidas no litoral.

Nesse sentido, já na constituição republicana de 1891 havia previsão de transferência da capital para o centro do Brasil⁶⁵, bem como foram tomadas várias medidas durante todo o período que precede o início da construção de Brasília no intuito de dar efetividade às antigas pretensões de interiorização⁶⁶.

No entanto, a principal referência histórica à construção de Brasília é o governo do presidente Juscelino Kubitschek, o qual, em sua campanha presidencial, assumiu como “Meta Síntese” do seu plano de metas desenvolvimentistas a transferência da capital.

Uma vez eleito, JK toma as medidas necessárias à erguer a cidade, aprovada a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP)⁶⁷ para construção de Brasília, é aberto o edital para o concurso do projeto urbanístico da cidade, ao qual se inscreveram 26 candidatos e teve como vencedor o urbanista Lúcio Costa.

Por sua vez, o projeto apresentado pelo urbanista Lúcio Costa, o “Plano Piloto”, tinha marcada inspiração nas ideias do urbanismo de Le Corbusier e da Carta de Atenas, especialmente a ideia de planificação e setorização das funções urbanas⁶⁸. Assim, a cidade projetada por Costa foi pensada para ser um centro administrativo, com uma população de até

⁶⁵ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891: Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

⁶⁶ SCHLEE, Andrey; FISCHER, Sylvia. Vera Cruz, futura capital do Brasil, 1955. Disponível em: <<http://unuhostpedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1089/1064>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

⁶⁷ Lei Federal nº 2.874, de 19 de setembro de 1956.

⁶⁸ CATÃO, 2015.

500.000 habitantes, organizada em setores reservados ao desempenho das diferentes áreas de atividades⁶⁹.

Holston⁷⁰ aponta que Brasília tinha uma configuração baseada num discurso utópico, com a crítica a um Brasil onde se via a crescente urbanização marcada pelas diferenças de classes, as quais se manifestavam no acesso aos serviços e equipamentos urbanos distribuídos de forma diferente, até mesmo na própria organização residencial e arquitetura.

Portanto, Brasília teria em seu projeto urbanístico um contraponto a essa visão da urbanização brasileira, expresso desde a ideia de uma homogeneização exterior das habitações particulares, a uma ideia de ocupação dos espaços comuns de maneira a proporcionar sua devida apropriação por toda a coletividade, conforme se observa:

“Os blocos de apartamentos de um superquadra são todos iguais: a mesma fachada, a mesma altura, as mesmas facilidades, todos construídos sobre pilotis, todos dotados de garagem e construídos com o mesmo material, o que evita odiosa diferenciação de classes sociais, isto é, todas as famílias vivem em comum, o alto funcionário público, o medido e o pequeno. Quanto aos apartamentos há uns maiores e outros menores em número de cômodos, que são distribuídos, respectivamente, para famílias conforme o número de dependentes. E por causa de sua distribuição e inexistência de discriminação de classes sociais, os moradores de uma superquadra são forçados a viver como que no âmbito de uma grande família, em perfeita coexistência social, o que redundava em benefício das crianças que vivem, crescem, brincam e estudam num mesmo ambiente de franca camaradagem, amizade e saudável formação. [...] E assim é educada, no Planalto, a infância que construirá o Brasil de amanhã, já que Brasília é o glorioso berço de uma nova civilização. (Brasília 1963 [65-81]: 15)”⁷¹

Ocorre que independente do ideal utópico do projeto urbanístico de Brasília a sua construção foi marcada pelo turbulento processo de transferência da mão de obra imigrante para o planalto central⁷², primeiro aspecto da urbanização do Distrito Federal que gerou consequências no ordenamento espacial da cidade muito diferentes dos ideias pretendidos pelo ideário modernista, levando a capital federal a comportar uma população muito além do efetivo administrativo pretendido.

⁶⁹ Relatório do Plano Piloto de Brasília. Brasília: GDF, 1991, 76p. Disponível em: <http://brasiliapoetica.blog.br/site/media/relatorio_plano_piloto_de_brasilia_web2.pdf>. Acesso em 10 ago. 2015.

⁷⁰ HOLSTON apud BARBOSA, Adilson José Paulo. A aplicação do princípio da função social da propriedade às políticas públicas de regularização fundiária nas cidades brasileiras a partir da Constituição Federal de 1988: o caso da Estrutural – Brasília-DF. 2006. 155f. Dissertação (Mestrado) Direito, Universidade de Brasília, Brasília, p. 105-106.

⁷¹ NOVACAP apud BARBOSA, A., 2006, p. 106.

⁷² HOLSTON apud BARBOSA, A., 2006, p. 106.

Em estudo do processo de urbanização de Brasília, Paviani⁷³ faz a delimitação de três períodos na história, dos quais o primeiro período iria de 1956 a 1973, pautado pelo início da imigração ao Distrito Federal, pela instalação das primeiras cidades satélites, Taguatinga, Núcleo Bandeirante, e Ceilândia, esta última resultado da Campanha de Erradicação de Invasões que removeu habitantes de favelas próximas ao Núcleo Bandeirante, e destaca ainda que o período também foi de fortes crises políticas que precederam e deram lastro ao golpe militar de 1964.

Por seu turno, ao se referir ao segundo período, entre 1974 e início dos anos 1990, Paviani trata como uma época rica em ações visando a consolidação de Brasília, seja por meio de legislações propondo-se a regular o território da capital (Plano Estrutural de Organização Territorial, em 1977, o tombamento do Plano Piloto em 1987, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em 1992 e a Lei Orgânica do DF), ou mesmo pela efervescente atividade imobiliária, com a instalação de mansões ao longo das orlas dos Lago Sul e Norte, e especificamente com a crescente de ocupações de terras após 1990, seja de maneira ilegal, seja pela criação de espaços semi-rurbanizados.

Por fim, o terceiro período apontado pelo renomado geógrafo seria o contemporâneo, marcado pela ampliação de assentamentos periféricos e pela consolidação de favelas como o caso da Estrutural, contextualizados pelas ações que permitiram certa autonomia política e administrativa do DF.

Tratando de um período identificado entre as duas primeiras fases de Paviani, Suely Franco Netto Gonzales⁷⁴ detecta alguns aspectos marcantes da segregação sócio-espacial no Distrito Federal, ao ponto que afirma:

A abordagem do problema habitacional como um fenômeno de segregação sócio-espacial é de fácil verificação no Distrito Federal.
O período entre 1970 e 1976 pode ser considerado o mais importante na evolução do seu espaço urbano, por suas razões principais:
- foi a fase de maior produção relativa e absoluta da Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS) e da consolidação dos setores elitizados das Penínsulas Norte e Sul;
- Foi um período de grande intensificação da demanda habitacional, pela imigração tanto de trabalhadores de baixa renda quanto de funcionários de uma significativa

⁷³ PAVIANI, Aldo. Geografia Urbana do Distrito Federal: Evolução e Tendências. In: Espaço & Geografia, Vol.10, No 1 (2007), 1:22 ISSN: 1516-9375. Disponível em: <<http://www.lsie.unb.br/espacoegografia/index.php/espacoegografia/article/view/61/60>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

⁷⁴ GONZALES, Suely Franco Netto. As formas concretas de segregação residencial em Brasília. In: PAVIANI, Aldo (Org.). Brasília, Ideologia e realidade/Espaço Urbano em Questão. São Paulo: Projeto, 1985, p. 81-101, p. 82

proporção de órgãos governamentais, cuja mudança para a nova capital ocorreu nesse período.

A diversificação dessa demanda provocou uma elevação muito grande nos preços dos imóveis da cidade e, ao mesmo tempo, uma mobilidade intensa da população entre as áreas residenciais já existentes ou para as novas áreas construídas no período, problema enfatizado pela oferta escassa de unidades residenciais em face de tal demanda.

Em seu estudo a respeito da segregação sócio-espacial no DF, Gonzales identifica como a Península Sul (Lago Sul) é representativa da seleção sócio-espacial que ocorre no Distrito Federal. Nesse sentido, mostra que ao mesmo tempo que a Península Sul ia se consolidando como um espaço de alto padrão urbano e habitacional, com a elevação dos preços dos imóveis e instalação de equipamentos de comércio e saúde, os setores ilegais e deteriorados no DF se proliferavam e se saturavam como receptáculos da pressão da valorização das demais áreas do DF⁷⁵.

Portanto, percebe-se que todo o processo de urbanização da capital federal é marcado por uma contraposição entre os espaços proporcionados àqueles que detinham maior poder econômico e espaços conquistados por lutas sociais⁷⁶.

Isso advém em grande parte do próprio projeto urbanístico da capital, que em deter a maior parte da propriedade de terras sob domínio público incentivou a segregação sócio espacial daqueles que não estavam previstos na ocupação do “centro administrativo” do país⁷⁷.

Porém, merece ainda se salientar que concomitante aos movimentos de luta das classes marginalizadas para ter acesso à propriedade urbana, se desenvolveram também diversas invasões de terras públicas implantadas por loteamentos e condomínios de classe média em pressão por moradia, gerando situações de ilegalidade não apenas por ocupações de classes pobres⁷⁸.

Assim, o que se deve pontuar é que do processo de construção e desenvolvimento da capital federal tem-se observado um crescente movimento de perpetuação de irregularidades na ocupação do solo urbano, cabendo questionar em que medida é cabível a regularização de tais situações, ou onde caberia a intervenção do Poder Público na implementação de políticas públicas assecuratórias de um desenvolvimento urbano pautado pela efetivação da função social da cidade e democratização de acesso e uso do solo urbano.

⁷⁵ GONZALES, 1985, p. 98.

⁷⁶ BARBOSA, A., 2006, p. 119.

⁷⁷ PAVIANI apud BARBOSA, A., 2006, p. 107.

⁷⁸ PAVIANI, 2007, p. 12.

2.2 Brasília: o tombamento de uma ideia – Desafios na preservação do plano urbanístico da cidade modernista

Dentre as medidas de consolidação de Brasília referenciadas anteriormente merece uma especial atenção para esta pesquisa o tombamento do projeto urbanístico da cidade. Isso porque, conforme será demonstrado, existe forte relação entre a guarda do interesse público na proteção do projeto urbanístico de Brasília e a salvaguarda do livre acesso à orla do Lago Paranoá. Ademais, a verificação de que parte da orla se encontra sob a proteção da legislação que prevê o tombamento de Brasília é chave para as conclusões a que se pretende este estudo.

Dessa forma, este tópico se propõe a analisar como o projeto urbanístico de Lúcio Costa contraposto à realidade da urbanização do Distrito Federal gerou diversos conflitos na esfera do planejamento urbano e da realização do direito à cidade, especificamente quanto à preservação do patrimônio histórico e cultural.

No que se refere ao instituto jurídico do tombamento, Hely Lopes Meirelles esclarece que este é “a declaração pelo Poder Público do valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais que, por essa razão, devam ser preservados, de acordo com a inscrição em livro próprio”⁷⁹, sendo tal instituto regulado por meio do Decreto Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937.

Nesse espeque, o tombamento de Brasília tem um aspecto inovador no âmbito da preservação do patrimônio histórico brasileiro, por ter sido proposta a preservação não de obras específicas, mas sim do projeto urbanístico da capital, ou seja, dos critérios que informam as obras presentes na cidade⁸⁰.

A este ponto, devemos observar que esta medida só foi tomada quase 30 anos após a construção de Brasília, inicialmente através de lei distrital⁸¹, em 1987, e posteriormente por norma federal⁸², em 1992, podendo ser contextualizada em relação a dois movimentos históricos⁸³.

O primeiro destes movimentos diz respeito ao tombamento como uma resposta a setores da sociedade que questionavam o ideário de Lúcio Costa e pretendiam ver na capital

⁷⁹ MEIRELLES apud SILVEIRA, Ana Teresa Ribeiro da Silveira. Elementos Fundamentais do Tombamento. p. 347 in: DALLARI; DI SARMO, 2007, p. 343 – 376.

⁸⁰ PESSÔA, José Simões de Belmont. Brasília e o Tombamento de uma ideia. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/brasil/ arquivos/Jos%C3%A9%20Simes%20B%20PESSOA%20-%20Brasilia%20O%20Tombamento%20de%20uma%20ideia.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2015, p. 2.

⁸¹ Decreto Distrital nº 10.829/87 que regulamenta o art. 38 da Lei Federal nº 3.751/60

⁸² Portaria nº 314, de 08 de outubro de 1992 - IPHAN

⁸³ PESSÔA, p. 4-5.

federal um espaço mais densamente ocupado, notadamente interesse do mercado imobiliário. Nesse sentido, Costa confirma que:

“Pelo que me foi possível perceber, os anseios de reformulação antecipada da proposição urbanística de Brasília, partem principalmente de dois setores que, visando embora a objetivos opostos, paradoxalmente se encontram. Refiro-me aos empreendedores imobiliários interessados em adensar a cidade com o recurso habitual do aumento de gabaritos; e aos arquitetos e urbanistas que, reputando “ultrapassados” os princípios que informaram a concepção da nova capital e a sua intrínseca disciplina arquitetônica, gostariam também de romper o princípio dos gabaritos pré- estabelecidos, gostariam de jogar com alturas diferentes nas Superquadras, aspirando fazer de Brasília uma cidade de feição mais caprichosa, concentrada e dinâmica, ao gosto das experiências agora em voga pelo mundo.”⁸⁴

Outro movimento foi aquele que viu com simpatia a possibilidade do projeto urbanístico de Brasília integrar a lista da UNESCO como Patrimônio Histórico da Humanidade, processo que exigiu a tomada de medidas por parte da administração pública quanto à preservação das características principais do ideário modernista que coordena a cidade⁸⁵.

Desse modo, as escalas inicialmente idealizadas por Lúcio Costa foram traduzidas em normas de preservação que asseguram o desenvolvimento da cidade, com a salvaguarda do projeto modernista retratado no documento “Brasília Revisitada”⁸⁶ de 1985.

Com efeito, o projeto do Plano Piloto, tal como descrito no documento supramencionado, prevê uma capital inspirada nos ditames da Carta de Atenas, traduzidos na planificação do espaço urbano através de escalas – *monumental, gregária, residencial e bucólica* – que direcionam espacialmente as atividades desempenhadas pelos ocupantes da capital federal, mas que por sua estrutura geraram diversos problemas urbanísticos.

Isso porque, Brasília foi projetada sob o ideário modernista de Lúcio Costa, no entanto, foi ocupada por brasileiros que vinham de diversos pontos do Brasil e estavam habituados a outro tipo de relação com o espaço urbano, distante daquele pretendido por Costa⁸⁷.

Conseqüentemente, várias questões urbanas emergiram no Distrito Federal, as quais podem ser relacionadas a este estudo, na medida em que se compreender a pressão de

⁸⁴ COSTA, 1995, p. 323 apud PESSÔA, p. 4.

⁸⁵ PESSÔA, loc. cit.

⁸⁶ COSTA, Lúcio. Brasília Revisitada, 1985/87. Anexo I do Decreto no 10.829/1987 - GDF e da Portaria no 314/1992 - Iphan. Disponível em: <<http://urbanistasporbrasil.com/uploads/9/4/0/4/9404764/brasiliarevisitada.pdf>>. Acessado em 10 ago. 2015

⁸⁷ SANTOS, 2008.

interesses privados sobre as escalas previstas por Costa, com notável consequência sobre a disposição da orla do Lago Paranoá.

Dito isso, a escala monumental é composta pelo eixo monumental leste – oeste e é onde se encontra a maior parte dos prédios efetivamente tombados e impassíveis de demolição. Por sua vez, a escala gregária é idealizada para funcionar como “centro” do Plano Piloto e é formada pelos setores hoteleiro, comercial, de autarquias, diversões, bancário, médico-hospitalar e rádio-televisão.

No entanto, é nas escalas residencial e bucólica que se instalam os maiores problemas advindos do ideário de Costa, na medida em que várias de suas ideias foram amplamente refutadas por particulares que tentam impor sobre a capital modernista o padrão metropolitano que domina as demais cidades no mundo⁸⁸.

Na prática, tem-se que a escala residencial consiste na maior inovação do projeto urbanístico de Brasília⁸⁹, estando esta tombada pela legislação federal nos seguintes contornos:

Art. 4º A escala residencial, proporcionando uma nova maneira de viver, própria de Brasília, está configurada ao longo das alas Sul e Norte do Eixo Rodoviário Residencial e para sua preservação serão obedecidas as seguintes disposições:

I. Cada Superquadra, nas alas sul e norte, contará com um único acesso para transporte de automóvel e será cercada, em todo o seu perímetro, por faixa de 20,00m (vinte metros) de largura com densa arborização;

II. **Nas duas alas, sul e norte, nas seqüências de Superquadras numeradas de 102 a 116, de 202 a 216 e de 302 a 316, as unidades de habitações conjuntas terão 06 (seis) pavimentos, sendo edificadas sobre piso térreo em pilotis, livre de quaisquer construções que não se destinem a acessos e portarias;**

III. Nas duas alas, sul e norte, nas seqüências de Superquadras duplas numeradas de 402 a 416, as unidades de habitações conjuntas terão 03 (três) pavimentos, sendo edificadas sobre pisos térreos em pilotis, livre de quaisquer construções que não se destinem a acessos e portarias;

IV. **Em todas as Superquadras, nas alas sul e norte, a taxa máxima de ocupação para a totalidade das unidades de habitações conjuntas é de 15% (quinze por cento) da área do terreno compreendido pelo perímetro externo da faixa verde;**

V. Além das unidades de habitações conjuntas serão previstas e permitidas pequenas edificações de uso comunitário, com, no máximo, um pavimento;

VI. Na ala sul, os comércios correspondentes a cada Superquadra deverão sempre ser edificados, em relação às referidas Superquadras, na situação em que se encontram nesta data;

VII. As áreas entre as Superquadras, nas alas sul e norte, denominadas Entrequadras, destinam-se a edificações para atividades de uso comum e de âmbito adequado às áreas de vizinhança próximas, como ensino, esporte, recreação e atividades culturais e religiosas. [grifo do autor]

⁸⁸ Cf. HOLSTON, 1993 apud SANTOS, Marcos Antonio. Brasília, o Lago Paranoá e o Tombamento. 2008. 259f. Dissertação (Mestrado) Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Carlos, p. 124

⁸⁹ PESSÔA, p. 7.

Efetivamente, percebe-se pelos dispositivos grifados que a baixa densidade e a construção sobre pilotis, livres de quaisquer construções que não se destinem a acessos e portarias, denotam a tônica da escala residencial.

Contudo, tais características acarretam uma forte limitação ao setor imobiliário que possui a intenção de promover maior adensamento do plano piloto, ao mesmo passo em que a proibição de construções nos pilotis dos prédios gera grande disputa na ordem urbanística⁹⁰.

Posto que por todo o mundo prolifera-se o fenômeno da verticalização das cidades, com a construção de grandes prédios destinados a suprir as demandas habitacionais dos centros urbanos, as limitações determinadas pelo projeto urbanístico de Brasília constituem forte restrição a este movimento e, conseqüentemente, às intenções do capital imobiliário.

No mesmo sentido, o projeto dos prédios construídos sobre pilotis impede que as portarias e acessos aos prédios do Plano Piloto sejam cercadas, indo contra as tendências das demais cidades, onde o evento da violência urbana, associado à ideia de propriedade, levanta muros e cercas sob o mantra da segurança.

Acerca desta questão, transcreve-se trecho de excelente acórdão da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no qual fica evidente o embate entre o projeto urbanístico de Brasília e as tendências que pontuam a urbanização das cidades atuais, bem como a responsabilidade da Administração Pública pela tutela do interesse público sobre o patrimônio histórico:

17. Logo, o livre ir e vir sob os prédios residenciais é característica essencial de Brasília, que a torna distinta de qualquer outra grande cidade brasileira. O Projeto original somente permitiu a ocupação privada do primeiro ao sexto andar dos prédios. O piso térreo deveria ficar exposto e aberto ao público, na esperança de uma maior aproximação dos moradores entre si e deles com a Natureza à sua volta. 18. No desenho de Brasília, levou-se ao extremo a idéia de democratização da cidade, assim como o diálogo entre os bens construídos, sobretudo edifícios residenciais, e o mundo natural ou naturalizado que os cerca. Pretendeu-se, pela força criativa da arquitetura, da engenharia e do paisagismo, estabelecer espaços físicos de solidariedade, que a um só tempo combatassem o isolamento típico de outras metrópoles e viabilizassem um vasto campo de convivência coletiva. 19. Na contramão das obrigações internacionais do Brasil e do disposto na legislação nacional, o governo do Distrito Federal vem, de maneira reiterada, admitindo ou simplesmente ignorando a violação das características básicas do conjunto arquitetônico e urbanístico-paisagístico de Brasília, sobretudo no que se refere ao crescente gradeamento da área comum do piso inferior dos edifícios residenciais das superquadras, que, composto de pilotis, deveria permanecer aberto e livre ao trânsito de pessoas, moradores ou não. 20. A

⁹⁰ A título de exemplo faz-se referência a alguns acórdãos do TJDF sobre o tema: Acórdão n. 681300, 20110111929242APC, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, Relator Designado: JOÃO EGMONT, Revisor: JOÃO EGMONT, 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 15/05/2013, Publicado no DJE: 06/06/2013. Pág.: 140; Acórdão n.719788, 20110111876963APC, Relator: GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA, Revisor: LEILA ARLANCH, 1ª Turma Cível, Data de Julgamento: 26/09/2013, Publicado no DJE: 11/10/2013. Pág.: 72;

instalação de grades em volta dos pilotis dos blocos de apartamentos infringe o art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937. Viola, ainda, o espírito da Convenção. Primeiro, porque o governo do Distrito Federal deixa de tomar as medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas e financeiras adequadas para a proteção, conservação do patrimônio cultural de Brasília (art. 5º, d, da Convenção, grifo acrescentado), considerado de valor universal excepcional ou de "interesse excepcional". Segundo, porque, mais grave ainda, em alguns casos apoia (como na hipótese dos autos), velada ou abertamente, as ações privadas de descaracterização dos bens que deveriam ser, sincera e eficazmente, salvaguardados. 21. **O gradeamento isola as áreas de livre circulação e mutila o projeto original da cidade e, em consequência, afeta negativamente atributos e características arquitetônicos, paisagísticos, ambientais e sociais dorsais do Projeto de Brasília, perenizados pelo tombamento e pela declaração do Plano-Piloto como patrimônio cultural mundial.** 22. O grave problema da violência urbana, que assola e amedronta as nossas cidades, não legitima o comprometimento do patrimônio cultural brasileiro, nem autoriza a apropriação privada de espaços públicos. Segurança pública é alcançada com maior e melhor policiamento, associado a programas de inclusão social, e não com ofensa a outros bens e interesses coletivos, notadamente aqueles de que também são titulares as gerações futuras. 23. **Brasília fez a escolha de ser livre nos seus espaços arquitetônicos e paisagísticos. Para continuar a ser o que é ou o que deveria ser, precisa controlar o individualismo, a liberdade de construir onde e como se queira, e a ênfase de seus governantes no curto-prazo, que tende a sacrificar o patrimônio público imaterial, o belo, o histórico e, portanto, os interesses das gerações futuras.** 24. Recurso Especial provido, para reconhecer que o Distrito Federal violou o art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937, bem como as obrigações internacionais do Brasil, das quais é devedor-solidário, decorrentes da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, em particular as estatuídas nos arts. 4º e 5º, ?d?.⁹¹ **[grifo do autor]**

Por certo, a preservação do patrimônio histórico da cidade se encontra inclusive dentre as diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade⁹², de modo que é essencial a atuação do Poder Público em sua preservação, principalmente quando a guarda deste patrimônio relaciona-se à ideia de democracia e solidariedade dos espaços físicos, a qual também encontra asilo nas diretrizes da ordem urbanística brasileira.

Nada obstante, deve-se observar que a configuração da escala residencial acaba gerando repercussão sobre a escala bucólica, esta formada por “todas as áreas livres, contíguas a terrenos atualmente edificadas ou institucionalmente previstas para edificação e destinadas à preservação paisagísticas e ao lazer”⁹³.

⁹¹ REsp 840.918/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/10/2008, DJe 10/09/2010

⁹² Art 2º da Lei 10.257/01: Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

⁹³ Art. 9º do Decreto Distrital nº 10.829/87

Nesse sentido, tal escala detém na Orla do Lago Paranoá o seu maior expoente, como afirma Costa⁹⁴ ao ditar que “o Plano-piloto refuga a imagem tradicional no Brasil da barreira edificada ao longo da água” e confirmar que “a orla do lago se pretendeu de livre acesso a todos, apenas privatizada no caso dos clubes. É onde prevalece a escala bucólica”.

Portanto, a escala bucólica é marcada pela preservação de áreas verdes em contraposição aos espaços construídos, como uma proposta de espaços públicos a serem apropriados por todos em integração homem-natureza e desenvolvimento de relações sociais.

Conquanto se considere a amplitude da escala bucólica, para fins deste estudo passar-se-á à análise específica da área de tombamento do plano urbanístico que incide sob a orla do Lago Paranoá, pois a partir de tal observação será possível traçar melhor as próprias implicações urbanísticas da desobstrução das terras públicas na orla do lago Paranoá.

Nesse viés, a portaria nº 314/92 do IPHAN determina que a área abrangida pelo tombamento do projeto urbanístico de Brasília “é delimitada, a leste pela orla do lago Paranoá, a oeste pela Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA, ao sul pelo córrego Vicente Pires e ao norte pelo córrego Bananal”.

Assim, temos que a legislação do tombamento incide sob toda a orla a oeste do lago Paranoá, ditando o art. 10 da referida portaria que “será mantido o acesso público à orla do lago em todo seu perímetro, à exceção dos terrenos, inscritos em Cartório de Registro de Imóveis com acesso privativo à água”.

Ocorre que tal legislação, ao tentar assegurar o acesso livre e irrestrito à orla do Lago Paranoá desconsiderava que grande parte da orla do lago já se encontra obstruída pela instalação de clubes privados⁹⁵, ao ponto que o próprio Governo do Distrito Federal já identificava a descaracterização da orla de livre acesso nos anos 80:

O acesso público à orla, entretanto ficou comprometido pela multiplicação de clubes; restam poucas áreas contíguas em escala adequada para a instalação de parques populares, com a infraestrutura (sic) necessária para permitir que a população em geral tenha, de fato, acesso à água.⁹⁶

Com efeito, Santos⁹⁷ observa que a legislação do tombamento leva em consideração os aspectos da área previstos no projeto original de 1956 de Lúcio Costa, no entanto, há que se constatar que já em 1987, quando foi formalizada a primeira legislação com os critérios do

⁹⁴ COSTA, 1985.

⁹⁵ SANTOS, 2008

⁹⁶ GDF, 1985, p. 128 apud Santos, 2008, p. 98

⁹⁷ SANTOS, 2008

tombamento de Brasília, a paisagem da orla tombada em muito diferia do projeto original de Lúcio Costa.

Nessa perspectiva, os múltiplos clubes e hotéis que se instalaram na margem oeste do lago possuem uma notável restrição de público em termos econômicos, ao tempo em que os poucos locais da orla oeste onde seria possível o acesso irrestrito da população ao lago carecem de infraestrutura, o que descaracteriza o projeto da orla de livre acesso.

A este respeito, o próprio Governo do Distrito Federal, em 2003, observou a restrição de uso da orla do Lago Paranoá advinda da instalação dos múltiplos clubes:

Atualmente os clubes constituem espaços de lazer privativos e seletivos, preferidos pelas pessoas de mais alta renda. Portanto, não é somente nos tipos de atividade que a orla de Brasília é diferente das tradicionais, mas também na classe social que a utiliza⁹⁸

Por sua vez, passa-se a registrar que as características da escala residencial já abordadas tiveram fortes implicações sobre a escala bucólica, notadamente sobre a orla oeste do Lago Paranoá, na medida em que hoje se observa a proliferação de verdadeiros complexos residenciais na região ancorados sob o conceito de empreendimento apart-hotel.

Conforme notado por Marcos Antonio dos Santos⁹⁹, a principal preocupação da legislação do tombamento incide sobre a preservação das escalas, o que gera uma baixa elasticidade na oferta de espaços para construção no plano piloto e acaba surtindo efeito sob as áreas verdes da escala bucólica e notadamente sob o Lago Paranoá.

Segundo Santos¹⁰⁰, o que podemos constatar é que a pressão do setor imobiliário vê sob a escala bucólica e o Lago Paranoá uma “sombra” da legislação, que pela inexistência de regras claras quanto aos tipos de construções que podem se instalar ali permite a proliferação de ações que verdadeiramente ferem o equilíbrio entre as escalas.

Isto ocorre inobstante os preceitos legais que resguardam o tombamento do projeto urbanístico, tal como o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), que ratifica a responsabilidade da Administração Pública em promover a orla do Lago Paranoá para atividades relacionadas ao lazer, esporte, cultura e turismo, confira-se:

Art. 67. São diretrizes para a Zona Urbana do Conjunto Tombado:
I – zelar pelo Conjunto Urbanístico de Brasília, bem tombado em âmbito federal e distrital;

⁹⁸ GDF, 2003, p. 18 apud SANTOS, 2008, p. 150

⁹⁹ SANTOS, 2008, p. 135

¹⁰⁰ Ibidem, loc. cit.

II – harmonizar as demandas do desenvolvimento econômico e social e as necessidades da população com a preservação da concepção urbana de Brasília;

III – **consolidar a vocação de cultura, lazer, esporte e turismo do lago Paranoá, mediante criação e promoção de espaços adequados para o cumprimento de suas funções;**

IV – promover e consolidar a ocupação urbana, respeitando-se as restrições ambientais, de saneamento e de preservação da área tombada;

V – preservar as características essenciais das quatro escalas urbanísticas em que se traduz a concepção urbana do conjunto tombado, a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica;

VI – manter o conjunto urbanístico da área tombada como elemento de identificação na paisagem, assegurando-se a permeabilidade visual com seu entorno.

Parágrafo único. O Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília é o instrumento de planejamento e gestão do Conjunto Urbano Tombado e deverá considerar a legislação federal e distrital competente, observando a especificidade do sítio urbano e a singularidade de sua concepção urbanística e de sua expressão arquitetônica.

Em verdade, o próprio potencial ao lazer nos pontos livres da Orla sofre com as pressões de interesses privados que ordenam a ocupação do Lago Paranoá. Um fato atual e que serve para bem expor o problema é o projeto “Na Praia” que se encontra em funcionamento na orla oeste do lago.

Tal projeto é fruto de iniciativa de algumas produtoras de eventos em Brasília e instalou às margens do Lago Paranoá uma verdadeira “praia artificial”, onde se proporcionam eventos e atividades destinadas ao lazer durante os fins de semana, como informa reportagem divulgada no Jornal de Brasília:

Há 55 anos nascia Brasília, uma cidade planejada nos mínimos detalhes para ser a capital do Brasil. Hoje, robusta e com ares de metrópole, a capital encanta seus moradores, que usufruem de suas grandes áreas verdes, como o Parque da Cidade, o Parque Nacional e o Jardim Botânico. Com espaços que inspiram diversas possibilidades, a cidade tem recebido cada dia mais eventos ao ar livre, ocupando lugares onde antes sequer se andava à pé, com shows, festas, feiras e encontros gastronômicos. Cada vez mais sustentável ao produzir entretenimento de qualidade para sua população, o aproveitamento diurno da cidade só a deixa a desejar em um quesito: Brasília não tem praia!

Inspirados na ausência de uma praia para chamar de sua, produtores culturais brasilienses têm utilizado de clubes e outros espaços para oferecer ao público festas em clima de luau. Exemplo disso é a Bomfim, balada que ocorre há dois anos e reúne aproximadamente duas mil pessoas por edição. Em 2015, entretanto, a meta é mais ambiciosa: em julho, vai dar praia em Brasília!

NA PRAIA será um complexo day use, que oferecerá ao público atividades nas sextas, sábados e domingos, com programação própria e diferenciada. R2 Produções, KM Eventos, Carlos Constantino Produções, Agência Nout, Medley Produções, Manifesto Lab e Verri e Verri Produções assinam o projeto, que promete sacudir a cidade.

Segundo Bruno Sartório, um dos produtores do evento, a primeira edição da PRAIA chega para mostrar que Brasília está madura o suficiente para receber ocupações prolongadas, com atividades voltadas para todos os públicos e parcerias que só têm a fortalecer a capital como palco de grandes produções.

“Nossa cidade precisa de lugares onde as pessoas possam se encontrar, praticar esportes, se divertir e até mesmo relaxar. A partir desta necessidade, desenvolvemos

o conceito da Praia, que pretende ser um ponto de encontro e diversão para o público brasileiro”, ressalta Sartório.¹⁰¹

Contudo, tal projeto mais uma vez demonstra a inabilidade do Poder Público em tutelar o tombamento da orla do Lago Paranoá. Conforme é possível observar por meio da referida matéria, o “Na Praia” nada mais é do que uma renovada forma de apropriação privada da orla do Lago Paranoá, condicionando o uso e acesso ao lago ao poder econômico, cobrando valores expressivos sob o acesso à infraestrutura instalada em área pública.

Com efeito, grande parte do perímetro tombado da orla do Lago Paranoá encontra-se privatizada pela instalação de clubes ou hotéis. O “Na Praia” representa mais uma iniciativa do capital privado com o apoio do Governo do Distrito Federal, onde não mais se caracteriza uma omissão da Administração Pública quanto à prover meios de livre acesso ao lago, mas uma atitude de conivência à apropriação meramente mercadológica de espaços públicos.

Em verdade, o projeto “Na Praia” é bastante representativo do movimento de privatização da orla do lago, condicionando o acesso à disponibilidade de capital, restringindo-o à uma parte extremamente seleta da sociedade e propagando a descaracterização do projeto um dia imaginado por Lúcio Costa.

Frente a todo o exposto, é possível concluir que, assim como observado por Santos¹⁰², a manutenção do caráter público das áreas livres que compõe a escala bucólica se tornou um grande problema na preservação do projeto urbanístico de Brasília.

E é justamente este confronto entre interesses públicos e privados, aqui observado especificamente na proteção do patrimônio histórico de Brasília, que pode ser relacionado ao objeto desta pesquisa, na medida em que a questão das ocupações privadas ao longo da orla do Lago Paranoá também constitui uma grande afronta ao interesse público do livre acesso ao lago.

Tanto o é que Santos¹⁰³, analisando o Tombamento de Brasília e suas implicações sobre a orla do Lago Paranoá, conclui que qualquer ação que vise efetivamente preservar a Escala Bucólica, especialmente no Lago Paranoá, deve passar pela reintegração ao Poder Público das áreas invadida por particulares, a ser abordada no próximo capítulo.

2.3 O Projeto Orla e as potencialidades do Lago Paranoá para lazer e turismo

¹⁰¹ Projeto na Na Praia promove ocupação da Orla do Lago Paranoá. Jornal de Brasília, Brasília, 19 jun. 2015. Disponível em <<http://www.jornaldebrasil.com.br/viva/627098/projeto-na-praia-promove-ocupacao-da-orla-do-lago-paranoa/>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

¹⁰² SANTOS, 2008.

¹⁰³ SANTOS, 2008, p. 174.

Passando a explorar as medidas de ordenamento sobre a orla cabe notar que em 1992, pouco após o tombamento do projeto urbanístico de Brasília, foi apresentada a primeira versão do Projeto Orla, programa elaborado pela empresa TCI Planejamento, Projeto e Consultoria Internacional Ltda., contratada pelo Governo do Distrito Federal, que propôs a implantação de 10 polos de atividades destinados à “animação urbana, junto ao Lago Paranoá”¹⁰⁴.

Conforme Fonseca¹⁰⁵, em 1995 o Projeto recebeu uma atualização e passou a contar com 11 polos de atividades e um calçadão de interligação entre os locais concebidos para abrigar atividades que se destinavam desde o lazer, passando pelo comércio e até a hospedagem de turistas.

Parente¹⁰⁶ aponta que o projeto elaborado possuía as seguintes diretrizes gerais:

- Manutenção da orla livre para acesso e uso públicos.
- Preservação da horizontalidade da paisagem.
- Valorização de um patrimônio cultural da humanidade.
- Recuperação dos princípios que nortearam a criação da cidade.
- Manutenção da predominância de espaços livres e arborizados sobre os espaços construídos, característicos da escala bucólica de Brasília.

Contudo, Parente¹⁰⁷ constata que, ainda que o projeto tenha se proposto à apropriação dos espaços públicos pela promoção de infraestrutura e lazer, todo o seu ideário têm um viés econômico que acaba restringindo o uso da orla ao consumo de produtos e serviços.

Nesse contexto, o projeto concentrava 8 dos 11 polos dentro da área de tombamento de Brasília e visava a geração de cerca de 30.000 empregos, bem como a movimentação da economia pelo comércio e turismo¹⁰⁸.

Dito isso, cumpre observar a disposição espacial dos 11 polos propostos pelo Projeto Orla em análise:

¹⁰⁴ FONSECA, Fernando Oliveira (Org.). Olhares sobre o Lago Paranoá. Brasília: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2001. p. 224.

¹⁰⁵ Ibidem, loc. cit.

¹⁰⁶ PARENTE, Apoena de Alencar. Lago Paranoá: Lazer e sustentabilidade urbana. 2006. 147f. Dissertação (Mestrado) Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, p. 90

¹⁰⁷ Ibidem, p. 91

¹⁰⁸ FONSECA, 2001, p. 224.

Figura 1 - Projeto Orla



Fonte: adaptado de PARENTE, 2006

Legenda: 1 Pontão do Lago Norte / 2 Complexo da Enseada / 3 Complexo Brasília Palace / 4 Parque do Cerrado / 5 Marina do Paranoá / 6 Centro de Lazer Beira Lago / 7 Parque da Ciência e Tecnologia / 8 Centro Internacional e Cultural / 9 Praça das Nações / 10 Pontão do Lago Sul / 11 Parque Ermida Dom Bosco.

Dos polos acima apontados poucos foram efetivamente implantados, na medida em que alguns começaram a ser implantados e restaram abandonados, outros chegaram a ser aprovados por meio de parcelamento em lei distrital, mas não foram levados adiante por falta de verba.

Para este estudo é interessante analisar alguns aspectos dos principais polos do Projeto Orla no intuito de compreender a atuação do poder público quanto ao aproveitamento do potencial recreativo do Lago Paranoá, considerando as ideias já expostas acerca de espaços públicos como locais de integração social.

O Polo 3 – Complexo Brasília Palace, considerado o mais importante polo do Projeto Orla, incorpora o Setor de Hotéis e Turismo e é dotado de loteamento para quatro hotéis, dentre os quais se encontra o Brasília Palace, tombado como patrimônio histórico. Nele se localiza a Concha Acústica e o Museu de Arte de Brasília, que associados ao projeto do Pavilhão de Bienal e Arte, constituiriam a Praça das Artes. O Projeto Orla prevê ainda para a área a construção de pontos para comércio, bares, restaurantes, cinemas e marinas no plano original¹⁰⁹.

É neste polo que hoje se encontra a realização de alguns eventos culturais e festas como o projeto “Na Praia” mencionado neste trabalho. Como regra se percebe o abandono da

¹⁰⁹ FONSECA, 2001, p. 225.

pouca infraestrutura que possibilita a apropriação efetivamente pública existente da área, de modo que a ocupação massiva do espaço é proporcionada por eventos privados.

Segundo noticia Medeiros¹¹⁰, já em 2007, a extinta Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) informava sobre uma mobilização de moradores dos apart-hotéis próximos a Concha Acústica no sentido de desativar o espaço para promoção de eventos por classificarem como uso inapropriado para área residencial.

Tal embate é bastante exemplificativo da privatização da orla do lago, onde de um lado temos a descaracterização da área por pressão do setor imobiliário habitacional que mascara seus empreendimentos e de outro temos a apropriação do lago pelo público, no entanto, até esse “público” demonstra a privatização da orla, na medida em que se trata de um grupo selecionado e que paga para estar à beira lago.

O polo 6 – Centro de Lazer Beira Lago – está situado junto à terceira ponte do Lago Sul. O projeto original prevê a instalação de centro comercial e de diversões, com instalação de bares, restaurantes, lojas e espaços culturais, além de uma marina pública. A área hoje é aos poucos consolidada como ponto comercial, pela instalação de bares e restaurantes de elevado padrão econômico.

O polo 7 – Parque Tecnológico – é destinado a abrigar o Museu da Ciência e Tecnologia, onde se daria a instalação de instrumentos relacionados à ciência e tecnologia que proporcionem uma interatividade com os visitantes. Ademais, o projeto da área inclui a instalação de comércios juntamente a locais para exposições e conferências¹¹¹. Este polo teve seu projeto urbanístico aprovado pelo Decreto Distrital nº. 34.029/2012 e atualmente encontra-se sob litígio, a ser abordado na análise geral dos principais pontos do Projeto Orla.

No que se refere ao conhecido Pontão do Lago Sul – Polo 10, tem-se que nele foi prevista a instalação de bares, restaurantes, pequeno comércio, feiras de artesanato e antiquários, equipamentos para esportes, bem como atracadouro para barcos¹¹².

Este polo é onde se encontra a maior infraestrutura efetivamente concluída, com instalação de restaurantes, lojas, quiosques, espaço com anfiteatro, iluminação pública e estacionamento. No entanto, tal polo é bastante representativo de alguns dos problemas centrais do Projeto Orla, na medida em que os produtos e serviços oferecidos no local são extremamente restritivos de acesso à maior parte da população do DF. Assim, ainda que em tese se tenha uma área aberta a todos, muito do seu aproveitamento está condicionado ao

¹¹⁰ MEDEIROS, José Marcelo Martins. *Visões de um paisagismo ecológico na Orla do Lago Paranoá*. 2008. 186f. Dissertação (Mestrado) Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, p. 77.

¹¹¹ FONSECA, 2001, p. 225.

¹¹² *Ibidem*, p.226

poder aquisitivo e pouco se vê em termos de diversidade social entre aqueles que frequentam a área.

Já em consideração do Polo 11 – Ermida Dom Bosco, temos que este se propõe a ser um espaço para eventos, feiras, ciclovias, mirante, atracadouro e, ainda, de área verde para contemplação da natureza¹¹³. De fato, o local dispõe de boa infraestrutura e é marcado por grandes áreas verdes que possibilitam um contato com a natureza e interação com o lago.

Considerando o objeto deste estudo, interessante observar os níveis de democratização do espaço público impostos pelos polos executados, bem como a possibilidade de integração social considerada nos projetos que não chegaram a ser executados.

Percebe-se que a maior parte dos polos do Projeto Orla tem sua implementação relacionada ao desempenho de atividades econômicas. No entanto, conforme já fora indicado neste trabalho, para que os espaços públicos sejam efetivamente apropriados por toda a coletividade e permitam um nível adequado de integração é importante que o Estado atue na contenção dos interesses privados.

Parente¹¹⁴ aponta que, ao contrário do discurso de democratização de acesso à orla do lago presente no Projeto Orla, tem-se que este se destina a execução de um projeto em benefício do lazer e turismo de alta renda. E ainda, segundo a autora, o projeto também não é compatível com a escala bucólica pretendida por Lúcio Costa, por não haver uma articulação de todos os polos ao longo da orla.

Nesse momento, cumpre observar que o polo 10 do Projeto Orla chegou a ser indeferido pelo IPHAN¹¹⁵, bem como que o polo 7 – Parque Tecnológico – encontra-se com sua execução suspensa por Ação Civil Pública proposta pelo MPDFT em desfavor do Governo do Distrito Federal.

Precisamente, aqui se relacionam as questões referentes ao Projeto Orla e ao tombamento de Brasília, na medida em que o MDFT se insurge contra a aprovação do Decreto Distrital nº 34.029/2012 que permitiu o parcelamento do Polo 7 do Projeto Orla sem a aprovação do IPHAN e requer:

a) Seja anulado o Decreto Distrital nº. 34.029/2012, que aprovou o Projeto Urbanístico de Parcelamento do Parque de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal no Polo 7 do Projeto Orla, Trecho 3 do Setor de Clubes Esportivos Sul - SCES, na Região Administrativa de Brasília - RA I, consubstanciado no MDE 011/09, URB 011/09 e nas normas de edificação, uso e gabarito NGB 011/09;

¹¹³ PARENTE, 2006, p. 116.

¹¹⁴ Ibidem, p. 124.

¹¹⁵ FONSECA, 2001, p. 226.

- b) Seja o Distrito Federal condenado à obrigação de não fazer, consistente em não aprovar o Parcelamento do Parque de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal no Polo 7 do Projeto Orla, Trecho 3 do Setor de Clubes Esportivos Sul - SCES, na Região Administrativa de Brasília - RA I, consubstanciado no MDE 011/09, URB 011/09 e nas normas de edificação, uso e gabarito NGB 011/09 e nenhum outro que reproduza os mesmos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo e que não possua aprovação do IPHAN;
- c) Seja o Distrito Federal condenado à obrigação de não fazer, consistente em somente aprovar quaisquer Parcelamentos de solo para fins urbanos na área destinada ao Parque de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal no Polo 7 do Projeto Orla, Trecho 3 do Setor de Clubes Esportivos Sul - SCES, na Região Administrativa de Brasília - RA I, após a aprovação de Lei Complementar que defina os parâmetros urbanísticos que devem ser adotados para o local, respeitando-se a destinação de lazer público da área, que integra a escala bucólica.
- d) Seja a Terracap condenada a não registrar o Parcelamento do Parque de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal no Polo 7 do Projeto Orla, Trecho 3 do Setor de Clubes Esportivos Sul - SCES, na Região Administrativa de Brasília - RA I, nem licitar ou transferir os respectivos lotes ou praticar qualquer ato que dê início ao parcelamento de solo na área.
- e) A declaração incidental de inconstitucionalidade e ilegalidade do Decreto Distrital nº. 34.029/2012, em razão de flagrante violação à Lei Orgânica do Distrito Federal e ao PDOT.
- f) a confirmação dos pedidos liminares.¹¹⁶

Por sua vez, em primeira instância, o TJDFT¹¹⁷ assegurou a necessidade de manifestação do IPHAN acerca da aprovação de parcelamento da área, por estar inserida dentro da escala bucólica do projeto de Brasília, e ainda aborda em sua decisão a argumentação do próprio Instituto no sentido de que “manifestou a sua concordância com o uso institucional, mas opõe-se ao uso comercial” do Polo 7 do Projeto Orla, chegando a declarar a nulidade do Decreto Distrital nº 34.029/2012. No entanto, a decisão encontra-se pendente de recurso no momento em que se escreve este trabalho.

De toda forma, os argumentos abordados na decisão são bastante esclarecedores a esta pesquisa, uma vez constatado que inclusive o IPHAN tem manifestado preocupação com a incisiva pauta econômica presente no Projeto Orla, a qual pode chegar a descaracterizar a escala bucólica do projeto urbanístico de Brasília.

Nada obstante, merece atenção fato de que o próprio Governo do Distrito Federal, por meio de documento elaborado em 2003, chegou a manifestar opinião no sentido de que uma orla pública e acessível a toda a população não seria a tônica do desenvolvimento de infraestrutura de uso do Lago:

¹¹⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2012.01.1.198535-6. MPDFT, DF e TERRACAP. Sentença proferida em 15/10/2013. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=90&CDNUPROC=20120111985356>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

¹¹⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2012.01.1.198535-6. MPDFT, DF e TERRACAP.. Sentença proferida em 15/10/2013.

A possibilidade de termos um local bastante público e acessível a pessoas de todas as classes sociais à maneira das orlas das cidades tradicionais, pode não ser compatível com a idéia de um centro governamental do país que deve manter-se tranqüilo para a garantia da segurança nacional¹¹⁸

Contudo, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal é claro ao dispor que dentre os seus objetivos se encontra a “melhoria da qualidade de vida da população e redução das desigualdades socioespaciais”¹¹⁹.

Fato é que a situação ilustrada pelos problemas advindos da urbanização do DF, com consequências sobre o tombamento de Brasília e sobre os projetos de uso do Lago Paranoá servem para ilustrar a situação de distinção social que atualmente se impõe no ordenamento de ocupação e uso da orla do lago.

A despeito do projeto inicial proposto por Lúcio Costa, bem como das legislações acerca do tombamento, a orla oeste do Lago Paranoá tem se firmado como local de preponderância de interesses privados, pela manobra dos ordenamentos que protegem a escala bucólica do projeto urbanístico de Brasília e pela omissão do Poder Público em frear a preponderância dos interesses privados sobre os públicos em matéria de política urbana.

2.4 As Diretrizes da Política Urbana no Distrito Federal

Como visto, o Distrito Federal possui um histórico de urbanização desafiador. O fato de grande parte do território ser composto por áreas de propriedade do poder público tem dado lastro a famosa confusão entre “o que é público e o que é de ninguém”, manifesta pela proliferação de loteamentos irregulares sobre terras públicas e prevalência de interesses privados na ordenação do espaço urbano.

Dessa forma, faz-se oportuno o exame da legislação urbanística distrital, dando enfoque especificamente às normas que permeiam a questão da democratização do espaço urbano pelo cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Logo, cumpre observar como é utilizado o instrumento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) dentro da sua atribuição constitucional de “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”¹²⁰, bem como

¹¹⁸ GDF, 2003 apud SANTOS, 2008, p. 164

¹¹⁹ Artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar Distrital nº 803 de 25 de abril de 2009

¹²⁰ Art. 182, §1º, da Constituição Federal de 1988.

compreender em que medida as normas compreendidas no plano vinculam a propriedade urbana no DF ao cumprimento de sua função social.

No entanto, antes mesmo de ser feita a análise do PDOT, remonta-se aos princípios da política urbana distrital contidos na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), dentre os quais destacam-se os seguintes:

CAPÍTULO II
DA POLÍTICA URBANA

Art. 314. A política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantir o bem-estar de seus habitantes, e compreende o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, ocupação ordenada do território, uso dos bens e distribuição adequada de serviços e equipamentos públicos por parte da população.

Parágrafo único. São princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano:

I – o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território;

II – o acesso de todos a condições adequadas de moradia, saneamento básico, transporte, saúde, segurança pública, educação, cultura e lazer;

III – a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

IV – a manutenção, a segurança e a preservação do patrimônio paisagístico, histórico, urbanístico, arquitetônico, artístico e cultural, considerada a condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade;

V – a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado; [grifamos]

Examinando os dispositivos acima transcritos é possível constatar que a LODF também se coaduna aos ditames constitucionais e estatutários da política urbana nacional, trazendo questões como “*moradia, saneamento básico, transporte, saúde, segurança pública, educação, cultura e lazer*” ao centro da política urbana a ser executada.

No entanto, salienta-se ideia de justiça social que permeia as normas em análise, como se vê especialmente nos supracitados incisos I, III e V, considerando que em tais dispositivos fica evidente que a política urbana do DF tem como prerrogativa de implantação também o combate à segregação espacial, pelo uso equilibrado do território, prevalência do interesse público e justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização.

Ademais, considerando os propósitos deste estudo, distingue-se o disposto no artigo 51 da LODF, o qual assegura que “os bens do Distrito Federal destinar-se-ão prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social”.

Por sua vez, a LODF prevê que o DF terá como instrumento básico do plano de desenvolvimento urbano “o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, a lei de uso e ocupação do solo e os planos de

desenvolvimento local” e informa que estes instrumentos indicarão quando a propriedade urbana exerce sua função social juntamente com a legislação urbanística e ambiental.

Nisto observa-se que o Distrito Federal não chegou ainda a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, passando-se à análise do PDOT – DF, que conforme a dicção do art. 39 do Estatuto da Cidade tem a função de “*atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas*”, seguindo as diretrizes previstas no art. 2º da referida lei federal e já trabalhadas neste estudo.

Assim, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF foi aprovado pela Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, como uma revisão e adequação do PDOT anterior às diretrizes do EC aprovado em 2001. A seguir transcrevemos os princípios constantes na referida norma:

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS DO PLANO

Art. 7º O PDOT rege-se pelos seguintes princípios:

I – reconhecimento dos atributos fundamentais de Brasília como capital federal, centro regional e área metropolitana em formação;

II – fortalecimento do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade;

III – garantia do cumprimento da função social e ambiental da propriedade urbana e rural;

IV – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de desenvolvimento urbano e rural;

V – promoção da sustentabilidade do território, a partir da convergência das dimensões social, econômica e ambiental, com reconhecimento do direito de todos à cidade sustentável;

VI – distribuição justa e equilibrada das oportunidades de emprego e renda no Distrito Federal;

VII – visão sistêmica e integrada do processo de desenvolvimento urbano e rural, considerando as dimensões social, econômica, ambiental, cultural e espacial;

VIII – participação da sociedade no planejamento, gestão e controle do território;

IX – reconhecimento da necessidade de gestão compartilhada entre os setores públicos, privados e a sociedade civil, envolvendo os municípios limítrofes ao Distrito Federal.

Por análise dos princípios acima elencados é possível identificar que novamente se ratificam os preceitos de justiça social, sustentabilidade, gestão democrática e cumprimento da função social da propriedade urbana.

Ademais, o PDOT traz como objetivos de sua implementação a “melhoria da qualidade de vida da população e redução das desigualdades socioespaciais”, a “promoção da participação da sociedade no planejamento, gestão e controle das políticas de ordenamento

territorial” e a “distribuição equilibrada de áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários”.

Assim, percebe-se que as principais normas que regem a política urbana no Distrito Federal ratificam o espírito base do direito à cidade, qual seja a diminuição da segregação sócio espacial, assegurando a gestão democrática para que se cumpra a função social da propriedade urbana.

3 A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ SOB O ENFOQUE DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO DISTRITO FEDERAL

3.1 Breve Histórico da Ocupação das Margens do Lago Paranoá

Como já apontado, o projeto inicialmente concebido por Lúcio Costa para o concurso de Brasília via no Lago Paranoá o principal elemento da escala bucólica, caracterizado pela orla de livre acesso, com a previsão de apenas alguns instrumentos como clubes esportivos, restaurantes e locais de recreio à beira d'água.

20 – Evitou-se a localização dos bairros residenciais na orla da lagoa, a fim de preservá-la intata, tratada com bosques e campos de feição naturalista e rústica para os passeios e amenidades bucólicas de toda a população urbana. Apenas os clubes esportivos, os restaurantes, os lugares de recreio, os balneários e núcleos de pesca poderão chegar à beira d'água. O clube de Golf situou-se na extremidade leste, contíguo à Residência e ao hotel, ambos em construção, e o Yatch Club na enseada vizinha, entremeados por denso bosque que se estende até à margem da represa, bordejada nesse trecho pela alameda de contorno que intermidente se desprende da sua orla pra embrenhar-se pelo campo que se pretende eventualmente florido e manchado de arvoredo. Essa estrada se articula ao eixo rodoviário e também à pista autônoma de acesso direto do aeroporto ao centro cívico, por onde entrarão na cidade os visitantes ilustres, podendo a respectiva saída processar-se, com vantagem, pelo próprio eixo rodoviário-residencial. Propõe-se, ainda, a localização do aeroporto definitivo na área interna da represa, a fim de evitar-lhe a travessia ou o contorno¹²¹.

Assim, toda a instrumentalidade da orla do lago havia sido pensada para a recreação e o lazer dos habitantes da capital federal, como um espaço de conexão homem-natureza. Tal concepção de Costa têm forte influência do ideário de cidade-jardim¹²², compondo a orla uma proposta de ambiente de passeio em consonância aos projetos que previam cidades cercadas por uma área de reconexão do homem com a natureza.

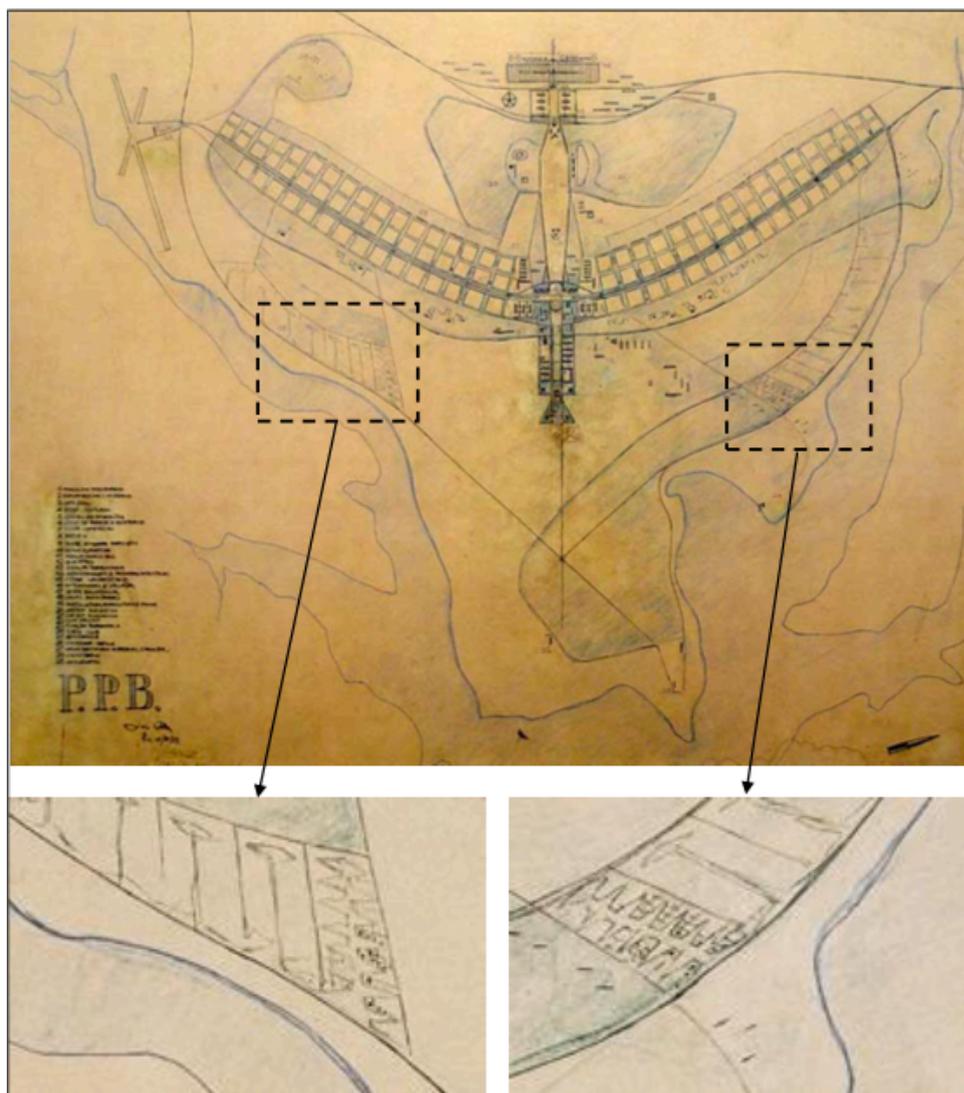
No entanto, devemos observar que esse projeto proposto por Lúcio Costa em seu Relatório do Plano Piloto sofreu alterações já no momento de sua execução. Nesse sentido, o projeto inicial de Costa previa a cidade a oeste de seu espaço atual, sem referência à ocupação das penínsulas e da margem leste do lago Paranoá, característica criticada pela banca julgadora do concurso ao observar que haveria “*demasiada quantidade indiscriminada de terra entre o centro governamental e o lago*”, bem como que “*a parte mais longínqua do lago e as penínsulas não são utilizadas para habitações*”¹²³.

¹²¹ Relatório do Plano Piloto de Brasília, 1991, p. 32

¹²² CATÃO, 2015

¹²³ Relatório do Plano Piloto de Brasília, 1991, p. 35

Figura 2 – Projeto do Plano Piloto de Brasília original



Fonte: OLIVEIRA, Tadeu Almeida de. Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília, Brasília: CLDF, 2015

Com efeito, percebe-se que o projeto inicial se deslocou a leste e as penínsulas passaram a ter previsão de instalação de habitações. Segundo Medeiros¹²⁴, em 1961 já havia registro em cartório do Lago Sul (SHIS) e Lago Norte (SHIN), e em 1963 haveria sido registrado o Setor de Mansões do Lago Norte, merecendo destaque especial o fato de que apenas no último há previsão de acesso privado às águas do lago.

Nada obstante, do processo de ocupação da orla resultam alguns problemas de ordem urbanística e ambiental, ao ponto em que Netto¹²⁵ distingue duas diferentes situações a serem normatizadas, a primeira seria a dos “lotes registrados em cartório fazendo o limite com o lago, como é o caso do Setor de Mansões do Lago Norte, do Setor de Clubes Esportivos Norte

¹²⁴ MEDEIROS, 2008, p. 65

¹²⁵ NETTO, Pedro Braga. Ocupações da orla do Lago Paranoá. In: FONSECA, Fernando Oliveira (Org.). Olhares sobre o Lago Paranoá. Brasília: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2001, pp 359-362, p. 360.

e Sul, e do Setor de Hotéis de Turismo”, a outra diz respeito aos “lotes do tipo ponta de picolé, do Setor de Habitações Individuais Sul e Norte, ou seja, Lago Sul e Península Norte, que avançam sobre a área pública”.

A segunda situação referida concerne ao fato do loteamento dos Setores Habitacionais Individuais Norte e Sul assegurar uma faixa de terras públicas ao longo da orla do lago, de maneira que os lotes privados não possuem acesso privado às águas¹²⁶.

No entanto, a ausência de vias de acesso da população a essas terras públicas, associada ao histórico de invasões no Distrito Federal, contribuiu para que os lotes privados próximos a orla (lotes “Ponta de Picolé”) se projetassem além dos limites registrados em cartório, chegando até às águas do Paranoá, movimento que, como ponderado por Fonseca¹²⁷, se torna “um dos pontos nodais que envolvem o livre acesso às margens do lago”.

Figura 3 - Imagem demonstra a ocupação de terras públicas por particulares à beira do lago, com consequente retirada de vegetação nativa, construção de píeres, quadras de esportes, churrasqueiras e outros tipos de construções que contrariam as normas urbanísticas e ambientais.



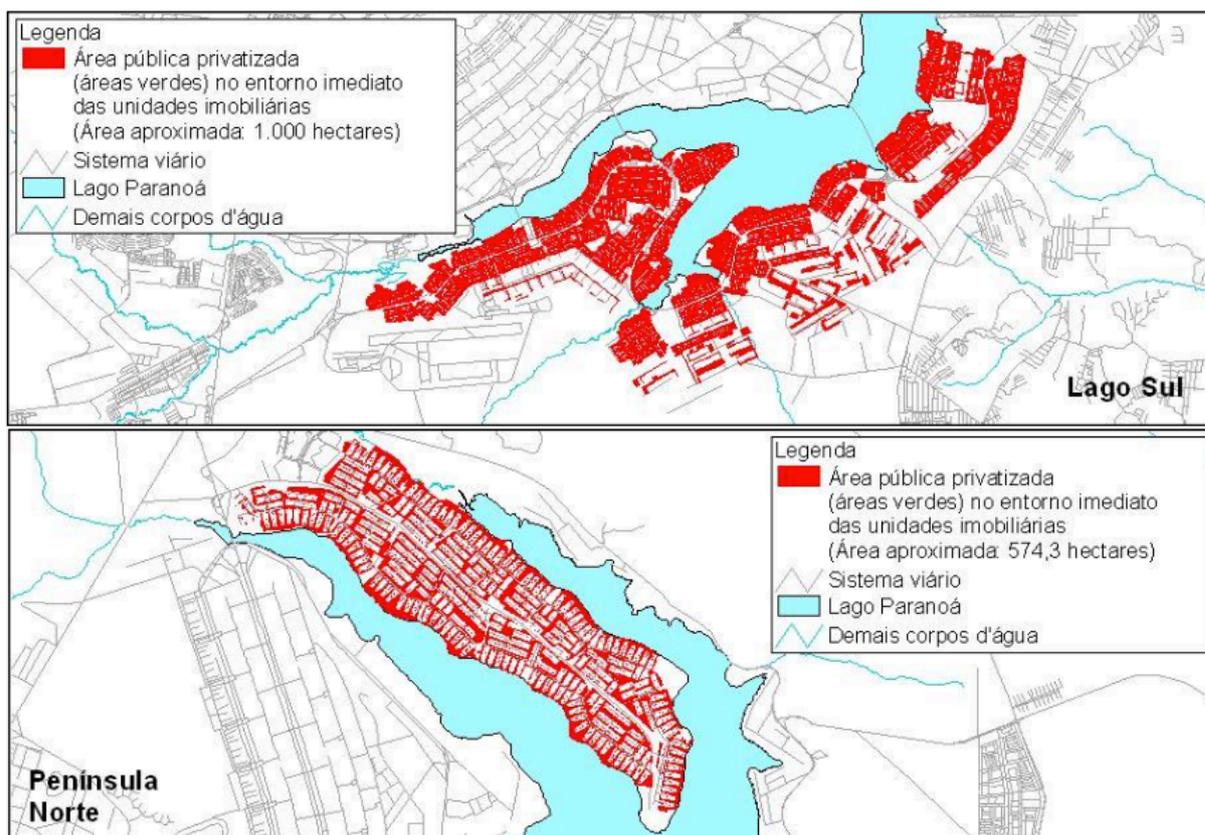
Fonte: OLIVEIRA, 2015, p. 10

¹²⁶ FONSECA, 2001, p. 38

¹²⁷ Ibidem, loc. cit.

Aliás, estudo elaborado pela Assessoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal¹²⁸ aponta que as projeções de lotes privados sobre área pública consistem praticamente em regra consentida nos Lagos Sul e Norte:

Figura 4 - Áreas públicas ocupadas por particulares nas Regiões Administrativas do Lago Sul e Lago Norte (Península Norte)



Fonte: OLIVEIRA, 2015.

Nesse espeque, o estudo aponta que a ocupação de terras públicas nas RAs do Lago Sul e Lago Norte possui a área de 1.575 (mil quinhentos e setenta e cinco) hectares, configurando a maior ocupação irregular de área pública do Distrito Federal em termos de superfície ocupada¹²⁹.

Para mais, frise-se que o comprometimento do acesso público a orla do lago Paranoá também foi agravado pela crescente atuação de grileiros e a proliferação de condomínios irregulares que se desencadeou no DF, o que levou à instalação do condomínio Villages do

¹²⁸ OLIVEIRA, Tadeu Almeida de. Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília. Em: Textos para Discussão - Assessoria Legislativa - CLDF, ano 1, nº 2, abril 2015. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1670>. Acesso em 10 ago. 2015.

¹²⁹ Ibidem, p. 21.

Alvorada às margens do Lago Paranoá, em face do qual foi proposta a Ação Civil Pública nº 2005.01.1.058000-9 – TJDFT que tem como objeto justamente as restrições de acesso ao lago por parte da administração do condomínio.

No entanto, para fins deste trabalho monográfico será estudada especificamente a questão das ocupações de terras públicas nos Lagos Sul e Norte que efetivamente se projetam sobre a orla do lago, ou seja, os cercamentos irregulares feitos nos lotes “Ponta de Picolé”.

Com relação a estas ocupações, Netto¹³⁰ indica que são justificadas pelos ocupantes em razão do abandono do Poder Público às áreas verdes, o que possibilitaria o crescimento de mato, acúmulo de lixo e problemas de segurança.

De toda sorte, imprescindível constatar que tais ocupações ocorrem por meio de violações aos preceitos ambientais e urbanísticos, restringindo o acesso da população à orla do lago e constituindo um ilustre problema no que diz respeito à democratização do espaço urbano no Distrito Federal.

Dessa forma, este estudo se propõe a analisar a situação especificamente a partir de questões quanto à democratização da cidade, considerando a vocação das áreas verdes ao longo da orla para lazer, esporte e integração humana, bem como o contexto social no qual se insere o lago.

3.3 A Ação Civil Pública 2005.01.1.090580-7 e a decisão de desocupação da orla

Em 2005, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios propôs a Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7 (TJDFT) em face do Distrito Federal para que fosse reconhecida sua omissão quanto à responsabilidade pela fiscalização e cumprimento da legislação ambiental que atinge a Área de Preservação Permanente do Lago Paranoá.

Com efeito, a ACP tem como objeto a apropriação irregular de terras públicas por particulares nos lotes “Ponta de Picolé” que incidem sobre a APP, tendo verificado em vários destes a instalação de construções que restringem o acesso público à orla do lago e criam verdadeiros espaços privados de recreação afrontando a legislação ambiental.

Nesse sentido, após argumentar a omissão do Distrito Federal em resguardar o respeito às normas ambientais, o MPDFT requereu a concessão de liminar para impor ao Distrito Federal obrigação:

¹³⁰ NETTO, 2001, p. 359.

1) **de se abster em autorizar ou licenciar construção ou qualquer outra atividade dentro do perímetro dos 30 metros da Área de Preservação Permanente da Orla do Lago Paranoá, com base no Decreto 24.499/04, salvo se o uso for de utilidade pública ou interesse social, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 e,**

2) de apresentar rol das construções e atividades irregulares localizadas na referida área e que estejam obstruindo Áreas de Preservação Permanente da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, bem ainda a expedição de ofício ao Instituto de Criminalística para elaboração de laudo de exame em local, identificando os danos causados às Áreas de Preservação Permanente da APA do Paranoá e à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal para elaboração de uma "avaliação Multitemporal".¹³¹

Por sua vez, no mérito o MPDFT requereu:

- a) a decretação da nulidade das licenças ambientais deferidas com base no Decreto 24.499/04, por inconstitucionalidade, com efeito, "ex tunc";
- b) condenar o Distrito Federal, sob pena de multa, a obrigação de fazer consistente em: b.1) remover todas as ocupações ilegais existentes nas terras públicas ao longo da orla do Lago Paranoá, nas Regiões Administrativas do Lago Sul e do Lago Norte; b.2) elaborar Plano de Recuperação de Área Degradada de todas as Áreas de Preservação Permanente e Zona de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, retornando a área em seu estado anterior, sob pena de multa; b.3) elaborar o zoneamento e o Plano de Manejo da unidade de conservação; b.4) elaborar e implementar os Planos Diretores Locais do Lago Sul e Lago Norte, considerando o Zoneamento e o Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá, definindo a destinação pública para a área da orla do lago e b.5) elaborar projeto de educação ambiental junto à comunidade vizinha à orla do Paranoá; c) condenar o Distrito Federal a pagar R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) ao Fundo Pró-Parques do Distrito Federal, para a recuperação das Áreas de Preservação Permanente e Zona de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá e d) condenar o Distrito Federal nas verbas de sucumbência.

Em 25 de agosto de 2011, r. sentença condenou o Distrito Federal a obrigação de fazer consistente:

a) **na elaboração e apresentação, no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da presente sentença, de Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá que estejam em desalinho com a vocação ambiental do lugar, observando-se as linhas poligonais que a definem ou possam ser medidas a partir do ponto máximo da cota do reservatório, consignando ainda o dito Plano o respectivo cronograma que permita o acompanhamento da execução de suas fases, etapas ou medidas;**

b) no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da sentença, apresentar o Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá, igualmente acompanhado do respectivo cronograma de execução, se ainda não aprovado pelo órgão ambiental local, ao menos lá protocolado para exame;

¹³¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. MPDFT e DF. Sentença em: 26/08/2011. Publicada no DJE: 31/08/2011. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=187&CDNUPRO C=20050110905807>>. Acesso em 14 ago. 2015.

c) no mesmo prazo supra, apresentar o Projeto de Zoneamento e o Plano de Manejo da unidade de conservação, o qual deverá ser submetido ao Conselho Gestor da APA do Lago Paranoá; e
d) finalmente, no mesmo prazo, elaborar o Plano Diretor Local para o Lago Sul e Lago Norte, nele considerado o Zoneamento e o Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá, com a destinação pública compatível com a área da Orla do Lago Paranoá.

Em face da referida sentença foi interposta apelação pelo DF insurgindo-se exclusivamente quanto ao prazo concedido para cumprimento das obrigações, de modo que o prazo foi prorrogado para 180 dias¹³².

Inobstante a dilação de prazo concedida, subsistiu a inação do Distrito Federal quanto ao cumprimento dos termos da sentença. Apenas em março de 2015 foi firmado um acordo (Anexo) entre o GDF e o MPDFT no qual consta cláusula compromissária nos seguintes termos:

CLÁUSULA TERCEIRA

O Distrito Federal assume o compromisso de rever o Termo de Referência para elaboração do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD apresentado anteriormente nos autos nº 2005.01.1.090.580-7, em atenção à determinação imposta no item “b” do dispositivo da sentença proferida no aludido processo, para considerar a faixa de 30 (trinta) metros de Área de Preservação Permanente – APP do Lago Paranoá, também definida como Subzona de Preservação de Vida Silvestre – SPVS pelo zoneamento da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, aprovado pelo Decreto Distrital nº 33.537/2012, tudo com fundamento na legislação em vigor, em especial no Decreto Distrital nº 36.389/15 e no Decreto Distrital nº 24.499/04.

Trata-se de acordo parcial firmado entre as partes, homologado em 12 de março de 2015, com assinatura também de representantes da Agência de Fiscalização do Distrito Federal (AGEFIS) e do Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), e que tem como anexo o Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá a ser executado em conjunto pela AGEFIS e IBRAM na retirada de obstruções a passagens em área pública no intervalo de 30 (trinta) metros a partir da cota máxima normal do Lago Paranoá.

O Plano apresenta três fases de remoção das construções, as quais teriam início em maio de 2015, sendo executadas em paralelo ao Plano de Fiscalização Permanente da Orla do Lago Paranoá, pensado como prevenção de novas ocupações irregulares.

No entanto, novos fatores adiaram o início da execução do Plano de Fiscalização e Remoção que estava marcado para início em maio de 2015. Em abril de 2015, o TJDF

¹³² Acórdão n.583568, 20050110905807APC, Relator: NÍDIA CORRÊA LIMA, Revisor: CESAR LABOISSIERE LOYOLA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 25/04/2012, Publicado no DJE: 07/05/2012. Pág.: 280.

admitiu a inclusão da Associação dos Amigos do Lago Paranoá (ALAPA) como terceira interessada na lide, enquanto representante dos proprietários de lotes localizados à margem do lago.

Por sua vez, a ALAPA interpôs agravo contra a decisão que homologou o acordo entre as partes e conseguiu liminar impedindo a ação de retirada das construções irregulares. Em 15 de julho de 2015, o Agravo interposto pela Associação foi julgado e a liminar foi revogada¹³³, no entanto, a ação encontra-se ainda suspensa em razão de novo agravo interposto no processo¹³⁴.

Nada obstante, a empreitada da Associação para tentar impedir a execução do Plano de Fiscalização e Remoção nos remonta ao conflito de interesses que envolve a desocupação da orla e, assim, ao objeto deste estudo, qual seja a questão social que envolve as ocupações irregulares ao longo da orla do Lago Paranoá.

3.3 A desocupação da orla do Lago Paranoá sob o enfoque da democratização do espaço urbano no Distrito Federal

Consoante exposto ao largo deste trabalho, a orla do Lago Paranoá como um todo tem se firmado como um espaço de flagrante distinção social ao longo dos anos que marcam o processo de urbanização do Distrito Federal.

Precisamente, o potencial das áreas públicas localizadas na orla tem sofrido ora com o descaso do Poder Público em prover infraestrutura que atraia a população ao local, ora com as pressões de interesses privados que se sobrepõe ao ordenamento seu ordenamento de uso.

Nesse viés, um dos focos de prevalência do interesse privado se manifesta no perímetro tombado da orla pela proliferação de clubes e hotéis de público restrito, estes últimos tendo deturpado inclusive o potencial turístico do lago, na medida em são utilizados como verdadeiros complexos residenciais à beira d'água.

¹³³ AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISÃO MONOCRÁTICA. DEFERIDO EFEITO SUSPENSIVO. AGRAVO REGIMENTAL. ALEGADA INEXISTÊNCIA DE DANO ÀS PARTES.NÃO VERIFICADA.DEMAIS ARGUMENTOS.INCIDÊNCIA NO MÉRITO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO.

1- As alegações suscitadas no agravo de instrumento quanto ao perigo dano irreparável ou de difícil reparação, ante a iminente ameaça dos direitos dos membros da Associação agravante, justificaram a decisão exarada naquele recurso. 2- Por meio de tal decisão foi deferido monocraticamente o efeito suspensivo à homologação do acordo, não tendo que se falar em inexistência de dano à parte em sede de regimental, eis que esta questão foi sopesada na referida decisão. 3- As demais questões argüidas pelo MP nesta sede, se confundem com o mérito do agravo de instrumento, o qual está pendente de apreciação, motivo pelo qual é prematuro se fazer um juízo de valor nesta oportunidade. 4- Decisão monocrática mantida. Agravo regimental conhecido e improvido. (Acórdão n.864924, 20150020093367AGI, Relator: GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 29/04/2015, Publicado no DJE: 07/05/2015. Pág.: 214)

¹³⁴ Informação do dia 14/08/2015.

Por sua vez, os poucos pontos de livre acesso à orla sofrem com a falta de infraestrutura ou com a instalação desta condicionada também a interesses privados, como é o caso do Pontão do Lago Sul, onde interesses comerciais de restaurantes, lojas e bares reservados a uma parcela diminuta da população coordenam o público do local.

Dessa forma, o Lago Paranoá tem se mostrado como um local excludente, ao mesmo passo que toda a instrumentalidade da orla parece ter sido pensada no sentido de que esta situação seja paulatinamente consolidada, como se denota da análise de alguns aspectos do Projeto Orla, ou mesmo de projetos que estão se desenvolvendo no momento, como o noticiado “Na Praia”.

É em meio a este contexto que se inserem as ocupações de terras públicas por particulares ao longo da orla nos Lagos Sul e Norte, as quais reservam um espaço público de notável interesse social a uma pequena parcela da população já detentora de distinto poder econômico, como já noticiado na ACP 2005.01.1.090580-7:

Vale sublinhar aqui que não se pode enxergar os ocupantes ilegais como cidadãos indefesos lutando contra um Estado opressor. Ao revés, são cidadãos de elevado poder financeiro e social que vêm se opondo ao interesse do restante da sociedade, a qual, representada pelo seu defensor primordial (o Ministério Público), reclama a restituição de seu patrimônio, na recomposição do império da lei, ao menos numa região de relevante interesse ecológico e urbanístico. A restituição da área à utilização popular não irá privar ninguém de sua moradia ou segurança, mas apenas restituir a cada um o que é seu por direito.¹³⁵

Logo, este trabalho monográfico se propõe a fazer uma análise da conjuntura social que envolve a ação de desocupação da orla pelos lotes “Ponta de Picolé”, partindo de conceitos trabalhados anteriormente quanto à importância que desempenham os espaços públicos na efetivação do direito à cidade, bem como das convicções de uso do lago expostas no projeto original de Brasília.

Dito isso, pontua-se que a ACP 2005.01.1.090580-7 teve como foco as questões ambientais que envolvem as ocupações irregulares ao longo da orla do Lago Paranoá, no entanto, a questão social que envolve a democratização de acesso e uso do lago merece igual projeção no tratamento do problema.

Nesse espeque, o interesse social que envolve a demanda já foi inclusive consignado nos autos de Ação Anulatória 2015.01.1.033027-7 (TJDFT) proposta pela ALAPA em face da

¹³⁵ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. MPDFT e DF. Decisão interlocutória em: 12/06/2015. Publicada no DJE em: 17/06/2015. Disponível em: < <http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=439&CDNUPROC=20050110905807>>. Acesso em 14 ago. 2015.

sentença que determina a desocupação da orla, tendo asseverado o Ilmo. Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF que:

A decisão de recuperação e devolução da orla do Lago ao povo atende não apenas aos anseios de preservação ambiental, os quais por certo poderão ser melhor atendidos pelo livre acesso à área sensível, não só dos populares, como dos órgãos públicos de controle e preservação ambiental (o que afasta a sugestão da inicial de que, estando sob o poder dos particulares e longe da população, a área é melhor preservada), como sobretudo restitui um espaço livre ao povo. Desnecessário recordar que os espaços livres de uso comum, assim como as praças, são elementos relevantíssimos de embelezamento da cidade e de fomento e preservação da saúde e bem-estar dos cidadãos. Logo, é inequívoco que a pretensão autoral não apenas padece de aparência de bom direito, mas sobretudo investe contra o notório interesse social de recomposição de uma orla livre e desimpedida, para o uso da coletividade - ou seja, o deferimento da liminar aqui buscada importaria em evidente distorção, eis que importaria na prevalência de interesses particulares sobre amplo interesse público. Nestas considerações, reconheço o periculum in mora invertido decorrente da pretensão de tutela de urgência: a possibilidade iminente de lesão de difícil reparação ao interesse público prevalente, pela indevida postergação da devolução, ao povo, do espaço público atualmente ocupado por particulares.¹³⁶

Com efeito, ainda que se afaste a incidência de normas ambientais sobre a área irregularmente ocupada, é inegável que sobre esta incidem as diretrizes da política urbana nacional e distrital já elucidadas ao largo deste estudo, de tal forma que não há como se vislumbrar sob qualquer argumento a manutenção das construções que impedem o livre acesso à orla em distinção de um pequeno grupo.

Aliás, oportuno constatar que a desocupação do perímetro de 30 (trinta) metros a partir da cota máxima do lago ajustada no âmbito da ACP 2005.01.1.090580-7 representa apenas uma pequena porção da área de terras públicas efetivamente invadida ao longo da orla do Lago Paranoá.

Nesse sentido, percebe-se que a área pública ocupada vai muito além da área abarcada pela decisão judicial, incidindo sobre toda a área ocupada as normas e princípios da ordem urbanística nacional e distrital que asseguram a prevalência do interesse público sobre o interesse privado.

¹³⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Ordinária Anulatória nº 2015.01.1.033027-7. ALAPA, MPDFT e DF. Decisão interlocutória indeferimento de liminar em favor da ALAPA. Proferida em: 27/03/2015. Publicada em: 07/04/2015. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtm34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=4&CDNUPROC=20150110330277>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

Figura 4 – Comparação entre a área abarcada pelo perímetro de 30 (trinta) metros a ser desocupado e a área pública efetivamente invadida.



Fonte: OLIVEIRA, 2015, p. 10.

A Lei Orgânica do Distrito Federal é clara ao destacar como princípio da política urbana “a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado”, bem como determinar que “os bens do Distrito Federal destinar-se-ão prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social” e que “a desafetação, por lei específica, só será admitida em caso de comprovado interesse público, após ampla audiência à população interessada”.

Por sua vez, a legislação distrital também é firme ao garantir que a alteração de uso de terras esteja vinculada à comprovação de interesse público, tanto que recentemente foi declarada a inconstitucionalidade de normas aprovadas pela câmara legislativa distrital que permitiam o cercamento de áreas públicas, as quais haviam sido aprovadas sem a comprovação do interesse público atinente à matéria, ou mesmo da prévia participação popular que demandam decisões de cunho urbanístico¹³⁷.

¹³⁷ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS COMPLEMENTARES N. 887 E 888, AMBAS DE 24 DE JULHO DE 2014 – CERCAMENTO DE ÁREA PÚBLICA E LOTEAMENTOS FECHADOS DO DISTRITO FEDERAL – EXORBITÂNCIA DO PODER DE EMENDAR – REJEIÇÃO – FORMALIDADES EXIGIDAS PELA LODF – ARTIGO 56, PARÁGRAFO ÚNICO, DA ADT – NÃO OBSERVÂNCIA – VÍCIO FORMAL – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. As leis impugnadas pelo autor da ação, de autoria do Poder Executivo, dispõem sobre a manutenção do cercamento de área pública e regulamentação de loteamentos fechados no Distrito Federal.
2. O col. STF fixou parâmetros para o exercício do poder de emenda parlamentar relativamente a projeto de lei fruto de iniciativa reservada do chefe do Poder executivo. São eles: 1 – a necessidade de pertinência da emenda com relação à matéria tratada na proposição legislativa e; 2 – a máxima de que dela não resulte

Ora, retornando especificamente às ocupações ao longo da orla do lago Paranoá, não há qualquer interesse público resguardado pela detenção da área na mão de particulares, em verdade, a r. sentença nos autos da ACP 2005.01.1.090580-7 constatou, em 26/08/2011, que tudo que foi feito em tais áreas públicas tem se destinado exclusivamente à satisfação de interesses privados dos ocupantes.

Aliás, os elementos fáticos e visuais trazidos com o Relatório Pericial Referido dão conta de que a considerável extensão de terras que compõem a APP do Lago Paranoá sofreu continuada supressão de sua vegetação nativa. Além disso, a natureza das construções e instalações incorporadas a essa sensível faixa de terrenos de elevado interesse ambiental deixam escapar que nada ou muito pouco ali se fez que tivesse algum interesse social ou utilidade pública. Ao contrário, as acentuadas, graves e extensas interferências antrópicas que se revelam pelas aerofotografias de fls. 689/738 somente deixam concluir que a utilização que se deu ao entorno do Lago Paranoá tem características de exclusivo favorecimento privado, sem nenhum interesse social ou utilidade pública. É, pois, o exemplo da freqüente confusão que agentes públicos e privados costumam fazer no atendimento de interesses pessoais, propositalmente confundindo os respectivos âmbitos.¹³⁸

De fato, o uso do espaço público da orla para instalação de sítios privados situa-se dentro do fenômeno observado de privatização da função urbana de lazer, esvaziando a sua função social e oportunizando que locais naturalmente vocacionados à integração se tornem instrumentos de segregação.

Conforme visto anteriormente, a função de recreação, uma das funções sociais da cidade presentes na Carta de Atenas de 1933 que inspirou o projeto de Brasília, só faz sentido se considerada pela disponibilidade de espaços públicos dotados de infraestrutura que permitam a sua ocupação por toda a coletividade.

A reserva de tais espaços a um grupo específico consiste em afronta à função social do lazer, bem como aos ditames de ordem urbana que garantem a justa distribuições dos

aumento de despesa pública. Na hipótese, não se constata violação às limitações impostas ao poder de emenda, pois a alteração do texto original por emendas parlamentares não importou em aumento de despesa e tampouco veiculou matéria estranha ao objeto do projeto de lei complementar de iniciativa do Governador do Distrito Federal. 3. Não foram observadas as formalidades e os procedimentos exigidos pela Lei Orgânica do Distrito Federal previstos no parágrafo único do art. 56 do Ato das Disposições Transitórias, a saber: comprovação do interesse público, ampla audiência à população interessada e realização de estudos técnicos. Padecem, pois, de vício de inconstitucionalidade formal. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para proclamar, com efeitos "erga omnes" e "ex tunc", a inconstitucionalidade das Leis Complementares n. 887 e 888, ambas de 24 de julho de 2014. ([Acórdão n.845033](#), 20140020177369ADI, Relator: HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 27/01/2015, Publicado no DJE: 16/04/2015. Pág.: 11)

¹³⁸ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. MPDFT e DF. Sentença em: 26/08/2011. Publicada no DJE: 31/08/2011. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=187&CDNUPROC=20050110905807>>. Acesso em 14 ago. 2015.

benefícios e ônus decorres da urbanização. Isto sem se considerar como as áreas ocupadas atuam na inflação dos preços das propriedades e crescem o patrimônio dos ocupantes sem que haja qualquer contrapartida ao Poder Público, mas sim um atentado ao direito coletivo de usufruto dos sítios públicos.

Portanto, verifica-se que o problema das ocupações privadas na orla se insere dentro de um contexto maior de restrição de uso do Lago. As habitações localizadas nos Lagos Sul e Norte são notadamente alguns dos imóveis mais valorizados do DF, por sua vez, os lotes “Ponta de Picolé” crescem em sua valorização por conta das ocupações de terras que possuem um inegável interesse social.

O problema da democratização de uso do Lago Paranoá é mais amplo do que as ocupações privadas nos SHIS e SHIN, perpassa pela falta de infraestrutura dos atuais pontos livres e pela pressão de setores privados por toda a orla, no entanto, é inegável o poder que essa ação tem sobre o processo de reapropriação coletiva do lago.

A democratização do acesso à orla só pode se compreender como um processo que levará tempo e exigirá esforço de toda a sociedade interessada, inclusive do capital privado, que inegavelmente possui um grande poder de integrar pessoas ao lago. Contudo, cabe ao Poder Público medir a que ponto os interesses comerciais podem influir sobre o ordenamento da orla.

Isto porque, conforme pondera Harvey, o problema dos “common spaces” não está tanto na disponibilidade destes, mas nas relações estabelecidas entre aqueles que se apropriam do local para uso e aqueles que se apropriam do local para prover lucro, bem como na corrupção que muitas vezes deturpa investimentos públicos feitos no sentido de criar “common spaces” e que acabam gerando unicamente ganhos privados para proprietários urbanos¹³⁹.

Quanto a este detalhe, imprescindível pontuar a importância que desempenha a garantia da gestão democrática no processo de retorno do lago Paranoá à comunidade, pois, conforme leciona Zenildo Bodnar, através de uma construção coletiva da decisão que visa garantir um meio ambiente urbano sustentável que se cria uma consciência e uma identidade com o bem tutelado.

¹³⁹ HARVEY, David. *Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution*, London: Verso, 2012, p. 79.

Disponível em:

<http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/141041/52d9137728c2b7a1865c4817b084e528.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 ago. 2015.

A realização da justiça ambiental, também no plano da coexistência, não pode prescindir da participação direta dos cidadãos, não apenas pela quantidade de direitos fundamentais e interesses legítimos em rota de colisão (habitação, trabalho, cultura, lazer, propriedade), mas principalmente pela conscientização geral fomentada pelas decisões e procedimentos.

Por isso, destaca-se que a construção da decisão em matéria ambiental não pode prescindir da efetiva participação, especialmente considerando as suas necessárias imbricações dos fatores econômicos, políticos e sociais. A interação desses fatores potencializa o interesse da população na construção das decisões, quer seja no plano legislativo, quer seja no administrativo ou no judicial.¹⁴⁰

Portanto, a despeito da ALAPA representar especificamente os interesses privados dos ocupantes irregulares da área, é importante que a eles seja garantida uma participação direta no processo que dará novos caminhos ao lago assegurando, contudo, que tal espaço seja também proporcionado aos demais representantes da sociedade civil que tem interesse sobre o lago, ou seja, toda a população do DF

Nesse sentido, a Exma. Desembargadora Maria de Lourdes Abreu já se pronunciou orientando que as medidas tomadas para o cumprimento da sentença no âmbito da ACP 2005.01.1.090580-7 observem os valores dos diferentes grupos sociais envolvidos na demanda:

Acrescento, por oportuno a título de orientação, tendo em vista: i) a possibilidade da revisão das licenças ambientais quando o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado é ameaçado; ii) o dever do Estado de proteção da faixa de 30 metros de Área de Preservação Permanente - APP do Lago Paranoá, também definida como Subzona de Preservação da Vida Silvestre - SPVS; iii) a decisão quanto à exequibilidade técnica e viabilidade ambiental, por ser essencialmente pública, em razão da potencialidade de causar impactos ambientais significativos que afetaram recursos ambientais pertencentes à coletividade e que dizem respeito ao bem-estar de todos, envolvem matérias que demandariam providências e audiências nas quais houvesse participação da sociedade civil e dos entes públicos.

A tomada de decisão, que o caso exige, deveria identificar e compreender os valores dos diferentes grupos sociais envolvidos e o público em geral, realizando o estudo sumário da forma que poderão ser traduzidos em diretrizes para o plano de fiscalização de remoção.

A participação pública daria mais legitimidade às decisões, tornaria mais eficiente o processo decisório, facilitaria a implementação das decisões tomadas, pois identificaria corretamente as questões relevantes prévias ou concomitantemente à preparação do Plano de Fiscalização de Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá.

A proteção da APP da Orla do Lago Paranoá necessariamente exige a identificação correta das questões sociais e científicas relevantes, de maneira prévia ou concomitantemente à execução do Plano de Fiscalização e Remoção, mesmo que não houvesse a previsão legal³, independe da existência de exigência legal para tanto.¹⁴¹

¹⁴⁰ BODNAR, Zenildo . A tutela jurisdicional das cidades sustentáveis. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 26, mar. 2009. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/zenildo_bodnar.html> Acesso em: 20 ago. 2009.

¹⁴¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão n.881880, 20150020093367AGI, Relator: GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 15/07/2015, Publicado no DJE: 21/07/2015. Pág.: 120.

Fato é que a desocupação da orla do Lago Paranoá não é apenas uma questão ambiental, mas também uma questão social e de democratização do solo urbano no DF, que demanda a participação de toda a sociedade civil a compor ideias que aos poucos criem a identidade do novo Lago Paranoá, nos moldes da “velha” ideia de Lúcio Costa.

Em 12 de junho de 2015, o TJDFT determinou ao Distrito Federal e ao IBRAM que apresentem um plano ambiental de uso e conservação do entorno do Lago¹⁴². No entanto, tal decisão demanda uma atitude unilateral da Administração Pública, sem considerar a importância da gestão democrática para que se faça cumprir a função social da cidade.

Frente a todo exposto, argumenta-se pela relevância da participação direta da sociedade no projeto de uso da Orla a ser implementado em decorrência da desocupação das áreas públicas, considerando além da sua relevância ambiental, sua relevância urbanística, para que o Lago Paranoá passe a se constituir como um local de acesso democrático, atrativo à toda a população.

¹⁴² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. MPDFT e DF. Decisão interlocutória em: 12/06/2015. Publicada no DJE em: 17/06/2015. Disponível em: <http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=439&CDNUPROC=20050110905807>>. Acesso em 14 ago. 2015.

CONCLUSÃO

Como visto, a cidade contemporânea se expressa como um reflexo das relações sociais que nela se desenvolvem. Assim, constatou-se que o processo de urbanização das grandes cidades gerou diversos problemas de segregação social como um retrato das desigualdades presentes no espaço urbano.

Frente a isto, o urbanismo enquanto técnica se propõe a organizar as funções urbanas – *habitação, trabalho, circulação e recreação* – de maneira a proporcionar uma melhor qualidade de vida a um maior número de pessoas, e é por meio das normas de *Direito Urbanístico* que este se disciplina juridicamente para garantir a prevalência do interesse público no ordenamento das cidades.

Dentre as funções urbanas mencionadas, verificou-se que a função de recreação, ou lazer, se constrói como *função social* a partir da disponibilidade de espaços públicos dotados de infraestrutura capaz de permitir sua apropriação por toda a coletividade. Dessa forma, tais espaços – praças, parques, praias e ciclovias – desempenham um papel importante no cumprimento da função social da cidade por permitirem integração e convergência das diferenças sociais existentes, desconstruindo o sentimento de segregação e exclusão de certos grupos em detrimento de outros.

Passando ao estudo do caso do Distrito Federal, verificou-se a notável vocação social que possui a orla do Lago Paranoá para desenvolvimento de atividades de lazer, esporte e turismo, tendo sido inclusive essa sua principal proposta de uso no projeto urbanístico que fundamentou a construção da cidade.

No entanto, examinando a conjuntura do processo de urbanização no Distrito Federal e as medidas tomadas para consolidação de uso da orla, percebeu-se que muito do potencial social para integração do lago encontra-se ameaçado pelas pressões privadas que tem ditado o seu aproveitamento.

E é justamente em meio a esse contexto que se encontra o problema em estudo, qual seja o cercamento irregular de áreas públicas contíguas a lotes particulares que se localizam às margens do lago, situação que priva a população de acesso a diversos pontos da orla.

Assim, este trabalho monográfico se propôs a analisar a questão urbanística e social que envolve tais ocupações de terras públicas. Tendo como base a decisão judicial que determinou a desocupação da área ocupada abarcada pela Área de Proteção Permanente do Lago Paranoá, concluiu-se que a questão urbanística que envolve o problema possui tanta relevância quanto a questão ambiental.

Com efeito, confirmou-se que sobre toda a área ocupada incidem as diretrizes da política urbana nacional e distrital que visam assegurar a prevalência do interesse público sobre o interesse privado no ordenamento do espaço urbano, bem como proporcionar uma justa distribuição dos ônus e benesses decorrentes do processo de urbanização.

Nesse espeque, percebe-se que a reserva de um espaço de notável relevância social na mão de um distinto grupo de proprietários privilegiados contraria os princípios urbanísticos e afronta a função social da cidade e da propriedade, estando meramente alinhada ao movimento que aos poucos tem consolidado a orla do lago como um local reservado para poucos.

Aliás, averiguou-se que o conceito do direito à cidade tutelado pelo ordenamento pátrio é compreendido como um direito coletivo de usufruto da instrumentalidade urbana, ou seja, todos tem o direito de participar efetivamente da vida urbana e se transformar a medida que o espaço urbano se transforma, não podendo se presumir que alguns possam ser privilegiados pela omissão estatal em prejuízo da tutela dos interesses coletivos.

Por sua vez, argumentou-se que considerada a vocação social da área ocupada, para que a sua desocupação também cumpra efetivamente o papel social, é imprescindível a participação popular na elaboração do projeto de uso da orla.

De fato, somente por meio de consulta à população quanto às suas demandas é possível perceber qual a melhor destinação para área que possa efetivamente lhe tornar pública, pois de outra forma podemos cair no observado fenômeno de se converterem investimentos públicos em ganhos privados pela apropriação da área pelos interesses dos proprietários que se encontram próximos à orla.

Nesse sentido, remontamos ao que se constatou quanto à necessidade de que os espaços públicos estejam não apenas disponíveis, mas dotados de infraestrutura que atraia a população, o que exige inclusive uma rede de mobilidade urbana articulada capaz de integrar os diversos pontos do Distrito Federal à orla do Lago, caso contrário pouco se observará de mudança efetiva na ocupação da orla.

Logo, encerramos a reflexão constatando que existe sim uma questão social de demanda por espaços públicos que envolve as ocupações irregulares ao longo da orla do Lago Paranoá, mas o processo de abertura da orla à população é apenas um primeiro passo na construção de uma orla democrática, a qual exige participação direta da sociedade civil para projetar o espaço e adequá-lo à satisfação do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

Doutrina:

BARBOSA, Adilson José Paulo. **A aplicação do princípio da função social da propriedade às políticas públicas de regularização fundiária nas cidades brasileiras a partir da Constituição Federal de 1988: o caso da Estrutural – Brasília-DF.** 2006. 155f. Dissertação (Mestrado) Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Os bens públicos e os direitos fundamentais: um diálogo necessário.** Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 75, set./out. 2012, p.12, Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=82200>>. Acesso em: 4 dez. 2012.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos.** 2006. 137f. Dissertação (Mestrado) Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

BODNAR, Zenildo . **A tutela jurisdicional das cidades sustentáveis.** Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 26, mar. 2009. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/zenildo_bodnar.html> Acesso em: 20 ago. 2009.

CAMMAROSANA, Márcio. **Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade.** In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros,

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico.** Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

CARTA Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20%C3%A0%20Cidade.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2015.

CATÃO, Marconi do Ó. **Civilizações Urbanas e Teorias da Cidade.** In: Revista de Direito da Cidade, vol.07, no01. ISSN 2317-7721 p.91-140, 2015, p. 93, Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15201/11635>>. Acessado em: 9 ago. 2015.

COSTA, Lúcio. **Brasília Revisitada, 1985/87.** Anexo I do Decreto no 10.829/1987 - GDF e da Portaria no 314/1992 - Iphan. Disponível em:

<<http://urbanistasporbrasil.weebly.com/uploads/9/4/0/4/9404764/brasiliarevisitada.pdf>>. Acessado em 10 ago. 2015.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. **A Produção do Espaço da Historicidade à Espacialidade**. In: Universidade São Judas Tadeu, Revista ARQ.URB, número 5, 2011., p.7. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_05/arqurb5_04_artigo_carolina_heldt.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2015.

DI SARMO, Daniela Campos Libório. **O princípio da igualdade e o direito urbanístico**. In: MARRARA, Thiago (org.). Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2012, pp. 148-155.

FREI, José Carlos de. **Da legalidade dos loteamentos fechados**, 1998. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>>. Acesso em 10 ago. 2015.

FREITAS, William de Souza. **A impossibilidade jurídica da instituição do loteamento fechado**. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARMO, Daniela Campos Libório. Direito Urbanístico e Ambiental, Belo Horizonte: Editora Forum, 2007.

FONSECA, Fernando Oliveira (Org.). **Olhares sobre o Lago Paranoá**. Brasília: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2001.

GONZALES, Suely Franco Netto. **As formas concretas de segregação residencial em Brasília**. In: PAVIANI, Aldo (Org.). Brasília, Ideologia e realidade/Espaço Urbano em Questão. São Paulo: Projeto, 1985, p. 81-101.

HARVEY, David. **O Direito à cidade**. In: Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution**, London: Verso, 2012. Disponível em: <<http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/141041/52d9137728c2b7a1865c4817b084e528.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

LAFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo : Centauro, 2008

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013

NETO, Álvaro de Oliveira Azevedo; QUEIROZ, Maria Emília Miranda de Oliveira. **Lazer, democracia e espaço público: o Direito Social ao Lazer na Cidade como fomento ao potencial democrático – a experiência da legislação do Município do Recife.** In: Direitos fundamentais e democracia IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Mariana Ribeiro Santiago, Cristhian Magnus de Marco, João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira. – Florianópolis : CONPEDI, 2014 Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=072e81e77edf6f73>>. Acesso em 09 ago. 2015.

NETTO, Pedro Braga. **Ocupações da orla do Lago Paranoá.** In: FONSECA, Fernando Oliveira (Org.). Olhares sobre o Lago Paranoá. Brasília: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2001, pp. 359-362.

OLIVEIRA, Tadeu Almeida de. **Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília.** Em: Textos para Discussão - Assessoria Legislativa – CLDF, ano 1, nº 2, abril 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1670>> . Acesso em 10 ago. 2015.

PAVIANI, Aldo. **Geografia Urbana do Distrito Federal: Evolução e Tendências.** In: Espaço & Geografia, Vol.10, No 1 (2007), 1:22 ISSN: 1516-9375. Disponível em: <<http://www.lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/61/60>>. Acesso em: 15 ago. 2015

PESSÔA, José Simões de Belmont. **Brasília e o Tombamento de uma ideia.** Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/brasil/brasil/arquivos/Jos%C3%A9%20Simes%20B%20PESSOA%20-%20Brasilia%20O%20Tombamento%20de%20uma%20ideia.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2015, p. 2.

Relatório do Plano Piloto de Brasília/elaborado por ArPDF, CODEPLAN, DePHA. – Brasília: GDF, 1991, 76p. Disponível em: <http://brasiliapoetica.blog.br/site/media/relatorio_plano_piloto_de_brasilia_web2.pdf>. Acesso em 10 ago. 2015.

ROLNIK, Raquel . **O lazer humaniza o espaço urbano.** In: SESC SP. (Org.). Lazer numa sociedade globalizada. São Paulo: SESC São Paulo/World Leisure, 2000. Disponível em <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/lazerhumanizaespacourbano.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SANTOS, Marcos Antonio. **Brasília, o Lago Paranoá e o Tombamento.** 2008. 259f. Dissertação (Mestrado) Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Carlos.

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

_____; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2015

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVEIRA, Ana Teresa Ribeiro da Silveira. **Elementos Fundamentais do Tombamento**. p. 347 in: DALLARI; DI SARMO, 2007, p. 343 – 376.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**, São Paulo: Malheiros, 2014

TORRES, Rayssa Crystyna Galvão; COSTA, Andréa Virgínia Freire. **Lazer na cidade: uma proposta de humanização do espaço urbano**. Disponível em: <<http://congressos.ifal.edu.br/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/view/1305/850>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452012000300007&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 09 ago. 2015.

Notícias e entrevistas:

MARICATO, Ermínia. **O direito à cidade depende de reforma urbana que democratize o uso e a ocupação do solo**. Entrevista concedida a Rede Mobilizadores COEP, 16/12/2013 Disponível em: <<http://erminiamaricato.net/2014/04/08/o-direito-a-cidade-depende-da-democratizacao-do-uso-e-a-ocupacao-do-solo>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Projeto na Na Praia promove ocupação da Orla do Lago Paranoá. Jornal de Brasília, Brasília, 19 jun. 2015. Disponível em <<http://www.jornaldebrasil.com.br/viva/627098/projeto-na-praia-promove-ocupacao-da-orla-do-lago-paranoa/>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

Processos Judiciais:

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 840.918/DF**. Acórdão em Recurso Especial. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Distrito Federal. Relatora: Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, Acórdão em 14/10/2008. Publicado no DJe em 10/09/2010.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Civil Pública nº 2005.01.1.058000-9**. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Condomínio Villages Alvorada e Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7**. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Civil Pública nº 2012.01.1.198535-6**. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal e TERRACAP Companhia Imobiliária de Brasília.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **ADI 2014.00.2.017736-9**. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Autor: Procuradoria-geral de Justiça do Distrito Federal. Requerido: Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e Governador do Distrito Federal. Relator: Humberto Adjuto Ulhôa, Conselho Especial. Data de Julgamento: 27/01/2015. Publicado no DJE: 16/04/2015.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **AGI 2015.00.2.009336-7**. Acórdão em Agravo de Instrumento. Agravante: Associação dos Amigos do Lago Paranoá. Agravados: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Distrito Federal. Relator: Gilberto Pereira De Oliveira, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 29/04/2015, Publicado no DJE em: 07/05/2015.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Ordinária Anulatória nº 2015.01.1.033027-7**. Autor: Associação dos Amigos do Lago Paranoá. Réus: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Distrito Federal.

Legislação:

BRASIL. **Constituição de 1891**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (24 de fevereiro de 1891).

_____. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Decreto-Lei nº 25**, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

_____. **Lei nº 2.874**, de 19 de setembro de 1956. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências.

_____. **Lei 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

_____. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 10.829**, de 14 de outubro de 1987. Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751 de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília.

_____. **Lei Orgânica do Distrito Federal**, promulgada em 08 de junho de 1993.

_____. **Lei Complementar nº 803**, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL. **Portaria nº 314**, de 08 de outubro de 1992. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_314_de_8_de_outubro_de_1992.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015.

ANEXO

**TJDFT**Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS**GSVP**

Gabinete da Segunda Vice-Presidência

NUPEMEC

Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação

1246
1258

TERMO DE ACORDO PARCIAL

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, por meio dos Promotores de Justiça Dra. Luciana Bertini Leitão e Dr. Roberto Carlos Batista, e o Distrito Federal, por meio dos Procuradores do Distrito Federal Dra. Clarissa Reis Iannini, Dr. Daniel Augusto Mesquita e Dra. Sandra Cristina de Almeida Teixeira Fonseca, da Procuradora-Geral do Distrito Federal, Dra. Paola Aires Corrêa Lima, da Diretora-Geral da Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS, Bruna Maria Peres Pinheiro da Silva, da Presidente do Instituto Brasília Ambiental - IBRAM, Jane Maria Villas Bôas, do Secretário de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH, Thiago de Andrade, do Secretário de Estado do Meio Ambiente, André Lima, firmam o presente ACORDO PARCIAL no âmbito da mediação instaurada perante o Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - NUPEMEC e Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Brasília - CEJUSC-BSB, para o cumprimento das obrigações estipuladas na sentença proferida na ação civil pública nº 2005011090580-7, nos termos a seguir transcritos:

DO PLANO DE FISCALIZAÇÃO E REMOÇÃO

CLÁUSULA PRIMEIRA

Por meio do presente ajuste reconhecem as partes que o documento em anexo, denominado Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá, elaborado pela Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS, atende parcialmente à determinação imposta no item 'a' do dispositivo da sentença proferida na ação civil pública nº 2005011090580-7.

Parágrafo único - O atendimento a que se refere esta cláusula é parcial porque as questões objeto da CLÁUSULA QUINTA permanecerão em discussão no âmbito da mediação.

CLÁUSULA SEGUNDA

O Distrito Federal assume o compromisso de implementar todas as ações descritas no Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá, ora apresentado, por meio de seus órgãos e entidades da Administração Indireta que possuam as competências requeridas, respeitando o cronograma indicado no documento em questão.

Parágrafo único - Enquanto estiverem sendo cumpridos os prazos do cronograma a multa já cominada nos autos ação civil pública nº 2005011090580-7 permanecerá suspensa.

DO PLANO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS

CLÁUSULA TERCEIRA

O Distrito Federal assume o compromisso de rever o Termo de Referência para a elaboração do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD apresentado anteriormente nos autos nº 2005011090580-7, em atenção à determinação imposta no item 'b' do dispositivo da sentença proferida no aludido processo, para considerar a faixa de 30 (trinta) metros de Área de Preservação Permanente - APP do Lago Paranoá, também definida como Subzona de Preservação da Vida Silvestre - SPVS pelo zoneamento da Área de Proteção Ambiental do Lago



TJDFT

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

GSVP

Gabinete da Segunda Vice-Presidência

NUPEMEC

Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação

1247
2
1259
8

Paranoá, aprovado pelo Decreto Distrital nº 33.537/2012, tudo com fundamento na legislação em vigor, em especial no Decreto Distrital nº 36.389/15 e no Decreto Distrital nº 24.499/04.

CLÁUSULA QUARTA

A obrigação imposta no item 'b' do dispositivo da sentença prolatada no processo nº 2005011090580-7, no sentido da apresentação do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD do Lago Paranoá, continuará sendo objeto de discussão no âmbito da mediação, uma vez que não foi possível o estabelecimento de prazos certos e definição das ações a serem implementadas pelo Distrito Federal, diante da necessidade de revisão do Termo de Referência para a confecção do plano em comento, e tendo em vista ainda a falta de disponibilidade orçamentária para a contratação de pessoa privada para a elaboração do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD.

Parágrafo único - Enquanto perdurarem as tratativas no âmbito da mediação, fica afastada a incidência de multa cominatória relativa ao processo nº 2005011090580-7.

CLÁUSULA QUINTA

As Áreas de Preservação Permanente do Lago Paranoá, localizadas nos Setores de Clube Sul e Norte, Setor de Mansões do Lago Norte e Pontão do Lago Sul, não constituem objeto do presente termo de acordo.

CLÁUSULA SEXTA

O Distrito Federal assume o compromisso de juntar aos autos do processo nº 2005011090580-7 o presente Termo de Acordo Parcial, bem como o Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá - documento que integra o ajuste ora firmado -, para que sejam homologados pelo juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal.

CLÁUSULA SÉTIMA

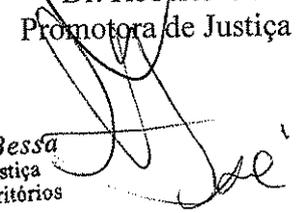
Eventual necessidade de ajuste no cronograma do Plano de Fiscalização e Remoção, deverá ser justificada e avençada entre as partes da referida ação civil pública, e, após, informada ao juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal.

Assim ajustadas as cláusulas, firmam as partes o presente Termo de Acordo Parcial, perante o Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Brasília – CEJUSC-Bsb.

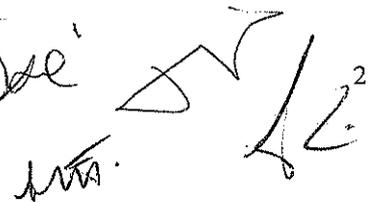
Brasília, 10 de março de 2015.


Dra. Luciana Bertini Leitão
Promotora de Justiça do MPDFT


Dr. Roberto Carlos Batista
Promotora de Justiça do MPDFT


Leonardo Roscoe Bessa
Procurador-Geral de Justiça
do Distrito Federal e Territórios
MPDFT





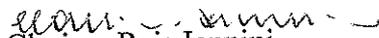


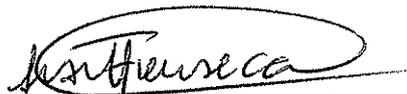
TJDFT

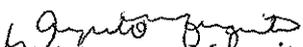
Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

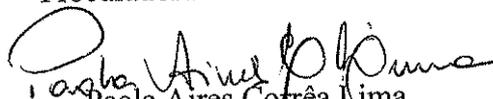
1248
1260

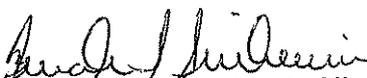
GSVP
Gabinete da Segunda Vice-Presidência
NUPEMEC
Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação


Clarissa Reis Iannini
Procuradora do Distrito Federal

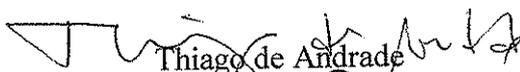

Sandra Cristina de Almeida Teixeira
Fonseca
Procuradora do Distrito Federal


Daniel Augusto Mesquita
Procurador Coordenador da PROMAI

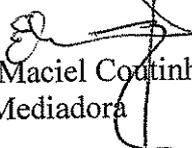

Paola Aires Corrêa Lima
Procuradora-Geral do Distrito Federal


Bruna Maria Peres Pinheiro da Silva
Diretora-Geral da Agência de Fiscalização
do Distrito Federal – AGEFIS


Jane Maria Villas Bôas
Presidente do Instituto Brasília Ambiental
– IBRAM

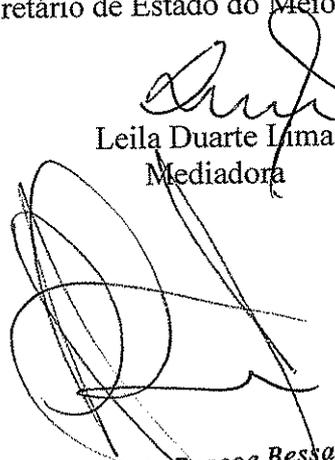

Thiago de Andrade
Secretário de Estado de Gestão do
Território e Habitação - SEGETH


André Lima
Secretário de Estado do Meio Ambiente


Eutalia Maciel Coutinho
Mediadora


Leila Duarte Lima
Mediadora


Umberto Suassuna Filho
Mediador


Leonardo Roscoe Bessa
Procurador-Geral de Justiça
do Distrito Federal e Territórios
MPDFT



1249
f
1261
g

PLANO DE FISCALIZAÇÃO E REMOÇÃO DE
CONSTRUÇÕES E INSTALAÇÕES ERGUIDAS NA APP
DO LAGO PARANOÁ

MARÇO/2015



12587
12624

ANO DE FISCALIZAÇÃO E REMOÇÃO DE CONSTRUÇÕES E INSTALAÇÕES ERGUIDAS NA
APP DO PARANOÁ

INTRODUÇÃO

- 1) O presente Plano de Fiscalização e Remoção visa a atender a determinação contida no item "a" da sentença proferida na Ação Civil Pública nº 2005011090580-7, por meio da qual foi imposta a obrigação de apresentar um "Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá que estejam em desalinhamento com a vocação ambiental do lugar, observando-se as linhas poligonais que a definem ou possam ser medidas a partir do ponto máximo da cota do reservatório, consignando ainda o dito Plano o respectivo cronograma que permita o acompanhamento da execução de suas fases, etapas ou medidas".
- 2) O Planejamento Operacional para desobstrução dos acessos à Orla do Lago Paranoá referentes às ocupações irregulares em área pública no intervalo de **trinta metros** estabelece 4 (quatro) etapas de ação, conforme cronograma abaixo.
- 3) A Etapa 1 definiu, como área de atuação a Península dos Ministros - SHIS QL 12 Lago Sul e SHIN QL 02 Lago Norte, liberando os acessos aos parques ecológicos daquela região - Parque Ecológico Península Sul, Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul e o Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte. O Plano operacional desta primeira etapa encontra-se detalhado ao neste documento, tendo em vista que a ação será iniciada até a primeira quinzena de maio.
- 4) As Etapas 2 e 3 estão definidas no cronograma abaixo e serão precedidas de detalhamento específico, com elaboração do plano operacional, que será juntado aos autos da Ação Civil Pública nº 2005011090580-7 nos 30 (trinta) dias anteriores ao início de cada operação.
- 5) A Etapa 4, que estabelece a execução do Programa de fiscalização permanente da orla, prevê o monitoramento das áreas desobstruídas durante todo o período de execução, ininterruptamente, desde a 1ª Etapa. Para tanto, esta AGEFIS, por meio de Programação Fiscal específica, designará equipe de Auditores que, a cada 15 (quinze) dias, e em conjunto com a Polícia Florestal (lacustre), irá monitorar os locais.

[Handwritten signatures and initials]



1251
1263

6) Será estabelecida prioridade na Ouvidoria da AGEFIS para direcionamento imediato de notícias de novas obstruções na Orla do Lago Paranoá, bem como de possíveis tentativas de reocupação daquelas que já haviam sido desobstruídas.

7) A AGEFIS disponibilizará, ao Juízo da Vara de Meio Ambiente do Distrito Federal e ao Ministério Público, relatório mensal com todas as ações realizadas dentro do período específico, visando dar transparência e controle das ações que se pretende realizar.

PLANO DE AÇÃO PARA FISCALIZAÇÃO E REMOÇÃO DE CONSTRUÇÕES E INSTALAÇÕES ERGUIDAS NA APP DO LAGO PARANOÁ				
REMOÇÃO	LOCAL	INÍCIO	DURAÇÃO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
1ª ETAPA	SHIS QL 12, Parque Ecológico Península Sul (Península dos Ministros), SHIN QL 2 e Parque Ecológico do Lago Norte	ATÉ A 1ª QUINZENA DE MAIO	4 MESES	AGEFIS + IBRAM
2ª ETAPA	1 – Monumento Natural Dom Bosco; 2 – Parque Ecológico Bosque; 3 – Parque Ecológico Anfiteatro Natural do Lago Sul; 4 – Paia do Lago Norte; 5 – Parque Ecológico das Garças; 6 – Área na SHIN EQL 11/13; 7 – Área na SHIN na EQL 4/06 – Parque dos Escoteiros; 9 – Área Vivencial SHIS QL 14/16; 10 – Refúgio de Vida Silvestre Copafbas; 11 – Refúgio de Vida Silvestre Garça Branca	FIM DA 1ª ETAPA	8 MESES	AGEFIS + IBRAM
3ª ETAPA	Restante da orla	FIM DA 2ª ETAPA	2 ANOS	AGEFIS + IBRAM
4ª ETAPA	Execução de programa de fiscalização permanente da orla do Lago Paranoá	ATÉ A 1ª QUINZENA DE MAIO	ININTERRUPTA	AGEFIS + IBRAM

Os mapas em anexo são parte integrante deste Plano.

Handwritten signatures and initials:
s
L. J. e
M.F.

1252
1264

PLANEJAMENTO OPERACIONAL ETAPA 1

1 – OBJETO

O presente termo discrimina as condições gerais que deverão ser atendidas na execução dos serviços e atividades de desobstrução dos acessos à orla do Lago Paranoá – Etapa 1, referentes às ocupações irregulares em área pública no intervalo de **trinta metros** a partir da orla do lago.

A Etapa 1 de desobstrução da orla será dividida em dois pontos específicos, a saber:

- SHIS – QL 12 - Península dos Ministros
- SHIN – QL 02

2 – JUSTIFICATIVA

As áreas destacadas foram escolhidas por apresentarem obstruções ao acesso à orla em áreas públicas de uso coletivo, lindeiras ou pertencentes a parques vivenciais.

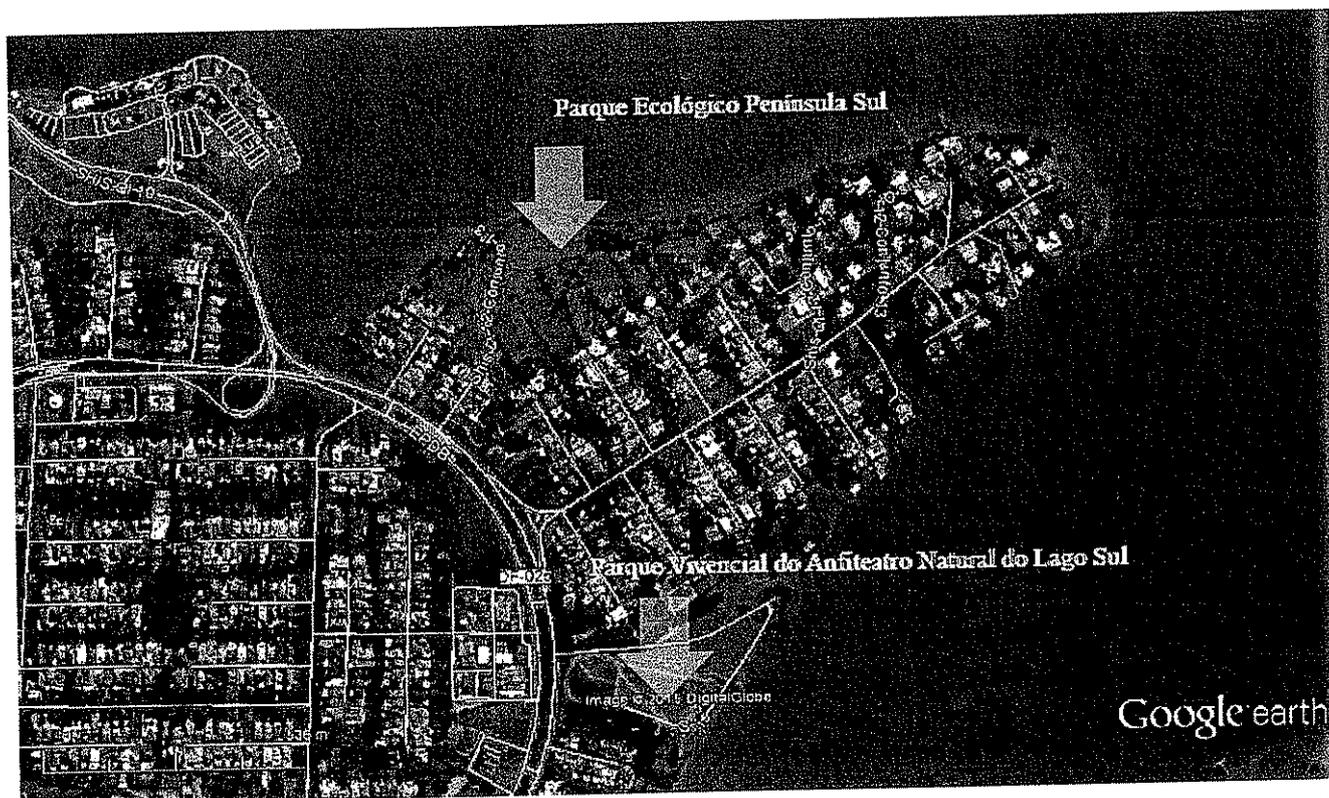


Figura 01 – SHIS QL 12 – Península dos Ministros Fonte: GE, em 22.02.2015

L. [signature]
[signature]

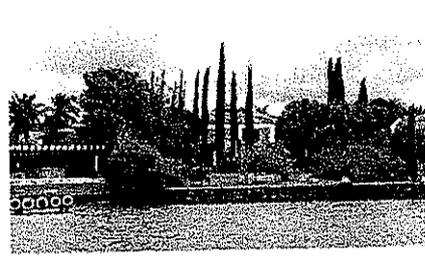
1253/8
 1265/8



Figura 02 – SHN QL 02 – Fonte: GE, em 22.02.2015

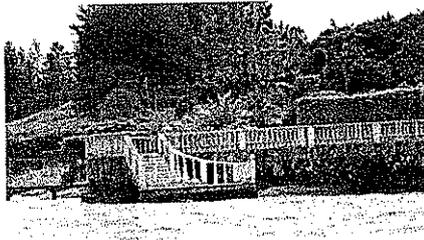
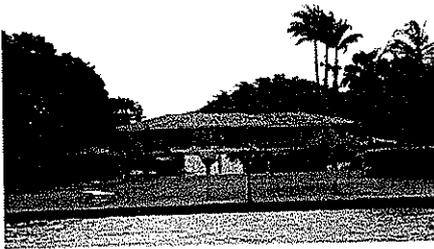
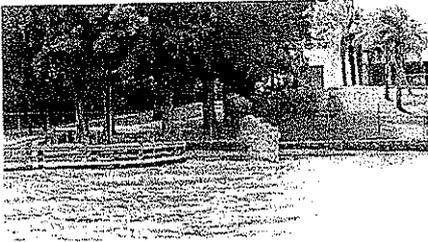
Tipologias de obstruções

Via de regra o acesso à orla é obstruído por cercas – metálicas ou naturais -, muros, ou jardins, conforme ilustrado nas imagens a seguir.

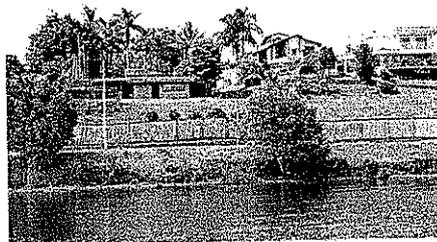
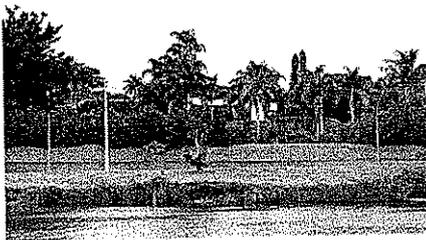


49
 L. S.
 V. M.
 W. M.

1254
8
1266
8



*Figuras 03 a 20 – Exemplos de obstruções na SHIS QL 12
SUOP-AGEFIS em 20.02.2015*



*Figuras 21 a 23 – Exemplos de obstruções na SHIN QL 02
SUOP-AGEFIS em 20.02.2015*

A operação de liberação dos acessos deverá contemplar a retirada das cercas, muros e demais elementos que comprometam as passagens à orla, bem como antever que a retirada das obstruções ocasionará a abertura dos acessos aos lotes ou equivalentes das residências existentes.

Handwritten signatures and initials.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL
Superintendência de Operações

1255
f
1267
f

Os endereços que apresentam obstruções são os identificados na tabela a seguir:

Setor	Quadra	Conjunto	Lote
SHIS	QL 12	0	1
			3
			5
			7
			9
			11
		08	19
			20
		10	17
			18
			19
		11	20
			05
			06
			10
		12	12
			3B
			04
		13	05
			06
		14	06
			09
			10
12			
15	05		
	07		
16	03		
17	11		
	12		
18	02		
	08		
SHIN	QL 02	4	19
		5	19
		6	19
		7	19
		8	19
		9	19
		10	19
11	19		

Tabela 01 – Identificação dos endereços contemplados na Etapa 1
Fonte: SUPLAN-AGEFIS

3 – PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

3.1 Os procedimentos operacionais da ação fiscal de desobstrução da primeira etapa ocorrerão por meio de três fases distintas, que podem ocorrer simultaneamente ou não:

A. Identificação das ocupações – visita aos locais e mapeamento das tipologias a serem retiradas. Estudo do agrupamento das ocupações por trechos para retirada (Mapas anexos). Verificação de ações fiscais existentes.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page.



1256
1268
8

B. *Reuniões setoriais com a comunidade envolvida no processo* – divulgação dos procedimentos a serem adotados sobre as ocupações. Orientações para os casos em que a desobstrução ocorrerá espontaneamente, por parte dos ocupantes. Contato com o Palácio do Itamaraty para tratar dos imóveis ocupados por Embaixadas e residências oficiais e contato com o órgão responsável pelo patrimônio da União para tratar dos imóveis de propriedade desta.

C. *Ação de desobstrução propriamente dita* – desobstrução das áreas invadidas que dão acesso ao Lago Paranoá por meio dos recursos da AGEFIS e órgãos apoiadores.

- 3.2 A ação fiscal constituir-se-á na desobstrução de área pública ocupada irregularmente por cercas, piquetes, e demais elementos erigidos irregularmente.
- 3.3 A situação das edificações irregulares em área pública já existentes que não se constituírem em cercas, piquetes e demais elementos que impeçam a livre circulação na Orla do Lago Paranoá será definida no Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), previsto no item “b” da parte dispositiva da sentença proferida na Ação Civil Pública nº 2005011090580-7.
- 3.4 No 1º trecho da 1ª etapa, considerar-se-á o início dos trabalhos pelas obstruções lindeiras ao Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul em direção ao Parque Ecológico Península Sul. Na QL 02 do Lago Norte, os trabalhos serão iniciados pelas ocupações próximas à Ponte do Bragueto em direção à QL 04.
- 3.5 Nesta fase deverá, ainda, se proceder uma avaliação dos elementos construtivos dos acréscimos, obras e adereços que se encontram em área pública, como se dá os engastes destas estruturas, ressaltando que esta Agência **não executa qualquer tipo de serviço de reconstrução ou reurbanização da área pública degradada pela construção irregular destes mobiliários urbanos.**
- 3.6 Havendo a necessidade de apreensão de bens que estiverem depositados, guardados, alojados, acondicionados nestas áreas poderão ser apreendidos pela Superintendência de Fiscalização de Obras.
- 3.7 Considerando aspectos de segurança e de mobilidade do aparato operacional as ações deverão ser realizadas, preferencialmente, em dias de semana, mobilizando 20% do efetivo operacional da AGEFIS a fim de não comprometer outras ações fiscais necessárias à coibição do uso irregular do solo no Distrito Federal. Com essa finalidade, buscar-se-á concentrar, inicialmente, as ações em cinco dias consecutivos no mês, podendo este intervalo de tempo ser adaptado em função do andamento dos trabalhos de desobstrução.

L. W. S.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL
Superintendência de Operações

1257
8
1269
8

Observações:

Ressalta-se que atualmente a AGEFIS não dispõe de contrato vigente para o trabalho de apoios operacionais, necessitando do apoio de outros órgãos do complexo administrativo do GDF para o desenvolvimento de suas ações fiscais que implicam em trabalho braçal. O novo contrato, em processo de análise, apresenta a seguinte configuração em termos de recursos humanos necessários ao desenvolvimento das ações fiscais da agência:

APOIOS OPERACIONAIS

RAF 1	19
RAF 2	10
RAF 3	10
RAF 4	09
RAF 5	27
RAF 6	08
GEAPRE	09
SUOP	22
SEDE	06
NUTRANS	01
TOPOGRAFIA	02
TOTAL	123

*Tabela 02 – Apoios a serem contratados pela AGEFIS em 2015
Fonte: SUAL-AGEFIS*

No quesito veículos e máquinas, a capacidade da AGEFIS também é limitada, necessitando do suporte de outros órgãos ou empresas do GDF para operações maiores e que demandem recursos especiais. Hoje a configuração do parque de serviços da AGEFIS se apresenta como demonstrado na Tabela 02.

9
L. J. [Handwritten signature]



1258
1270

MAQUINÁRIO

BENS DA AGEFIS	
	1 caminhão munck trucidado
	2 kombis
	3 carros Gol
	1 van
	1 caminhão munck
	1 caminhão toco
MATERIAL LOCADO	1 caminhão trucado
	1 caminhão basculante trucado
	1 caminhão basculante toco
	1 pá mecânica
	1 caminhão baú

Tabela 03 – Máquinas e veículos do parque de serviços da AGEFIS – Setor Operacional
Fonte: SUAL-AGEFIS

Participarão desta ação os seguintes órgãos ou empresas: Secretaria de Segurança Pública, IBRAM, Administrações Regionais do Lago Sul e do Lago Norte, Subsecretaria das Cidades, PMDF, SLU, NOVACAP, TERRACAP, Centro de Controle de Zoonoses.

No âmbito interno da AGEFIS integrarão esta ação operacional: Superintendência de Operações - SUOP, Superintendência de Fiscalização de Limpeza Urbana - SUFLURB, Superintendência de Fiscalização de Obras - SUFISO, Superintendência de Planejamento - SUPLAN, Superintendência de Administração e Logística - SUAL, Procuradoria Jurídica- PROJU e Assessoria de Comunicação – ASCOM.

4 – DOS MEIOS OPERACIONAIS NECESSÁRIOS

EQUIPAMENTOS	Quantidade solicitada
Caminhão munck	01
Pá Mecânica	01
Apoios operacionais	15
Maçarico, serra policorte	01
Caminhão caçamba	02
Caminhão carroceria	02

Tabela 04 – Pré-dimensionamento dos maquinário a ser utilizado na Etapa 1

L. 09 5

ant.
SUAL



1259
1271

Os meios necessários foram dimensionados em função da possibilidade de acesso às obstruções. Em muitos locais o acesso só é possível a partir de desobstruções prévias ou pelo Lago Paranoá. Trata-se de áreas de terreno vulneráveis e sensíveis à erosão, não sendo possível o trânsito de veículos pesados muito próximos da orla. Sugere-se que a ação se dê por meio do corte das estruturas e remoção gradual, evitando danos ao meio ambiente.

4.1 - Matriz de Competências dos órgãos externos

Órgão ou Setor	Competência
SSP	Elaborar plano de segurança das ações fiscais, identificando pontos vulneráveis e ameaças, distribuição do apoio policial às atividades de fiscalização.
IBRAM	Fiscalizar e acompanhar os trabalhos de desobstrução em faixa de domínio da orla do Lago Paranoá.
NOVACAP	Fornecimento de máquinas e equipamentos específicos para o corte e desmonte de elementos metálicos ou de madeira – motosserra e maçarico.
SLU	Fornecimento de apoios operacionais e recebimento do entulho proveniente das ações de desobstrução.
TERRACAP	Fornecimento de máquinas e água para os trabalhadores; Demarcação topográfica das áreas a serem desobstruídas.
Subsecretaria das Cidades	Fornecimentos de máquinas e caminhões para o desenvolvimento dos trabalhos.
Centro de Controle de Zoonoses	Apreensão de animais que por ventura possam ser soltos quando da desobstrução.
Administração Regional do Lago Sul e Lago Norte	Reuniões setoriais com a comunidade ; Apoio na interlocução com os moradores; Divulgação das ações a serem realizadas nas áreas afetadas.
CEB	Corte de energia.
CAESB	Corte de água e retenção de vazamentos.
CBMDF	Prestar primeiros socorros por meio do atendimento pré-hospitalar.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page.



1260
 1272

4.2 - Matriz de Competências dos órgãos internos da AGEFIS

Órgão ou Setor	Competência
SUOP	Elaborar plano operacional detalhado referente às ações fiscais de desobstrução e gerenciar o trabalho de campo.
SUFISO	Verificar autuações existentes. Apoiar o trabalho em campo, lavrando autos referentes às ações fiscais em andamento, quando necessário.
SUPLAN	Elaborar programação fiscal para recrutamento dos auditores, auditores-fiscais e inspetores para as ações fiscais de campo, mapear detalhadamente as ocupações objeto da etapa em andamento.
SUFLURB	Acompanhamento da retirada dos entulhos produzidos durante a ação fiscal.
PROJU	Esclarecimento sobre eventuais óbices judiciais e suporte técnico aos auditores.
ASCOM	Divulgação e esclarecimento junto à comunidade sobre as ações fiscais.
SUAL	Fornecimento de apoios, veículos e máquinas

5. CRONOGRAMA

O cronograma apresentado é proposto para todas as etapas das ações de desobstrução da Orla do Lago – Etapa 1, considerando que as ações operacionais em campo serão intermitentes, agrupadas em cinco dias consecutivos por mês.

Semanas Ação	MAIO	MAIO	JUNHO	JUNHO	JUNHO	JUNHO	JULHO	JULHO	JULHO	JULHO
Identificação das Ocupações - SHIS										
Reuniões setoriais com público SHIS										
Desobstrução e limpeza – SHIS										
Identificação das Ocupações - SHIN										
Reuniões setoriais com público SHIN										
Desobstrução e limpeza - SHIN										



1261
1273

6. LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS APLICÁVEIS

Na execução das referidas obras, atividades e serviços de demolição, remoção e desobstrução da área pública, deverá ser observado o seguinte:

- a) Código de Edificações do Distrito Federal – Lei 2.105/98;
- b) Das normas da ABNT;
- c) A NR 18 do Ministério do Trabalho;
- d) Sentença proferida na Ação Civil Pública nº 2005011090580-7;
- e) Decreto Distrital nº 36.389/2015
- f) Decreto Distrital nº 33.537/2012;
- g) Decreto Distrital nº 24.499/2004;
- h) Lei Distrital nº 2.834/2001;
- i) Legislação Federal e demais normas, decretos, leis, portarias, regulamentos aplicáveis dos órgãos federais e do Distrito Federal e das concessionárias dos serviços públicos.

7. AGENDA

Os trabalhos deverão ser iniciados até a primeira quinzena de maio do ano corrente, das 8h às 16h, com pausa para o almoço das 12h às 13h, durante cinco dias.

Ponto de encontro: Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul, 8h.

Brasília-DF, 05 de março de 2015.

BRUNA MARIA PÊRES PINHEIRO
DIRETORA PRESIDENTE
AGEFIS