

A JUDICIALIZAÇÃO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL DA MALHA URBANA DE BRASÍLIA: o caso da cidade de Planaltina, Distrito Federal¹

Saimon Freitas Cajado Lima^{*}

João Mendes da Rocha Neto^{**}

Resumo

Pautado em uma leitura proposta por Santos, cuja finalidade é promover uma reflexão do processo de urbanização brasileira das últimas décadas do século XX, o tema proposto pelo presente artigo constitui numa investigação em estágio inicial que vislumbra explicitar a atuação do poder judiciário, enquanto instância decisória, na produção de política pública no tocante ao ordenamento territorial da malha urbana da cidade de Brasília, uma vez que suas decisões repercutem no movimento da produção do espaço urbano em voga, incidindo também sobre a dinâmica territorial da cidade de Planaltina-DF, objeto central do estudo em questão.

Palavras-chave: Poder Judiciário; Urbanização Corporativa; Plano Diretor de Ordenamento Territorial; Brasília; Planaltina-DF.

Abstract

This article is based in Milton Santos proposal, wich goal is reflect about brazilians

¹ Artigo apresentado no XIV Encuentro Internacional Humboldt, realizado em Las Termas de Río Hondo, Santiago del Estero, Argentina, de 15 a 19 de outubro de 2012.

^{*} Mestrando em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB), Professor da Universidade Estadual de Goiás / UEG. Correio eletrônico: saimon.cajado2@gmail.com

^{**} Geógrafo, mestre e doutor em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor do Programa de Pós-graduação em Administração Pública e do Curso de Licenciatura em Geografia da Universidade Aberta do Brasil da Universidade de Brasília. Realizando atualmente estágio pós-doutoral junto ao Centro de Estudos em gestão e Ordenamento do território da Universidade de Coimbra – Portugal.

urbanization process in final twentieth century. The article is a inicial phase of search about judiciary institutions as producing public policies, mainly territorial planning of Brasilia's City. The theme results of perception wich judiciary decisions affects in espacial producion and territorial dynamic Planaltina's City, central object os study.

Keywords: Judiciary; Corporative Urbanization; Territorial Planning Director Plan; Brasilia; Planaltina-DF.

Introdução

As políticas públicas – incluindo o ordenamento do território – e seu arcabouço legal refletem ideologias que são resultantes da forma de uso da sociedade sobre determinado território, onde essa relação manifesta-se nas *formas-conteúdo carregadas de intencionalidade*, materializadas em decorrência das práticas espaciais e da relação dos diversos atores nele situados, associado aos fatores do sistema hegemônico em suas diversas escalas e áreas de influência.

O choque das forças internas e externas ocasiona na produção e no acúmulo material e imaterial sobre o espaço ao longo do tempo, um movimento que se expressa no território enquanto resultado da produção/reprodução em um dado local, em um dado momento – o presente – acompanhando os desdobramentos dos eventos do todo que se desvela.

Ao propor uma abordagem voltada a judicialização das políticas de ordenamento territorial no caso do Distrito Federal e os seus desdobramentos de forma específica sobre a cidade de Planaltina-DF, objetiva-se compreender os eventos, ações, lacunas e omissões transcorridos por determinado período, dando concretude a atual forma espacial do sitio em questão.

Ressalte-se que dentro da sua esfera de atribuição o judiciário vem se constituindo como um *produtor de políticas públicas*, ao passo em que suas intervenções provocam alterações no escopo normativo dos planos de ordenamento territorial ou, até mesmo, de forma direta sobre a questão do uso e regulação do território, legitimando a regularização de terras já ocupadas em processo de litígio ou que envolvam outras questões fundiárias.

Atualmente, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal proposto pela câmara legislativa no ano de 2009, que essencialmente constitui-se no instrumento normativo de fundamental importância para ordenamento territorial e parâmetro



para a execução das ações políticas que disciplinam o planejamento e uso do território do Distrito Federal, incorreu de vício de legalidade constitucional em cerca de 60 dispositivos que tratam do uso e legalização do solo urbano, reflexo claro do ato de legislar em detrimento aos interesses corporativos, seguindo uma lógica que vai se expressar nas diversas formas de especular com o solo urbano.

Nesse sentido vale ser apontado que o produto a ser especulado, transformado e comercializado é o solo, assim definido por SANTOS (1985, p. 61): “Estamos diante de um espaço-valor, mercadoria cuja aferição é função de sua prestabilidade ao processo produtivo e da parte que toma na realização do capital”.

É este cenário que tal produção busca, em um primeiro momento apresentar aos leitores, almejando uma reflexão acerca desses distintos elementos como passo inicial a uma investigação científica mais aprofundada posteriormente.

1. A construção de Brasília e o seu ordenamento engessando sob a gênese do processo de judicialização

Seguindo as proposições concernentes as análises do movimento espacial aventado por Santos em suas categorias de território usado e formação sócio-espacial, buscar-se-á no presente tópico apreciar a evolução do uso e ocupação do território do Distrito Federal enquanto fruto das ações externas, que repercutem na materialização espacial de Brasília, bem como na demarcação territorial de seu quadrilátero.

Já em um plano interno, buscar-se-á a realização de um estudo voltado à compreensão das ações advindas dos seus atores em escala regional que responde pela produção das normas e planejamentos relacionados ao comportamento da produção espacial via ocupação territorial.

Para o exercício de periodização, utilizar-se-á uma leitura embasada nas técnicas e na composição dos meios geográficos alvitado por SANTOS (1985) e na consequente delimitação do recorte temporal que auxilia na compreensão da formação sócio-espacial do presente objeto de estudo.

A construção de Brasília corresponde a um evento importantíssimo, tanto nas transformações das dinâmicas territoriais em escala nacional, quanto local, responde as necessidades prementes de integração territorial enquanto possibilidade de espraiamento,

difusão de um meio técnico-científico – ainda que de forma desigual – que se apresentava em âmbito mundial e perpassava, no panorama nacional, por um processo de geografização na região Sudeste do país. SANTOS (1996) aborda a importância de Brasília dentro do contexto supracitado:

A construção de Brasília é a ocasião para que aconteça um novo pacto territorial. Não se dirá que a obra monumental animada pela vontade férrea de Juscelino Kubitschek tenha sido encomendada para, deliberadamente, obter esse fim. Ela se inscreve em um movimento bem mais amplo, o da modernização de um país, cujo território devia se equipar de um modo adequado a uma enorme mudança programada. Equipam-se alguns pontos privilegiados do território, mediante uma obra consciente de renovação urbana; o próprio território como um todo é chamado a ter mais fluidez. A passagem, no processo de evolução do capitalismo, de um nível para outro, exige esses dois esforços conjugados. A nova dimensão do capitalismo, reclamava, também, um Estado mais moderno, territorialmente mais forte porque mais capaz de ser onipresente, isto é, de fazer chegar ordens e mensagens, agentes e mensageiros, a todos os confins. Brasília justifica os grandes investimentos em infra-estrutura, que encurtam o tempo das informações e das viagens, e avantajam as atividades mais famintas do espaço. Estas, que coincidem com os monopólios e oligopólios, nacionais e multinacionais, estendem a sua área de mercado que, em muitos casos, confundir-se-á com os próprios limites geográficos, facilitando a concentração econômica e a concentração espacial, beneficiando, assim, a indústria paulista e sua base territorial, que, então, era sobretudo a aglomeração (SANTOS 1996, p. 102).

Essa geografização se consolida com a implementação de políticas produtoras de urbanização e industrialização forjadas pelo Estado brasileiro pós-crise de 1929, como alternativa e avanço para o sistema produtivo e econômico em um plano interno através da diversificação produtiva que, até então, estruturava-se praticamente sob a sua vocação agrícola procedente do contexto colonial, cujas dinâmicas da natureza ditavam as regras da produção das dinâmicas sociais. Para dar fluidez e permitir o avanço do meio técnico-científico possibilitando o amadurecimento das relações de produção e circulação sobre o território, assim como a apoderamento do sistema hegemônico em escala nacional, tem-se a materialização de Brasília.

O novo que se impõem sobre o quadrilátero instituído para receber a nova capital do Brasil, também é gênese dos conflitos atuais, inclusive no que condiz a questão da posse e uso do solo e dos impasses dessa mesma questão no plano político-jurídico, onde o parcelamento e a ocupação irregular constituirão em determinados momentos da evolução da metrópole brasiliense, uma afronta ao seu plano de concepção segundo idealizado por Lúcio Costa.

Conforme se verifica nas estimativas, o seu núcleo, o Plano Piloto, na virada do século, deveria dispor de no máximo 500 mil habitantes, com posterior adensamento dos demais núcleos urbanos pré-existente após a efetiva ocupação da área central, de forma a seguir o padrão urbanístico projetado, segundo Costa (2011, p. 05).

Para Ferreira e Steinberger (2006, p. 70), tal proposta tinha por objetivo implementar um modelo alternativo de planejamento urbano – moderno, racional funcional, autoritário e massificador – em resposta ao que já ocorria nas demais metrópoles nacionais, que vivenciavam o crescimento espontâneo via processo de favelização, fruto dos aglomerados populacionais que respondiam as políticas de êxodo rural, urbanização e industrialização de então. Entretanto, atualmente, o quadrilátero que corresponde ao Distrito Federal, abriga uma população cinco vezes maior do que o seu valor inicialmente estipulado.

O que se segue nesse primeiro momento segundo Ferreira e Steinberger (2006), é um movimento de “estatização do território”, onde o Estado inicia o processo de desapropriação das terras locais, *via ação judicial*, com o intuito de obter o controle total sobre o território, inclusive no tocante ao poder de promover ofertas das terras em questão a título de compra e venda, se desdobrando na imposição de normas rígidas do uso e ocupação territorial, descritas pelas autoras:

[...] Marcado pelo controle estatal rígido, tal modelo tinha por mecanismos de poder: o monopólio estatal da terra e um plano urbanístico a ser implementado. Este estabelecia os limites da cidade a ser criada, congelava o perímetro urbano e dava o respaldo técnico às ações do Estado. Nessa perspectiva, os projetos e programas desenvolvidos posteriormente enfatizavam o zoneamento funcional da cidade, privilegiando a dominação da natureza com a construção de uma nova paisagem e a submissão do homem a essa racionalidade imposta como a melhor alternativa tecnicamente elaborada [...] (FERREIRA; STEINBERGER 2006, p. 70).

Os novos contornos territoriais que surgem no Distrito Federal são resultantes da normatização do poder judiciário que, desde o início, já responde pela “elaboração de políticas” de ordenamento territorial, assim exposto por Ferreira e Steinberger (2006 p.70): “Embora essas três particularidades sejam importantes, a mais emblemática na construção do modelo de gestão é a fundiária. Ela está respaldada por alguns instrumentos jurídicos e de planejamento, voltados para o controle do uso e ocupação solo [...]”.

Nesse primeiro momento – entre o final de década de 1950 até a segunda metade da década de 1970 –, em conjunto com o poder judiciário, o executivo propõe uma série de instrumentos normativos e ações que tinham por finalidade assegurar a função de Brasília

enquanto capital administrativa com o intuito de preservar o Plano Piloto concebido por Lúcio Costa, e assim, evitar a instalação de ocupações irregulares advindas dos trabalhadores que suscitaram a construção da cidade – os candangos – resultando no engessamento da área urbana de Brasília.

Tais instrumentos provenientes da judicialização do ordenamento territorial associado ao planejamento inicial de Brasília são descritos por Ferreira e Steinberger (2006) de forma a seguir uma cronologia, refletindo a atuação de um estado interventor, que em um segundo momento, resultará na ampliação da demanda pelo solo urbano no que Santos (2005, p. 106) denomina de “criação mercantil da escassez”.

Um desses instrumentos é a Lei n°. 2.874/1956, que institui a Companhia de Urbanização da Nova Capital (NOVACAP), enquanto entidade reguladora e monopolizadora da oferta de solo urbano, onde a mesma lei estipula a proibição no que condiz a “alienação das terras do Distrito Federal a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”, segundo Ferreira e Steinberger (2006, p. 70).

Outros instrumentos normativos a serem destacados no contexto entre o fim da década de 1950 até a segunda metade da década de 1970, que tinham por objetivo a concentração das terras por parte do estado, via controle do uso e ocupação do solo, descritos por Ferreira e Steinberger (2006, p. 71), são: os Decretos-Leis n°. 203/1967 e n°. 636/1967, que determina a desapropriação de “todas as terras pertencentes a particulares” no quadrilátero do Distrito Federal; as leis ambientais como o Código Sanitário do Distrito Federal, resultante da Lei n°. 5.027/1966, assim como o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do Distrito Federal (PLANIDRO); e por fim, o Programa Espacial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB) proposto no ano de 1977.

Nesse mesmo contexto, são criadas as Cidades Satélites, sendo essas, distantes da área core. Tinham por finalidade “assentar” os candangos, que então, constituíam um sério percalço a manutenção do plano urbanístico de Brasília. Vale ressaltar que a cidade de Planaltina-DF instituída também enquanto cidade satélite (Lei n°. 4.545/64), foco do presente estudo, já preexistia à construção da capital, sendo caracterizada pela vivência de tempos lentos, cuja função pretérita residia na produção agropecuária. Com a materialização de Brasília, a sua forma, função e estrutura também se modificam.

Os processos que se seguem em um primeiro instante já denotam que, no cenário regional, o movimento da economia responderá pela atuação especulativa maciça do capital imobiliário sobre o solo em conluio com as grandes empresas da construção civil, as quais, no caso do Distrito Federal, são favorecidas pelas normas provenientes do poder legislativo e

pela omissão do poder executivo. Associado ao exposto tem-se a escassez ao acesso a terra derivada de um primeiro momento, respondendo, a partir da década de 1980, em uma dinâmica denominada por Santos (2005) de “urbanização corporativa”, marcado pela presença de um estado corporativo. Santos (2005, p.105) aborda essa questão da seguinte maneira:

[...] Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento aos gastos sociais.

Nesse caso, o próprio ato engessador do território proveniente do planejar implantado pelo estado com o intuito de conter a pressão populacional sobre a área central via estabelecimento de um “polinucleamento”, resulta na composição de amplos “vazios” que constituem segundo Santos (2005) áreas a serem especuladas, em detrimento inclusive, a sua possibilidade de proximidade com a área core, impulsionando no caso de Distrito Federal, em um segundo momento, a atuação vigorosa dos atores corporativos associados aos próprios atores que compõem o estado.

As cidades, sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. [...] As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazio e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. Havendo a especulação, há criação mercantil da escassez e acentua-se o problema do acesso a terra e à habitação. Mas o déficit de residências também leva a especulação, e os dois juntos conduzem a periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano [...] (SANTOS, 2005, p. 106).

Cabe salientar que, de forma predominante, o polinucleamento produzido em tal contexto dotou de infraestrutura urbana apenas algumas cidades satélites, como Sobradinho e Cruzeiro Velho. Logo, fica evidente que a função da implementação de um polinucleamento tem por destinação a segregação socioespacial, uma vez que as distâncias de tais pontos para a área core dificultava o acesso dos assentados ao centro, já que a capacidade de circulação da população segregada era limitada em detrimento a diminuta prestação de serviços correlacionados a disponibilidade de transporte público situados nas cidades satélites.

2. A ampliação da especulação face à produção de escassez do solo urbano

Seguindo no exercício de periodização e ao movimento totalizador do arranjo urbano, tem-se no meio técnico-científico-informacional o ápice do sistema capitalista em uma nova faceta especulativa que se rebate sobre as dinâmicas espaciais, compondo uma nova forma de produção e reprodução da mais-valia, aonde o solo se constitui na mercadoria a ser especulada, transformada e comercializada. Tal meio geográfico é caracterizado da seguinte maneira por Santos (2005, p. 38):

Esse meio técnico-científico (melhor será chama-lo de meio técnico-científico-informacional) é marcado pela presença da ciência e da técnica nos processos de remodelação do território essenciais às produções hegemônicas, que necessitam desse novo meio geográfico para a sua realização. A informação, em todas as suas formas, é o motor fundamental do processo social e o território é, também, equipado para facilitar a sua circulação.

É nesse contexto que a produção da escassez se acentua em detrimento a ampliação do processo especulativo, onde o estado também participa dessa dinâmica enquanto ente corporativo. Vale também salientar que essa escassez imposta pelo estado em um primeiro momento, no caso do Distrito Federal, tinha no ato de planejar uma possível saída para os problemas urbanos, mas que de forma "inconsciente" já produz os mecanismos que derivam na especulação da terra em um segundo momento.

A demanda produzida pelo próprio estado resulta, a posteriori, na reprodução de normas de uso e ocupação do solo mais "flexíveis" por parte do poder legislativo local, que nesse momento descrito, correspondendo ao anseio de uma ampla massa populacional de baixa renda. Entretanto, o acesso à terra por parte de tal classe socioeconômica se dá de forma limitada, restando aos mesmos o aluguel de residências dentro das regiões administrativas situadas no quadrilátero do Distrito Federal, ou a procura por terras localizadas nas cercanias do mesmo.

É vital salientar também que a ampla população que compunham as classes de média e alta renda, respondem nessa lógica, pela ocupação irregular dos vazios que localizam-se em áreas próximas ao centro ou alocadas as margens dos principais eixos de integração locais, respondendo pelo parcelamento irregular do solo via grilagem ou por particulares que dispunham de grandes propriedades rurais.

Já os assentamento irregulares contiguas aos planos urbanísticos regularizados em um

primeiro momento, situadas nas cidades satélites mais afastadas do centro, foram implementadas de forma permissiva em face ausência restritiva – e em várias situações coadunados com os membros da mesma instância – do poder executivo e em consonância as interesses eleitorais do poder legislativo, associado aos atores hegemônicos locais ligados ao mercado da terra.

Tais fatos supracitados desdobram-se no aumento do parcelamento e das ocupações irregulares do solo no Distrito Federal. Segundo Ferreira e Steinberger (2006, p. 72-73), após vinte anos de extrema rigidez relacionados ao uso e ocupação do solo, são aplicados uma sequência de onze dispositivos que objetivam promover o ordenamento solo de forma permissiva. Cabe nesse momento, destacarmos apenas três dispositivos.

O primeiro dispositivo a ser destacado é a Lei n°. 54/1989, cuja finalidade repousava na *regularização ou desconstituição* dos condomínios e loteamentos irregulares. Segundo Ferreira e Steinberger (2006, p. 73-74), anterior à implementação da Lei n°. 54/1989, existiam 170 ocupações irregulares em todo Distrito Federal, sendo que 57% de tais ocupações se davam sobre áreas de preservação ambiental. Após a implementação desse texto legal, o número de assentamentos irregulares crescem para cerca de 500 loteamentos clandestinos no ano de 1995 e ultrapassa esse valor após o ano 2000.

Vale também ressaltar que, diante da permissividade que se expunha, tal lei perpassa por ação direta de inconstitucionalidade (ADIN 209-1/90, p. 03). Essa ADIN, ao ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), determina a ilegalidade do parcelamento das áreas rurais em apreciação, uma vez que legalmente tal ato para fins de ocupação urbana sem constar em um plano de ordenamento territorial se torna “inviável a sua conversão em áreas urbanas”. Contudo, os interesses corporativos, viabilizam a queda de tal ADIN.

Entretanto, mesmo com a queda da ADIN 209-1/90, de imediato o processo de regularização dos parcelamentos irregulares não acontece. Observa-se que as proposições que se seguem via PDOT's são constantemente questionadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Território, tendo em vários momentos, por parte do poder judiciário local, a inconstitucionalidade das leis decretadas, onde esse fato se sequencia na proposição do reconhecimento legal de tais áreas irregularmente parceladas, em PDOT's subsequentes.

No contexto da análise proposta por Ferreira e Steinberger (2006, p. 74), o último dispositivo legal a ser destacado é o PDOT do ano de 1997, onde segundo as autoras tal normatização tinha por finalidades “corrigir as distorções já observadas no planejamento e na operacionalização das normas jurídicas até então existentes”, e também, “introduzir a noção de flexibilidade de uso, ou seja, um zoneamento menos rígido”.

A flexibilização do zoneamento proposto pelo PDOT de 1997 resulta na ampliação do problema do parcelamento irregular do solo, principalmente dos condomínios irregulares, uma vez que os mesmos localizam-se em áreas que geram grandes impactos concernentes à degradação ou pressão ambiental sobre os recursos naturais, além de incorrer na dificuldade de regularização fundiária, principalmente pelo fato desses condomínios, em um plano espacial, situarem-se sobre áreas de litígio fundiário – sobre terras da União, das forças armadas, de particulares, e em áreas de preservação ambiental, em especial, contiguas as bacias de drenagem.

Observa-se ainda que a regularização dos condomínios como dos assentamentos irregulares que se estendem nas cercanias das cidades ou que se constituíram sobre os “vazios” promovidos pela implementação do polinucleamento, compõem as atuais Regiões Administrativas enquanto resposta às proposições advindas do poder legislativo local, ferindo de forma irônica a Lei Orgânica do Distrito Federal e o Estatuto das Cidades, logo ferindo a Constituição Federal de 1988.

A instituição de Regiões Administrativas (RA's, que correspondem as antigas cidades satélites) em áreas ocupadas de maneira clandestina, constitui mecanismo legitimador para promoção da regularização das terras anteriormente invadidas. Destaca-se também que, mesmo com implementação das novas RA's em decorrência ao parcelamento irregular, o processo de litígio fundiário ainda persiste como é o caso da RA XXVIII (Itapoã), onde toda a sua área urbana encontra-se em processo de legalização. Em suma, permite-se a ocupação objetivando uma regularização forçada de tais espaços via modificação do PDOT.

Nessa lógica – que corresponde a um período que se estende entre o final da década de 1970 até o presente momento – o estado é privilegiado, uma vez que o mesmo arrecada de todas as formas, seja em solo regularizado ou não. No caso das terras em litígio observa-se que mesmo em situação irregular o estado dota de infraestruturas tais ocupações, cobrando posteriormente, impostos sobre o solo ainda em situação ilegal.

Após o processo de regularização das áreas em litígio, o mesmo pode oferecê-las via licitação de vendas promovidas pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), sendo esta, oriunda da antiga Novacap, responsável pelo parcelamento e venda das terras no Distrito Federal. Mesmo que tais terras estejam em vias de regularização, o próprio estado, por meio da Terracap, já estabelece a possibilidade de venda das mesmas, aumentando ainda mais o valor dos lotes ou empreendimentos a serem efetuados.

Outros atores que se beneficiam dessa lógica são as grandes construtoras e empreiteiras que, além de "vencerem" as licitações para dotarem de infraestruturas e

equipamentos públicos os locais regularizados ou em processo de regularização, são as mesmas que se beneficiam da permissão para construir os outros setores aprovados pelas novas políticas de ordenamento territorial, promovendo a implementação dos grandes condomínios verticalizados, como é o caso da Região Administrativa de Águas Claras, o setor Sudoeste, e o novo setor Noroeste.

Outro segmento privilegiado é o imobiliário, especulando sobre o valor das terras que perpassam por processo de regularização, amealhando lucros na compra, revenda ou manutenção da posse das mesmas enquanto reserva de capital a ser explorada após possível regularização do solo.

Tal fato poder ser observado no caso da atual Vila Estrutural que compõe a Região Administrativa XXV. Em decorrência a sua localização próxima à área central de Brasília e também situada de forma contigua a outro grande centro, a cidade de Taguatinga, já perpassa por crescentes esforços por parte do poder público para a regularização fundiária, e também, por uma premente corrida a ser realizada pelas imobiliárias que vislumbram a potencialização de seus lucros via aquisição e especulação de tal área, não esquecendo das grandes construtoras, resultando em um momento futuro na desterritorialização dos pobres e na territorialização do capital corporativo via empreendimentos imobiliários. Santos (2005, p. 125) descreve bem esse processo:

[...] Todo melhoramento numa área pobre faz dela o teatro de um conflito de interesses com as classes médias em expansão, para não falar das classes altas. A rapidez com que se instala o processo de verticalização (Souza, 1989) tem como paralelo um processo de suburbanização. Como o número de pobres se expande ainda mais depressa, há pressão pela terra também entre os pobres, e o resultado é uma expansão geográfica da cidade, periferização que se dá com a criação de vazios, graças ao modelo rodoviário. É um equívoco pensar que problemas urbanos podem ser resolvidos sem solução da problemática social.

Todos os beneficiários enquanto corporações são privilegiados por ações de produção de políticas públicas especulativas, podendo ser constatado que os grandes grupos corporativos financiam os postulantes a cargos eletivos para facilitarem e legitimarem as suas ações por meio do ato de legislar sobre a questão do solo urbano e do zoneamento das cidades e, se não são patrocinados, os mesmos são cooptados pelas grandes corporações. O mesmo fato pode ocorrer com as demais instâncias de poder.

Santos (2005) também discute essa questão trazendo à tona a gênese do termo corporação e a nova dinâmica das cidades corporativas a luz do capital financeiro e

especulativo, bem como da atuação dos grandes grupos na produção do espaço urbano associado ao poder público:

[...] As cidades e, sobretudo, as metrópoles são corporativas, mas não apenas pelas facilidades que criam ou representam para a operação das grandes empresas, das corporações econômicas. A palavra *corporação*, aliás, foi primeiro aplicada para nomear o sistema produtivo que, na Idade Média, reunia artesãos e comerciantes, em torno de determinados ofícios, atribuindo-lhes o privilégio de um ofício ou de uma atividade. Em seguida, o vocabulário foi empregado para caracterizar, pejorativamente, grupos fechados, reunidos em torno de seus interesses exclusivos, sem referência aos interesses dos outros. [...]

[...] Na cidade corporativa, o essencial do esforço de equipamento é primordialmente feito para o serviço das empresas e ao grosso da população é praticamente o residual na elaboração dos orçamentos públicos [...] (SANTOS 2005, p. 120-122 – grifo nosso).

O contexto recente em que surge o PDOT 2009 demonstra claramente a existência de um estado corporativo em âmbito regional, derivando na urbanização corporativa. Observa-se que os atores detentores dos meios de produção do espaço urbano são também os mesmos que possuem o acesso à máquina do estado para legitimarem suas ações e dela obterem privilégios financeiros. O ato de planejar e elaborar políticas públicas subordinam-se aos interesses das corporações locais, resultando na ampliação dos lucros, na produção de localizações que retroalimentam a especulação do solo e a reprodução da segregação socioespacial.

No tocante a flexibilização do ordenamento territorial, tal como fora discutido anteriormente utilizando-se da análise promovida por Ferreira e Steinberger (2006), percebe-se nitidamente que a revisão do PDOT proposto no ano de 2009 segue a mesma tendência.

Constata-se com nitidez nos dispositivos contidos no texto do artigo 37 do referido PDOT a necessidade imutável presente também em proposições anteriores no que se referem a constante tentativa de formulação de diretrizes que flexibilizem o uso e ocupação do solo no Distrito Federal, em consonância as necessidades de consumo da população mais abastada, do estado corporativo e da atuação dos atores hegemônicos em escala regional na produção da urbanização corporativa.

Contudo, os incisos VII, VIII, bem como o parágrafo único da referida norma, refletem mais do que a necessidade e a possibilidade da produção do espaço urbano atual condizente com as necessidades do presente: explícita a elaboração de uma legislação que expressa o interesse corporativo, aliciando os parlamentares na produção do texto, aonde o mesmo prevê em seus termos *novas formas de urbanização* sem que seja explicitado de que

maneira tal processo venha a se dar, assim como possibilidade de modificações arquitetônicas, vislumbrando uma mudança no gabarito predial das edificações subsequentes ao PDOT proposto.

Nesse sentido, em detrimento a elaboração de um texto normativo claramente produzido em prol das corporações locais, o mesmo encontra-se em revisão, haja vista que o documento produzido dispõe de mais de 60 dispositivos questionados pelo Ministério Público, que ao provocar o poder judiciário, teve como resultado o julgamento procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 2009.00.2.017552-9, que trata da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009 (PDOT, 2009).

A referida ADIN questiona a legalidade das proposições do Plano de Ordenamento Territorial, sendo que mesmo o PDOT tenha sido proposto pelo poder executivo local – previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal que apenas o mesmo poderá revisá-lo –, verifica-se que a Lei Complementar nº. 803/2009 é resultante de um documento elaborado por membros do Poder Legislativo, ou seja, “autoria de vários deputados” (Ministério Público da União do Distrito Federal e Territórios; ADIN 2009.00.2.017552-9, p. 02).

Vale citar também que a ADIN em questão expõe de forma concisa a idoneidade dos parlamentares que promovem as alterações que culminam na Lei Complementar nº. 803/2009, bem como no suposto cumprimento da função social do mesmo documento e da conservação do patrimônio natural e urbanístico da cidade de Brasília, da seguinte maneira:

Se não bastassem todos os vícios formais e materiais ora apontados, consta dos autos do **Inquérito nº 650 (INQ 650)**, em tramitação no Superior Tribunal de Justiça, que deu origem a Operação “**Caixa da Pandora**” da Polícia Federal, depoimento em que se afirma que houve “pagamento dos deputados distritais da base do governo em razão da aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF” (fls. 21 – doc. 7). Tal pagamento, segundo o declarante, que à época era Secretário de Estado de Relações Institucionais do Distrito Federal, foi realizado com dinheiro “**arrecadado entre as empresas que se beneficiariam com a aprovação do PDOT**” (fls. 21 – doc. 7. Cópia extraída do sítio eletrônico www.ig.com.br) (Ministério Público da União do Distrito Federal e Territórios; ADIN 2009.00.2.017552-9, p. 73).

Além do vício de iniciativa constatado na elaboração do PDOT e do questionamento sobre a idoneidade dos parlamentares que estiveram à frente na condução dos trabalhos, também é arguido pela referida ADIN a validade do documento técnico produzido para dar respaldo a Lei Complementar nº. 803/2009. Na ADIN, é frisado que os mapas, assim como as coordenadas proposta pelo novo zoneamento não seguem um rigor técnico sendo os mesmos

propostos pelos próprios parlamentares. Conclui-se também a ausência da realização de audiências públicas, além de não ser levantando os possíveis gastos para com a implementação de novas áreas urbanas, conforme é exposto abaixo:

Como se não bastasse esta falta de aprovação das coordenadas delimitadoras das áreas do PDOT em Memorial Descritivo, os “mapas” aprovados pelo Poder Legislativo em anexos integrantes do PDOT não passavam de meras figuras ilustrativas desprovidas de escala e de coordenadas, que não se prestavam a cumprir a função cartográfica, vez que não delimitavam perímetros com precisão. E, estes dois fatos, conjugados, redundaram e **graves prejuízos a efetiva participação da sociedade na elaboração e aprovação do PDOT**, obrigatória, nos termos da Lei Orgânica e da Constituição Federal.

Com efeito, devido à ausência de definição precisa dos perímetros do zoneamento aprovado, a sociedade tanto se viu privada do direito de participar dessa definição quanto de saber com certeza em que zona estariam inseridas uma grande gama de áreas, sobretudo rurais, fator impeditivo de uma efetiva participação social dos debates (Ministério Público da União do Distrito Federal e Territórios; ADIN 2009.00.2.017552-9, p. 48).

Logo, conclui-se que a desregulamentação do próprio texto normativo que deveria orientar as políticas de ordenamento territorial no âmbito da região do Distrito Federal são desfiguradas de forma proposital, possibilita a atuação das grandes corporações correlacionadas ao uso do solo e, como já fora exposto anteriormente, utilizam-se da máquina pública para legitimarem suas ações sobre o território.

É de fundamental importância à elaboração de diretrizes que venham a nortear o planejamento e a gestão do território, principalmente no caso do Distrito Federal, uma vez que em decorrência as fragilidades constatadas na região em questão, tanto pelas questões ambientais como sobre ao acesso da população aos equipamentos e serviços públicos que garantam a dignidade e civilidade previstas na carta magna, exige-se a proposição de estudos técnicos desprovidos dos interesses hegemônicos para que todos os anseios dos distintos segmentos sociais sejam atendidos.

A judicialização do ordenamento territorial do presente momento é derivado da existência de um estado corporativo que responde pela produção de uma urbanização corporativa, mas que a materialização em caráter legal da cidade perpassa pelas instâncias decisórias do poder judiciário, já que as normatizações do território via elaboração do PDOT pelo poder executivo são carregadas de interesses particulares e irregularidades e enxertadas de vícios normativos pelo poder legislativo.

Essas propostas esbarram sucessivamente em questionamentos promovidos pelo

Ministério Público e nas ações via instâncias decisórias do poder judiciário, que em face a morosidade do processo de legalização do solo ocupado para a parcela da população que mais necessita de tal resolução, propõe a regularização do solo em questão. Esse fato é observado na área do presente objeto de estudo, a cidade de Planaltina.

3. Planaltina: uma fração do todo enquanto território usado

A cidade de Planaltina encontra-se situada na Região Administrativa VI na porção Nordeste do Distrito Federal, distando da área central de Brasília cerca de 38 km. Segundo o Portal da Administração Regional de Planaltina (<<http://www.planaltina.df.gov.br/>>) a RA VI conta com uma população estimada de 230 mil habitantes e dispõe de uma área total de 1.534,00 km². Segundo o PDAD (Pesquisa Distrital por Amostragem Domiciliar 2010/2011, p. 13), a área urbana de Planaltina no ano de 2011 dispunha de uma população que totalizava 164.939 habitantes.

A cidade de Planaltina sofre seguidas metamorfoses espaciais acompanhando as tendências dos momentos anteriormente exposto, haja vista que tanto pela rigidez como pela flexibilização do ordenamento territorial, averigua-se que o movimento da cidade segue tais modificações no plano normativo e dos constantes impasses e questionamentos sobre as normas propostas.

De uma cidade vernacular que encontrava-se em uma dinâmica caracterizada pela vivência de tempos lentos, Planaltina sofre com a atuação do estado em um primeiro momento, em detrimento a implementação da Capital Federal enquanto fruto do planejamento. O planejamento em questão, segue a lógica totalizante do avanço de capital global sobre o território, possibilitando ao território que se equipe para dar lugar ao novo que se impõe.

Santos (1985) descreve o choque resultante entre o velho e o novo em meio às modificações que o território e a sociedade local recebem, em detrimento às novas determinações atribuídas pelo sistema sobre o território e a nova funcionalidade que lhe é imputada dentro de divisão territorial do trabalho. O novo, nesse caso, é a cidade de Brasília que tem por função promover uma suposta dinamização regional, assim como propiciar a integração nacional dando ao território maior fluidez e ampliando a capacidade de circulação. O velho é composto pela sociedade local que dispõe de valores socioculturais pretéritos, tendo

em suas estruturas e formas as características do sistema de produção colonial:

Nesse contexto, o velho na região, são também os grupos sociais preexistentes e as suas formas particulares de organização social, econômica e do espaço. Eles constituem, desse modo, seja um “obstáculo natural”, seja, às vezes, um dado da expansão capitalista que exige, desse modo, um tratamento especial, pois quando o velho não pode colaborar para a expansão do novo, a lógica do capital manda que seja eliminado.

Novo e velho se encontram ambos, permanentemente, em estado de mudança, que é dialética. Sendo contraditórios, funcionam, porém, em forma complementar e conjunta. As combinações do novo e do velho variam segundo os lugares (SANTOS, 1985, p. 79).

Essa atuação resulta, segundo a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD) 2010/2011 (2011, p. 13), em grandes alterações do plano urbanístico da cidade após o ano de 1966, em detrimento a implementação dos assentamentos populacionais que tinham por finalidade alocar os candangos que ameaçavam favelizar a área core do Distrito Federal. Assim expõe sobre a situação o texto do PDAD:

A Região Administrativa de Planaltina é a mais antiga cidade do Distrito Federal. Fundada em 1859, foi integrada ao DF em 1960, e a partir desse momento, considerável contingente populacional oriundo de invasões, como: Vila Vicentina, Setor Residencial Leste (Vila Buritis I, II e III), Setor Residencial Norte A (Jardim Roriz), foi incorporado à localidade (PDAD, 2011, p. 13).

Os setores mencionados compõem atualmente a área central da cidade, e também constituem os espaços regularizados via ação jurídica, onde a judicialização da regulamentação do território se faz presente. Observa-se também que, o pico de adensamento populacional de bairros como Setor Residencial Norte “A” e o Setor Residencial Sul se dão após a implementação da Lei n°. 54/1989 que resultou no surto especulativo das terras do Distrito Federal.

Em ambos os casos o processo de regularização das terras ocorre via atuação da instância jurídica alocada na cidade em conjunto com o poder executivo, onde o Setor Residencial Sul tem a sua regularização fundiária recente, inclusive, após a Lei n°. 10.257/2001 – Estatuto das Cidades – entrar em vigor. Segundo documento produzido pela CODEPLAN (Coletânea de Informações Socioeconômicas 2007) a área urbana de Planaltina conta com os seguintes setores:

[...] Administrativo, Educação, Oficinas e Indústrias, Residencial Leste -

Vila Buritis (I, II, III e IV), Setor Tradicional (antiga sede do município) Vila Vicentina, Estância Mestre D'Armas (I a V), Setor Residencial Norte, Vila Roriz, Vale do Amanhecer e vários loteamentos e condomínios (Coletânea de Informações Socioeconômicas, 2007, p. 9).

Ao fazer inferência ao vários condomínios e loteamentos, estes surgem em um segundo momento frente a crescente onda especulativa vivenciada em todo Distrito Federal entre o fim da década de 1980, transcorrer dos anos de 1990, adentrando até a década passada. Encontram-se na lista de terras em litígio toda a Estância Mestre D'Armas – de I a VI, somando-se a Estância Planaltina –, o condomínio Vale do Amanhecer, o setor Residencial Aprodarmas e por fim, o setor de Menções Arapoangas.

Só no último setor citado, estima-se que haja atualmente um montante de cerca de 50.000 habitantes, número este que demonstra a proporção do processo de parcelamento irregular e quão crítica é o problema social em virtude da irregularidade do solo urbano e da premente necessidade da população ao acesso a equipamentos públicos e infraestruturas.

Pode-se afirmar que a Lei n°. 54/1989 constitui um marco importante para o processo de adensamento e especulação das terras contíguas à área urbana de Planaltina, onde tal lei gera como efeito a ampliação da extensão da cidade. Agora, de um espaço cuja função anterior repousava sobre a necessidade de segregar para manter o plano urbanístico de Lúcio Costa incólume, tem por nova funcionalidade constituir em espaço aberto a especulação, seguindo o movimento do todo.

Logo, segundo dados coletados fruto de pesquisas realizadas pela CODEPLAN (PDAD, 2011, p. 14-15), das 46.685 habitações que compõem o sítio urbano da cidade de Planaltina, cerca de 24.738 residências encontra-se em situação irregular, compondo mais da metade das residências (55,3%) contidas na cidade. Averigua-se em tais setores a existência de grandes bolsões de pobreza.

Em consequência a não regularização do solo parcelado e ocupado irregularmente no transcorrer dos anos de 1990 e da década passada, observa-se a ausência de aportes infraestruturais e equipamentos públicos para a população local. Outro desdobramento são os tímidos investimento do setor privado, uma vez que os possíveis espaços passíveis de receberem tais empreendimentos encontram-se sob litígio.

Quanto às propostas de regularização fundiárias correlacionadas ao solo em litígio concernentes ao sítio urbano de Planaltina contidas no PDOT do ano de 2009, todas as proposições foram questionadas pela ADIN n°. 2009.00.2.017552-9, sendo as mesmas contempladas nos respectivos artigos 313 e 317 da Lei Complementar n°. 803/2009.

Tendo em vista os empecilhos legais enquanto vício de iniciativa na proposição do redimensionamento dos loteamentos a serem regularizados não previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal, assim como da inexistência de um Plano de Desenvolvimento Local (PDL) e do Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) que norteiam o processo de setorização e ordenamento territorial da Região Administrativa de Planaltina, tem-se o prosseguimento da irregularidade fundiária das áreas em litígio tal como é exposto pela referida ADIN:

As criações e alterações de índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de áreas efetuadas no PDOT pelos parlamentares padecem do vício de iniciativa, uma vez que, nos termos da Lei Orgânica, enquanto não aprovado a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, a matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo. Semelhantes criações e alterações, não poderiam, outrossim, ser aprovadas no PDOT, uma Lei Complementar de caráter geral, pois devem ser objeto de lei complementar específica (Ministério Público da União do Distrito Federal e Territórios; ADIN 2009.00.2.017552-9, p. 38).

Em decorrência a inércia do poder Executivo em promover estudos idôneos concernentes ao impasse vivido em face à irregularidade do parcelamento e ocupação do solo urbano, somado as questionáveis atuações do poder legislativo, tem-se como resultado um longo período de irregularidade fundiária, constatando-se uma possível morosidade futura frente a essa questão.

Conforme o exposto, verifica-se que o Poder Judiciário juntamente com as arguições propostas pelo Ministério Público do Distrito Federal, influenciam na estruturação e materialização do território da cidade de Planaltina, aonde a mesma constitui uma fração do todo em movimento, tanto no caso do Distrito Federal como de muitos dos demais municípios brasileiros.

Considerações finais

A proposta de análise do movimento do território via atuação do Poder Judiciário e de sua influência na produção de políticas de ordenamento territorial rebatendo-se na própria materialização espacial, encontra-se em um estágio inicial de pesquisa. Contudo constata-se a existência e a constante atuação de um processo de judicialização das políticas de ordenamento territorial no Distrito Federal.

Tal judicialização acompanha o próprio nascimento da cidade e como resultando de



sua atuação rígida, responde pela produção da escassez concernente ao acesso a terra, uma vez que com a instituição da TERRACAP, a mesma tem por finalidade o controle do uso e parcelamento do solo enquanto alternativa de planejamento e gestão do território de forma paralela ao modelo brasileiro de então.

No presente momento, a judicialização das políticas de ordenamento territorial objetiva conter as pressões especulativas resultantes da atuação do próprio estado corporativo em associação com os atores hegemônicos regionais. Logo, verifica-se que no fim dos anos de 1970 até o presente momento, tem-se uma busca incessante pela flexibilização do uso e parcelamento do solo, tendo em várias dessas proposições por meio dos PDOT's o ferimento das normas contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal e também a Lei nº 10.257 de 2001. Fere também a Constituição Federal, uma vez que tanto a Lei Orgânica como o Estatuto das Cidades são prevista na carta magna.

No caso da cidade de Planaltina, percebe-se que a judicialização do ordenamento territorial se dá pela atuação do mesmo poder na proposição da regularização das terras que por muito tempo encontravam-se irregulares – como no caso do Setor Residencial Sul – como das constantes contestações das proposições de regularização de outros setores – como o setor de Mansões Arapoangas – via elaboração de PDOT's recheados de vícios normativos, refletindo a existência de interesses especulativos e corporativos sobre tal sítio urbano.

Em meio à situação irregular do solo parcelado, é nítido o recuo das grandes empreendedoras frente ao uso do território, mas é corrente as especulações concernentes a construção e implementação de grande estabelecimento atacadistas, bem como da construções de centros comerciais – Shopping Center – sobre espaço vazio centralizado entre o sítio regularizado da cidade e de sua expansão oeste que corresponde aos bairros que compõem a Estância Mestre D'Armas.

Contudo, como o solo em questão não fora ainda redefinido a sua função dentro do zoneamento da cidade, em virtude da ausência de um PDL e da inconstitucionalidade proferida a proposição de legalização das terras em questão pelo PDOT de 2009, tal área se estabelece enquanto reserva a ser especulada, assim como os setores irregulares apresentados.

Dessa forma, Planaltina caracteriza-se como um espaço a ser explorado, podendo perpassar por transformações em sua forma, função e estrutura. Entretanto, a atuação decisiva do poder judiciário se faz presente em meio à composição sócio-espacial e da atual forma de uso do território.

Referências bibliográficas

SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. *O espaço do cidadão*. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1996.

_____. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

COSTA, G. G. A cartografia nos planos diretores do Distrito Federal. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA, 1., 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG, 2011.

CADERNOS METRÓPOLE / Grupo de Pesquisa PRONEX - n. 1 (1999) - São Paulo: EDUC, 2006. Semestral.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO PLANALTO. *Coletânea de informações socioeconômicas*. Brasília: CODEPLAN, 2007.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO PLANALTO. *Pesquisa distrital por amostra de domicílios*: Planaltina 2010/2011. Brasília: CODEPLAN, 2011.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 803*, de 25 de abril de 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2009.00.2.017552-9*. 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 209-1/90*. 1990.

Referência Eletrônica:

<<http://www.planaltina.df.gov.br/>>; Acesso em: 13 jun. 2012.