



Universidade de Brasília
Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e
Gestão Pública (FACE)
Departamento de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente

**REGULAMENTAÇÃO VERSUS DESREGULAMENTAÇÃO: UMA
AVALIAÇÃO DO COMPORTAMENTO *RENT SEEKING* NO
PROCESSO DE ZONEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

Márcia Cristina Freire de Souza

Brasília-DF
Fevereiro de 2020

MÁRCIA CRISTINA FREIRE DE SOUZA

**REGULAMENTAÇÃO VERSUS DESREGULAMENTAÇÃO: UMA
AVALIAÇÃO DO COMPORTAMENTO *RENT SEEKING* NO
PROCESSO DE ZONEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia - Gestão Econômica do Meio Ambiente.

Orientador: JORGE MADEIRA NOGUEIRA

Brasília

Fevereiro de 2020

FICHA CATALOGRÁFICA

Souza, Márcia Cristina Freire de

"REGULAMENTAÇÃO VERSUS DESREGULAMENTAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DO COMPORTAMENTO RENT SEEKING NO PROCESSO DE ZONEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL." Márcia Cristina, orientação de Jorge Madeira Nogueira. - Brasília, 2020. 118 p. Dissertação de Mestrado (M) - Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2020.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SOUZA, Márcia Cristina Freire de. **Regulamentação versus Desregulamentação: Uma avaliação do comportamento *rent seeking* no processo de zoneamento do Distrito Federal**. Brasília: Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, Universidade de Brasília, 2020, 118 p. Dissertação de Mestrado

CESSÃO DE DIREITOS

Nome da Autora: MÁRCIA CRISTINA FREIRE DE SOUZA

Título da Dissertação de Mestrado: **Regulamentação versus Desregulamentação: Uma avaliação do comportamento *rent seeking* no processo de zoneamento do Distrito Federal**.

Grau: MESTRE Ano: 2020

É concedida à Universidade de Brasília de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado para única e exclusivamente propósitos acadêmicos e científicos. O Autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada à fonte.

Nome: Márcia Cristina Freire de Souza

CPF: 893.958.751-00

Endereço: QNN 34 Área Especial A Bloco A Apto. 901, Ceilândia Sul/DF.

Telefone:(61) 98575-4955

Email: marciateca@gmail.com

MÁRCIA CRISTINA FREIRE DE SOUZA

**REGULAMENTAÇÃO VERSUS DESREGULAMENTAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DO
COMPORTAMENTO RENT SEEKING NO PROCESSO DE ZONEAMENTO DO
DISTRITO FEDERAL.**

Aprovada em:

**Dissertação de Mestrado apresentada
como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Economia -
Gestão Econômica do Meio Ambiente
pelo Programa de Pós-Graduação em
Economia da Universidade de Brasília.**

BANCA EXAMINADORA

JORGE MADEIRA NOGUEIRA
Departamento de Economia
(ECO/FACE/UnB)

PEDRO HENRIQUE ZUCHI DA CONCEIÇÃO
Departamento de Economia
(ECO/FACE/UnB)

JOANA D'ARC BARDELLA CASTRO
Departamento de Economia
(ECO/CSEH/UEG)

Agradecimentos

Agradeço a Deus, à minha família e aos meus amigos. Às minhas filhas Mariana e Rafaela pelo apoio e compreensão durante as longas horas ausente, ainda que fisicamente no mesmo espaço, mas distante em concentração por compromisso com as atividades do mestrado.

Aos colegas do mestrado que compartilharam alegrias, angústias, risos, trabalhos, provas e tantas outras situações. Especialmente à amiga Viviane que compartilhou comigo as angústias da escolha do tema e da escrita da dissertação, desde o início buscando ser suporte uma da outra.

Agradeço aos gestores e colegas da Faculdade de Ceilândia pelo incentivo e apoio na decisão de ingressar no mestrado. Por estar tendo a chance de presenciar e fazer parte de uma mudança institucional tão importante quanto essa possibilidade de oferta de vagas nos cursos de pós-graduação aos servidores.

Agradeço a todos os professores do Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente e em especial ao Prof. Jorge Madeira Nogueira que além de ser um excelente mestre é um ser humano incrível. Não tenho palavras pra descrever a gratidão que sinto pelo acolhimento com o qual fui recebida de volta ao curso em 2018.

Resumo

Este trabalho buscou fazer uma interface entre a economia do meio ambiente e a teoria da escolha pública por meio da análise do comportamento *rent seeking* de agentes econômicos, apontado por Pogodzinki e Sass (1990) como um dos efeitos do zoneamento. Durante o processo de gestão do território do Distrito Federal nos últimos 59 anos foram utilizados diversos instrumentos dos quais tiveram destaque na presente pesquisa: o PEOT (1978) que foi primeiro plano de ordenamento territorial do DF; o PDOT (1992) que surgiu com o objetivo de abranger os demais instrumentos utilizados ao longo dos anos; e por fim o ZEE (2019), que é requisito para a atualização do PDOT, apesar de sua aprovação ter ocorrido recentemente. Buscou-se observar como se deu o processo de ocupação territorial no DF e o papel dos agentes envolvidos no processo, tais como governo, grupos de interesse, cidadãos e instituições que atuaram de forma direta e indireta no seu ordenamento territorial. Observou-se que o padrão de ocupação e uso do solo se deu principalmente em razão do crescimento da área urbana gerado pelo incremento populacional durante os primeiros anos de Brasília dado pelo processo migratório. A ocupação ocorreu de forma desordenada fora do conjunto do Patrimônio Tomado de Brasília, gerando a criação de novas cidades sem infraestrutura e equipamentos urbanos suficientes para atender à demanda das populações. Por esta razão, ao longo dos anos foram sendo formadas coalizões que buscavam interesses comuns aos seus pares, tais como empresários da construção civil, grupos pró-moradia, grileiros de terras, grupos preocupados com o meio ambiente, dentre outros. Houve a prevalência de diferentes grupos de interesse em diferentes períodos de gestão, bem como a desarticulação entre os diversos grupos e entre as instituições envolvidas no processo de resolução dessas questões, o que vem acarretando na continuidade da tendência de ocupação desordenada, gerando riscos ambientais pelo surgimento de cidades em áreas de preservação permanente e áreas de preservação de mananciais.

Palavras-chave: regulação; gestão territorial; planejamento de uso do solo; zoneamento; ordenamento territorial; plano diretor; meio ambiente; *rent seeking*; desregulamentação

Abstract

This work sought to make an interface between the environmental economy and the public choice theory through the analysis of rent seeking behavior of economic agents, pointed out by Pogodzinski and Sass (1990) as one of the effects of zoning. During the management process of Distrito Federal territory in the last 59 years, several instruments have been used, which were highlighted in this research: the PEOT (1978), which was the first territorial planning plan in Distrito Federal; the PDOT (1992) that emerged with the aim at covering the other instruments used over the years; and finally, the ZEE (2019), which is a requirement for updating the PDOT, despite its recent approval. We sought to observe how the territorial occupation process took place in Distrito Federal and the role of the agents involved in this process, such as government, interest groups, citizens and institutions that acted directly and indirectly in its territorial ordering. It was observed that the pattern of land use and occupation was mainly due to the growth of the urban area generated by the population increase during the first years of Brasília due to the migration process. The occupation occurred in a disorderly manner outside the “Conjunto do Patrimônio Tombado de Brasília”, generating the creation of new cities without sufficient infrastructure and urban equipment to meet the populations demand. For this reason, coalitions have been formed over the years that sought common interests to their peers, such as construction entrepreneurs, pro-housing groups, land grabbers, groups concerned with the environment, among others. There was a prevalence of different interest groups in different management periods, as well as disarticulation between the different groups and between the institutions involved in the process of resolving these issues, which has led to the continuity of the disorderly occupation tendency, generating environmental risks for emergence of cities in areas of permanent preservation and areas of preservation of water sources.

Keywords: regulation; territorial management; land use planning; zoning; land use planning; master plan; environment; rent seeking; deregulation

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Determinação do preço monopolista e o peso morto. Fonte: Tullock (2003).....	31
Figura 3.1 – Localização da Região Costa Oeste do Paraná. Fonte: Casagrande e De Souza (2013).....	55
Figura 3.2 – Amazônia Legal. Fonte: Chaves (2000).....	56
Figura 4.1 – Planta de Brasília na data da inauguração. Fonte: Instituto Antonio Carlos Jobim (2008).....	66
Figura 4.2 – Fluxograma do grau de implementação do PDOT. Fonte: TCDF (2017).....	79
Figura 4.3 – Fluxograma do ZEE segundo as Diretrizes Metodológicas Nacionais. Fonte: MMA (2019).....	81
Figura 4.4 – Mapa das Zonas Ecológicas Econômicas do DF. Fonte: ZEE-DF (2019).....	84
Figura 5.1 – Mapa das Unidades de Planejamento Territorial – UPT's (anexo I do PDOT– mapa 1C). Fonte: PDOT 2009.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Tipologia de zoneamento. Fonte: MMA (2019).....	42
Quadro 2.2 – Artigos que avaliam o comportamento <i>rent-seeking</i> em políticas e no planejamento do uso do solo. Fonte: Elaborado pela autora.....	43
Quadro 4.1 – Histórico do processo de ordenamento territorial e zoneamento do DF Fontes: SEDUH e ZEE-DF com adaptações.....	74
Quadro 5.1 – Síntese do sistema de crenças das coalizões de defesa ou grupos de interesse no processo de ordenamento territorial do DF entre 1991 e 2009. Fonte: Vicente, Calmon e Araújo. (2017) com adaptações.....	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Alocação do contingente futuro em áreas por faixa de renda. Fonte: PEOT (1978).....	73
Tabela 5.1 – Evolução da População do Distrito Federal, Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual e Densidade Demográfica - 1957-2010. Fonte: Plano Plurianual - PPA 2016-2019.....	85

LISTA DE SIGLAS

DF	Distrito Federal
APP	Área de Proteção Permanente
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CAF	Comissão de Assuntos Fundiários
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDESCTMAT	Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo.
CF	Constituição Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CLPs	Conselhos Locais de Planejamento nas Regiões Administrativas
Conplan	Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF
EC	Emenda Constitucional
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FPM	Fundo Nacional de Participação dos Municípios
G7	Grupo dos Sete (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido)
GDF	Governo do Distrito Federal
GEIPOT	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
Geplans	Gerências de Planejamento
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes
ICMS	Imposto sobre Circulação dos Municípios
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano por Município
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPEA	Instituto de Planejamento Econômico e Social
JK	Juscelino Kubitschek
LCA	Life Cycle Assessment
LULUC	Land Use and Land-Use Changes
MCIDADES	Ministério das Cidades

MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NIMBY	Not In My Backard!
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
ONG	Organização Não Governamental
OT	Ordenamento Territorial
PDL	Plano Diretor Local
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PEOT	Plano Estruturador de Organização Territorial
PERGEB	Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
PGJDF	Procuradoria-Geral de Justiça do DF
PLANAFLORO	Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
PNMA	Plano Nacional de Meio Ambiente
PNOT	Plano Nacional de Ordenamento Territorial
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
POT	Sistema Normativo de Uso e Ocupação do Solo do DF
POUSO	Plano de Ocupação e Uso do Solo
PPG-7	Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras
PRODEAGRO	Programa para o Desenvolvimento da Agropecuária
RA	Região Administrativa
RL	Reserva Legal
SEAGRI	Secretaria de Estado de Planejamento/Gestão Rural
SEDS	Secretaria de Estado da Economia
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEDUMA	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEGETH	Secretaria de Estado de Planejamento/Gestão Urbana
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente

SEMARH	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SISPLAN	Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF
SITURB	Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do DF
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TDR	Transferable Development Rights
TEP	Teoria da Escolha Pública
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
UC	Unidade de Conservação
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
ZA	Zoneamento Ambiental
ZAE	Zoneamento agroecológico
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEEDPE	Zona Ecológica-Econômica de Dinamização produtiva com equidade
ZEEDPSE	Zona Ecológica Econômica de Diversificação Produtiva e Serviços Ecosistêmicos
ZSEE	Zoneamento socioeconômico-ecológico

SUMÁRIO

Introdução e Justificativa	16
Métodos e Procedimentos.....	16
Estrutura da Dissertação	18
1 USO DO SOLO E GOVERNO: das Falhas de Mercado às de Governo.....	19
1.1 Falhas de mercado na gestão do território.....	19
1.1.1 Externalidades.....	21
1.1.2 Bens (ou males) públicos	22
1.2 Gestão do território e direitos de propriedade.....	23
1.3 Teoria da Escolha Pública: falhas de governo.....	24
1.4 Conceito de rent seeking.....	27
1.5 Contexto histórico do rent seeking	30
2 POLÍTICAS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO.....	33
2.1. Ordenamento Territorial	33
2.2. Plano Diretor	36
2.3 Zoneamento	38
2.3.1 Tipos de zoneamento	40
2.4 Comportamento <i>rent seeking</i> no uso do solo.....	43
3 TRADIÇÃO BRASILEIRA DE GESTÃO DO TERRITÓRIO	49
3.1 Linha do Tempo	49
3.2 Experiências de Ordenamento Territorial.....	53
3.3 Planos Diretores: lições apreendidas.....	57
3.4 Longa Transformação do Zoneamento.....	60
4 ORDENAMENTO TERRITORIAL E ZONEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL	64
4.1 Brasília nova capital.....	64
4.2 PEOT	68
4.3 PDOT	75
4.4 ZEE DF	80
5 GESTÃO DO TERRITÓRIO NO DF: INTERESSES PRIVADOS E PÚBLICOS?	85
5.1 Mudanças Marcantes no Uso do Solo no DF.....	85
5.2 Perdedores com as Mudanças	94
5.3 Vencedores com as Mudanças	99
5.4 Contextualização e análise do comportamento <i>rent seeking</i> nas mudanças.....	102

CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

Introdução e Justificativa

O presente trabalho aborda a teoria da escolha pública, ciência que estuda a interface entre a Economia e a Política, buscando explicar o comportamento dos agentes envolvidos nos processos de formulação de política econômica em meio ambiente e a sua influência no processo de tomada de decisões. Especificamente, verifica se tem ocorrido comportamento *rent seeking* no processo de zoneamento do Distrito Federal.

A questão de pesquisa a ser respondida é: As mudanças ocorridas no processo de ordenamento territorial do Distrito Federal podem ser explicadas pelo comportamento *rent-seeking* de agentes econômicos? E o objetivo geral é observar como o comportamento dos agentes envolvidos no processo de formulação de política econômica podem influenciar a tomada de decisão, especificamente no planejamento territorial e no zoneamento do DF, por meio de grupos organizados de pressão (*lobby*) e atividade monopolista, dentre outras variações do comportamento *rent seeking*.

Como objetivos específicos: 1) Caracterizar o Zoneamento como um instrumento de política e justificar a necessidade do estabelecimento de usos diversos para a terra no desenvolvimento regional da perspectiva da economia do meio ambiente; 2) Verificar o estado da arte do conceito de comportamento *rent seeking* sob a perspectiva da teoria da escolha pública, buscando estabelecer interfaces com as políticas econômicas de meio ambiente; 3) Estabelecer a linha cronológica no zoneamento do DF por meio dos instrumentos utilizados ao longo dos anos, principalmente os atuais PDOT e o ZEE; e 4) Analisar as tomadas de decisões políticas que acarretaram em mudanças no zoneamento do DF, observada a influência do comportamento *rent seeking* relativas ao plano de zoneamento do DF, principalmente nos últimos anos.

Métodos e Procedimentos

O método utilizado para a presente pesquisa foi o levantamento bibliográfico referente à temática gestão territorial, buscando justificativas na literatura existente tanto para a regulamentação quanto para a desregulamentação no processo de

formulação de políticas públicas em planejamento do território e seus impactos na gestão do meio ambiente.

Para explicar a regulamentação, ação do governo de intervir no mercado para regular com o objetivo de minimizar problemas gerados pela externalidade, buscou-se a literatura econômica que utiliza os instrumentos de comando e controle para regular o uso do solo, especificamente o ZEE. Entretanto, tendo em vista a limitada experiência da utilização deste instrumento na realidade do Distrito Federal, unidade federativa utilizada como campo da pesquisa, foi trazida também a literatura referente aos instrumentos de regulação do uso solo já utilizados, tais como PEOT e o PDOT.

Houve previamente um levantamento sobre a legislação e a literatura sobre gestão territorial no Brasil, bem como as experiências de ZEE em nível nacional, mas esta se mostrou bastante escassa em número e qualidade de publicações disponíveis. É inexistente também um plano nacional de ordenamento territorial, o PNOT, havendo somente estudos técnicos que subsidiaram uma minuta do documento que se encontra engavetado desde 2006.

Em contraponto, para explicar a desregulamentação buscou-se na literatura na teoria da escolha pública os conceitos econômicos que explicassem o comportamento dos agentes envolvidos no processo de formulação de políticas públicas em gestão territorial e seus impactos na gestão do meio ambiente. Trata-se da teoria do comportamento *rent seeking* que apresenta uma extensa literatura que explica o seu conceito e aplicação empírica, entretanto pouca literatura recente com a aplicação em gestão do uso do solo, especificamente no zoneamento.

Buscou-se também a literatura sobre a concepção de Brasília como capital federal, bem como da ocupação do território do DF ao longo dos anos em documentos tais como a legislação pertinente ao uso e ocupação do solo, documentos técnicos, registros de atas, registros de audiências públicas, decisões judiciais, dentre outros registros dos processos de elaboração dos principais instrumentos econômicos de regulação de uso do solo do DF que explicassem como se deu seu o ordenamento territorial e se houve indícios do comportamento *rent seeking* nesse processo.

Estrutura da Dissertação

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro buscará trazer o estado das artes do processo de formulação de políticas públicas em economia do meio ambiente. O segundo capítulo abordará o conceito de comportamento *rent-seeking* e de grupos de interesse atuando no cenário político na busca por rendas, vantagens políticas, monopólio, dentre outros e as contribuições de autores da teoria da escolha pública, além de explicar a origem das análises da teoria. O capítulo três abordará o conceito de zoneamento como instrumento político de comando e controle e o histórico da justificativa para o zoneamento no mundo, no Brasil e no DF e também os tipos de zoneamento existentes. O quarto capítulo abordará a execução do plano de construção de Brasília como a capital Federal que, com o crescimento populacional acelerado ao longo dos anos desencadeou a necessidade de elaboração dos planos do uso do solo. O PEOT foi o primeiro deles e anos mais tarde o PDOT que tem como um dos instrumentos básicos para sua elaboração o ZEE, concluído e aprovado apenas recentemente.

O ZEE veio para internalizar os impactos causados ao meio ambiente pelo processo desordenado de ocupação urbana ao processo de planejamento do uso do solo no DF. O quinto capítulo abordará as principais mudanças ocorridas no uso do solo do DF, identificar quem são os principais atores ou grupos de interesse que influenciaram tais mudanças, indicando quais deles saíram perdedores e ganhadores. Por fim buscar identificar se houve a influência do comportamento *rent seeking* no processo de zoneamento do DF, finalizando com as considerações finais acerca dos resultados encontrados.

1 USO DO SOLO E GOVERNO: das Falhas de Mercado às de Governo

1.1 Falhas de mercado na gestão do território

A noção de uso do solo se refere a um conjunto de ações – arranjos, atividades e insumos – objetivando o uso de áreas de terra para propósitos humanos (COELHO, *et al.*, 2012). Os usos do solo são categorias que se referem às diferentes atividades socioeconômicas que ocorrem em uma área específica, os padrões de comportamento humano que eles criam e seus efeitos sobre o meio ambiente (KULSUM, 2012). Segundo Coelho *et al.* (2012) o uso do solo pode resultar em alterações em sua cobertura como, por exemplo, a conversão de áreas de florestas em áreas de pastagens ou agricultáveis com impactos negativos sobre meio ambiente como mudanças climáticas de impactos localizados e até mesmo globais em razão do acúmulo de gases do efeito estufa na atmosfera.

Haberl (2015) afirmou que o planeta terra é limitado ao analisar a competição pelo uso do solo de uma perspectiva sociometabólica – interação metabólica da sociedade com a natureza por meio do trabalho. Segundo ele, a maior parte do globo, excetuando-se as regiões cobertas por geleiras consideradas improdutivas, é utilizada de forma mais ou menos intensa para assentamentos, infraestrutura, agricultura, pastagem e silvicultura. Esta parcela representa três quartos do globo e apenas um quarto dele representa a área classificada como natural.

As projeções mais recentes das Nações Unidas estimam uma população global de 9,3 bilhões em 2050, com estimadas 6,3 bilhões vivendo em áreas urbanas, das quais quase um terço residirá em cidades da China e da Índia (HABERL *et al.*, 2014). Entretanto, segundo Fischel (2015, p. 25) “As cidades ocupam uma parte muito pequena da superfície da Terra, e as pessoas e as construções estão se aglomerando nelas a uma taxa crescente”. O solo é insubstituível enquanto um espaço para construções e infraestruturas, e pouco substituível na produção de alimentos, mas muitas outras funções para oferta de recursos podem ser, e vem sendo, suplantadas. (HABERL, 2015)

Esteja ou não sendo atingido o limite da Terra, a magnitude potencial das mudanças na superfície terrestre que resultam do aumento da competição pelo uso do solo é grande e traz importantes *trade-offs* para o bem-estar humano e do meio ambiente (HABERL *et al.*, 2014). Especialmente em áreas urbanas, a decisão quanto à melhor alocação do uso do solo é tão importante quanto a quantidade

demandada e essa questão emerge como um dos problemas da regulação de uso do solo. O efeito cumulativo de tais decisões privadas pode produzir um ambiente urbano que é bem menos saudável e agradável para seus cidadãos¹, a menos que as instituições governamentais possam frear um pouco a atividade privada descoordenada (FISCHEL, 2015).

A literatura referente à competição pelo uso do solo foi motivada principalmente pelos crescentes preços de diversos produtos agrícolas que trouxeram à tona preocupações ambientais como o aumento da pressão sobre áreas de florestas com grande valor ecológico, bem como sobre ecossistemas biologicamente diversos. Além disso, os preços dos alimentos, bem como o custo da terra, podem aumentar como um resultado induzido pelo aumento da demanda por alimento em razão do crescimento da população mundial junto com o aumento da demanda bioenergética [...] (HABERL, 2015).

A competição pelo uso do solo para produção de alimento, biomassa para energia bem como outros usos e para funções não produtivas (por exemplo para assentamentos e proteção ambiental) pode influenciar a quantidade de diferentes culturas produzidas, seus custos de produção, seu preço e seus impactos ambientais (COELHO *et al.*, 2012, p. 1466).

As vantagens produtivas conferidas pelas economias de aglomeração urbana são tão fortes que podem dominar outros aspectos da vida urbana que as pessoas valorizam (FISCHEL, 2015). Em muitos casos, a competição pelo uso do solo é causada pelas forças do mercado privado e beneficia principalmente os interesses privados, enquanto os custos são em grande parte arcados pela sociedade (HABERL *et al.*, 2014).

O planejamento do uso do solo refere-se ao processo pelo qual uma sociedade, por meio de suas instituições, decide onde, dentro de seu território, diferentes atividades socioeconômicas, como agricultura, habitação, indústria, recreação e comércio, devem ocorrer (KULSUM, 2012). As instituições evoluem a partir de novos contextos para enfrentar desafios específicos e são parcialmente determinadas pela cultura e pela história, desempenhando uma grande influência na forma como ocorre a competição pelo uso do solo, assim como em seus resultados. (HABERL *et al.*, 2014)

¹Na economia neoclássica, competição é caracterizada como uma força garantindo que interações de maximização do lucro, interesses individuais no mercado resultem em eficiência de produção e de alocação (HABERL, 2015).

O mercado pode ser definido como uma instituição de intercâmbio de informações que fornece à sociedade uma forma de organização da atividade econômica. Os mercados usam os preços para comunicar os desejos e os limites de uma sociedade difusa e diversificada, de modo a promover decisões econômicas coordenadas ao menor custo (HANLEY; SHOGREN; WHITE, 2007).

Os mercados funcionam, segundo a economia clássica, como a maneira mais eficiente de alocar recursos, porque agregam as decisões individuais de múltiplos consumidores e produtores, processando grandes quantidades de informação para definir preços em função da oferta e da demanda (ALEXANDER, 2014, 533).

Quando o mercado não consegue alocar recursos escassos de maneira tal que possa gerar um maior bem estar social Pareto eficiente ocorre uma falha de mercado. Em relação à proteção do meio ambiente muitas vezes o preço estabelecido pelo mercado não inclui o custo necessário para atender as melhorias ambientais demandadas pela sociedade.

Os mercados falham quando se trata de medidas de proteção ao meio ambiente, em razão dos mercados incompletos que ocorrem quando os altos custos de transação impedem o estabelecimento dos direitos de propriedade [...] Essa incapacidade/relutância em atribuir direitos de propriedade para criar um conjunto completo de mercados fornece uma justificativa para a intervenção do governo. Os governos intervêm impondo tecnologias obrigatórias de poluição, padrões de emissão, multas, impostos, subsídios e proibições (HANLEY; SHOGREN; WHITE, 2007, p. 45).

Para Gosh (2001) o governo deve atuar na alocação, distribuição e regulamentação a fim de corrigir as falhas de mercado quando o sistema de preços não for capaz de comunicar os desejos e as restrições individuais que geraram as ineficiências de mercado. Entretanto, Zerbe (2002) alerta que a intervenção governamental tem sido justificada de forma generalizada por meio das falhas de mercado, sem levar em conta a avaliação dos altos custos de transação – recursos necessários para transferir, estabelecer e manter direitos de propriedade.

1.1.1 Externalidades

A externalidade é considerada como o caso clássico de uma falha de mercado e segundo Hanley, Shogren e White (2007) ocorre quando a ação de um indivíduo (pessoa ou empresa) afeta outro indivíduo que não recebe nenhuma compensação pelo dano a ele causado, em caso de externalidade negativa, nem paga pelo benefício recebido, em caso de externalidade positiva.

Para Mueller (2012, p. 142), a teoria das externalidades tem papel central na economia ambiental neoclássica, pois muitos aspectos da relação entre economia e meio ambiente ocorrem fora do âmbito do funcionamento de mercados. Para ele os seguidores desta corrente consideram “a maioria dos excessos ambientais em economia de mercado como resultantes do fato de que reações do meio ambiente - causadas por externalidades – não geram custos monetários aos agentes econômicos que as ocasionam”.

Segundo Yandle (1999) a literatura que abordou as externalidades durante as décadas de 1960 e 1970 foi embasada na teoria de Pigou. Naquele momento a grande preocupação era desenvolver meios para corrigir as falhas de mercado e conseqüentemente fazer com que as empresas internalizassem as externalidades negativas. Para Mankiw (2015) é papel do governo induzir os agentes de mercado a internalizar as externalidades a fim de corrigir as falhas de mercado.

1.1.2 Bens (ou males) públicos

O bem público geralmente é fornecido ou existe para um propósito, por exemplo, defesa nacional, proteção climática, diversidade biológica, enquanto uma externalidade é, em geral, uma consequência não intencional de alguma ação iniciada por um motivo diferente (por exemplo, a poluição). (HANLEY; SHOGREN; WHITE, 2007) A mudança climática é considerada um “mal público” gerado por uma externalidade negativa que afeta não somente os agentes que a produzem mas a sociedade como um todo de forma localizada, regional ou global.

De acordo com Mankiw (2015) os bens públicos possuem duas características determinantes para sua classificação: são bens não excludentes – ou seja, ninguém pode ser impedido de usar esse bem; e não-rivais – que significa que a utilização desse bem por uma pessoa não impede que seja usado por outras pessoas. Segundo Hanley, Shogren e White (2007, p.61) o bem público também representa uma falha de mercado uma vez que:

A não-rivalidade implica que o custo social marginal de fornecer o bem a uma pessoa adicional é zero. Não é eficiente em Pareto estabelecer preços para excluir qualquer pessoa que obtenha benefícios marginais positivos do bem público - uma falha de mercado existe, já que uma empresa privada não pode lucrar fornecendo um bem público a todos, conforme ditado pela eficiência de Pareto.

Os mercados tendem a subfornecer bens públicos, ou seja, menos do que o socialmente desejável será ofertado causando uma alocação não eficiente de

recursos (GOSH, 2001). Para Field e Field (2014), quando se trata de bens públicos a questão ambiental torna os problemas de custos de transação exorbitados em razão dos caroneiros que recebem os benefícios oriundos da melhoria nas condições ambientais sem pagar por eles.

1.2 Gestão do território e direitos de propriedade

Um sistema de direitos de propriedade representa um conjunto de regras que definem os privilégios e obrigações dos proprietários para uso de um bem ou recurso (HANLEY; SHOGREN; WHITE, 2007). Para os autores, direitos de propriedade bem definidos são uma premissa para o funcionamento de mercados perfeitamente competitivos e garantem o funcionamento dos livres mercados. Entretanto ressaltam que vivemos em um mundo de mercados incompletos no qual falhas ocorrem.

As atividades de governo destinadas a proteger os cidadãos e a propriedade, o cumprimento de contratos e a definição de direitos de propriedade podem ser considerados como fornecedoras dos fundamentos que sustentam todas as economias (STIGLITZ, 2000).

Essa abordagem convencional implica a noção logicamente inconsistente de que os agentes são racionais antes e depois da formulação de políticas ambientais, enquanto abandonam o interesse próprio no período de intervenção quando os direitos são atribuídos ou que a competição política sobre a atribuição de direitos é expressa apenas por meio de transferências, como subornos, que não têm consequência econômica (KRUTILLA; ALEXEEV, 2014, p. 299).

Para os mercados de propriedade da terra, esta estrutura é o sistema legal e suas instituições: o judiciário e os tribunais, que confirmam os direitos de propriedade e aplicam as obrigações contratuais (ALEXANDER, 2014).

As leis (e as instituições que as aplicam) protegem principalmente os direitos de propriedade existentes. Nos casos em que os direitos de propriedade ou regras de partilha são mal definidos, as instituições “comunitárias” podem desempenhar um papel na busca de um consenso. Alternativamente, os atores privados poderiam reivindicar esses recursos mal definidos e causar custos que não seriam aceitos pela sociedade de forma mais ampla. As instituições afetarão quão eficientemente ou efetivamente os objetivos são alcançados, uma vez estabelecidos (HABERL, *et al.*, 2014, p. 53).

O teorema de Coase (1960) é utilizado normalmente para ilustrar que em uma disputa entre duas ou mais partes pode haver barganhas que levariam a um acordo Pareto-eficiente, cuja alocação ou realocação de recursos desse acordo não deixaria nenhuma das partes em pior situação, onde os custos de transação seriam zero e

dessa forma não haveria a necessidade de intervenção governamental. Entretanto, segundo Hanley, Shogren e White (2007, p. 48) o que a teoria de Coase sugere na verdade é que na inexistência de um mundo com zero custos de transação “quando os custos de organização da atividade econômica são baixos e as pessoas são livres para escolher, a estrutura institucional não importa muito”.

A atribuição de direitos de propriedade é um processo contratual que ocorre informalmente dentro de grupos locais para lidar com externalidades de pequena escala em Políticas Públicas em Gestão Econômica do Meio Ambiente (OSTROM, 1990; LIBECAP, 2014). Mas os frequentes custos de transação significantes, efeitos de renda, multivariadas externalidades em domínio ambiental significam que negociações privadas não fornecerão o nível socialmente desejável de qualidade ambiental (STAVINS, 2001).

Portanto, quando os mercados falham na gestão do uso do solo, ocorre a intervenção governamental. Entretanto, os governos também falham e a Teoria da Escolha Pública tem como objeto de análise o estudo das falhas de governo.

1.3 Teoria da Escolha Pública: falhas de governo

Falhas de governo podem ser consideradas como uma situação onde o governo é incapaz de ofertar bens e serviços com base nos princípios de eficiência alocativa. Assim, as atividades de governo não são Pareto eficiente (GOSH, 2001). Ainda de acordo com Gosh (2001) os princípios de equidade social ótima e de justiça são contrariados pela existência de um mercado político que troca favores por benefícios, principalmente financeiros. Para Field e Field (2014, p. 185) a falha de governo decorre de problemas resultantes de uma política pública e ocorre “quando tendências e incentivos sistemáticos dentro de legislaturas e agências reguladoras funcionam contra o atingimento de políticas públicas eficientes e equitativas”.

A noção de que o Estado é um agente neutro e perfeito para garantir o bem-estar geral da população é uma ingenuidade, de acordo com Sterner (2003). Para ele, esta noção leva à prevalência de políticas ruins que ocorrem principalmente em razão da falta de informações sobre as relações entre ecologia e técnicas econômicas no desenho de instrumentos políticos em meio ambiente. O autor também argumenta como uma possível explicação para esta questão a ausência de noção de que as políticas não são desenhadas por altruístas livres de interesses

políticos e de personalidade econômica. Sterner (2003) ressaltou que o processo de formulação de políticas é feito por agentes conhecedores de economia política e que o processo é composto por conflitos políticos e interesses econômicos dos vários agentes envolvidos.

O processo de desenho de políticas públicas é um fenômeno político, além de um processo de solução de problemas. Como tal, os resultados obtidos também são afetados pelos caprichos de lutas políticas, pelas contínuas tentativas de acumular e exercer influência e por simples protagonismo e teatralidade política. O resultado desse processo pode não se parecer nem um pouco com políticas públicas informadas e racionais que promovam o bem estar da sociedade. (FIELD; FIELD, 2014, p. 185)

Para Sterner (2003) a virtude dos decisores políticos ambientais é colocada em questão quando observa-se o comportamento dos economistas do desenvolvimento e dos macroeconomistas que defendem a desregulamentação e a redução na influência dos Estado.

Em um contexto como esse, a Teoria da Escolha Pública (TEP) é a ciência que estuda os processos de decisão política em um sistema democrático, tendo como instrumentos de análise econômica os conceitos de comportamento racional e do auto interesse que definem o *homo economicus* (BORSANI, 2005). O conceito de *homo economicus* se refere ao indivíduo que identifica suas preferências e processa todas as informações disponíveis para a realização de escolhas que sempre estarão embasadas e referendadas pelo uso da razão.

Na Teoria da Escolha Pública, segundo Markandya (2005, p. 1357), a análise baseada em princípios econômicos dentro do contexto dos processos democráticos busca uma maior compreensão do processo de formulação de políticas “em particular o uso do voto majoritário; por exemplo, encontrar restrições na estrutura de preferências que permita que os mecanismos de votação gerem alocações racionais e eficientes de bens públicos”.

A origem contemporânea da perspectiva da Escolha Pública se situa entre fins da década de 1950 e meados dos anos 1960. É quase um consenso considerar como trabalho fundador da TEP *The Calculus of Consent*, dos economistas James Buchanan e Gordon Tullock (BORSANI, 2005). Segundo Congleton (2019), no período em que surgiram as primeiras análises em escolha pública, o termo escolha pública ainda não havia surgido, sendo mais usado o termo economia política.

Segundo Borsani (2005) a TEP apresenta as abordagens positiva e normativa em sua análise. Na abordagem positiva “os esforços teóricos buscam decifrar as

estratégias individuais dos diferentes atores que intervêm nos processos de decisão coletiva dos governos democráticos e determinar seus possíveis resultados (legislação aprovada e implementada) (BORSANI, 2005, p. 104)”. Já a abordagem normativa ocorre “quando o objetivo é estudar os processos pelos quais são escolhidas as regras e instituições que definem as decisões coletivas no governo e a forma como são escolhidos seus integrantes, as chamadas ‘regras do jogo’”.

Uma parte importante do desenvolvimento da instituição ocorre quando a organização define os detalhes das instituições reguladoras que gerenciam a qualidade ambiental. É aqui, na intersecção do direito e da economia, que a economia da escolha pública explica as principais características da regulação ambiental. (YANDLE, 1999, p. 6)

A natureza dos problemas relacionados às políticas ambientais gera um processo político que envolve não somente o ambiente natural, mas também as pessoas envolvidas tanto no processo econômico como as envolvidas no processo decisório. Portanto, “pelo menos nos sistemas democráticos, pessoas e grupos se reúnem e competem por influência e controle, interesses entram em conflito, coalizões mudam e vieses geram interferências (FIELD; FIELD, 2014, p. 21)”.

A tomada de decisões em política econômica constitui um processo de grande complexidade no qual intervêm múltiplos elementos em forma de pessoas e instituições variadas que acabam por gerar a aparição de diversos problemas, fundamentalmente os relativos aos atrasos tanto em sua aplicação quanto em seus efeitos. (CUADRADO ROURA *et al.*, 2010, p. 100)

Para Yandle (1999) no processo de escolha pública existem armadilhas quando as decisões são coletivas e adverte os agentes envolvidos quanto à espera dos resultados, pois nem todos sairão de acordo com o esperado. Quanto maior o envolvimento político na alocação e gestão de um recurso, menos eficientes serão os resultados. Dado o status da tomada de decisões ambientais, podemos esperar resultados de baixa eficiência e alto custo (YANDLE, 1999, p. 24).

Um dos principais objetivos dos trabalhos na perspectiva da TEP tem sido determinar como se efetivam os processos políticos e seus efeitos na economia, evidenciando a estreita relação dos resultados econômicos com as regras e procedimentos para a tomada de decisões no âmbito político (BORSANI, 2005, p. 104).

De acordo com Munger (2019), o *rent seeking*, ou seja, os recursos dissipados na aquisição e defesa de rendas monopolistas foi um dos problemas potenciais percebidos por Gordon Tullock em 1967 na concepção dos custos de bem-estar. Foi

dada uma grande relevância à análise feita por Tullock da busca socialmente onerosa de transferências de riqueza e a magnitude da perda social acarretada. Entretanto, o termo *rent seeking* (ou comportamento *rent seeking*) só foi cunhado posteriormente por Krueger (1974). Originalmente desenvolvido para explicar fenômenos em políticas democráticas baseadas em partidos, informado pelo ponto de vista de Olson de que os grupos de interesse podem dificultar o crescimento econômico, o conceito foi aplicado à investigação histórica (LAI; CHAW, 2019).

1.4 Conceito de rent seeking

Como parte da Teoria da Escolha Pública, a literatura sobre a teoria do *rent-seeking* busca estudar a relação entre o governo e os cidadãos, bem como com as instituições políticas, cujo foco tem sido avaliar a magnitude da perda social. A expressão *rent-seeking* é considerada de difícil tradução para o português, Entretanto Silva (2005) chamou de “teoria dos caçadores de renda”, que designa a busca de agentes econômicos por lucro de longo prazo, dadas às imperfeições institucionais existentes. Os agentes procurarão obter o máximo de renda possível, respeitando ou não as regras da conduta econômica e social. Essa ação pode implicar transferências dentro da sociedade, via monopólios e diversas formas de privilégios (SILVA, 2005).

Outra definição é dada por Hillman (2010, p. 23) como a junção de grupos de indivíduos que buscam interesses em comum em um ato coletivo de uma coalizão. Segundo o autor:

O esforço coletivo de *rent-seeking* pode estar em busca de um benefício privado comum, como, por exemplo, busca por uma política como mudanças nas leis tributárias ou nos direitos do governo. O benefício buscado coletivamente também pode ser parte de um benefício privado, por exemplo, um subsídio do governo para uma região. O esforço em *rent-seeking* do grupo também pode estar em busca de gastos do governo para proporcionar um bem público.

A teoria *rent-seeking* oferece uma maneira de os economistas entenderem melhor os efeitos positivos e normativos do governo em uma economia. (TOLLISSON, 2004). Portanto, é necessário entender o escrutínio no qual está inserido o mercado em que atuam as atividades *rent-seeking*, conforme aponta Lambsdorff (2002, p. 101):

O foco do *rent-seeking* é a interação entre o Estado e as partes privadas, onde o Estado detém o monopólio da alocação de direitos de propriedade, seja por certas leis, regulamentos, subsídios, impostos, tarifas, cotas de

importação ou pela adjudicação de contratos em aquisições públicas. Tais atividades geralmente implicam uma certa distribuição ou redistribuição de renda. As empresas privadas tentarão influenciar a decisão em seu próprio benefício. Isso resulta em um mercado em que o Estado oferece certo direito ou tratamento preferencial e as empresas competem umas contra as outras por sua demanda.

Portanto, para Hillman (2010, p.06) é necessário cuidado na aplicação do conceito de *rent-seeking* em razão de alguns críticos o considerarem um termo excessivamente cínico para justificar a escolha pública. Segundo o autor, em razão do caráter discricionário do governo sobre a determinação dos benefícios na tomada de decisões “a atribuição assimétrica de benefícios levanta questões sobre os determinantes do privilégio, ou por que os governos (ou decisores políticos e burocratas) decidiram tratar de maneira diferente pessoas que têm as mesmas características e méritos ostensivos.”

As atividades de organização de um *lobby* para atuar no Congresso, a contratação de advogados e outros especialistas, a veiculação de propaganda, a realização de entrevistas e doações em campanhas eleitorais, o financiamento de palestras e viagens aos legisladores e os convites para jantar ou férias são algumas das atividades incluídas no comportamento *rent seeking*. (SILVA, 2005, p. 127)

Para Hillman (2010, p. 2) a perda social incorrida em razão dos incentivos às atividades relacionadas à “caça de renda” ocorre uma vez que os recursos “são usados para influenciar a distribuição, em vez de contribuir de forma produtiva para o desenvolvimento da sociedade [...]”. Cada um tenta apoiar seus próprios interesses em um esforço para aumentar sua participação na riqueza nacional por meio de transferências adicionais (DEJARDIN, 2011).

Dejardin (2011, p. 03) destacou que a definição dada por Tollisson (2004) para o termo *rent seeking*, diferentemente do sentido original, também pode expressar outros custos de oportunidade social na qual, antes ou depois da atividade, o comportamento *rent seeking* buscará o desvio de recursos, dando como exemplo atividades que “incluem corrupção, roubo, suborno, bem como busca de indenização judicial abusiva ou busca de proteção com o objetivo expresso de limitar a competição econômica e promover um interesse particular”.

Munger (2019, p. 2) avaliou a aplicação do teorema de Coase no caso de uma empresa de telecomunicações monopolista ineficiente, em que o pagamento de uma espécie de propina a funcionários levaria a antecipação no prazo previamente estipulado para a instalação de uma linha telefônica ou internet. Segundo o autor, sob a perspectiva de Tullock, dada a natureza artificial e escassa dos recursos

utilizados nesta transação, esta prática levaria os agentes envolvidos a disputas para permanecer nesses cargos exercendo controle e acesso aos subornos e propinas que aumentariam à medida que a empresa monopolista aumentasse o prazo estipulado para instalação dos serviços prestados. “Conseqüentemente, o que parecia ‘funcionar muito bem’ a curto prazo, em um sistema moderadamente corrupto que conseguiu fornecer uma solução coasiana, torna-se, ao longo do tempo, um sistema rígido e gravemente corrupto[...]”.

Sternner (2003, p. 80) avaliou as conseqüências da assimetria de informações entre indústrias poluidoras e autoridades nacionais no estabelecimento de padrões e licenças para poluir e inferiu que:

“deve-se ter cuidado com as demandas informacionais e os riscos de corrupção que esse tipo de regulação implica. Quanto mais julgamento e flexibilidade forem exercidos pelo regulador, melhor será o resultado potencial - mas também mais dispendiosa será a regulação em termos de pessoal. Quando os reguladores se familiarizam com as indústrias, o conflito de interesses é um risco. Os representantes sempre gostam de procedimentos de licenciamento porque oferecem muitas oportunidades de *rent-seeking*. A oportunidade de ajudar a formular padrões, requisitos e regulamentos também pode dar aos incumbentes a oportunidade de manter os novos participantes à distância.”

Outra expressão com significado muito semelhante ao *rent seeking*, de acordo com Holcombe (2019, p. 04) é o termo “extração de renda” que de acordo com o autor foi cunhado por McChesney (1987,1997) “para descrever o processo pelo qual os tomadores de decisão ameaçam alterar o status quo de forma que imporiam custos a indivíduos ou grupos a menos que esses beneficiários paguem para manter estas mudanças políticas de ocorrerem”.

Acemoglu e Robinson (2019) afirmaram que existem instituições econômicas inclusivas e as extrativas. Enquanto as primeiras criam economias baseada em incentivos de forma ampla, as extrativistas deixam de oportunizar tais incentivos. Em seu livro *Why Nations Fail*, os autores avaliaram as diferenças entre as instituições econômicas de diversos países, como por exemplo, as Coreias do Sul e do Norte, que apresentam aspectos muitos semelhantes (geografia, idioma, história e cultura), mas que seguiram caminhos diferentes de desenvolvimento após a segunda guerra mundial. Os autores afirmam que os tipos de instituições adotadas por cada um desses países pode ser um dos grandes fatores que justificam o desenvolvimento de cada um deles, determinado inclusive seus níveis de pobreza ou riqueza.

Com base na teoria do *rent-seeking*, portanto, Acemoglu e Robinson (2019) avaliaram como as instituições econômicas ineficientes são escolhidas para solidificar o poder político das elites ao invés de criar rendas. Ainda segundo Acemoglu e Robinson (2019, p. 14), o desenvolvimento da teoria “levou muito tempo para fornecer evidências casuais de que o *rent-seeking*, sob o disfarce de ‘instituição extrativa’, fornecesse a explicação dominante para os padrões de desenvolvimento comparativo que vemos no mundo hoje e historicamente”.

1.5 Contexto histórico do rent seeking

O conceito desenvolvido para avaliar as perdas sociais foi cunhado por Gordon Tullock (1967), a partir do artigo *The welfare costs of tariffs, monopolies and theft*, no qual o autor avaliou a perda de bem estar incorrida das atividades de monopólio, pela imposição de impostos pelo governo e pela atividade ilegal de roubo. Embora sejam encontradas vagas semelhanças com a ideia em muitos escritos anteriores, ninguém descobriu um precursor de Tullock. Seu artigo de 1967 representa um desenvolvimento original e importante na teoria econômica (TOLLISSON, 2004).

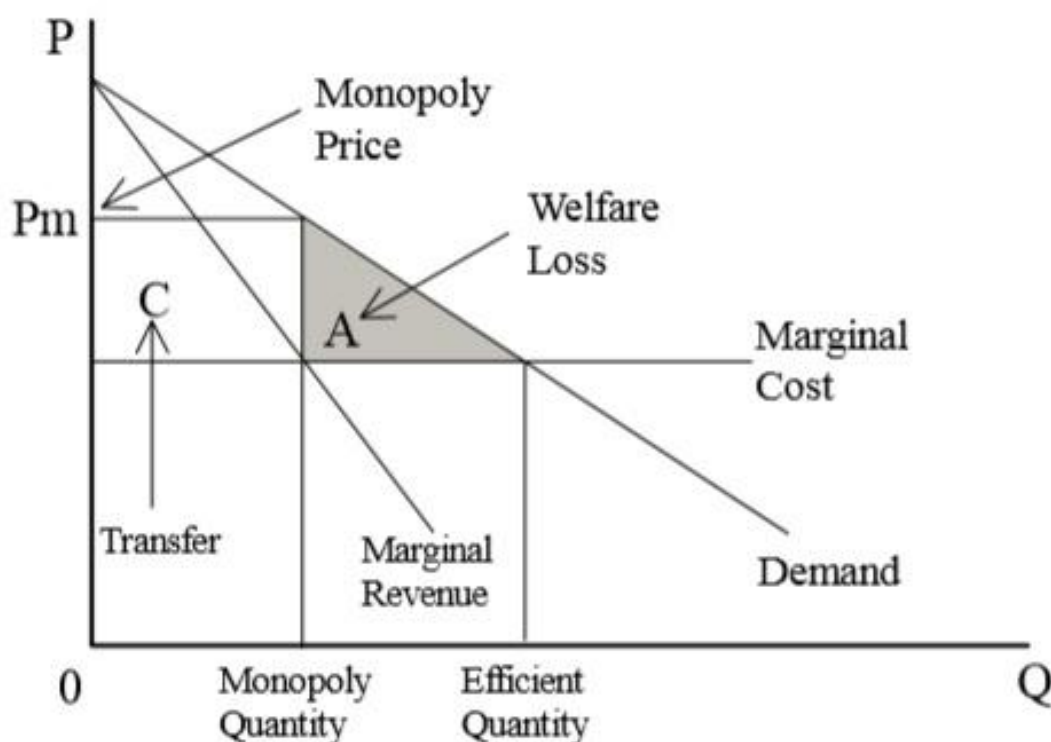
Em seu artigo, Tullock apontou que na atividade monopolista os custos sociais são maiores do que os custos atribuídos pelo triângulo de Arnold Harberger (1954), pois recursos escassos são investidos para que a atividade monopolista seja mantida, bem como para a criação de mecanismos de proteção governamental. Tullock argumentou que os retângulos, bem como os triângulos, são importantes no cálculo dos custos sociais de políticas como tarifas e monopólios; isto é, introduziu o conceito de uma sociedade trapezoidal (TOLLISSON, 2004).

A figura 1 demonstra que o preço monopolista não é determinado pelo ponto de equilíbrio de mercado, ou seja, onde se encontram o custo marginal e a receita marginal, mas em função da demanda. O triângulo em destaque representado pela letra A, de acordo com Harberger (1954) representa o peso morto, ou seja, a perda social quando é fixado o preço monopolista. Entretanto para Tullock (1967) outros custos sociais são incorridos em razão das transferências de renda ou atividades *rent seeking* que podem abranger toda a área representada pela letra C, podendo absorver parte ou o total dos recursos extras auferidos com o preço monopolista.

Entretanto, de acordo com Congleton (2019) a responsável pelo termo ‘rent-seeking’ para designar as atividades de grupos organizados buscando interesses

comuns e de forma coletiva, bem como proteções governamentais foi Anne Krueger (1974), quando publicou o artigo *Political Economy of the Rent-Seeking Society*, no qual apresentou estimativas empíricas relativas aos custos com atividades de *rent seeking*. O artigo de Krueger era principalmente de natureza teórica, mostrando como tal atividade pode levar a custos sociais na adoção de políticas para restringir o comércio internacional. (TOLLISSON, 2004)

Figura 1.1 – Determinação do preço monopolista e o peso morto.



Fonte: Tullock (2003)

Em seu artigo *The social costs of monopoly*, Posner (1975) avalia os custos sociais das perdas de peso morto associadas às perdas relacionadas à competição para se tornar um monopólio, a partir de um modelo simples em atividade monopolistas dos EUA. Entretanto, os resultados são considerados inconsistentes, dada a escassez de literatura sobre os custos sociais de monopólio naquele momento. Segundo Tollisson (2004) o artigo de Posner é considerado o primeiro trabalho empírico sobre *rent-seeking*, cujas estimativas resultantes de sua análise apontavam que os custos sociais dessas atividades poderiam ser substanciais no setor regulado da economia dos EUA. Além disso, segundo Tollisson (2004, p. 496) foi Posner quem declarou “a primeira versão de um jogo rent-seeking, descrevendo-

o com custo constante em que a probabilidade de ganhar é proporcional ao investimento e as rendas disponíveis são exatamente dissipados”.

2 POLÍTICAS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO

2.1. Ordenamento Territorial

As políticas de gestão do território abrangem as diretrizes e ações nos vários níveis de um país – regional, estadual e municipal – ordenando os usos do território e buscando alcançar uma dinâmica espacial que harmonize as diversas atividades nele realizadas (habitação, comércio, indústria, preservação do meio ambiente, etc). Segundo Rückert (2010) o conceito “gestão do território” surgiu na década de 1980 dando lugar ao termo planejamento territorial.

O ordenamento, conceitualmente, se refere à organização de um conjunto de elementos em uma determinada ordem, obedecendo a um arranjo e objetivando a um determinado fim. Já o conceito de território, segundo Lemos (2006) apud Oliveira (2014, p. 2) está definido como:

[...] o espaço econômico socialmente construído, dotado não apenas dos recursos naturais de sua geografia física, mas também da história construída pelos homens que nele habitam, através de convenções e valores e regras, de arranjos institucionais que lhe dão expressão e formas sociais de organização da produção, com estruturas de poder e dominação. Como espaço social, o território é um campo de forças políticas conflituosas, com estrutura de poder e dominação. Assim, o território é o *locus* de produção de bens e reprodução de capital, que se manifesta em arranjos institucionais do poder instituído, embora mutante, que abriga conflitos de interesses e formas de ação coletiva e de coordenação.

O ordenamento territorial é uma normativa, com força de lei, que regulamenta o uso do território, definindo os possíveis usos para as áreas às quais está dividido, seja o país como um todo ou uma subdivisão político-administrativa deste (GARCÍA-AYLLÓN VEINTIMILLA, 2014). Para o Ministério da Integração Nacional – MI o termo ordenamento territorial ainda não está definido de forma clara, mas trata-se de um conceito que está em processo de construção. Portanto, para facilitar a elaboração de uma proposta de política de ordenamento territorial em que o conceito esteja melhor adequado à realidade brasileira, o MI (2006, p. 8) apresentou a seguinte definição para o termo:

Ordenamento territorial é a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados.

Segundo Ferrão (2011, p. 27) há pouca informação sobre os instrumentos e procedimentos necessários para a análise das condições de funcionamento da

política de ordenamento territorial, bem como dos fatores que integram sua avaliação, tais como “as crenças, valores, instituições, comunidades e modos de aprendizagem e decisão subjacentes aos processos de *policy-making* no domínio do ordenamento do território”. A relativa ausência de uma significativa produção científica sobre Políticas Territoriais é um fato reconhecido nos meios acadêmicos e político-administrativos (RÜCKERT, 2010).

A Constituição da República Portuguesa, segundo Ferrão (2011, p. 25), estabelece que é função pública e de tarefa fundamental do Estado o ordenamento territorial, entretanto essas condições o tornam segundo o autor:

[...] uma política duplamente “fraca”: Fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efetivas para atingi-los; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada sua vulnerabilidade em relação a impactos negativos à luz dos objetivos e princípios de ordenamento do território.

A União Europeia apresenta acúmulos de análises, metodologia de diagnósticos e avaliação de territórios, políticas, programas e ações com caráter reestruturante já implementadas ou em fase de implantação para o seu território alargado (RÜCKERT, 2010). Ainda no contexto europeu há, segundo Ferrão (2011, p. 26) “uma significativa convergência transnacional das políticas de ordenamento do território em torno de uma perspectiva mais estratégica e proativa”.

No Brasil, o marco legal da ordenação territorial se dá pela fixação do termo no artigo 21, parágrafo IX da Constituição Federal de 1988 – CF 88, constituindo como papel da União a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território. O Estatuto da Cidade, composto pela lei 10.257 de 11/07/2001 e por outros preceitos, regulamentam a Política Urbana definida pelos artigos 182 e 183 da CF (1988). O documento consolida o novo regime jurídico da propriedade urbana e orienta o processo de urbanização das cidades.

O ordenamento territorial orientado para uma área urbanizada ou em processo de urbanização, também pode ser denominado como ordenamento urbano. É um processo político, na medida em que envolve a tomada de decisões composta de fatores sociais, econômicos, políticos e técnicos para a ocupação ordenada e o uso sustentável do território. É também um processo técnico administrativo que orienta a regulação e a promoção da localização e o desenvolvimento dos assentamentos humanos, das atividades econômicas, sociais e o desenvolvimento do espaço físico. (GARCÍA-AYLLÓN VEINTIMILLA, 2014, p. 9)

No período de 2003 a 2006, o MI e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA elaboraram a proposta de um Plano Nacional de

Ordenamento Territorial - PNOT. Entretanto Rückert (2007) ressaltou, ao realizar uma análise dos aspectos gerais da proposta, que havia um atraso de mais de 15 anos entre a promulgação da CF 88 e o início da elaboração da proposta, em 2003. Além disso, concluiu que havia à época um profundo desconhecimento público da discussão que ocorreu acerca da elaboração da proposta, o que segundo o autor, demonstrou que a ausência da política não era naquele momento algo notável.

Não há um debate nacional instaurado sobre a proposta da PNOT no Brasil, mesmo considerando-se os esforços dispendidos até o momento. Aparentemente a proposta ainda está restrita aos debates acadêmicos – o que por si só já é bastante importante. Ainda assim a ausência das universidades regionais nos diagnósticos por macro-regiões é notória. Cabe aqui registrar o retardamento das ações governamentais no que tange ao envio do previsto projeto de lei ao Congresso Nacional, o que está em flagrante descompasso com a conjuntura internacional no que diz respeito às diversas experiências avançadas de ordenamento territorial. O país encontra-se, assim, em defasagem flagrante mesmo quando comparado a algumas experiências na América do Sul, como é o caso da Venezuela que detém uma experiência que remonta a 1976 (RÜCKERT, 2007, p. 2).

A proposta do PNOT não avançou e continua engavetada desde 2006, completando 30 anos de atraso para o seu estabelecimento. O MI, executor da proposta, foi extinto em janeiro de 2019, período em que o mandato do Presidente Jair Bolsonaro teve início, tendo como justificativa a alegação de reduzir as despesas do executivo, com a redução do quantitativo de ministérios. A existência de um sistema de ordenamento territorial jovem, mas precocemente sem credibilidade e de uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada contribui, sem dúvida, para fragilizar a política de ordenamento territorial (FERRÃO, 2011).

Para Rückert (2010, p. 28), no Brasil as políticas públicas tem buscado incorporar a dimensão territorial apesar da “incógnita” em relação às iniciativas de ordenamento territorial. Segundo o autor, “O enigma dos novos usos do território se nos evidencia como uma tarefa para múltiplos atores buscar desvendar em múltiplas escalas”. Desse modo, o Ministério do Meio Ambiente – MMA argumenta que para a organização da ocupação e uso do solo, bem como para auxiliar na orientação do processo de gestão das áreas, são necessários os instrumentos de ordenação territorial. Estes devem considerar múltiplos fatores relacionados ou que exercem influência sobre o território, visando o estabelecimento de ações necessárias à adequada gestão tendo como um dos principais instrumentos de ordenamento territorial os Planos Diretores previstos no Estatuto da Cidade.

No artigo 30º da Emenda Constitucional - EC nº 56/2007, parte integrante do Estatuto, concede aos municípios a autonomia para a promoção do ordenamento territorial, tendo como premissas o atendimento ao planejamento prévio e o exercício do controle sobre o uso, bem como a efetivação do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Ressalta-se o artigo 51º da referida EC, em que está definida a aplicação das disposições relativas a Município e a Prefeito também ao Distrito Federal e ao seu Governador.

2.2. Plano Diretor

O Plano Diretor é um instrumento de política urbana que visa o planejamento municipal, por meio de lei específica, para a determinação do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado [...] (ESTATUTO DAS CIDADES, 2008). Ainda de acordo com o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor, quando aprovado por lei municipal, torna-se o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios e do Distrito Federal. Além disso, é parte integrante do processo de planejamento, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, bem como englobar seu território como um todo.

Segundo Das Graças Vieira e Da Silva (2011), o Plano Agache foi um plano diretor que precedeu o Estatuto da Cidade, tendo sido elaborado em 1930 para o Rio de Janeiro. Foi redigido no idioma francês, característica que demonstrava a não participação popular em sua elaboração, além de ater-se principalmente a questões de zoneamento e ocupação do solo.

Inicialmente os planos eram vistos como documento de caráter exclusivamente técnico e que visava primordialmente projetar e desenvolver a imagem da cidade futura, por exemplo, com construções de vias e avenidas. Correspondendo a um conjunto de regras básicas do uso e ocupação do solo, para orientação e regulação da ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o Município (DAS GRAÇAS VIEIRA e DA SILVA, 2011, p. 7).

No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os decisores públicos (membros dos poderes legislativo e executivo) devem garantir a efetiva participação popular dos agentes que compõem a comunidade, bem como de seus representantes, por meio de audiências públicas, conforme determina o Estatuto da Cidades. Além disso, toda a documentação e

informação produzida no processo de elaboração do plano, tais como convocações, atas, relatórios e outros, devem ser publicadas e de forma acessível a toda a comunidade.

A partir desta visão, o Ministério das Cidades – MCidades (2004, p. 42) definiu o Plano Diretor como “um campo de construção da ação política e [...] de novos vetores de desenvolvimento econômico e social, no qual está em disputa a própria noção de desenvolvimento, a partir de diferentes modos de ver, dos cidadãos, sobre a cidade que desejam”.

O MCidades publicou em 2004 um guia para auxiliar os municípios na elaboração dos planos diretores, ressaltando a importância da participação dos cidadãos neste processo. O Estatuto da Cidade é um meio e uma oportunidade para que os cidadãos construam e reconstruam espaços urbanos humanizados, integrados ao ecossistema onde se implantam, respeitando a identidade e a diversidade cultural nas cidades brasileiras (BRASIL. MCIDADES, 2004).

O Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, bem como integrantes de áreas de especial interesse turístico ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Fischel e Nelson (2015) apontaram o “*project by project*” como uma alternativa ao plano diretor. O conceito se refere à iniciativa dos próprios moradores em apresentar projetos individualizados aos planejadores buscando barganhar melhorias que não constem no plano diretor da cidade. O *master plan* (plano diretor) nos EUA não é obrigatório em muitas jurisdições e apresenta características diferentes do modelo de plano diretor utilizado no Brasil.

Hills e Schleicher (2015, p. 36) criticaram a proposta de Fischel e Nelson e saíram em defesa dos planos diretores afirmando que só estes podem minimizar os excessos de regulamentação que a negociação individualizada exarcebará. Para os autores são elevados os custos arcados por muitos proprietários em razão do conhecimento de poucos sobre os direitos de desenvolvimento, além da impossibilidade de que representações políticas no processo de negociação possam

defender a melhor alocação do uso do solo, bem como o possível surgimento do movimento NIMBY - “*Not in my backyard!*”, no qual segundo os autores “a vizinhança pressionará os membros do conselho a fechar um acordo e manter de fora uma horda de moradores de baixa renda”.

Fischel e Nelson (2015, p. 2) rebatem as críticas de Hills e Schleicher afirmando que a necessidade de revisão periódica dos Planos Diretores pelos prefeitos traz o início de um grande problema. Segundo os autores:

O comportamento *rent seeking* no nível municipal que ocorre durante o processo atual ‘*project-by-project*’ seria substituído pelo comportamento *rent seeking* abrangente quando o plano da cidade necessitasse de revisão. Uma vez que os planos se tornem importantes, eles serão o centro de manobras políticas de todos os setores e indústrias. Isso fará com que o plano atual dure muito mais tempo, à medida que as demandas políticas forem resolvidas. O plano original não será ‘impermanente’, afinal. Com o plano obsoleto ainda em vigor, mudanças incrementais que se movem em direções mais eficientes serão abandonadas.

Entretanto, segundo Hills e Schleicher (2015) a implementação de planos deve criar mecanismos para promoção da transparência e a comercialização dos direitos de uso em igualdade de condições de mercado. Os planos devem ser "fixos" no sentido de que devem resistir às tentativas constantes dos legisladores individuais em abandonar o compromisso quando pressionados pelos ativistas dos bairros (HILLS; SCHLEICHER, 2015).

2.3 Zoneamento

O zoneamento para Sterner (2003) é uma condição prescrita como um meio que possibilita a regulação do comportamento dos agentes em uma economia (firmas e consumidores). É considerado, portanto um dos instrumentos mais utilizados devido à sua simplicidade intuitiva e também devido à perspectiva de curto prazo de decisores políticos. De acordo com Antunes (2001) é devido ao processo de urbanização e de industrialização que surgiram os principais problemas ambientais globais da atualidade, citando como exemplos principalmente o efeito-estufa, a depleção da camada de ozônio, o desflorestamento e dificuldades de abastecimento de água. A partir daí surgiu também a necessidade de organização do espaço territorial em zonas específicas para cada tipo de atividade visando além da separação de áreas urbanas e industriais, a destinação de áreas de proteção ambiental.

Segundo Mills (1989) o zoneamento surgiu em 1962, nos EUA, como uma regulação constitucional para o estabelecimento de áreas urbanas destinadas à segurança, saúde, dentre outras visando o bem estar geral. Do ponto de vista econômico também é considerado como uma ferramenta primária de regulação do uso do solo como um meio para corrigir falhas de mercado. É uma forte intervenção estatal no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas etc. (ANTUNES, 2001). Fischel (1978) afirmou que para a realidade dos EUA, no processo de zoneamento ocorre a transferência do direito de uso e de determinação do direito da propriedade do dono da terra para a autoridade municipal.

O zoneamento promove bem-estar se ele reduz o nível de externalidades negativas com os quais consumidores e firmas estão expostos em níveis maiores que os custos associados de implementação e imposição do zoneamento (POGODZINSKI; SASS, 1990). Foi a Política Nacional do Meio Ambiente – PMNA, (Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981), que estabeleceu o Zoneamento como um dos princípios para atender aos objetivos de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, adotando o Zoneamento Ambiental como instrumento de gestão.

A CF 88 em seu artigo 21, inciso IX, traz sobre o zoneamento, segundo Antunes (2001) a primeira referência do poder-dever da União, bem como estipula as bases para o estabelecimento de normas gerais para o Zoneamento Ambiental, cujo papel do Estado é buscar “articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”.

Na década de 1990 houve no Brasil o desenvolvimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que tinha como objetivo segundo Nogueira (2015) “reduzir as diferenças entre suas regiões e consolidar um processo de desenvolvimento econômico socialmente equilibrado e autossustentável por meio de quatro níveis de planejamento: federal, estadual, sub-regional e regional”. Entretanto, a regulamentação do Zoneamento Ambiental ocorreu somente em 2002 por meio do Decreto 4.297 de 10/07/2002, passando a adotar a nomenclatura Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, estabelecendo que a elaboração do ZEE,

além de estar orientado pelo estatuto legal, deverá de acordo o artigo 5º obedecer aos princípios da função sócio-ambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

O conceito de Zoneamento Ambiental - ZA surgiu com enfoque normativo e restritivo, cujo objetivo seria a proteção do meio ambiente contra os efeitos nocivos das externalidades geradas pelo processo de desenvolvimento econômico. Entretanto, Antunes (2001) afirma que não se deve buscar uma definição normativa, pois existem diversos tipos de Zoneamento com objetivos específicos. Para o autor o conceito pode por um lado pode significar “uma forte intervenção estatal no domínio econômico” e do outro “o reconhecimento da evidente impossibilidade de forças produtivas ocuparem o território sem um mínimo de planejamento prévio e coordenação”.

2.3.1 Tipos de zoneamento

Segundo Nogueira (2015) distintos tipos de zoneamento têm adquirido destaque e sido aplicados na formulação, espacialização e implementação de uma série de políticas estratégicas de planejamento de uso do solo no Brasil, alguns deles por várias décadas. O MMA (2019) caracterizou os oito tipos de zoneamento já utilizados no Brasil, conforme transcritos no Quadro 2.1.

O Zoneamento Industrial foi o primeiro tipo de zoneamento que surgiu visando ao controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. O Decreto-Lei 1.413/75 estabeleceu a obrigatoriedade da adoção de medidas preventivas ou corretivas por danos causados ao meio ambiente pelas indústrias já existentes ou a serem instaladas em território nacional. O decreto-lei estabeleceu também, em seu artigo 4º, o Zoneamento Urbano, alternativamente ao Zoneamento Industrial para o caso da existência de áreas críticas, bem como determinar a realocação de zonas urbanas em situações de poluição mais graves. Além disso, estabeleceu a necessidade de prazos razoáveis para a instalação de equipamentos de controle da poluição que poderiam contar com o apoio do Governo.

Já na década de 1980, o Zoneamento Ambiental surgiu com a Política Nacional de Meio Ambiente, entretanto só foi regulamentado pelo Decreto nº 4.297/02, cuja

nomenclatura passou a ser Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE, cujas transformações ocorridas ao longo dos anos serão detalhadas no capítulo 3.

Na década de 1990 a Política Agrícola estabeleceu o Zoneamento Agroecológico visando o ordenamento da ocupação espacial para as atividades produtivas e o Zoneamento Agrícola de Risco Climático visando minimizar os riscos agrícolas relacionados aos fenômenos climáticos.

Por fim, o Etnozoneamento instrumentalizou por meio da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas em 2002 o planejamento do uso do solo levando em conta as questões indígenas em áreas de relevância ambiental.

Aqui foram relacionados os principais tipos de zoneamento já utilizados no Brasil, entretanto o presente trabalho fará uma abordagem mais aprofundada do ZEE como um instrumento de gestão do uso do solo.

Quadro 2.1 – Tipologia de zoneamento

Nomenclatura	Política de procedência	Conceito
Zoneamento Ambiental (ZA)	Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938 de 31/08/1981	Instrumento para o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras com objetivo da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.
Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)	Decreto nº 4.297 de 10/07/2002 que regulamentou o ZA e trouxe a nova nomenclatura	Instrumento de organização do território na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção do meio ambiente destinados a assegurar a qualidade dos recursos hídricos e do solo, bem como a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.
Zoneamento socioeconômico-ecológico (ZSEE)	Trata-se do próprio ZEE	A nomenclatura foi empregada nos estados de Mato Grosso e Rondônia buscando evidenciar, além dos aspectos ambientais e econômicos, a dimensão social.
Zoneamento agroecológico (ZAE)	Política Agrícola, Lei nº 8.171 de 17/01/1991	O instrumento permite estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, estando a aprovação do crédito rural, inclusive, condicionada às disposições dos zoneamentos agroecológicos elaborados, dentre os quais destaca-se o ZAE da cana-de-açúcar, instituído por meio do decreto federal nº 6.961/2009.
Zoneamento agrícola de risco climático	Política Agrícola, Lei nº 8.171 de 17/01/1991	Instrumento elaborado com o objetivo de minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos, permitindo a identificação da melhor época de plantio das culturas, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares.
Zoneamento Industrial	Lei nº 6.803 de 02/07/1980 que regulamenta o artigo 4º do Decreto-lei nº 1.413/1975	Realizado nas áreas críticas com a identificação das zonas destinadas à instalação de indústrias, em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, compatibilizando as atividades industriais com a proteção ambiental.
Zoneamento Urbano	Decreto-lei nº 1.413/1975	Instrumento utilizado nos planos diretores, através do qual a cidade é dividida em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos. Atua, principalmente, por meio do controle de dois elementos principais: o uso e o porte (ou tamanho) dos lotes e das edificações.
Etnozoneamento	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), Decreto nº 7.747/2012	Instrumento de planejamento participativo e de categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, desenvolvido a partir do mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base em seus conhecimentos.

Fonte: BRASIL. MMA (2019), com adaptações

2.4 Comportamento *rent seeking* no uso do solo

Ao realizar uma revisão crítica de artigos sobre o zoneamento, Pogodzinski e Sass (1990) classificaram o comportamento *rent seeking* como um dos efeitos do zoneamento sobre os agentes econômicos, considerando os custos dos recursos associados com a tentativa de manipular certas leis de uso do solo. Para os autores, em busca de manter regras de zoneamento de forma que atendam aos seus próprios interesses, indivíduos investem recursos escassos.

Os autores avaliaram os artigos de Fischel (1978) e Mills (1989) ressaltando a importância de suas contribuições para a análise do comportamento dos agentes na decisão sobre políticas de uso do solo, especialmente no zoneamento, cujas contribuições serão trazidas para presente pesquisa.

Quadro 2.2 Artigos que avaliam o comportamento *rent seeking* em políticas e no planejamento do uso do solo

Autor	Título	Zoneamento ou outro instrumento
Fischel (1978)	A Property Rights Approach to Municipal Zoning	Zoneamento
Mills (1989)	Is Zoning a Negative-Sum Game?	Zoneamento
Asadoorian (1998)	Is Zoning a Positive-Sum Game?	Zoneamento
Haberl <i>et al.</i> (2014)	Finite land resources and competition	Land use
Delattre (2015)	Combining discourse analyses to enrich theory: The case of local land-use policies in South Eastern France	Land Use Plan
De Rosa (2018)	Land Use and Land-Use Changes in Life Cycle Assessment: Green Modelling or Black Boxing	LULUC
Nolte <i>et al.</i> (2018)	Challenges in Attributing Avoided Deforestation to Policies and Actors: Lessons from Provincial Forest Zoning in Argentine Dry Chaco	Zoneamento
Shahab, Clinch e O'Neill. (2019)	An Analysis of the Factors Influencing Transaction Costs in Transferable Development Rights Programmes	Transferable Development Rights – TDR

Fonte: Elaborado pela autora

O primeiro artigo é de Fischel (1978) que avaliou a atribuição dos direitos de propriedade no zoneamento baseado no Teorema de Coase (1960), tendo como foco o desenvolvimento de áreas suburbanas nos Estados Unidos que são considerados como espaços politicamente fragmentados. O conceito de subúrbio é diferente do usado no Brasil que aqui designa áreas que apresentam condições mais precárias em que o custo da terra tem baixo valor de mercado. Já nos Estados Unidos o conceito de subúrbio está relacionado a grandes áreas de terra em crescente expansão urbana localizados relativamente perto dos centros urbanos,

que pertencem a pequenos grupos de proprietários, cuja procura se dá pela classe média de renda alta em busca de espaços mais confortáveis.

Nos subúrbios dos EUA, segundo Fischel (1978, p. 64) “As comunidades desfrutam de largo controle sobre o uso da terra, mas não podem arrendar ou vender totalmente esses direitos”. Portanto, o autor sugere que as negociações entre os membros da comunidade podem minimizar os impactos negativos causados pelas restrições impostas pelo zoneamento, pois não existem barreiras para que ocorram barganhas entre as partes de acordo com a lei americana. Desse modo, o autor aponta diversos caminhos não restritos pela regulamentação para que estas negociações ocorram visando o melhor desenvolvimento desses subúrbios. Entretanto Fischel (1978, p. 79) conclui que “Apesar de sua ineficiência, o zoneamento oferece um conjunto de direitos de propriedade a residentes suburbanos, que são mais vantajosos que a maioria das alternativas”.

No artigo de Mills (1989) há o argumento de que a dissipação parcial ou até mesmo total das rendas criadas pelo zoneamento por meio do comportamento *rent seeking* praticado por proprietários de terras que ocorria em razão da maneira como o zoneamento (avaliado como exógeno no artigo) estava sendo praticado em algumas localidades dos Estados Unidos. O autor argumenta ainda que sempre haverá um custo social resultante das atividades de *rent seeking* e aponta três caminhos pelos quais a renda oriunda do zoneamento seja dissipada: 1) as exigências municipais; 2) os procedimentos para racionalização do zoneamento; e 3) a dinâmica do desenvolvimento do zoneamento. Portanto, o autor conclui que o zoneamento é um jogo de soma negativa quando a atividade *rent-seeking* dissipa grande parte dos benefícios oriundos do zoneamento, fazendo com que seja considerado ineficiente. Além disso, Mills (1989, p. 11) apresenta como alternativa ao zoneamento o *Transferable Development Rights (TDR)*, que se trata de uma técnica para a conservação de determinada área ambientalmente sensível, transferindo o desenvolvimento para outro espaço planejado, alegando que “Várias localidades têm implementado os programas de TDR como uma remediação tática para corrigir leis de zoneamento desatualizadas sem induzir uma dramática redistribuição da riqueza”.

O autor Asadoorian (1998, p. 8) apresentou um modelo em oposição ao apresentado por Mills (1989) em que o zoneamento é tratado com uma abordagem

endógena e buscou desenvolver “um jogo formal de primeiro estágio caracterizando uma loteria típica de zoneamento com exigências municipais”. Outros dois elementos incorporados ao modelo são que “os jogadores são não-idênticos e onde os custos sociais serão internalizados”. O modelo apresentado demonstrou que nem sempre o zoneamento é um jogo de soma negativa, apesar de apresentar algumas fragilidade apontadas pelo próprio autor:

[...] com a renda fixa sendo ajustada pelos custos sociais, resultados de soma positiva são gerados com um número relativamente pequeno de participantes. À medida que o número de participantes aumenta, os resultados tendem a se converter em resultados de soma negativa. Como os custos privados e sociais são menores com um número relativamente pequeno de participantes, isso implica que o *rent seeking* é mais lucrativo com menos jogadores (ASAADORIAN, 1998, p.18).

No artigo de Haberl *et al.* (2014) o crescimento da competição pelo uso do solo foi avaliado de acordo com três principais usos: produção versus produção (por exemplo, alimentos x combustível), produção versus conservação (por exemplo, produção de alimentos x conservação) e ambiente construído versus produção ou conservação (por exemplo, alimentos x urbano).

No texto, os aspectos institucionais são discutidos a partir de um modelo conceitual. As instituições neste contexto são entendidas como “uma ampla gama de organizações e regras formais ou informais que influenciam as decisões (HABERL *et al.*, 2014, p. 52)” no gerenciamento da competição pelo uso do solo. Apesar de os autores reconhecerem a dificuldade em conceituar os distintos grupos, bem como em classificá-los, propõem uma separação em categorias institucionais conforme segue:

- “Governo”: órgãos governamentais nacionais, locais e regionais eleitos, departamentos governamentais, leis, regulamentos, acordos internacionais e políticos corruptos.
- “Setor privado”: empresas, multinacionais, pequenos proprietários e instituições do mercado privado (por exemplo, bancos, seguradoras).
- “Comunidade”: ONGs, mídia, universidades, normas culturais, igreja e família, governo, privado e comunidade (HABERL *et al.*, 2014, p. 55).

Para os autores, as diferentes escalas das diversas instituições estão envolvidas na definição dos usos do solo e dos recursos que dele podem ser extraídos, além de contribuir para gerenciar a competição pelo uso do solo. Entretanto:

Nos casos em que os direitos de propriedade ou as regras de compartilhamento são mal definidos, as instituições ‘comunitárias’ podem

desempenhar um papel na busca de um consenso. Como alternativa, os atores privados poderiam reivindicar esses recursos mal definidos e causar custos que não eram aceitos pela sociedade de maneira mais ampla. As instituições afetarão a eficiência com que os objetivos são alcançados quando são estabelecidos (HABERL *et al.*, 2014, p. 53).

Em seu artigo, Delattre *et al.* (2015) buscaram identificar, por meio de um estudo de campo no Sudeste da França, as escolhas dos decisores do governo local em relação às políticas de uso do solo, tendo como base a Teoria da Escolha Pública. Especialmente sobre a preservação de espaços abertos o que, segundo os autores, nem sempre representam uma prioridade quando se trata principalmente da expansão urbana. Foram realizadas três análises, sendo uma qualitativa e duas quantitativas, na tentativa de esclarecer as complexidades das características locais como, por exemplo, porque o setor da agricultura é considerado um grupo de interesse independente.

Segundo os autores, buscando reduzir os custos de transação decorrentes das mudanças de uso do solo, os governos locais podem regular o seu uso. Entretanto, como indivíduos e grupos em uma comunidade têm preferências diferentes sobre o uso do solo e o crescimento urbano, estas regulações tem maior impacto distributivo (Lubell *et al.*, 2009 apud Delattre *et al.*, 2015). Citando o artigo de Fischel (1987), os autores avaliam que a assimetria de informações sobre as preferências e ações no processo político entre políticos eleitos e os eleitores podem abrir caminho para a ação dos grupos de interesse que buscarão influenciar os dois lados (eleitos e eleitores). Em suas conclusões apontaram que a análise do comportamento dos agentes envolvidos no processo decisório em política pode subsidiar os sistemas políticos locais no processo de implementação da regulação do uso do solo.

Já De Rosa (2018) investigou em seu artigo as limitações da avaliação de impactos causados pelo uso do solo ao redor do mundo e como tais mudanças influenciam as políticas agroflorestais por meio da utilização das práticas de modelagem *Land Use and Land-Use Changes – LULUC*, pelo emprego da ferramenta *Life Cycle Assessment – LCA* na observação do ciclo de vida das entradas e saídas de insumos no sistema produtivo para identificação de potenciais danos ambientais. A falta de transparência, a responsabilidade e a insegurança sobre a posse da terra são um terreno fértil para a corrupção e o comportamento explorador (ANSEEW *et al.*, 2013 apud DE ROSA, 2018). Ao avaliar o papel dos

governos ela ressalta que as consequências econômicas em comunidades pela ausência de mecanismos de redistribuição de renda podem ser severas.

As consequências socioeconômicas diretas da oferta de terras não pode ser a mais severa se fracas governanças são consideradas como um efeito indireto de um investimento que permite as atividades produtivas (DE ROSA, 2018). Portanto, para a autora, a ligação entre a oferta de terra em larga escala e os impactos socioeconômicos não deve ser ignorada da dinâmica de avaliação da metodologia LULUC.

Nolte *et al.* (2018) buscaram avaliar a controvérsia em torno dos impactos estimados do zoneamento na área de fronteira agrícola do Semiárido Chaco Argentino. Os autores estimaram que os planos de zoneamento descentralizados reduziram o desmatamento de forma expressiva na região, cujos resultados obtidos foram anteriormente publicados em um trabalho no qual críticos sugeriram que o resultado seria exatamente oposto ao apresentado. Portanto, Nolte *et al.* (2018) buscaram ressaltar a importância do entendimento compartilhado entre as áreas política e acadêmica em razão dessas divergências, visando minimizar a interpretação de resultados de forma não intencional com a publicação de novo artigo.

No artigo recente, foi realizada uma busca por mecanismos para dar suporte a uma interação mais produtiva em torno deste debate por meio do levantamento de conceitos, métodos e perspectivas. Uma das áreas apontadas para a avaliação dessas estimativas foi o desafio da atribuição de impactos a mecanismos e atores, em que a indústria agrícola, os pequenos grupos indígenas, os ativistas ambientais e o Governo são os principais atores na busca por interesses próprios no processo de zoneamento do Semiárido.

Os autores ressaltaram a importância do papel dos grupos indígenas, dos ativistas ambientais e do Governo no processo de elaboração dos planos de zoneamento provinciais para defender mais ativamente a conservação da floresta. Por outro lado, jurisdições com níveis semelhantes de dependência econômica da agricultura tendem a favorecer a expansão agrícola sobre a conservação, como observado nos vizinhos Paraguai, Bolívia e Formosa (NOLTE *et al.*, 2017b). Atribuir os resultados das políticas a atores individuais ou grupos é um empreendimento

desafiador, o que provavelmente implicará um grau não negligenciável de especulação (NOLTE *et al.*, 2018).

Shahab, Clinch e O'Neill (2019), assim como Mills (1989) avaliam o TDR como um instrumento alternativo ao zoneamento para planejamento de uso do solo, cujos defensores alegam apresentar maior eficiência e equidade que os instrumentos regulatórios tradicionais. Baseado no Teorema de Coase (1960), ele vem sendo utilizados nos EUA e em países da Europa e da Ásia. Em razão das inúmeras críticas aos instrumentos tradicionais de regulação, os programas TDR foram projetados alternativamente para substituí-los e auxiliar no estabelecimento dos direitos de propriedade e ao mesmo tempo estabelecer um mercado de direitos de propriedade comparativamente ao mercado de direitos a poluir.

Os autores avaliaram os fatores políticos que influenciam os custos de transação em tais programas utilizando alguns estudos de caso, nos quais encontrou evidências do comportamento *rent seeking* e oportunismo entre os compradores de TDR na busca por vantagens pessoais por serem detentores de acesso privilegiado a informações, além da má vontade no compartilhamento de seus conhecimentos e experiências.

3 TRADIÇÃO BRASILEIRA DE GESTÃO DO TERRITÓRIO

3.1 Linha do Tempo

A gestão (do território), entendida como prática científico-tecnológica do poder envolvendo a negociação com todos os atores participantes do processo de desenvolvimento, emergiu como alternativa para o planejamento estratégico no momento em que se retomava a democracia no país (BECKER, 2005).

A ocupação do território brasileiro foi, historicamente, uma consequência do isolamento espacial que caracterizou os vários ciclos econômicos, o ciclo do ouro, o do gado[...] mais recentemente, aquele que poderia ser rotulado “o ciclo do transporte rodoviário” que tem, na abertura da Belém-Brasília, da Transamazônica, da Cuiabá-Santarém e da BR-364 os seus mais significativos e recentes exemplos (GEO BRASIL, 2002).

A gestão do território representa “um importante mecanismo para revelar as dinâmicas que se estabelecem entre diferentes setores políticos, econômicos e sociais, bem como para revelar a relação desses setores com o meio natural de que dependem para existir (BRASIL. MMA, 2016, p. 9)”.

De acordo com Becker (2005), a expressão gestão do território foi criada em 1987 pelo Laboratório de Gestão do Território da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, mediante convênio com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Naquele período, o país buscava superar o que a autora chamou de “projeto autoritário de integração nacional” além de uma grave crise de Estado e do planejamento. Considerando a questão da exploração predatória dos recursos naturais, pode-se dizer que várias vezes, a política de integração conduziu a uma “desintegração” dos territórios, produzindo espaços que não podem ser produtivos sem uma cara recuperação (GEO BRASIL, 2002).

Para Peres e De Almeida Chiquito (2012) na Era Vargas, década de 1930, a ocupação e a modernização do território já constavam na agenda federal de políticas territoriais, período em que o governo federal intervinha de forma direta na organização do país buscando a regulação dos setores, bem como dar uma direção ao crescimento do país.

Mas foi nos anos 1940, precisamente após o término da 2ª guerra mundial, que o ordenamento territorial e a questão regional ganharam espaço nos debates e nas políticas de desenvolvimento na medida em que a política federal se voltou para criação de instituições ligadas ao desenvolvimento das chamadas “regiões-problema”, ou seja, áreas até então não aproveitadas economicamente, que apresentavam graves conflitos em termos sociais e políticos, ou mesmo áreas praticamente despovoadas que possuíam riquezas naturais (PERES; DE ALMEIDA CHIQUITO, 2012, p. 74).

De acordo com o MI (2006), na metade do século XX, as políticas de organização e gestão do território foram grandes responsáveis pela consolidação da integração do país ao mercado mundial, período em que o processo de industrialização do país tinha se iniciado. Para Rückert (2007), o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, eleito democraticamente, que propunha a industrialização e a modernização do país:

“foi um dos principais responsáveis pela concentração geográfica da indústria automobilística – principal vetor do setor de bens de consumo duráveis – e da atividade industrial em geral na Região Sudeste, particularmente no estado de São Paulo, enquanto que o II PND² realizou um dos mais importantes movimentos de desconcentração do processo de industrialização nacional principalmente através da implantação de pólos petroquímicos regionalizados (Nordeste e Extremo Sul) (RÜCKERT, 2007, p. 3)”.

Para Peres e De Almeida Chiquito (2012, p.75), até os anos 1950 houve grandes esforços na compreensão integrada do território, o que favoreceu a tentativa de construção de uma política de ordenamento territorial atrelada ao desenvolvimento regional. Entretanto, segundo os autores no “final dos anos 1950 e início dos anos 1960 esta lógica foi sendo abandonada, em nome do desenvolvimento econômico via pólos de crescimento, com predominância da visão macroeconômica, tendo a cidade como lócus do desenvolvimento”. Para Beduschi Filho e Abramovay (2003) a política de integração econômica gerou uma fragmentação na distribuição dos recursos entre os territórios, criando alguns pólos mais desenvolvidos em detrimento de outros.

Com o processo de importações sendo substituído pela industrialização fordista periférica e incompleta houve, segundo Mor (2006) a suburbanização das cidades, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro. A expansão do modelo fordista a partir dos anos 1960, contrariamente à expectativa de maior inclusão social, resultou no agravamento das condições de exclusão urbana [...], nos desdobramentos no Brasil do planejamento urbano do pós-guerra (MOR, 2006).

A distribuição de incentivos fiscais durante os anos 1970 e, de maneira geral, a atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional³, respondem fundamentalmente a esta lógica redistributiva: recursos das regiões mais prósperas

² O II Plano Nacional de Desenvolvimento, também chamado II PND (1975 -1979).

³ As Superintendências de Desenvolvimento Regional, a exemplo da SUDAM e da SUDENE, eram autarquias especiais, administrativa e financeiramente autônomas, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, criadas por lei.

são voltados a estimular atividades econômicas em regiões carentes (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2003). Peres e De Almeida Chiquito (2012) destacaram que os Planos Regionais se encontravam inseridos nos Plano Nacional de Desenvolvimento I e II (PND's) como as iniciativas que se destacaram no período. A crise do petróleo a partir de 1973 e a emergência do sistema financeiro internacional globalizado provocam, na maioria dos países que adotam modelos semelhantes de desenvolvimento, modificações nos campos da economia, das ideias e das instituições (RÜCKERT, 2007).

Já na década de oitenta a CF 88 foi promulgada, definindo, em seus artigos 182 e 183, a política de desenvolvimento urbano em nível municipal com o objetivo de ordenar as funções sociais das cidades por meio do instrumento básico denominado Plano Diretor, apesar da consolidação da política só acontecer em 2001 com o Estatuto da Cidade.

O processo de globalização já em curso nos anos 80, as transformações do sistema capitalista como um todo, a falência do planejamento centralizado e o fim dos padrões tecnológicos dominantes desde o pós-guerra, associados ao ideário político-econômico liberal, passam a fornecer as grandes linhas em que passam a se inspirar as ações que visam às reestruturações econômicas e territoriais (RÜCKERT, 2007, p. 2).

Ao longo dos anos 1990, talvez como nunca tenha ocorrido nas ciências sociais, no debate público e na intervenção política, a questão territorial ganha evidência, ao mesmo tempo que ocorre certa banalização e vulgarização da problemática do desenvolvimento das cidades, regiões e países (BRANDÃO; COSTA; ALVES, 2006). Surgiu também, conforme Kohlhepp (2002), por iniciativa alemã, o Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7) para que os países do G-7⁴, conforme acordado na cidade de Huston em junho de 1990, apoiassem financeiramente o desenvolvimento regional na Amazônia justificado pela da crescente preocupação internacional com o aumento da devastação das florestas brasileiras.

Na fase mais recente, caracterizada pela reforma do Estado e pela drástica diminuição de sua capacidade de investimentos, embora as demandas sejam crescentes, as políticas de ordenamento do território permanecem subentendidas em políticas setoriais ou enfrentam sérias limitações (BRASIL. MI, 2006). Esse

⁴ O Grupo dos Sete (G7) é o grupo dos países mais industrializados do mundo, composto por: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, embora a União Europeia também esteja representada.

conhecimento passa, necessariamente, pela adoção da abordagem territorial integrada, como estratégia de planejamento e gestão, descartando assim o tratamento cartesiano e segmentado que ainda tem impregnado alguns estudos ambientais desde a década de 60 (GEO BRASIL, 2002).

Segundo Beduschi Filho e Abramovay (2003, p. 2) o governo federal buscou dar “início a novos recortes do território nacional por meio de ao menos três iniciativas inovadoras: os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas e o Zoneamento Econômico Ecológico”. Segundo os autores, esses programas foram orientados de forma multissetorial com o objetivo de integrar os vários segmentos da sociedade, além de buscar o fortalecimento de organizações locais de forma que houvesse ampla participação social no processo de formulação, implantação e monitoramento das políticas públicas.

Além disso, após o mais longo período da história do Brasil Republicano, o Brasil ainda está emergindo do totalitarismo que assolou gerações e inteligências. A redemocratização prenuncia, efetivamente, que os atores civis das comunidades locais e regionais saberão, crescentemente, desenvolver experiências associativas comunitárias nas quais o poder de Estado será respeitado enquanto ordenador jurídico político, mas não como interventor dos destinos da vida cotidiana das populações (RÜCKERT, 2007, p. 2).

A reafirmação do papel do Estado e do controle do território tornam-se prementes, favorecida pelo esgotamento do Consenso de Washington. Não por acaso se retomam as bases legais para o ordenamento territorial somente em 2003, vinte anos após a sua instituição (BRASIL. MI, 2006). Ainda de acordo com o MI, a partir de então o território retoma importância como estratégia de fortalecimento do Estado, diante de uma realidade mais complexa com novos desafios a serem enfrentados:

- “a crescente exclusão social e suas demandas, que requerem grandes investimentos do Estado;
- poder e a autonomia das corporações e grupos privados interessados na competitividade;
- a necessidade de considerar a questão ambiental, que hoje tem força através do Conama; e
- a necessidade de promover a integração sul-americana através do Mercosul e da OTCA, como estratégia para fortalecer a autonomia e a competitividade, significando uma nova e mais ampla escala de atuação territorial. (BRASIL. MI, 2006, p. 35)”.

De acordo com o relatório GEO Brasil (2002, p. 223), a polarização provocada pela industrialização gerou um padrão persistente de ocupação territorial desordenada fazendo com que a dimensão ambiental fosse incorporada “no

planejamento da ocupação dos espaços urbanizados e, principalmente no tratamento do ‘relacionamento’ espaço urbanizado/espaço rural, considerados como ‘sistemas ambientais’ dotados de características próprias, porém sinergicamente interativos”.

Fonseca e Silva (2012, p. 3) consideram ainda a importância dos agentes privados no processo de gestão territorial, cuja definição do seu papel nas políticas territoriais não está clara,

No entanto, é um imenso equívoco desconsiderar a participação destas corporações nas intervenções territoriais, pois elas atuam em conjunto com o Estado, por meio de uma prática bastante conhecida dos meios políticos e econômicos, denominada de lobby. Este ato, nada mais é do que a ação de pressionar o Estado a elaborar políticas que sejam favoráveis a obtenção de seus interesses, principalmente, no que diz respeito a lucratividade financeira.

A ausência de uma política urbana nacional privilegiou as políticas de âmbito local e de cunho emergencial, com todas as suas implicações. Isso porque elas desencadeiam um efeito perverso, que cria dependência, perpetua a exclusão, alimenta a pobreza e, em última análise, inibe a cidadania. (FERREIRA; STEINBERGER, 2005).

3.2 Experiências de Ordenamento Territorial

As políticas de ordenamento territorial no Brasil permanecem fragmentadas e fazem parte da agenda de políticas setoriais. Parte das dificuldades parece estar relacionada a modificações no modelo de governança que, ao incluir parcerias com o setor privado como solução para restrições da ação governamental, deixou diluírem-se perspectivas sociais e ambientais (BRASIL. MI, 2006). O “ordenamento territorial” e o planejamento e/ou as políticas que o acompanham seguiram rumos semelhantes, assimilando abordagens mais micro ou setoriais, não integradoras, de tratamento do espaço geográfico (HAESBAERT, 2006).

Casagrande e De Souza (2013) avaliaram o papel do planejamento no ordenamento territorial da região Costa Oeste do Paraná, após a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu (1970-1991) e com a formação do Lago de Itaipu (1982). A figura 3.1 demonstra os principais municípios Paranaenses que englobam a nova região surgida em razão dos impactos gerados pela realização desse grande empreendimento na região.

Os municípios que foram atingidos pelo lago sofreram grandes impactos, principalmente no que concerne à reconfiguração do território, novas configurações socioespaciais, modificando a paisagem e as relações econômicas estabelecidas na região (CASAGRANDE; DE SOUZA, 2013).

Como forma de compensação à população afetada pela grande área alagada, os municípios atingidos passaram a receber *royalties*, de maneira proporcional à sua área alagada, cujo montante anual alcança dezenas de milhões de dólares. Além disso, outros recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Circulação dos Municípios (ICMS) complementam os recursos municipais que devem ser revertidos principalmente em melhorias nas áreas de educação, agricultura, trabalho, saúde e obras de infraestrutura como estradas (redes de coleta e tratamento de esgoto, dentre outros).

O Índice de Desenvolvimento Humano por Município (IDH-M), divulgado pelo IBGE, foi utilizado como indicador para avaliar se esses recursos impactaram em melhorias na qualidade de vida da população desses municípios. Os resultados mostraram que todos estes municípios apresentam IDH-M alto em relação aos índices do estado e até mesmo do país. Entretanto, alguns municípios apresentaram índices mais baixos comparados aos municípios que formam a Costa Oeste do Paraná, mesmo tendo recebido recursos das três fontes em análise para serem aplicados nas diversas áreas.

Verifica-se que o discurso da aplicação dos *royalties* se distancia da realidade, onde sua aplicação tem sido ocultada, pois não há uma transparência de informação perante a população do município (CASAGRANDE; DE SOUZA, 2013). Os autores concluem, entretanto que, apesar de o IDH-M apresentado por alguns municípios não refletir os resultados dos investimentos, o planejamento e o ordenamento territorial continuam sendo necessários e que esses “deveriam, na prática, garantir a aplicação dos recursos em áreas que visem à melhoria da qualidade de vida nos municípios, promovendo a gestão do território, reduzindo os índices de desigualdade social, assegurando o desenvolvimento em âmbito regional (CASAGRANDE; DE SOUZA, 2013, p. 83)”.

Figura 3.1 Localização da Região Costa Oeste do Paraná.



Fonte: Casagrande e De Souza (2013)

Na Amazônia Legal, região brasileira que abrange os nove estados destacados na figura 3.1, o ZEE é atualmente o instrumento de planejamento e ordenamento territorial que, após passar por diversas transformações ao longo das últimas três décadas vem sendo utilizado nos nove estados que a compõem. Chaves (2000) avaliou a aplicação do ZEE na Amazônia Legal enquanto um instrumento de política pública para o ordenamento territorial e a gestão ambiental, cujos resultados apresentados fornecem indícios de sua ineficácia ou ineficiência econômica após mais de uma década de sua utilização.

Figura 3.2 – Amazônia Legal



Fonte: Chaves (2000)

A exploração de recursos naturais na Amazônia é fortemente impregnada de abusos e se realiza, em grande parte, de forma ilegal. Tensões sociais crescentes contribuem para a irradiação de violentos conflitos (KOHLHEPP, 2002). De acordo com o MMA (2016, p. 84) o instrumento “tem sido lócus de tensões latentes entre os diversos setores envolvidos quanto à necessidade de preservação e conservação do

ambiente natural, por um lado, e do desenvolvimento socioeconômico, por outro [...]”, em razão do caráter antagônico da discussão dessas duas temáticas quanto à apropriação do território. Segundo Chaves (2000, p. 87) nos estados da Amazônia Legal, de um lado:

a execução da política de gestão ambiental, e particularmente do ZEE, nos moldes em que vem sendo conduzida pelo PP-G7, PRODEAGRO⁵ e PLANAFLORO⁶ coloca com frequência os governos estaduais em choque com alguns grupos de interesse importantes, quais sejam, via de regra: empresários, pecuaristas, grandes e pequenos agricultores, prefeitos, vereadores, deputados estaduais etc.

Do outro lado se encontram os grupos de interesse favoráveis ao ZEE, a saber: ONGs ambientalistas, seringueiros e povos indígenas. Neste sentido, formou-se uma aliança entre o Banco Mundial e doadores do PP-G7, com estes grupos em torno de interesses convergentes (CHAVES, 2000). Kohlhepp (2002) critica duramente o que chamou de “modelos de desenvolvimento” aplicados à região Amazônica de forma experimental nas últimas décadas que gerou conflitos de interesse em detrimento da real criação de condições de desenvolvimento regional com a internalização das questões ambientais e melhorias socioeconômicas da população. Até o presente não foi possível eliminar a especulação, a ilegalidade e a corrupção, sendo que esta última se tornou pública com o fechamento do órgão SUDAM⁷ (KOHLHEPP, 2002).

Ainda para Kohlhepp (2002, p.53), a implementação de projetos no âmbito das políticas regionais entendidos como economicamente necessários torna essencial a reclassificação do conceito de “desenvolvimento”, pois:

os custos ecológicos e sociais diretos e indiretos, e os custos subsequentes devem ser incluídos nos projetos e ser testados no sentido de um efeito positivo a médio e longo prazo. Consequentemente, eles criarão consciência para a qualidade dos processos sociais, que deverão ir além da mentalidade de exploração e conquista e além do mero uso dos recursos naturais. Para tal é necessário um consenso político que seja mais forte do que o *lobby* econômico.

3.3 Planos Diretores: lições apreendidas

O Plano Diretor, também conhecido como zoneamento municipal, em sua versão mais recente, é o instrumento urbanístico para o estabelecimento de diretrizes, princípios e da definição da função social da propriedade e da cidade

⁵ O Programa para o Desenvolvimento da Agropecuária – PRODEAGRO é uma sociedade civil autorizada pelo Decreto Estadual 14.500 de 28/05/2013.

⁶ O Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO - foi aprovado em março de 1992.

⁷ O Órgão responsável pelo planejamento regional na Amazônia é a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

(área urbana e rural) em nível municipal. No Brasil foi estabelecido pelo Estatuto da Cidade, que já vigora há quase duas décadas. No entanto, ele ainda levanta muitos questionamentos, especialmente, no que se refere a sua aplicabilidade, fiscalização e penalidade. Cabe assinalar, que o Plano Diretor já vinha sendo utilizado por alguns municípios desde a definição da Política Urbana pela CF 88.

Ainda que restritos a propostas sobre os aspectos físico-urbanísticos, os planos diretores incorporavam preocupações econômicas e administrativas relativas ao planejamento e à implementação das ações propostas (MOR, 2006).

A menor instância governamental passível de executar políticas públicas – o município – é, na maior parte das vezes, uma unidade eficiente para controlar gastos tópicos, setoriais e localizados: mas – e isso é fundamental quando se trata do interior do País – ela é insuficiente para permitir a revelação dos potenciais produtivos, das capacidades e das utopias das populações de uma determinada região (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2003, p. 2).

O plano diretor é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, bem como para os municípios que apresentam potencial turístico. Entretanto é indicativo para todos os municípios, conforme ressalta o MCidades (2004) como um meio para que “os cidadãos repensem a cidade onde vivem e trabalham”. De acordo com o Estatuto da Cidade o plano diretor deve estar aprovado pelas câmaras municipais no prazo estipulado, estando sujeitos a responsabilização por improbidade administrativa o prefeito e dos demais agentes públicos envolvidos.

Em 2006, a urbanista Otilie Macedo Pinheiro, à época diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial do Ministério das Cidades, afirmou em entrevista à Agência Câmara (2006) da Câmara dos Deputados, que muitos municípios apresentaram planos diretores “artificiais”. Segundo a ex-diretora muitos dos 1.682 municípios obrigados a elaborar plano diretor aprovaram projetos copiados de outras cidades ou comprados de empresas especializadas visando o cumprimento do prazo para envio do plano diretor ao Ministério das Cidades que se encerrava em outubro de 2006.

A inadequação foi constatada, pois muitos planos foram apresentados em divergência com a realidade do município, como por exemplo, de um município do sertão nordestino com um capítulo sobre a urbanização da orla marítima. A urbanista afirmou ainda que nenhuma medida seria tomada pelo Governo Federal quanto às irregularidades apontadas, pois, caberia aos cidadãos cobrar de seus

gestores as medidas cabíveis e que também caberia uma manifestação do Ministério Público.

No ano de 2006, os municípios que apresentaram o plano diretor receberiam recursos da ordem de R\$ 1 bilhão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que foi criado pela Lei 11.124/05 com o objetivo, conforme artigo 2º, de:

I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II - implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III - articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Outros efeitos surgiram com a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor pelos municípios de acordo com a Agência Câmara (2006). No Rio Grande do Sul, que já acumulava experiência de elaboração de planos diretores desde o fim da década de 1930, tendo produzido dez planos no período de 1939 até 1945, segundo Serfhou (1971) Apud Mor (2006) para a cidade de Porto Alegre. Após se tornar um instrumento exigido por lei a cidade impôs várias exigências para a instalação de um hipermercado francês, pois o empreendimento poderia levar pequenos comerciantes à falência, propondo portanto a abertura de lojas dentro do hipermercado para abrigar o comércio local. Além disso, os empresários franceses tiveram que abrir uma avenida para acomodar o aumento de tráfego projetado.

Ainda de acordo com a Agência Câmara (2006), o prefeito do município de Bela Vista de Goiás, Wilson Marcos Teles – cidade com pouco mais de 20 mil habitantes – afirmou à época que os municípios pequenos têm dificuldade para concretizar o plano diretor, devido aos baixos recursos de caixa das prefeituras que são apertados para a realização de investimentos. Além disso, estão sendo aprovados planos diretores que apresentarão dificuldade para implementação posterior.

O Plano Diretor do Município de Lupionópolis, no Norte Central do Estado do Paraná, aprovado em 2008 foi avaliado por Moura e Fraga (2012, p. 8) da perspectiva de estudos de ordenamento territorial de pequenas cidades. A cidade possuía, de acordo com o senso do IBGE 2010, 4.592 mil habitantes, entretanto, segundo os autores:

Nos estados de São Paulo e do Paraná, por exemplo, todos os municípios, inclusive aqueles com população inferior a 20.000 habitantes, foram induzidos a elaborarem seus Planos Diretores como requisito para concessão de financiamentos - Estado do Paraná, Decreto n. 2.581/2004 e Estado de São Paulo, Constituição Estadual, artigo 181º.

Ainda de acordo com Moura e Fraga (2012, p.15), o Plano Diretor analisado não garante o cumprimento da legislação ambiental, uma vez que o macrozoneamento realizado possui lacunas bem explícitas, concluindo que:

O ordenamento do território municipal fica prejudicado devido a falta de diretrizes espacializadas que o macrozoneamento homogeneiza tendo como critério o uso atual do território, não mostra as potencialidades de usos possíveis em cada fração do espaço que mais se adequaria às práticas agrícolas, turísticas e de ocupação humana.

O desenvolvimento regional brasileiro contemporâneo, de acordo com Lemos (2006), possui como uma forte característica a questão metropolitana que do ponto de vista político-institucional representa um desafio na busca por soluções na integração do tecido urbano das metrópoles. O mecanismo dos consórcios municipais é insuficiente para contemplar a problemática metropolitana, já que a aglomeração urbana metropolitana incorpora desafios que incluem um conjunto heterogêneo de municípios, muitas vezes com interesses conflitantes (LEMOS, 2006).

3.4 Longa Transformação do Zoneamento

No Brasil, de acordo com Mor (2006) o zoneamento e o controle do uso do solo materializaram o processo de ordenação das grandes cidades sob a forte influência dos pressupostos progressistas oriundos, em grande medida, das experiências norte-americanas de planejamento urbano. O zoneamento e a regulação do uso do solo urbano visava a resolver uma contradição central da cidade capitalista: o conflito entre a propriedade privada do solo e as demandas coletivas de integração e resposta à cooperação implícita no espaço urbano (MOR, 2006).

Segundo Chaves (2000), no Brasil o Zoneamento Ambiental teve enfoque normativo e restritivo contra os impactos negativos da atividade econômica buscando a proteção do meio ambiente. Para o autor, o Código Florestal de 1965 pode ser considerado de fato um zoneamento ambiental, uma vez que está instituído no texto da lei o que denominou de “micro-zoneamento” das áreas conhecidas na atualidade como áreas da Reserva Legal – RL e das Áreas de Proteção Permanentes – APP's. No caso da área de reserva legal, por exemplo, a lei

determinou parâmetros mínimos (percentuais) para a preservação de área do terreno. O problema é que ficou a critério do proprietário a indicação da área do terreno que englobaria o percentual de reserva legal, pois não haviam critérios claramente estabelecidos para a determinação das áreas mais ambientalmente sensíveis.

A importância do planejamento territorial para o desenvolvimento sustentável do País ensejou a criação de um contorno jurídico-institucional estruturante do tema por meio da PNMA de 1981, quando o termo Zoneamento Ambiental foi cunhado de fato. Seus princípios básicos são o regramento quanto ao uso racional dos recursos do solo, subsolo, da água e do ar, bem como a fiscalização e o planejamento no uso dos recursos naturais, e por fim a proteção dos ecossistemas e a preservação de áreas representativas. Além disso, definiu as instituições competentes pela condução de ações no âmbito federal relacionadas ao zoneamento.

Em 1986, um trabalho realizado pelo IBGE e pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) na área de influência da BR-364 “já se propunha a abordagem holística e sistêmica para definição de áreas equiprobemáticas, e para a integração de dados sobre o meio biofísico e socioeconômico, visando a classificar o território de acordo com sua vulnerabilidade e potencialidade (IBGE, 1990, p. 139)”.

No âmbito da Amazônia Legal, o Decreto Federal nº 96.944/1988 instituiu o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, também conhecido como Programa Nossa Natureza. Nele, segundo o MMA (2019), o zoneamento foi entendido como ferramenta estratégica para disciplinar a ocupação e a exploração racionais da Amazônia Legal. No programa são criados sete grupos de trabalho interministeriais para elaboração de estudos e proposição de medidas de proteção ambiental objetivando:

- I - conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis;
- II - estruturar o sistema de proteção ambiental;
- III - desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação do meio ambiente;
- IV - disciplinar a ocupação e a exploração racionais da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial;
- V - regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e
- VI - proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo.

De acordo com MMA (2016), as experiências durante o processo de construção do ZEE no Brasil a história “se confunde em vários momentos com a trajetória do ZEE na Amazônia Legal, sendo que os aprendizados obtidos ao longo da construção do ZEE na região transcendem suas fronteiras, com reflexos para a condução do instrumento em todo o País (BRASIL. MMA, 2016, p. 26)”. Entretanto faltou uma metodologia adequada que sistematizasse ou demonstrasse como as estratégias pactuadas estão sendo concretamente utilizadas para o planejamento e o ordenamento territorial na região amazônica.

Nitsh (2001) fez uma avaliação crítica ao ordenamento territorial na Amazônia com a obrigatoriedade do ZEE como instrumento de política territorial orientada por documento denominado Detalhamento da Metodologia para a Execução do ZEE pelos Estados da Amazônia Legal, classificado pelo autor como “particularmente deficiente e até contraproducente” e citou como exemplo o processo de elaboração do zoneamento ocorrido do estado de Rondônia, no qual de acordo com o autor:

Para obter a aprovação da Lei do Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Rondônia No. 233 de 06.07.2000 foi preciso diminuir substancialmente as taxas de reserva florestal, previstas nas leis federais [...] Ou seja, a lei estadual permite em 44,83% de seu território que se escape das leis preservacionistas federais. Dado que em princípio Lei Federal se sobrepõe à Lei Estadual, se abre uma lacuna legal e uma fonte de incerteza para os cidadãos e as autoridades em Rondônia [...] (NITSH, 2001, p. 18).

A partir de sua publicação, a Lei nº 12.651/2012 (“novo” Código Florestal) estabeleceu o prazo de cinco anos para que todos os estados elaborassem e aprovassem seus ZEEs, seguindo uma metodologia unificada, ignorando questões de especificidades locais. A preocupação da comunidade internacional com a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica no Brasil podem ter aumentado às pressões que influenciam as políticas, os programas.

Até o presente momento, na ausência de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), o ZEE também tem se apresentado como o principal instrumento capaz de sistematizar e planejar indicações que focam a ocupação e o uso do território de forma integrada, com uma visão de espaço que considera as conexões com as dinâmicas externas ao território zoneado, exercendo um papel relevante na consolidação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), promovendo a articulação entre as diversas políticas setoriais (BRASIL. MMA, 2016, p. 96).

ZEE

O planejamento estratégico do uso da terra (ordenamento territorial) tem sido uma prioridade do governo no Brasil há algum tempo e se manifesta desde a década

de 1980 através de um mecanismo liderado pelo governo denominado “Zoneamento ecológico-econômico - ZEE” (NOGUEIRA *et al.*, 2015). O ZEE, de acordo com o MMA (2019):

na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

O ZEE tem sido usado como um dos instrumentos da política ambiental nacional e tem sido aplicado principalmente, embora não exclusivamente, na Amazônia Legal (NOGUEIRA *et al.*, 2015). Apresenta como objetivos principais de acordo com o MMA (2019):

- Subsidiar a elaboração de planos, programas e políticas e propor alternativas para a tomada de decisões, segundo o enfoque da compatibilização entre as atividades econômicas e o ambiente natural;
- Identificar incongruências e afinidades entre as políticas nacionais de meio ambiente e de desenvolvimento;
- Reunir esforços de sistematização de dados e informações para subsidiar, por exemplo, o licenciamento ambiental e a ação governamental de controle do desmatamento;
- Identificar oportunidades de uso dos recursos naturais, estabelecendo os parâmetros necessários para sua exploração;
- Identificar e analisar problemas ambientais, tais como áreas degradadas, usos inadequados e exploração irregular; e
- Propor diretrizes legais e programáticas de caráter conservacionista e de desenvolvimento sustentável.

Deveria basear-se na ação descentralizada integrada do Governo Federal, com participação efetiva dos estados e municípios nos processos de planejamento e implementação (NOGUEIRA *et al.*, 2015). Entretanto, de acordo com o MMA (2019):

a ausência de um sistema integrado de planejamento territorial contribuiu para configurar um quadro de planos, programas e projetos marcados por trajetórias relativamente autônomas e fragmentadas, pautadas por visões distintas – e, por vezes, conflitantes – dos problemas existentes e das medidas necessárias para sua solução, comprometendo, assim, a eficácia e efetividade das ações empreendidas e o uso e gestão racional do espaço.

Ainda de acordo com o MMA (2019), apesar da falta de integração entre os instrumentos de gestão territorial em todos os níveis, o ZEE é considerado como o principal instrumento de planejamento ambiental em processo de implementação. Seu papel ganha força e legitimidade na medida em que cresce a percepção de que o meio ambiente está submetido a pressões que comprometem a base de recursos naturais do próprio desenvolvimento e da qualidade de vida (BRASIL. MMA, 2019).

4 ORDENAMENTO TERRITORIAL E ZONEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL

4.1 Brasília nova capital

A transferência da capital federal para o interior do país foi considerada desde o período Colonial, sendo já do período Imperial a sugestão do nome Brasília, com sua localização no Planalto Central estabelecida pela Constituição de 1891[...] (FORTES *et al.*, 2007). Este longo processo se seguiu com a primeira demarcação do Quadrilátero pela Comissão Exploradora do Planalto Central, conhecida como Missão Cruls em 1892, tendo o lançamento da pedra fundamental na cidade de Planaltina (GO) somente em 1922 e seguiu até a ratificação dos limites de extensão territorial do Distrito Federal em 1955. O início do processo de desapropriação das terras a partir de então integrantes do DF ficou a cargo da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), criada pela Lei 2.874/1956.

Com traços simples, mas inovador, o projeto do Plano Piloto foi formulado pelo arquiteto Lúcio Costa, vencedor do concurso que escolheria a melhor proposta apresentada. A construção de Brasília e de uma rede nacional de transportes, tendo como radial a nova capital, fez parte de um esforço de planejamento público voltado para uma efetiva integração do mercado nacional e da base produtiva das economias regionais (LEMOS, 2006). Entretanto, de acordo com Ferreira e Steinberger (2005, p. 78) “Brasília carrega desde seu nascimento, uma contradição básica: polo de desenvolvimento regional versus monofunção político-administrativa”.

Segundo Lafer (1997) o conceito de ponto de germinação, em oposição ao conceito de ponto de estrangulamento, onde o primeiro justificava a construção de Brasília, bem como o investimento no setor de transportes, uma vez que as atividades produtivas resultariam da oferta de infraestrutura. Já o segundo termo, determinado pelas demandas da economia insatisfeitas por certas áreas abrangidas no Plano de Metas de JK pelos setores de energia, transportes e alimentação. Ambos os conceitos foram elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico⁸ em seu relatório de 1953.

⁸ Grupo de trabalho oficialmente instalado na órbita e no próprio prédio do Ministério da Fazenda em 19 d julho de 1951. Tendo completado seus estudos técnicos em 31 de julho de 1953, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico encerrou oficialmente suas atividades em 31 de dezembro

A imprensa noticiou à época diversos argumentos contrários durante o processo de construção. Parte deles apoiados no desencadeamento de um processo inflacionário gerado pelos altos investimentos feitos nesta obra considerada “faraônica”, bem como as denúncias de falta de controle dos gastos, desvio de verba e corrupção.

O projeto de Brasília previa que sua população cresceria de maneira ordenada. Como capital do país, seria uma cidade praticamente só de funcionários públicos. Toda a região em torno do Plano Piloto, que forma o resto do Distrito Federal, seria como um imenso cinturão verde, com pequenas chácaras e sítios. Um grande lago, o Lago Paranoá, foi criado a partir do Rio Paranoá, para melhorar o clima seco (SEMARH, 2004, p. 18).

A nova capital, vista mundialmente como ícone do apogeu da arquitetura modernista brasileira, foi inaugurada em 1960 e considerada por seu idealizador como “(...) a chave de um processo de desenvolvimento que transformará o arquipélago econômico que é o Brasil em um continente integrado (LAFER, 2002 apud VILLELA, 2011, p. 36)”.

Na verdade, projetou-se detalhadamente o espaço que abrigaria a sede do governo federal, mas não se planejou o território do DF como um todo, durante quase vinte anos (FERREIRA; STEINBERGER, 2005).

Para Mor (1981) a construção de Brasília representou o apogeu do urbanismo racionalista da experiência brasileira no processo de urbanismo e política urbana, entretanto ressaltou as inúmeras críticas ao seu processo de implementação devido à sua rigidez e à ausência da participação popular.

Na realidade, a estrutura socioeconômica da população trabalhadora migrante impunha seu afastamento do plano-piloto, buscando, numa área informal, soluções menos onerosas. Além do mais, apesar do monopólio da terra, o Estado impôs restrições ao uso do espaço (leis do uso do solo e das edificações) que impediam que a população levantasse ali os seus barracos, demonstrando claramente a necessidade de expulsar da cidade os trabalhadores que, com sua pobreza, poderiam empanar o monumento, símbolo do desenvolvimento do país. Tal raciocínio pode se aplicar melhor, talvez, às populações ricas que buscam nas áreas contíguas de Brasília a sua chance de ‘criar’ sua casa e sua cidade (MOR, 1981, p. 12).

Como em Brasília existe uma alta regulação fundiária para construção de habitações próximas ao centro, grande parcela dos moradores da cidade mora em regiões distantes, pressionando a demanda dessas regiões (DA MATA et al., 2007). O Estado assume o processo de alocação e transferência de direitos de uso e de

do mesmo ano. Seu relatório final foi apresentado ao ministro da Fazenda Eugênio Gudin em novembro de 1954 (FGV CPDOC, 2019).

propriedade em áreas urbanas e rurais, por meio de arranjos institucionais que conformam a estrutura de governança do ordenamento territorial no DF (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017).

Figura 4.1 - Planta de Brasília na data da inauguração.



Fonte: Instituto Antonio Carlos Jobim (2008)

Composta por uma área central na qual estão concentrados as classes dominantes e o capital, fazendo com que a macroestrutura na qual Brasília foi desenvolvida muito semelhante à de outras cidades brasileiras constituídas a partir do desenvolvimento industrial capitalista. Essa constatação remete à necessidade de discutir a importância de se formular uma nova política urbana nacional, tendo em vista que a base da problemática urbana é de caráter estrutural e envolve, em

escalas distintas, o território do país como um todo (FERREIRA; STEINBERGER, 2005).

Embora a ideia original para o território era de que somente após o Plano Piloto ter atingido 500 mil habitantes é que ocorreria a implantação de cidades-satélites, a dinâmica da realidade social modificou esta concepção inicial, antecipando, mesmo antes da inauguração da Capital, o surgimento de cidades-satélites para abrigar os operários que trabalhavam nas obras da capital e os moradores das invasões que se localizavam nas imediações dos canteiros de obras (PDOT, 2009, p. 28).

Neste cenário de alta regulação fundiária e elevados preços, a população menos abastada é obrigada a morar em regiões cada vez mais distantes dos postos de trabalho (DA MATA *et al.*, 2007). Assim, o monopólio estatal da terra urbana teve um papel de acentuar uma distorção que, tradicionalmente, cabe ao mercado, ao controlar a abertura de novos espaços e reter a ocupação dos já existentes (FERREIRA; STEINBERGER, 2005).

O Distrito Federal está situado na região Centro-Oeste, sendo a menor unidade federativa brasileira e a única a não ter municípios, mas é dividida em 31 regiões administrativas. Sua área abrange um total de 5.760,783 km². Segundo dados do IBGE possui uma população estimada de 3.015.268 pessoas no ano de 2019, atingindo uma densidade demográfica de 523,41 hab/km. Além disso, possui o maior IDH, 0,824, bem como a maior renda per capita R\$ 2.460,00 do Brasil. De acordo com Oliveira, Ellery Junior e Sandi (2007) a população do DF é considerada como um caso peculiar, pois mais da metade dos residentes é composta por imigrantes.

As terras pertencentes a particulares passaram a ser desapropriadas (decreto-lei 203/67 e decreto 636/67), de acordo com Da Mata *et al.* (2007), a partir do desmembramento da NOVACAP e também pelo GDF por meio da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) que é considerada a maior companhia imobiliária do Brasil. A desapropriação de terras de acordo com Ferreira e Steinberger (2005, p. 71):

reconhecida como necessária para reforçar a manutenção do monopólio estatal da terra. A motivação desses atos jurídicos deveu-se à constatação de que a complexidade dos processos judiciais e a insuficiência de recursos estavam gerando um quadro de indefinição da propriedade da terra. A despeito disso, até fins dos anos 90, apenas 51% das terras haviam sido integralmente desapropriadas, 16% parcialmente e 31% ainda eram de particulares.

Os instrumentos de gestão territorial demonstrados aqui serviram de apoio na análise do processo de ocupação do DF ao longo dos seus 59 anos de fundação.

Entretanto, “A análise do modelo de gestão e do aglomerado urbano de Brasília nos remete à constatação de que o planejamento local não pode ser dissociado de uma política urbana nacional, seja ela explícita ou implícita. Isso porque as ações na escala local são afetadas pela dinâmica regional e nacional (FERREIRA; STEINBERGER, 2005, p. 79)”.

4.2 PEOT

O Plano Estrutural de Organização Territorial do DF – PEOT é o primeiro documento elaborado com o intuito de planejar a ocupação territorial do DF. Trata-se de um plano diagramático para a proposição de diretrizes e propostas gerais, tendo com suporte diversos estudos técnicos de tendências do desenvolvimento urbano do DF percebidas entre os anos de 1960 a 1977.

O documento que foi aprovado por meio do Decreto do GDF 4.049 de 10 de janeiro de 1978 foi o resultado de um convênio firmado entre a Secretaria do Planejamento da Presidência da República e o Governo do Distrito Federal, que contou com uma equipe multidisciplinar, bem como com o apoio consultivo da Companhia de Água e Esgotos de Brasília – CAESB e da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT. Contou também com o apoio institucional da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU).

O objetivo precípua era identificar áreas com menores custos de urbanização e adequadas para o estabelecimento de locais de trabalho e residência, vinculando a ocupação futura com as condições de infraestrutura com a busca de melhor alternativa em termos de transporte, abastecimento de água e esgoto, embora também procurasse legitimar as tendências de ocupação do solo.

De acordo com o PEOT (1978), o Programa POLOCENTRO⁹, parte integrante do II PND, estendeu a abrangência da estratégia de desenvolvimento regional para Brasília e suas áreas de influência buscando integrar a região periférica do DF. Para alcançar estes objetivos, foi estabelecido o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília - PERGEB, tendo claramente definidos quatro objetivos principais:

⁹ De acordo com a estratégia de integração nacional e da ocupação do universo brasileiro, definida no II Plano Nacional de Desenvolvimento foi criado o POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados para a Região Centro-Oeste (PEOT, 1978, p. 27).

- a) preservar o caráter político-administrativo e cultural da capital do país;
- b) reduzir a taxa de expansão demográfica do Distrito Federal , através da abertura de oportunidades alternativas de absorção de mão-de-obra migrante, na região geoeconômica de Brasília;
- c) evitar a pressão direta sobre o equipamento urbano instalado em Brasília, fortalecendo os subcentros polarizadores da Região Geoeconômica de Brasília, através da oferta de serviços à população regional;
- d) valorizar a Região Geoeconômica de Brasília, com vistas à integração de sua economia no processo de desenvolvimento do País, e ao seu abastecimento no que se refere aos gêneros de primeira necessidade, através do estímulo às atividades produtivas industriais, agroindustriais e agropecuárias (PEOT, 1978, p.27).

A análise da problemática apresentada nos assentamentos do DF e nas suas periferias imediatas foi feita sob os parâmetros socioeconômicos para levantamento de dados e elaboração do PEOT, a saber, demografia, renda, estrutura de emprego, educação e saúde. Também foram considerados os parâmetros físicos internos e externos (áreas rurais, meio ambiente natural e infraestrutura urbana).

O documento aponta que o crescimento demográfico acelerado no DF em grande parte foi justificado pelo processo migratório no transcorrer dos primeiros 17 anos de Brasília, cuja população total das cinco cidades existentes (Plano Piloto, Núcleo Bandeirante, Taguatinga, Sobradinho e Planaltina, bem como da zona rural) que na década de 1960, era de 127.204 pessoas passou para 875.068 pessoas em 1977, com a criação de mais quatro cidades a partir de 1970 (Guará, Ceilândia, Gama e Brazlândia) para atender a essa crescente demanda por habitação.

O estudo buscou então, dadas as incertezas quanto às taxas de crescimento populacional futura, a simulação de projeções de crescimento que permitissem planejar a melhor alocação dessa demanda populacional, que apontaram como resultados mais pessimistas que as perspectivas de crescimento levariam ao atingimento do índice populacional máximo previsto para o DF de 2.400 mil habitantes até o ano 2000, estimativa dada pela CAESB com base na capacidade de suporte dos mananciais.

Na variável emprego, uma das principais preocupações apontadas no PEOT era em relação à dependência econômica basicamente do setor da administração pública, com os maiores níveis de renda concentrada no Plano Piloto. Também a construção civil que absorvia as populações das demais cidades. Além disso, a inexistência de um setor que pudesse absorver mão-de-obra não qualificada no longo prazo forçava uma mudança na relação de empregos no DF que até aquele

momento apresentava fortes características de desigualdade, desemprego e subemprego, e tais variáveis de acordo com o documento, deveriam estar inclusas nos custos sociais e econômicos da proposta elaborada.

A variável renda demonstrou que a população do Plano Piloto, já absorvia, desde aquele momento grande parte da renda do DF, que representava à época 61% de apropriação da renda bruta. Além disso, ali também estavam localizados os equipamentos urbanos e o estudo apontava a necessidade de desconcentração do acesso pelas populações residentes fora do Plano Piloto evitando assim o congestionamento no acesso a hospitais, escolas, universidades etc. Citou como exemplo os transtornos causados aos residentes próximos às faculdades pela falta de estacionamentos.

Os dados apresentados para a variável educação mostravam uma alta taxa de escolarização para o DF, de 93%, embora com níveis menores para Ceilândia (86%), Brazlândia (88%) e Planaltina (90%). O parâmetro utilizado para esse dado é: Taxa de escolarização = população escolarizada/população escolarizável. A maioria dos alunos matriculados pertencia ao ensino do 1º grau (68%), vindo em seguida os do supletivo (14%, inclusive Mobral¹⁰), os do 2º grau (11%), os do anterior ao 1º grau (7%) e os do ensino especial (com menos de 0,5%) (PEOT, 1978).

Na área de saúde, foram apresentados no documento os dados de mortalidade por cidade satélite que variavam entre 47 e 118 mortes por 1000 habitantes, com índice mais elevado para Ceilândia, considerado como um índice “muito forte” dentro das categorias utilizadas (fraca, moderada, forte e muito forte). Além disso, destacaram-se como maiores causas as doenças transmissíveis vinculadas às deficiências de saneamento básico e higiene da habitação, bem como doenças causadas por carências nutricionais.

Quanto aos parâmetros físicos, destacou-se o processo de especulação imobiliária das áreas em regiões que fazem divisa com o DF tais como Luziânia (GO) e Santo Antônio do Descoberto (GO), por meio de ocupação irregular e desordenada do solo em razão da proximidade com a capital. A periferia imediata de Brasília passou, desse modo, a se constituir em área-problema, caracterizando-se por um processo desordenado de expansão das áreas urbanas (PEOT, 1978). Os

¹⁰ Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL. Foi um programa criado em 1970 pelo Governo Federal, pelo decreto nº 62.455, de 22 de Março de 1968, com objetivo de erradicar o analfabetismo do Brasil em dez anos.

moradores dessas regiões trabalhavam no DF e conseqüentemente aumentavam a demanda por equipamentos urbanos, impactando ainda mais o problema de planejamento urbano do DF.

Dentre os aspectos relacionados aos parâmetros internos, foram descritos os fatores ambientais característicos da região, as áreas rurais e seus aspectos fundiários, e a infraestrutura urbana. Tal levantamento teve como objetivo mapear as áreas mais propícias à ocupação urbana sem risco de degradação ambiental, bem como para que haja atendimento de infraestrutura de água no futuro. No PEOT, a questão ambiental foi ressaltada pela necessidade de preservação das bacias fluviais do DF e desse modo a CAESB estabeleceu o que chamou de Zoneamento Sanitário para a preservação dos recursos hídricos com a fixação de normas de uso e ocupação de áreas próximas aos mananciais.

Entretanto fica evidente no texto do documento uma maior preocupação em conter a ocupação de áreas próximas ao Plano Piloto, bem como de conter a ocupação irregular do solo com o estabelecimento de parâmetros rigorosos de construções por faixa de renda, densidade populacional bem como limite de andares por edifícios, dentre outros aspectos bastante rigorosos.

Os dados sobre esgotamento sanitário demonstraram que somente em Brasília e áreas adjacentes (Cruzeiro e Octogonal), havia cobertura quase total de coleta e tratamento de esgoto, atingindo o percentual de 98%. No entanto, a cobertura de coleta das cidades satélite, excetuando-se Sobradinho com 66% de coleta e tratamento, variava entre zero e 30% de coleta, porém sem nenhum tratamento, sendo parte lançado em corpos d'água e parte não informada no documento, deixando subentendida a destinação do seu lançamento em fossas sépticas ou lançados nas ruas, indicando uma das fontes de doenças causadoras de mortalidade em algumas cidades.

Nas palavras do então Secretário do Governo e Presidente do Grupo de Coordenação do trabalho, Ivan Guanais de Oliveira, o projeto, considerado original, teve a preocupação de "afastar a ideia de um plano rígido e estático", o que contraria, segundo ele o conceito de planejamento. Entretanto o documento apresenta elementos bastante impositivos quanto à estrutura de ocupação das áreas urbanas. Um exemplo é o estabelecimento do quantitativo de pessoas para as novas áreas habitacionais de acordo com a faixa salarial, conforme pode ser observado na

tabela 4.1. Na cidade de Ceilândia, por exemplo, indicada para abrigar o segundo maior contingente da demanda populacional futura é a que apresentou o menor índice educacional, o maior índice de mortalidade e zero percentual de coleta e tratamento de esgoto.

Foram apresentadas três propostas de expansão da ocupação pela demanda futura da população, sendo a primeira mais fragmentada em nove regiões do território. A segunda proposta apresentou forma mais compacta entre quatro regiões, a princípio (Ceilândia, Taguatinga, Gama e Luziânia-GO), sendo as duas primeiras mais próximas à cidade de Santo Antônio do Descoberto (GO) e o Gama próximo a Luziânia (GO). As duas cidades goianas citadas foram apontadas no texto do PEOT como regiões que apresentam problemas de ocupação irregular e desordenada em razão da proximidade com o DF e, por fim a terceira proposta também fragmentada, entretanto ocupando áreas mais próximas do Plano Piloto, uma tendência já observada no desenvolvimento urbano àquela data no DF.

A alternativa vencedora apresentou uma proposta final indicando três áreas designadas como “zonas de expansão”, englobando regiões das cidades satélite de Taguatinga, Ceilândia e Gama, tendo a cidade de Luziânia (GO) excluída da proposta pela impossibilidade do levantamento de dados socioeconômicos para a cidade. A proposta previa a inclusão de equipamentos urbanos, universidades, infraestrutura de transportes, dentre outros, entretanto o documento ressaltou logo no início da justificativa pela escolha desta proposta as dificuldades a serem enfrentadas pela falta de recursos públicos para investimento.

A formação desse aglomerado traz consigo problemas complexos que não poderão ser adequadamente solucionados através de um processo parcelar e não estruturado de intervenção pública na área, com a urbanização aleatória de trechos do território e a localização desorganizada dos escassos investimentos públicos de infraestrutura e equipamento (PEOT, 1978, p. 210).

Além disso, ressaltou que o objetivo do PEOT é garantir condições mínimas de ordenação do território e manter certo controle do processo de urbanização do DF.

Tabela 4.1 Alocação do contingente futuro em áreas por faixa de renda.

PEOT - Distribuição da população passível de ser alocada em áreas já reservadas, por localidade e classe de renda (1)

SETEMBRO/1977

LOCALIDADE	DISPONIBILIDADE		CLASSE DE RENDA								TOTAL	
	HABITAÇÃO INDIVIDUAL	HABITAÇÃO COLETIVA	C ₁	C ₂	C ₃	B ₁	B ₂	A ₁	A ₂	A ₃		A ₄
PLANO PILOTO (2)	1.219	31.667	1.315	12.661	23.842	22.198	22.200	14.305	17.265	13.812	36.832	164.430
S H I	10.958							9.523	11.506	9.205	24.546	54.790
MANSÕES	2.824		7.060					1.228	1.483	1.186	3.163	14.120
GUARÃ I		4.869				10.809	7.206	3.596	1.621	557	557	24.345
GUARÃ II		1.795				3.734	1.741	1.196	854	683	768	8.975
GUARÃ III (3)	3.660	936				7.660	7.660	7.660				22.980
DASP (4)	4.616					7.693	7.693	7.694				23.080
TAGUATINGA (6)	29.880	2.025	64	30.177	359	4.899	2.593	905	864	411	453	40.725
CEILÂNDIA (5)	5.700		22.125	82.341	34.338	6.195	1.416	354	354	177		147.300
GAMA	864	1.992	421	2.555	1.344	6.478	2.287	460	184	184	367	14.280
BRAZLÂNDIA	422		291	1.441	262	27	30	44	15			2.110
SOBRADINHO	185	563	56	493	376	1.635	673	195	117	65	130	3.740
PLANALTINA	394		299	1.238	284	89	41	11		4	4	1.970
T O T A L	60.722	40.847	31.631	130.906	60.805	71.418	53.540	47.179	34.263	26.284	66.820	522.846

OBSERVAÇÕES:

- (1) - Segundo informações e plantas atualizadas existentes na S.V.O. e/ou enviados pelas Administrações Regionais; quanto a classes de renda, considerou-se os percentuais determinados nos trabalhos do PEOT.
- (2) - Como Plano Piloto se considera: Asa Norte, Asa Sul, Cruzeiro e Áreas Octogonais.
- (3) e (4) - Foi considerada a distribuição acima de 6 (seis) salários mínimos, por se tratar de habitação funcional.
- (5) - Existem 4 (quatro) áreas destinadas a habitação coletiva em Ceilândia, com capacidade para alocar cerca de 37.125 habitantes; não incluídas no quadro, por ser discutível sua viabilidade.
- (6) - Taguatinga inclui 28.400 habitantes dos setores O e P.

Fonte: PEOT (1978)

Quanto às áreas de preservação, onde estão localizados o Plano Piloto e a Bacia do Paranoá, o objetivo do Plano não era impedir que ocorressem mudanças no uso do solo, mas é, entretanto “submetê-las a um rigoroso controle” para assegurar a valorização das funções de Brasília como uma cidade-monumento e seu papel político-administrativo de capital do país, demonstrando contraditoriamente uma preocupação com a não elitização da cidade.

Depois do PEOT, outros instrumentos de ordenamento territorial foram utilizados, conforme tabela abaixo. Aqui serão analisados, além do PEOT, o PDOT e o ZEE.

Quadro 4.1 – Histórico do processo de ordenamento territorial e zoneamento do Distrito Federal

Ano	Nomenclatura	Características
1978	PEOT – Plano Estruturador de Organização Territorial	Primeira medida administrativa concreta objetivando o ordenamento territorial do DF (Decreto n.º 4.049, de 10/01/1978)
1985	POT - Sistema Normativo de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal	Proposta de macrozoneamento das grandes áreas ambientais (naturais, rurais e urbanas) com usos predominantes e exclusivos.
1986	POUSO - Plano de Ocupação e Uso do Solo	Redefinição de pormenores do macrozoneamento em decorrência de transformações ambientais.
1992	PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial	Primeiro PDOT. Ele reforça o modelo polinucleado, bem como consolida a bipolaridade (Plano Piloto-Taguatinga) como centros complementares. Assume a conurbação anunciada na direção do Plano Piloto, Guará, Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, reforçada pelo metrô como eixo estruturador e pela localização de Águas Claras. Reforça ainda, outro eixo de conurbação na direção de Samambaia, Recanto das Emas, Gama e Santa Maria. Abriu ainda a possibilidade de parcelamento do solo pelo particular, o que até então era atribuição reservada ao Poder Público. (Lei n.º 353, de 18/11/92)
1997	PDOT	Confirma o eixo oeste/sudoeste como de ocupação prioritária, otimizando investimentos em infra-estrutura urbana existentes e considerando a área de menor grau de restrições ambientais. Reconhece, o vetor nordeste/sudeste, a ser monitorado e controlado na área de maior incidência de condomínios.
2009	PDOT	Revisão do Plano, entretanto, dos 1668 dispositivos do PDOT, a inconstitucionalidade recaiu sobre 60 itens, a maioria por vício de iniciativa (Lei Complementar nº 803 de 25/04/2009)
2012	PDOT	Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25/04/2009, que aprova a revisão do PDOT (Lei Complementar nº 854 de 15/10/2012)
2019	ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico	Instrumento estratégico de planejamento e gestão territorial, cujas diretrizes e critérios passam a orientar as políticas públicas distritais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico sustentável e à melhoria da qualidade de vida da população (Lei 6.269 de 29/01/2019)

Fontes: SEDUH e ZEE-DF com adaptações (2019)

4.3 PDOT

O PDOT foi definido como o instrumento básico de política territorial e urbana do DF pela Lei Orgânica para regular a localização dos assentamentos humanos, bem como as atividades econômicas e sociais da população, em cumprimento à Política Urbana disposta na CF 88. Além disso, cumpre a função de orientar os agentes públicos e privados na gestão dos meios urbano e rural.

O primeiro PDOT foi elaborado em 1992, tendo sido aprovado pela Lei n.º 353, de 18/11/92, que consolidou o modelo polinucleado do DF, seguindo as diretrizes firmadas por todos os planos anteriores – PEOT, POT, e POUSO. Esse plano abriu a possibilidade de os particulares parcelarem o solo, ou seja, suspendeu a proibição da lei de 1956 de alienar terras do Distrito Federal a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (FERREIRA; STEINBERGER, 2005).

No âmbito do PEOT também foram criados o Sisplan (Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF), o Siturb (Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do DF) e o Conplan (Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF). Estabeleceu, ainda, que cada Região Administrativa - RA teria suas diretrizes de uso e ocupação do solo detalhadas por meio dos PDLs (Planos Diretores Locais), iniciando um processo de descentralização das ações de planejamento através da criação das Geplans (Gerências de Planejamento) e dos CLPs (Conselhos Locais de Planejamento) nas RA's.

Segundo Ferreira e Steinberger (2005) a versão revisada do PDOT, em 1997 tinha por objetivo corrigir distorções percebidas na operacionalização das normas jurídicas. Isso faria com que os investimentos em infraestrutura urbana fossem otimizados, além de melhor indicar novas áreas de ocupação, considerando o menor grau de restrições ambientais. De acordo com os autores o plano buscou ainda fazer com que houvesse a participação da sociedade na sua discussão, dando mais autonomia às cidades, bem como inserindo a noção de flexibilização de uso trazendo menos rigidez ao zoneamento.

O PDOT/1997 foi fortemente influenciado por um grupo de urbanistas e ambientalistas, categorias cujos pleitos foram praticamente ignorados do PDOT/1992. Esse grupo acreditava que a política urbana deveria ser utilizada como instrumento para redução de desigualdades sociais e para oferta de moradia digna. Ademais, o grupo defendia que o uso do solo deveria também levar em consideração questões relacionadas à preservação ambiental e à sustentabilidade. Rejeitava-se o uso da terra como moeda de troca e, principalmente, seu uso político eleitoral. As

coalizões Ambientalista e Modernista ganharam poder (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017, p. 147).

Vicente, Calmon e Araújo (2017) ressaltaram também que naquele momento tiveram mais abrangência e amplitude às medidas de combate à grilagem de terras e ocupação irregular do solo, que ocorriam de maneira mais formal e “retórica” na gestão do governador Joaquim Roriz. Ressaltaram que essa postura do novo Governo, à época Cristovam Buarque, evitou a criação de novas cidades satélite, mas houve a priorização na ocupação de regiões próximas às cidades já existentes caracterizadas com vazios urbanos.

De maneira geral, a estrutura do plano buscou também articular os instrumentos de planejamento territorial (PDOT e PDL) com os instrumentos de planejamento orçamentário/financeiro e com as políticas setoriais (Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Orçamento Anual; Plano de Desenvolvimento Econômico). A elaboração dos plano diretores pelos municípios está consicionada à observância dos ZEE's, entretanto este ainda não havia sido elaborado quando da revisão do PDOT 2009, sua última versão.

Observa-se que há um distanciamento entre o planejamento e a realidade no processo de implementação do PDOT decorrente da própria dinâmica da urbanização no DF que exige a constante avaliação e reflexão acerca do planejamento. Um exemplo marcante é o conflito existente entre ocupações de espaços pertencentes às Áreas de Proteção Permanente – APA's e parcelamentos irregulares, como no caso da APA do São Bartolomeu, cujas restrições de saneamento e a outras impostas pelo zoneamento ambiental específico da APA em vigor não permite parte das ocupações urbanas já implantadas.

Daí a necessidade de revisão do citado zoneamento ambiental, em função do grau de consolidação da ocupação existente. Como o rezoneamento da referida APA não apresentava memoriais descritivos, e o órgão responsável pela política ambiental até o presente não os elaborou, a indefinição se perpetuou. Em todas estas situações, no entanto, as ocupações perduram sem o necessário tratamento urbanístico e ambiental, com imensos prejuízos ambientais e ao ordenamento do território. (PDOT, 2009, p. 149)

De acordo com a então Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, as ocupações irregulares são monitoradas pelo Sistema de Monitoramento de Invasões de Baixa Renda, implantado em 2004, que apontavam a existência de 181 invasões no DF, ou seja, em média 4,0% da população total do DF habitavam em invasões.

O PDOT passou por uma atualização em 2009 visando a sua adequação ao Estatuto da Cidade de 2001, que instituiu novos instrumentos urbanísticos, bem como ressaltou a necessidade da participação cidadã no seu processo de sua elaboração. Buscou ainda a incorporação das políticas e diretrizes ambientais e setoriais implantadas no DF, tendo como premissas, de acordo com o seu artigo segundo, o desenvolvimento pleno das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território, de forma a assegurar o bem-estar da população. De acordo com o TCDF (2017), o documento “prevê ações esparsas ao longo do documento, muitas de caráter genérico e meramente orientador”.

De acordo com a Seduh (2019) também justificaram a atualização do documento: 1) a necessidade de ajuste do uso e ocupação do solo em áreas sujeitas a diretrizes específicas e restrições ambientais, 2) a compatibilização do Plano com outros instrumentos como os Planos Diretores da Caesb, da Secretaria de Transportes; de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Semarh), 3) incorporar ao planejamento estudos de tendências demográficas e perfil socioeconômico; 4) adequá-lo às políticas de desenvolvimento econômico, de ciência e tecnologia e de desenvolvimento regional; 5) consolidação da Região Metropolitana de Brasília, considerando o DF e demais municípios de Goiás que formam a aglomeração urbana metropolitana.

Durante o processo de revisão do plano foram realizadas 64 reuniões, em todas as 29 Regiões Administrativas e suas respectivas Subadministrações, sendo algumas por solicitação de lideranças locais. Participaram destas reuniões, moradores, associações e entidades locais, além de representantes de organizações não governamentais e movimentos sociais, de acordo com o documento técnico do PDOT. Com um total de 14.878 participantes em todos os eventos, o que representou uma parcela muito pequena da população do DF em termos absolutos.

As demandas foram sistematizadas no documento técnico do PDOT, sendo a maior parte das contribuições enviadas pela comunidade consideradas pertinentes e com contribuições para a reestruturação do plano. Os apontamentos feitos indicaram que a principal preocupação da população estava direcionada à qualidade de vida,

tanto em relação às condições de moradia quanto ao acesso a equipamentos urbanos e comunitários, bem como com a mobilidade urbana.

Entretanto, após sua aprovação, a versão do plano revisado na forma da lei complementar nº 803 de 25/04/2009 sofreu uma ação direta de inconstitucionalidade formal e material por meio do processo ADI nº 2009 00 2 017552-9 – TCDF, Diário de Justiça de 31.05.2010. A Procuradoria-Geral de Justiça do DF determinou a impugnação de 60 dos 1668 dispositivos constantes do PDOT, sendo a maioria deles por vício de iniciativas referentes ao uso e ocupação do solo. A Procuradoria entendeu que a Câmara Legislativa do DF usou o poder de emenda de forma exorbitante, ofendendo aos princípios da política de desenvolvimento urbano, o que geraria a ocupação desordenada do solo, bem como o aumento de despesas não previstas em razão da inclusão de novas áreas e setores habitacionais.

Além disso, também foi de entendimento da Procuradoria que a lei demonstra, em suas disposições, a inobservância dos termos prescritos pela Lei Orgânica do DF quanto à necessidade de ocupação ordenada do solo, bem como o respeito às questões ambientais e ao patrimônio urbanístico. Ressaltou também como vícios materiais o estabelecimento de novas ocupações e usos para o território sem o prévio ZEE e sem estudo prévio de impacto ambiental, além do desrespeito ao zoneamento ambiental e ao plano de manejo das Unidades de Conservação – UC's.

O exercício relativo à elaboração de um Plano como o PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial é similar a um jogo que se desenvolve em arenas diversas, sem que se consiga estabelecer regras equânimes quanto à participação dos agentes. Embora todos sejam afetados pelo resultado do jogo, uns participam ativamente, outros sofrem passivamente suas consequências. Neste processo, o poder público ao mesmo tempo em que participa, também é o mediador dos diferentes interesses. Cabe-lhe desenvolver esforços para que todos os interessados possam participar em condições equilibradas (PDOT, 2009, p. 8).

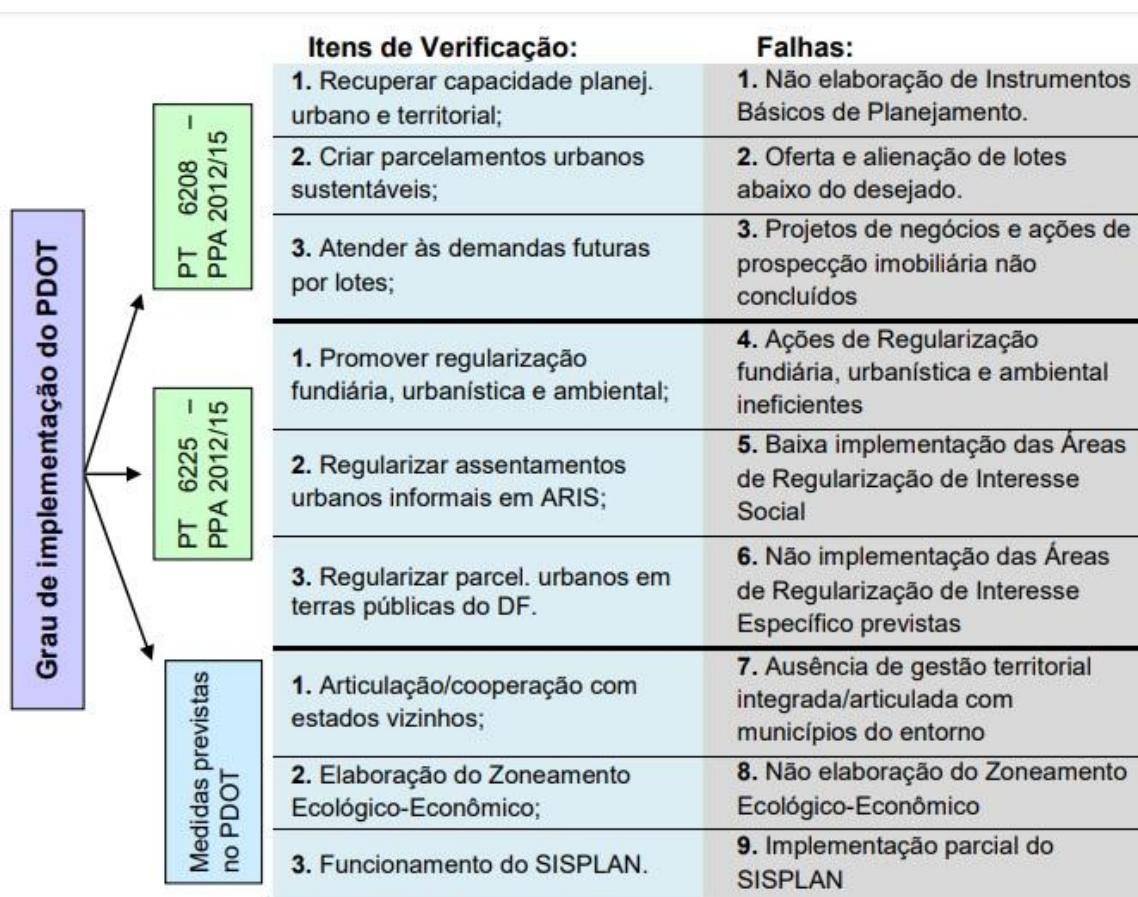
Em 2017, O Tribunal de Contas do DF realizou uma auditoria no PDOT-DF para avaliar se as ações direcionadas ao ordenamento territorial do DF, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária estão sendo desenvolvidas de forma ordenada, tempestiva e amparada em um planejamento territorial adequado, concluindo em seu relatório final que:

[..] o atual PDOT foi promulgado com desrespeito ao prazo estabelecido na legislação, havendo, ainda, a convocação de participação popular em desacordo com a determinação legal e inclusão de áreas de regularização e áreas habitacionais com restrições ambientais, ocasionando a manutenção

de moradores em área de risco ou ambientalmente sensíveis (TCDF, 2017, p. 3).

Outros apontamentos feitos pelo TCDF foram sumarizados em uma tabela apontando o grau de implementação do PDOT-DF:

Figura 4.2 – Grau de implementação do PDOT



Fonte: TCDF, 2017

O PDOT possui vigência de 10 anos, podendo ser revisado a cada 5 anos, de acordo com a Lei Orgânica. Portanto, o próximo plano deveria ser aprovado em 2019, o que, de acordo com o TCDF (2017) daria a possibilidade para mudanças no planejamento do ordenamento e ocupação territorial do DF. Importa mencionar que não houve revisão do plano em 2014, mas uma atualização realizada em 2012, nos termos da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012 (TCDF, 2017).

De maneira geral os diversos grupos de interesse que compõem a realidade do DF ainda não se organizaram adequadamente. Entretanto, muitos deles influenciam mais fortemente as regras do jogo no processo de ordenamento territorial do DF que outros. A esse comportamento denominado no campo da

economia como *rent-seeking*, conforme abordado no primeiro capítulo da presente pesquisa, servirá de instrumento na análise das mudanças ocorridas no uso do solo ou nas tentativas de alterações no PDOT durante o processo de ordenamento territorial do DF. Uma vez que o ZEE, sendo o principal instrumento econômico de política pública de ordenamento territorial só foi aprovado no início deste ano, será abordado de forma descritiva e na sequência seguirá a análise supracitada.

4.4 ZEE DF

O ZEE-DF é um instrumento que indica a direção em que o desenvolvimento urbano deve seguir, tendo como premissa a observância dos elementos que compõem o território e respeitando às particularidades demográficas, ambientais e socioeconômicas específicas de cada região administrativa. Além disso, serve como base na orientação da revisão do PDOT, bem como dar uma maior agilidade à análise e concessão de licenças ambientais.

O prazo estabelecido pelo novo Código Florestal (lei federal nº 12.651/2012) para os estados elaborarem e aprovarem seu ZEE era de cinco anos, sendo obrigatória a utilização de uma metodologia unificada estabelecida por norma federal, tornando necessária a apresentação de diagnóstico e principalmente um prognóstico que seja consistente, uma lição aprendida pelos estados após o ZEE-MG ter sido recusado pela Comissão Nacional do ZEE em 2013.

Entretanto, o processo de elaboração do ZEE-DF teve início em 2007, quando o GDF firmou o Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007 para viabilizar com recursos do Banco Mundial a contratação de empresa de consultoria para dar início à primeira etapa de sua elaboração. A carência de dados sócioeconômicos atualizados, para subsidiar a finalização da etapa de levantamento de dados pela empresa de consultoria, já no fim do seu contrato com o GDF, gerou atraso no processo de elaboração do ZEE que só foi retomado em 2011.

A partir de 2012, grupos de trabalhos foram constituídos no âmbito do GDF para dar continuidade aos trabalhos, tendo como base o produto apresentado pela empresa de consultoria, e visando o desenvolvimento de conteúdos seguindo as orientações do documento “Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil” publicado pelo MMA em 2006, que definiu o fluxograma de etapas para formulação do ZEE, conforme Figura 4.3.

Figura 4.3 – Fluxograma do ZEE segundo as Diretrizes Metodológicas Nacionais.



Fonte: Brasil. MMA (2019)

Na terceira etapa iniciada em 2015, de acordo com o documento técnico do ZEE, o governo instituiu uma Coordenação Política de 8(oito) Secretarias/os de Estado, uma Coordenação Geral Técnica com quatro Secretarias de Estado (Meio Ambiente – SEMA, Economia – SEDS, Planejamento/Gestão Urbana – SEGETH, e Planejamento/Gestão Rural – SEAGRI), e uma Comissão Distrital com 23 (vinte e três) órgãos representados, inclusive dois federais (Embrapa Cerrados e ICMBio).

A partir de então foram realizadas consultas públicas regionais e audiências públicas com o intuito de fazer um levantamento de dados que pudessem subsidiar a elaboração de uma proposta consistente de ZEE. A última etapa do processo de formulação do ZEE é o chamado zoneamento final que é composto de todos os elementos do pré-zoneamento que após avaliação tornou-se a minuta de lei a ser encaminhada à Câmara Legislativa do DF - CLDF.

A proposta do ZEE-DF foi apreciada pelas comissões permanentes da CLDF e aprovada em Plenário, tornando-se o Projeto de Lei nº 1988/2018. Seguiu para apreciação das comissões de Constituição e Justiça (CCJ), de Assuntos Fundiários (CAF) e de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT). No dia 17 de dezembro de 2018, após análises e propostas de emendas das citadas comissões permanentes da CLDF, o Projeto de Lei do ZEE-DF foi aprovado em plenário. O ZEE-DF foi sancionado por meio da lei 6.269 de 29 de janeiro de 2019, bem no início da gestão do Governador Ibaneis Rocha.

Nele estão estabelecidas as diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável do DF. Compõem o ZEE, 22 mapas

que estabelecem zonas, subzonas, áreas de risco ecológico e grau de comprometimento da vazão das bacias, as unidades de conservação, dentre outros. Há também um mapa referência para o monitoramento e combate a ocupação irregular do solo por meio de invasões.

O mapa de zonas ecológicas do ZEE-DF (Figura 4.4) divide o território em duas grandes zonas:

Zona Ecológica Econômica de Diversificação Produtiva e Serviços Ecosistêmicos - ZEEDPSE, destinada a assegurar atividades produtivas que favoreçam a proteção do meio ambiente, a conservação do Cerrado remanescente e a manutenção do ciclo hidrológico e a

Zona Ecológica-Econômica de Dinamização produtiva com equidade - ZEEDPE, destinada a diversificar as bases produtivas com inclusão socioeconômica compatível com os riscos ecológicos e com os serviços ecossistêmicos.

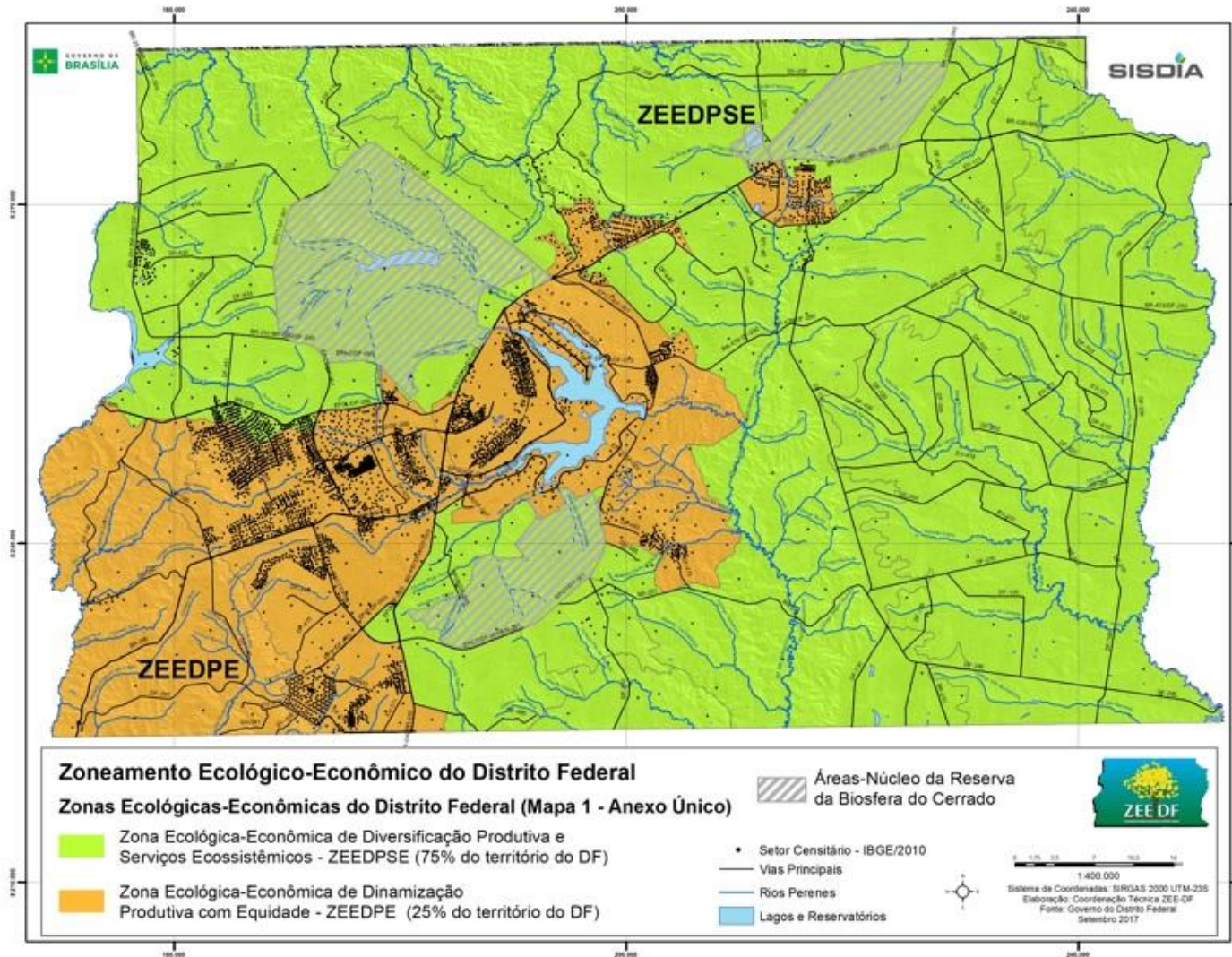
Há também no referido Mapa a identificação também as áreas-núcleo da Reserva da Biosfera do Cerrado, bem a localização de rios, lagos e reservatórios, além de destacar as vias principais que cortam o território.

A natureza das atividades a serem realizadas no território do DF foram classificadas a fim de promover a diversificação da matriz produtiva e localização de atividades econômicas, bem como foram estabelecidas as áreas de desenvolvimento produtivo voltados à desconcentração da geração de emprego e renda no território e à promoção da inclusão socioprodutiva da população, especialmente dos grupos que se encontram em maior grau de vulnerabilidade econômica.

A lei determina que a emissão ou a renovação de licenciamento ambiental está vinculada ao ZEE-DF para a implantação de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais e emitam poluentes. Estabelece ainda a criação da Comissão Distrital do ZEE-DF, órgão deliberativo e consultivo com a função de gerenciar as ações no âmbito do ZEE-DF, bem como de alimentar o banco de dados e o painel de indicadores a serem criados com as informações geradas pelo processo de zoneamento do DF. Ressaltou também a necessidade de integração do ZEE-DF com outras políticas públicas, planos e estudos ambientais de temas relevantes atinentes à temática, daí a necessidade de manter esses os dados sempre atualizados.

A análise dos instrumentos anteriores permite afirmar que a estruturação do espaço urbano de Brasília é marcada por um processo de gestão no qual o jogo de forças é polarizado entre: a) ação do Estado, no sentido de construir e controlar a expansão da cidade nova e moderna que tinha a pretensão de superar os problemas urbanos já diagnosticados em outras cidades da época; e b) ação dos agentes privados que, seguindo a mesma lógica das demais metrópoles brasileiras amplia o tecido urbano e gera um aglomerado urbano de grandes proporções. O modelo de gestão do território implantado sintetiza a interação entre essas duas forças, guardando os conflitos dela resultantes (FERREIRA; STEINBERGER, 2005, p. 75).

Figura 4.4 – Mapa de Zonas Ecológicas Econômicas do DF



Fonte: ZEE-DF (2019)

5 GESTÃO DO TERRITÓRIO NO DF: INTERESSES PRIVADOS E PÚBLICOS?

5.1 Mudanças Marcantes no Uso do Solo no DF

O crescimento populacional observado no Distrito Federal nos últimos 59 anos se deu marcadamente em razão do processo migratório durante suas duas primeiras décadas de existência. Naquele período, a taxa média geométrica de crescimento anual foi de 128,82% no ano de 1959 e de 117,94% em 1960, tendo tido nos anos posteriores uma redução brusca, conforme se pode observar na tabela 5.1. O Estado, dono da terra, criou núcleos urbanos fora do limite do Plano Piloto. Para esses locais distantes, sem infraestrutura, sem emprego e nem funções econômicas definidas, as “cidades satélites”, foram transferidos os trabalhadores (FERREIRA; STEINBERGER, 2005, p. 71).

Esse processo influenciou fortemente o uso e a ocupação do solo em um acelerado processo de metropolização, tornando-se o vetor responsável pela configuração do seu espaço urbano, principalmente em razão do alto índice de densidade demográfica na atualidade.

Tabela 5.1 - Evolução da População do Distrito Federal, Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual e Densidade Demográfica - 1957-2010

Anos	População	TMGCA ⁽¹⁾ (%)	Densidade Demográfica Hab/Km ²
1957	12.283	-	2,12
1959	64.314	128,82	11,11
1960	140.164	117,94	24,21
1970	537.492	14,39	92,84
1980	1.176.935	8,15	203,30
1991	1.601.094	2,84	276,57
2000	2.051.146	2,79	354,31
2010	2.570.160	2,28	444,07

Fonte: Plano Plurianual - PPA 2016-2019

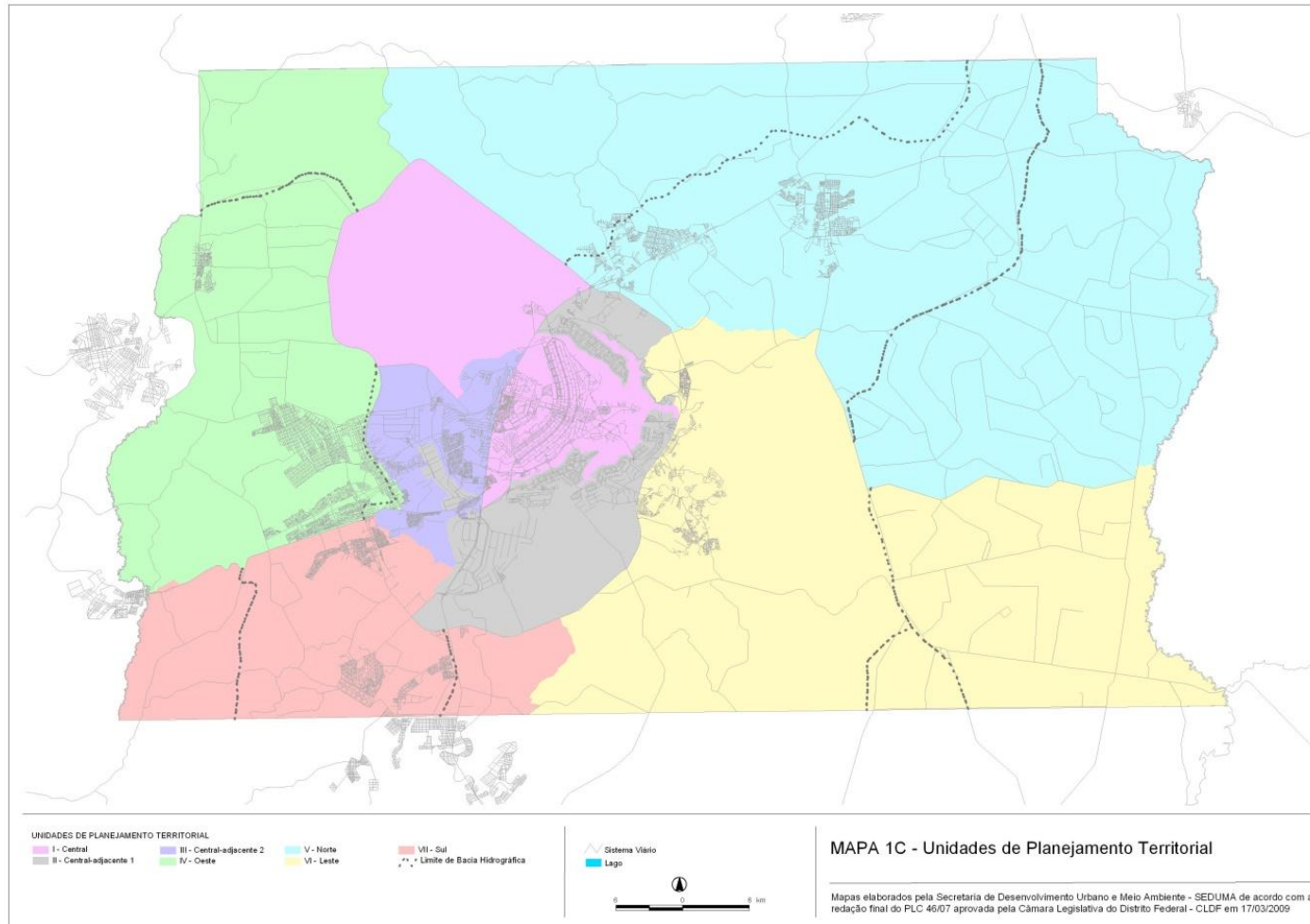
A Figura 5.1 é parte integrante do PDOT (2009) e traz o mapa do DF dividido em 7 (sete) grandes áreas onde estão estabelecidas as Unidades de Planejamento Territorial – UPT's. Esta divisão visa garantir a melhor gestão e ordenamento do território, constituindo subdivisões territoriais que agregam Regiões Administrativas – RA contíguas: Central; Central-Adjacente 1; Central-Adjacente 2: Oeste; Norte; Sul e Leste.

A Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) realiza a cada dois anos a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) para o levantamento de dados relevantes e informações atualizadas sobre o DF e suas Regiões Administrativas – RA's. A partir dos dados dos relatórios da PDAD 2018 por RA, bem como das informações contidas no PDOT 2009 foram consolidadas abaixo as informações sobre o histórico de surgimento das cidades, bem como o posterior surgimento das RA's para a melhor análise do atual processo de consolidação de cada uma das cidades de compõem o DF.

A UPT Central também tem seus limites estabelecidos com os da Área de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e abrangendo as RA's do Plano Piloto – RA I, Cruzeiro – RA XI, Candangolândia – RA XIX e Sudoeste/Octogonal – RA XXII. Em 1956, a Candangolândia teve início por meio da cessão de lotes pelo Governo em regime de comodato para abrigar operários e equipes técnicas e administrativas das obras da nova capital. Sediava também um centro comercial e recreativo para esses trabalhadores em edificações precárias que deveria funcionar de forma transitória. Além de funcionar como cidade dormitório abrigava também a sede da Novacap, bem como os primeiros equipamentos urbanos ainda de forma improvisada. O Setor Sudoeste e as áreas Octogonais, previstas no plano de Lúcio Costa só surgiram na década de 1980.

A UPT Adjacente 1 é composta por RA's próximas ao entorno imediato da Área Central, à qual a gestão compete diretamente, cujas integrantes são as RA's do Lago Sul – RA XVI, Lago Norte – RAXVIII, Park Way – RA XXIV e Varjão - RA XXIII. Em 1956, as ocupações do Lago Sul e do Lago Norte se deram de forma planejada para residências de baixíssima densidade. Essas áreas são consideradas “nobres”, em razão dos altos índices de renda e de qualidade de vida com a consolidação da sua estrutura urbana, bem como inúmeros equipamentos públicos.

Figura 5.1 – Mapa das Unidades de Planejamento Territorial – UPT's (anexo I do PDOT– mapa 1C)



Fonte: PDOT 2009

A região está sujeita a restrições e parâmetros de ocupação por sua proximidade e vinculação urbanística ao Plano Piloto. Entretanto, sofre pressões por ocupações irregulares que formam condomínios em áreas de proteção ambiental, bem como pelo avanço das construções na direção das bordas do lago Paranoá.

O Park Way, considerado um projeto de baixíssima densidade foi aprovado em 1961 constituindo-se de lotes de aproximadamente 20.000 m² cada que objetivou a criação de um “cinturão verde” do Plano Piloto. O projeto previa também a destinação de espaços livres para a alocação de comércio e equipamentos, o que não ocorreu devido à mobilização de moradores que defendiam a manutenção do uso exclusivo residencial.

Já o Varjão teve início com a ocupação de terras do governo de forma irregular ainda na década de 1960 que se intensificou entre 1977 e 1982, com barracos que se aglomeravam às margens do Ribeirão do Torto. Em 1989, o Setor de Habitações Taquari foi criado, incorporando a área onde está o Varjão visando minimizar os problemas ambientais. Em 1990, a primeira versão do Estudo de Impacto Ambiental – EIA apontou que a área era inadequada para assentamentos urbanos, pois apresentava elevada sensibilidade ambiental. Entretanto, os moradores se mobilizaram para reivindicar a permanência no local e o GDF reconheceu os prejuízos sociais que a remoção traria à comunidade, concluindo a viabilidade da fixação do setor desde que atendidas às restrições técnicas e posterior início do processo de regularização fundiária.

A UPT Adjacente 2 abrange as demais regiões administrativas circunvizinhas ao Plano Piloto e integrantes da bacia do lago Paranoá, abrangendo o SIA – RA XXIX, SCIA – RA XXV, Núcleo Bandeirante – RA VIII, Riacho Fundo – RA XVII, Guará – RA X, Águas Claras XX e Vicente Pires XXX. O Núcleo Bandeirante foi a primeira cidade da UPT a surgir, em 1956, por meio da cessão de lotes pelo Governo em regime de comodato para abrigar operários e equipes técnicas e administrativas das obras da nova capital.

O Setor de Indústria e Abastecimento – SIA começou a ser ocupado a partir de 1958 para a instalação de depósitos para armazenamento de materiais de grande porte de construtoras que após a inauguração da capital, que passou a ser ocupado principalmente por empresas de abastecimento e atacadistas. Em 1967, com o

objetivo de abrigar principalmente os trabalhadores do local foi criado o Setor Residencial de Indústria e Abastecimento – SRIA, também na região do SIA.

A ocupação do SCIA-Estrutural se deu em razão a existência de um aterro sanitário denominado “Lixão da Estrutural”, ainda na década de 1960. Nos arredores, barracos ocupados por catadores de lixo surgiram anos mais tarde. Apesar de haver um consenso técnico quanto à necessidade de remoção em razão dos riscos pela proximidade com o aterro e do gasoduto que abastece o Setor de Inflamáveis, além dos riscos ambientais ao Parque Nacional de Brasília, as ações do Poder Legislativo estimulavam cada vez mais a permanência das ocupações. Um projeto urbanístico foi elaborado em 1994, entretanto foi apenas parcialmente implantado. Em 2006, foi permitida a fixação da Vila Estrutural, como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS que estabeleceu parâmetros urbanísticos especiais. A viabilidade do projeto urbanístico de regularização fundiária dependia do atendimento às exigências ambientais e urbanísticas do EIA/RIMA.

O Guará foi projetado pela Secretaria de Viação e Obras – SVO em 1967 para atender à demanda habitacional de trabalhadores do Setor de Indústria e Abastecimento – SIA, de moradores de ocupações irregulares e de funcionários públicos, tendo tido como os primeiros habitantes os funcionários da NOVACAP, que enviamos esforços com o apoio do seu então Presidente para a construção de suas próprias casas no sistema de construção solidária, também conhecido como “mutirão”. O Setor de Oficinas do Guará foi criado anos mais tarde para solucionar os problemas pelo excesso de barulho causado pelas oficinas que funcionavam nas casas gerando incômodo aos moradores. A partir da década de 1990 a crescente expansão demográfica fez com que a cidade se expandisse para além do anel rodoviário surgindo assim o Guará II e também a implantação da Área de Desenvolvimento Econômico – ADE ou Polo de Moda Guará.

O Riacho Fundo foi projetado em 1990 pelo Departamento de Urbanismo – DeU/SOSP por meio de um programa de erradicação das invasões, a princípio ocupado por pessoas transferidas do Acampamento da Telebrasil.

No final da década de 1990 surgiu Vicente Pires, uma ocupação informal em uma área de produção agrícola cedida a Zoobotânica, cuja proibição de parcelamento urbano foi desrespeitada fazendo surgir condomínios habitacionais horizontais, predominantemente de renda média. A ocupação se caracterizou por

um crescimento acelerado e desconectado de núcleos urbanos consolidados, o que gerou uma série de problemas como desarticulação do tecido urbano, dificuldades de acesso e circulação, além de deficiências de equipamentos públicos para atendimento à população residente. Entretanto, alguns anos depois o setor teve sua poligonal definida no PDOT-DF 2009.

Almeida (2017, p. 61) avaliou a influência da regulação do uso do território sobre a dinâmica de ocupação do Setor Habitacional Vicente Pires sobre o meio ambiente e concluiu que “por consequências do planejamento urbano, monopólio de terras pelo Estado e tombamento, (Vicente Pires) teve sua ocupação dispersa e desordenada, trazendo consequências drásticas ao meio ambiente urbano”. Os custos sociais incorridos pela degradação da paisagem degradada dentro das APP's de Vicente Pires foram estimados em R\$ 1.702.312,50/ha.

A área integra a Estratégia de Regularização Fundiária Urbana, agregando duas Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINE Vicente Pires I e 11; uma Área de Regularização de Interesse Social – ARIS Vicente Pires; em uma parte de terras desocupadas pertencentes à União, onde está prevista a implantação da Área de Desenvolvimento Econômico – ADE.

A implantação de Águas Claras tinha como objetivo preencher o espaço entre o Plano Piloto, o Guará e Taguatinga, e ao mesmo tempo garantir uma densidade que viabilizasse a implantação do metrô. Além disso, buscar atender à demanda por habitação de média renda. As colônias agrícolas Arniquireiras, Vereda Grande ou Veredão e Vereda da Cruz também integram a RA Águas Claras. Essas áreas que eram anteriormente destinadas a atividades agropecuárias foram sendo informalmente fracionadas e se tornando condomínios residenciais. Tais parcelamentos integram a Área de Regularização de Interesse Específico – ARINE, consolidando o Setor Habitacional Arniquireira. Em 2007, Águas Claras se tornou o maior canteiro de obras da América Latina com a construção de prédios com mais de 20 andares.

A UPT Norte abrange as RA's de Sobradinho – RA V, Sobradinho II – RAXXVI e Planaltina RA VI. O início da ocupação territorial do DF se deu ainda no século XIX com a fundação da cidade de Planaltina em 1892, período em que a Missão Cruls delimitou o quadrilátero do DF. Entretanto, a cidade só apresentou um incremento populacional anos mais tarde com a inauguração de Brasília, onde começaram a

surgir novas áreas habitacionais como, por exemplo, a cidade mística Vale do Amanhecer. Tal incremento se intensificou ainda mais a partir da década de 1980, fazendo surgir mais cinco setores oriundos de ocupações irregulares.

Já Sobradinho, que surgiu junto com a capital com o intuito de, além de abrigar a população que participava da sua implantação, seria também um núcleo para o desenvolvimento e ampliação da produção agrícola, dado ao alto grau de fertilidade do solo. A ocupação das cidades que compõem a RA de Sobradinho se deu de forma ordenada onde as residências foram construídas em conjunto pelos órgãos Novacap, SHIS, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e outros órgãos federais. A partir da década de 1980, o Setor de Expansão Econômica de Sobradinho foi implantado para viabilizar a construção de estabelecimentos industriais. Na década seguinte foi percebido um novo padrão de ocupação com o surgimento de condomínios horizontais ao longo das principais vias de acesso da cidade que continua a se expandir até os dias atuais.

Em 1961 teve início a ocupação da Fercal, com a instalação da mineradora Fercal, que atraiu uma ocupação urbana de forma progressiva, formando 14 comunidades ao longo da DF 150, que só se consolidaram na Região Administrativa Fercal 40 anos mais tarde. Além disso, a região abriga atualmente mais duas fábricas de cimento, usinas de asfalto e outras mineradoras, tornando-se a região que mais gera impostos para o DF.

A UPT Oeste abrange as RA's situadas ao longo da área mais populosa do território: Taguatinga – RA III, Ceilândia – RA IX, Samambaia – RA XII, Brazlândia – RA IV. Já no início do século XX foi decretada a criação do Distrito de Brazlândia, em 1932. A cidade até 1960 possuía em torno de mil habitantes que passou a crescer de forma mais acelerada na década seguinte. Em 1992, houve então a criação do Parque Ecológico Veredinha visando a preservação da Área de Preservação Permanente - APP do Córrego em razão da crescente ocupação urbana às margens do Lago Descoberto, que hoje é o reservatório de água que abastece mais de 60% da população do DF. Além disso, a economia da região é agrária, com a produção de hortifrutigranjeiros e considerada como uma referência no Centro-Oeste na produção de morango.

Visando conter a saturação populacional no Plano Piloto, foi elaborado um projeto urbanístico em caráter de urgência, que foi formulado simultaneamente à sua

implantação, para a construção de Taguatinga que foi inaugurada em 1958. Para lá foram transferidos os operários, bem como os moradores de ocupações surgidas pelo crescente processo migratório tais como Vila Amauri, IAPI, Vila Mercedes, Vila Esperança, Vila Tenório, Urubu e Querosene. A cidade já contava com escolas, hospitais e comércio com a chegada dos primeiros moradores após seis meses do início das obras.

Em 1971, surgiu a Ceilândia que foi um projeto urbanístico em atendimento à Campanha de Erradicação de Invasões – CEI que visava realocar a população oriunda de áreas irregulares com a transferência de um contingente de aproximadamente 82.000 pessoas de uma só vez. Ao longo das décadas seguintes houve uma expansão progressiva na ocupação de novos setores habitacionais projetados pelo Governo e um incremento populacional cada vez mais intenso. Isso levou a uma saturação e ao início das ocupações irregulares, tornando Ceilândia a cidade mais populosa do DF na atualidade. Está localizado na Ceilândia o Setor Habitacional Sol Nascente, uma ocupação irregular surgida na década de 1990, considerada a segunda “favela” mais populosa do Brasil, em razão das precárias condições de infraestrutura de água, saneamento, pavimentação, equipamentos públicos, etc, perdendo apenas para a Rocinha no Rio de Janeiro. Recentemente, a Câmara Legislativa do DF aprovou a indicação do setor como a 32ª Região Administrativa do DF, que seguiu para sanção do Governador.

Prevista no PEOT de 1978, como parte de uma estratégia de ocupação territorial que favorecesse a articulação dos núcleos urbanos existentes com a priorização da expansão urbana no vetor sudoeste a cidade de Samambaia foi implantada em área rural de Taguatinga, cujo projeto urbanístico foi aprovado em 1981. Porém, a ocupação se deu a partir de 1989 com a transferência de famílias de baixa renda das áreas de Boca da Mata, “Ceub”, Lixão, Vila Parafuso, Asa Branca, “CEB”, Areal e de inquilinos de fundos de lotes. Foram distribuídos lotes no sistema de concessão de uso na época com baixa infraestrutura e ainda hoje a área é considerada como não consolidada.

A UPT Sul envolve as RA's situadas ao longo de outro importante vetor de crescimento: Recanto das Emas – RA XV, Gama – RA II, Santa Maria – RA XIII e Riacho Fundo II – RA XXI. O Gama, surgiu em 1960 e foi considerado um núcleo urbano projetado sob o modelo de ocupação polinucleada para a transferência de

trabalhadores, cujos primeiros moradores eram oriundos da construção da Barragem do Paranoá e das Vilas Amaury, IAPI e Planalto. O Recanto das Emas se consolidou após a desapropriação de chácaras arrendadas pela Fundação Zoobotânica que viabilizou a distribuição de mais de 15 mil lotes com a previsão de alojar em média 86 mil pessoas. Alguns anos depois o Parque Ecológico e Vivencial do Recanto das Emas foi criado para proteção da cabeceira do córrego Monjolo e posteriormente o Parque Urbano. O Riacho Fundo II foi ocupado a partir de 1995 na área à beira da rodovia DF-001 EPCT. E Santa Maria que possui núcleo rural e urbano, bem como abriga áreas militares. Ali também está localizado Polo Industrial JK que possui 25 indústrias de grande porte com a geração direta de 3 mil empregos, além de movimentar atividades comerciais com média de 258 empresas. O Polo JK gerou em 2015 um impacto econômico de aproximadamente 2% do PIB do DF e de 20% do PIB de Santa Maria.

Por fim, a UPT Leste articula RA's que sofrem pressão para o parcelamento irregular do solo, englobando: Paranoá – RA VII, São Sebastião – RA XIV, Jardim Botânico – RA XXVII e Itapuã – XXVIII. O Paranoá que se tratava, na década de 1960, de um acampamento para abrigar cerca de 3 mil moradores em barracos que ocupavam o lado norte da Barragem, sendo a maioria deles operários que permaneceram no local para concluir a obra da Usina Hidrelétrica do Paranoá. Anos mais tarde o GDF decretou a fixação da “Vila Paranoá. Porém, o EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental indicou problemas relacionados a fatores geomorfológicos que dificultariam a execução de redes de esgotamento sanitário e drenagem pluvial, desaconselhando então a ocupação urbana. A realocação foi feita para área com solo mais adequado, fazendo com que o GDF, no âmbito do Programa de Assentamento Habitacional do DF permitisse a distribuição de lotes pelo sistema de Concessão de Uso. O Parque Ecológico Vivencial do Paranoá foi criado em 1997, ocupando uma área de reserva verde de 42 hectares sobre o antigo acampamento Paranoá.

Já na década de 1980, seguindo a tendência de parcelamentos informais por população de renda média-alta surgiu também o Setor Habitacional Jardim Botânico que de forma dispersa foi incorporando condomínios fechados ocupando uma zona com restrições ambientais na APA do São Bartolomeu. A partir de 1995 o GDF envidou esforços para que as áreas fossem agrupadas de modo a configurar setores

habitacionais, atendendo a critérios técnicos urbanísticos, ambientais e legais. Além disso, buscou implantar uma infraestrutura urbana e de equipamentos públicos, bem como, sua integração à malha urbana já existente.

O São Sebastião, apesar de ter tido sua ocupação iniciada na década de 1980 com a oferta de terras informais com preço baixo que contribuiu para o seu crescimento acelerado, teve algumas ocupações espontâneas consolidadas apenas anos mais tarde. Entretanto, com a criação da RA São Sebastião em 1993, o GDF deu início ao processo de regularização fundiária com a elaboração de projetos de parcelamento do solo urbano. Em razão da existência de inúmeras ações demarcatórias de terras na Justiça, interpostas por herdeiros das antigas fazendas, a cidade possui apenas o registro cartorial parcial. Em 2009, o Setor Habitacional Mangueiral, foi implantado como parte integrante da RA por meio de programa habitacional do GDF.

O Itapoã teve suas primeiras ocupações em 1997 que se intensificou a partir de 2001 em decorrência da chegada de famílias de outros estados e do Paranoá, principalmente em razão da expectativa gerada pelo processo de regularização que se deu de forma complexa, pois existem ali terras pertencentes à União, terras desapropriadas e terras não desapropriadas. Neste sentido, o PDOT 2009 propôs a criação do Setor Habitacional Itapoã, abrangendo a Área de Regularização de Interesse Social – ARIS, que incorpora as ocupações de baixa renda, e a Área de Interesse Específico – ARINE, na qual estão inseridas as de média renda.

Entretanto, além das 31 regiões administrativas, o território abrange também mais nove municípios próximos do DF, pertencentes ao estado de Goiás, a saber: Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Valparaíso de Goiás e Santo Antônio do Descoberto.

Na realidade, o que se assistiu foi uma reversão de seu caráter, potencialmente positivo em negativo porque: o plano original desconsiderou a dinâmica regional que a implantação da cidade geraria, a propriedade da terra foi utilizada como instrumento seletivo e não distributivo, e as instâncias decisórias apareceram como uma limitação à autonomia política (FERREIRA; STEINBERGER, 2005, p. 79).

5.2 Perdedores com as Mudanças

Aqui serão abordados os principais aspectos levantados no Relatório do TCDF (2017) com o objetivo de identificar quem são os perdedores e os vencedores com as mudanças ocorridas no uso do solo do DF e que evidenciam um comportamento

rent seeking. A auditoria operacional foi realizada em 2016 no âmbito da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH, da Agência de Desenvolvimento do DF – Terracap e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB.

A primeira questão levantada pelo Relatório é quanto à participação popular na elaboração do Plano Diretor que foi uma das características mais marcantes trazidas pelo Estatuto da Cidade. Entretanto, na revisão do PDOT-DF 2009 foi verificado o não cumprimento do imperativo legal para a divulgação prévia de no mínimo 30 dias em pelo menos três jornais de grande circulação para as audiências públicas previstas.

Apesar de ter havido uma participação popular considerada razoável, o Relatório corretamente destaca que o atendimento desse requisito certamente possibilitaria uma participação mais efetiva na elaboração do PDOT, além de uma maior transparência e acolhimento de sugestões pertinentes ao planejamento territorial. Conforme destacaram Field e Field (2014), o desenho de políticas públicas pode ter seus resultados afetados por caprichos políticos na tentativa de acumular e exercer influência ou mesmo teatralidade política, cujos resultados descaracterizam da política pública seu papel de informar e promover o bem estar social.

O atraso na revisão do plano diretor do DF é um fato recorrente, pois este deve ocorrer a cada 10 anos, tendo sido ressaltado no Relatório inclusive um atraso no início do desenvolvimento de estudos para a criação de novas áreas que atendam ao déficit habitacional já existente no DF e que deve pautar a revisão da versão do PDOT prevista para ser aprovada ainda em 2019. Tal atraso reforça a situação de ocupação irregular e a pressão dos novos setores pela regularização dessas áreas, em detrimento do melhor interesse da população, e em desconformidade com condições ambientais, econômicas e sociais de cada local.

Torna-se cada dia maior o risco de que o novo Plano Diretor não seja aprovado na data legalmente estabelecida, como ocorreu com o PDOT/2009, causando prejuízo ao ordenamento territorial do DF (TCDF, 2017). Outro importante apontamento do Relatório é que a maior parte dos instrumentos necessários para dar suporte à revisão do PDOT não estava aprovada até a finalização do Relatório do TCDF que ressaltou a necessidade de aprovação da LUOS e do PPCUB, bem

como do ZEE (aprovado em janeiro de 2019) e dos demais instrumentos visando ao correto ordenamento territorial do DF.

De acordo com Cuadrado e Roura (2010) os atrasos gerados pela aplicação das leis, bem como nos efeitos delas esperados podem estar diretamente relacionados à complexidade do processo de tomada de decisões em política econômica no qual há intervenção de diversas pessoas e instituições.

Quanto ao parcelamento do solo urbano e rural em APMs, o PDOT prevê a proibição, mas ao mesmo tempo, excetua a inclusão de áreas de regularização sem estudos prévios de viabilidade suficientes. Como exemplo citou a expansão das áreas ao redor das RA's de Planaltina e Sobradinho, além da ocupação irregular de São Sebastião e dos condomínios da região da ESAF que ocorrem dentro da APA São Bartolomeu que não permite a implantação dessas ocupações urbanas. Ainda assim, o PDOT aponta como solução a indicação de revisão do zoneamento ambiental da área em razão do grau de consolidação desses assentamentos. O mesmo acontece com a indicação de regularização de parcelamento que está localizado no interior da APA do Descoberto.

Durante a tramitação do PDOT na CLDF houve a indicação de alteração dos limites de Zonas Urbanas de Uso Controlados (I e II) nas proximidades das APM's São Bartolomeu e Taquari, além da redução das APM's Ribeirão do Gama e Currais. Tais alterações impactam em áreas de sensibilidade ambiental com os devidos estudos de impacto ambiental inconclusos, principalmente em áreas de proteção dos mananciais aumentando o grau de risco futuro no abastecimento de água do DF. A política de gestão territorial do DF tem sido a de sempre homologar ocupações desordenadas, causando imensurável prejuízo ambiental, social e urbanístico (TCDF, 2017).

Fischel (2015) enfatiza que é papel das instituições governamentais frear tais atividades descoordenadas que causam efeitos cumulativos produzem um ambiente urbano menos saudável e agradável para a população.

De acordo com o TCDF, o que ocorre na prática é a “flexibilização” da aplicação das normas ambientais e urbanísticas para legalizar situações de ocupações irregulares já consolidadas e cuja expectativa de regularização emerge da inclusão dessas áreas no PDOT. E neste caso, é o governo quem arca com o prejuízo decorrente da necessidade de regularização, bem como com os custos com

a mitigação do dano ambiental, convergindo com Zerbe (2002) quando a falha de mercado do setor imobiliário do DF justifica a intervenção governamental, deixando de avaliar os altos custos de transação que incorrem do estabelecimento dos direitos de propriedade do solo.

Além disso, há uma falta de coordenação entre os órgãos envolvidos no processo de regularização fundiária no DF que é um grande gargalo, pois há um excesso de atores envolvidos além da ausência de infraestrutura dos órgãos responsáveis. Ausência de um sistema integrada de controle dos processos de regularização, com dados confiáveis e atualizada – gerando informações conflitantes e dados pouco confiáveis, dificultando o acompanhamento e controle da regularização fundiária no DF (TCDF, 2017).

O Relatório apontou, por exemplo, que a quantidade de escrituras distribuídas até 2015 é inferior ao número informado pela CODHAB. Esta constatação se deu após uma pesquisa aleatória que indicou que dos cadastros informados pelo órgão, muitos deles se referiam a escrituras entregues em anos anteriores. Dados que não coincidem com a informação encaminhada pela SEGETH (14.778 unidades habitacionais), número bem distante do informado pela CODHAB (73.273 unidades habitacionais).

O Relatório destacou ainda que há uma falha na divulgação dos programas de regularização de interesse social, resultando na baixa adesão a esses programas.

A CODHAB alega que o resultado aquém do esperado se deve, principalmente, ao baixo comparecimento de beneficiários aos Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis, em razão de três motivos principais: dificuldade de contato dos cartórios com os beneficiários, a fim de solicitar seu comparecimento para registro da escritura, devido ao alto índice de alienação dos lotes de interesse social pelos próprios beneficiários; valor das taxas de lavratura e registro das escrituras públicas de doação, que desestimula o comparecimento do beneficiário; e a não renovação do convênio CODHAB/ANOREG tendo em conta o descumprimento dos cartórios ao disposto no Provimento nº 44 do CNJ140, que estabelece a gratuidade do valor de registro das escrituras públicas de doação, nos termos dos seus arts. 30 e 31 (TCDF, 2017, p. 81).

Houve o apontamento de que há pouca efetividade das políticas habitacionais, especificamente no caso de regularização de ARIS¹¹ resultando no aumento do déficit habitacional. De acordo com o Relatório é evidente a deficiência do acompanhamento/monitoramento da ocupação do solo no DF.

¹¹ARIS tem como objetivo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, portanto, além da mitigação de danos, possui também uma finalidade social

Os processos de regularização, em grande parte, ainda se encontram em andamento e tramitam há mais de 15 anos, alguns contabilizando até 31 anos. O percentual de processos da SEGETH finalizados é de 2,8% com registro do projeto urbanístico em cartório. Conforme consta no PDOT 2009, das 36 ARIS previstas, apenas 5 (13,9%) obtiveram sucesso, apesar das áreas definidas como ARIS possuíam procedimentos mais simplificados. Entretanto, do total de 44 (quarenta e quatro) ARINES estabelecidas pelo PDOT, 27 (vinte e sete) se localizam em terras da Terracap ou de propriedade em comum, das quais 15 (quinze) já possuem estudos e projetos concluídos, aguardando análise de acordo com a Agência de Desenvolvimento do DF.

O Relatório destacou também que, em 2016, dos 1.835 lotes alienados pela Terracap apenas 180 deles destinavam-se para fins habitacionais, e ressaltou ser um fato preocupante diante do déficit habitacional do DF que naquele ano ultrapassava 120 mil moradias. Do mesmo modo, são insuficientes as ações preventivas adotadas pelo Poder Público, a exemplo da limitada oferta de terrenos em áreas regulares, que não atende à demanda, e da falta de incentivo à compra desses lotes (TCDF, 2017). Portanto, conforme recomendação do TCDF cabe à Terracap, enquanto Agência de Desenvolvimento, investigar os motivos desse baixo índice de alienação. Mas de acordo com Vicente, Calmon e Araújo (2017, p. 150):

O que se verifica é que o próprio governo local, apesar de ter o monopólio do estoque de terras, opta por ofertar via Terracap terrenos urbanos regulares com preços elevados, auferindo recursos que são usados para finalidades governamentais diversas, nem sempre atendendo a preocupações sociais.

Também mereceu destaque a ineficiência das ações de repressão às ocupações irregulares realizadas ao longo das últimas gestões em número insuficiente em razão do baixo contingente de fiscais, desproporcionalmente às áreas de terras públicas a serem fiscalizadas. Além disso, a falta de apoio de órgão auxiliares nas operações de desocupação, trazendo como resultado o cancelamento de operações programadas e o dispêndio de recursos sem nenhum resultado. Entretanto, o TCDF destacou que a AGEFIS, diante das recomendações realizadas por meio de auditoria realizada no órgão adotou providências que resultaram em significativa melhora na atuação do órgão. Vale destacar a implantação do sistema de monitoramento de áreas sob risco de ocupação ilegal com a identificação de eventuais desmatamentos ou construções irregulares via satélite.

Outro problema apontado pelo Relatório é a comercialização de imóveis irregulares por meio de contratos de compra e venda ou cessões de direito registrado em cartórios do DF e entorno, em alguns casos, escrituras de terras de forma fraudulenta e não pela lavratura de escritura pública, deixando de gerar o recolhimento dos impostos de transmissão, resultando em perda de receita aos cofres distritais.

Em 2018, durante a votação da Medida Provisória (MP) 852/2018 que prevê a transferência de mais R\$7,4 bilhões em imóveis dos estados para a União aprovada na Câmara ocorreu o que os parlamentares conhecem como votação Jabuti. Trata-se da inclusão de emenda parlamentar que modifica um projeto de lei em discussão de forma a “distorcer” seu objetivo original. A referida MP tinha como proposta a redução de áreas da Floresta Nacional de Brasília (FLONA) e do Parque Nacional de Brasília (Água Mineral), mas foi retirada antes que fosse à votação pois a alteração do grau de proteção, a extinção ou a redução dos limites de parques nacionais e outras unidades de conservação, não podem ser realizadas por meio de medida provisória, portanto foi considerada inconstitucional. Ressalta-se que a FLONA é uma unidade de conservação que foi criada em 1999 e abrange uma área de cerrado de 9 mil hectares, onde estão nascentes que irrigam o Rio Descoberto, que abastece 70% da água do DF.

5.3 Vencedores com as Mudanças

De acordo com Vicente, Camon e Araújo (2017, p. 150) “Brasília possui uma das maiores áreas urbanas tombadas no mundo, mas, no DF, recurso abundante por excelência é a terra. Tem-se nesse local, o maior percentual de terras ociosas localizadas no perímetro urbano em todo o país”. Entretanto, para Ferreira e Steinberger (2005) a regularização fundiária é uma particularidade emblemática do modelo de gestão territorial construído no DF ao longo dos anos, destacando-se a instituição do monopólio estatal no qual a Terracap é a gestora.

A oferta de terra regular no DF é segregadora, em esquema que também respalda vultuosos lucros de empresários do mercado imobiliário (VICENTE; CALMON; ARAÚJO., 2017). A demanda por abertura de espaços nobres para moradia da classe média e para investimentos, não atendida pelo Estado, desencadeou a ocupação clandestina e ilegal de terras públicas e das não desapropriadas (FERREIRA; STEINBERGER, 2005).

O Relatório do TCDF (2017) demonstrou com imagens de satélite a construção de casas de alto padrão nas Arine's Dom Bosco I, Grande Colorado e Jardim Botânico, indicando que essas ocupações irregulares são em grande parte promovidas pela classe média que tem condições de adquirir imóveis por via regular e legal, pois os anúncios de venda de imóveis nessa região apresentam valores que variavam entre R\$ 1.300.000,00 e 5.000.000,00 em 2016. Nas imagens é possível observar que a área ocupada indiscriminadamente por essas construções está muito próxima à Orla do Lago Paranoá oferecendo grande risco de danos caracterizando crime ambiental.

Deduz-se que o Estado acaba beneficiando os ocupantes de áreas irregulares, notadamente os de maior poder aquisitivo que compram terrenos com valores muito abaixo de mercado e não pagam os impostos referentes à propriedade ou transferência (IPTU, TLP, ITBI), além do descumprimento de normas para a correta ocupação do solo. Também se beneficiam pelo fornecimento de toda sorte de serviços públicos regulares (água, energia elétrica, telefone, obras de saneamento e infraestrutura, etc...), e ainda “contam com o Poder Público para garantir a regularidade e posterior legalização da situação constituída ao arrepio da lei (TCDF, 2017, p.128)”. Portanto, o GDF sofre uma perda de receita em razão da demora em promover a regularização fundiária, bem como pela não cobrança de tributos e taxas oriundas desse processo.

A flexibilização dos instrumentos fundiários e de ordenamento do uso do solo exacerba a ocupação desordenada e a segregação socioespacial, [...] onde políticas urbanas, de âmbito local, tendem a privilegiar os interesses da classe média, da iniciativa privada, especialmente os ligados ao mercado imobiliário, em detrimento dos interesses públicos (FERREIRA; STEINBERGER, 2005, p. 81).

De acordo com o relatório do TCDF (2017), o processo de regularização fundiária apresentou problemas oriundos de inconsistência das informações entre os órgãos, principalmente a SEGETH e a CODHAB que não possuem bancos de dados confiáveis, talvez em razão das constantes mudanças de gestão desses órgãos. Um dos problemas apontados pelo TCDF, verificado por meio de uma pesquisa aleatória, foi uma falha de controle no momento da concessão de registro de escritura de imóvel a beneficiário que já possuía imóvel no DF, requisito que o impossibilitaria de ter sido contemplado no programa social.

O Relatório apontou que o GDF vem adotado medidas para a regularização de condomínios irregulares, notadamente aos referentes à Região de Vicente Pires e Setor Habitacional São Bartolomeu (Região do Jardim Botânico), localizados em ANINE's¹² ocupadas por moradores de renda média e que já se encontram em fase de regularização adiantada com as primeiras escrituras já tendo sido entregues. Não obstante, a previsão de que as áreas de interesse social devem ter prioridade na regularização fundiária.

Diante do envolvimento de tantos agentes públicos, com diversas instâncias de análise em cada um deles, foi constatado que os processos de regularização fundiária, tanto destinados a ARINES, como a ARIS, são extremamente burocráticos, lentos, e com “baixíssimo” índice de finalização, seja aqueles apresentados pelas empresas estatais (Terracap e CODHAB), seja os pleiteados por particulares [...] (TCDF, 2017, p. 99).

Entretanto, a SEGETH destacou um recente caso de sucesso quando da atuação de um grupo formado para atuar junto ao processo de regularização fundiária de Vicente Pires, que contava em sua composição com representantes de todos os órgãos envolvidos, subordinados à Vice-Governadoria do DF, de modo a garantir hierarquia para coordenação dos trabalhos, bem como permitindo que ocorresse avanços no processo de regularização da área.

Quanto à promoção de “grilagem de terra” no DF, apesar de a lei prever pena de até 5 anos de reclusão, a sensação de impunidade ou da brandura da pena faz com que o criminoso não se iniba da prática do ato diante do montante envolvido, que ultrapassa a cifra dos milhões. Além disso, utilizam a estrutura do estado para conferir “ares de legalidade” à ocupação irregular com o registro no IPTU e, diante desta documentação, procedendo à venda de terrenos. As ações desenvolvidas pela administração governamental, ao promover o reconhecimento indevido de direitos aos invasores (ex.: fornecimento de energia elétrica, água, rede de esgoto, e cobrança de IPTU), acaba por propiciar a perpetuação da prática da invasão (TCDF, 2017).

Uma prática comum é o registro de loteamentos, como citados os exemplos dos intitulados condomínios Privê Lago Norte II, Estancia Quintas Alvorada e Mini Chácara Lago Sul onde foram registrados, no cadastro de IPTU, mais de 3 mil lotes em nome dos próprios condomínios, localizados em área pertencente à Terracap e não contemplada no PDOT como área habitacional, não estando passível de

¹² ARINE é direcionada à população de média ou alta renda e sua regularização visa mitigar os danos provocados por uma ocupação que se deu de modo ilegal e não planejado.

regularização. O governo adotou uma prática de considerar como comprador de “boa fé” aqueles que adquirem o bem (lote, terreno, casa) nesta situação, atuando na punição apenas dos grileiros responsáveis pelos empreendimentos (TCDF, 2017).

A realização de inscrição pela Secretaria de Fazenda do DF de qualquer pessoa, física ou jurídica, no cadastro do IPTU, sem a devida apresentação de comprovantes de posse do imóvel, com a chancela do Estado reforça a continuidade de crimes de invasão e grilagem de terras públicas “uma vez que, em um eventual momento de venda, ao apresentar um “carnê” de IPTU do local a um incauto comprador, este tenderá a acreditar que, por possuir inscrição na receita distrital, o imóvel encontra-se em vias de regularização (TCDF, 2017)”.

O total de lançamentos referentes ao IPTU de imóveis irregulares representa pouco mais de 6% do total em valores arrecadados pela SEFAZ, além de representarem maior percentual de inadimplência em relação aos imóveis regularizados. Ainda assim, a arrecadação total em 2016 alcançou o montante de mais de 73 milhões com a arrecadação de IPTU de imóveis irregulares. Entretanto, em analogia à arrecadação de IPTU, o relatório apontou que para atender a todas as demandas de infraestrutura da RA Vicente Pires seriam necessários dez anos de arrecadação naquela região.

Destaca-se como mudanças trazidas pelo PDOT/2009 em relação ao PDOT/1997, entre outras: criação de doze novas áreas de desenvolvimento econômico; aumento de 23% na conversão de áreas rurais para urbanas em relação ao PDOT/1997; reconversão do Conplan à instância apenas consultiva; e flexibilização de regras para construção de empreendimentos em áreas de proteção de mananciais (VICENTE; CALMON; ARAÚJO., 2017, p. 148).

5.4 Contextualização e análise do comportamento *rent seeking* nas mudanças

A análise da teoria do comportamento *rent-seeking* buscou avaliar a relação entre os agentes envolvidos na formulação e aplicação das políticas de ordenamento territorial do DF, especificamente o Governo do Distrito Federal, os membros da Câmara Legislativa do DF - CLDF, os grupos de interesse e os cidadãos. Verificar também o papel das instituições e como suas ações podem ter contribuído para a disseminação do comportamento *rent seeking* acarretando perdas sociais.

No conflituoso jogo de forças dos agentes da urbanização brasileira, a gestão do território em Brasília teve o Estado como principal promotor. Gerou-se assim, uma ocupação calcada na desigual distribuição espacial de renda, estabelecendo-se as bases territoriais do futuro aglomerado urbano polinucleado. (FERREIRA; STEINBERGER, 2005, p. 72).

A junção de grupos de indivíduos em um ato coletivo de uma coalizão foi um dos conceitos dados por Hillman (2010) para o comportamento *rent seeking*. Esses grupos de indivíduos com interesses em comum tentarão influenciar o Governo para mudar leis e para conseguir outros benefícios públicos ou privados. Nesse contexto, Vicente, Calmon e Araújo (2017) identificaram cinco coalizões de defesa que atuaram no processo de ordenamento territorial do DF no período de 1991 a 2009 utilizando o modelo *Advocacy Coalition Framework* (Modelo das Coalizões de Defesa). Os autores analisaram causas e consequências das mudanças institucionais, quais foram os atores envolvidos, bem como a influência de suas crenças em políticas públicas. O quadro abaixo indica quais são essas coalizões e as prioridades defendidas por cada uma delas, além disso, indica a tendência em relação à defesa de leis mais ou menos rigorosas, bem com o grau de intervenção estatal desejado por cada uma delas.

Silva (2005) alertou que em busca de obter o máximo de renda possível, nesse caso a apropriação da terra por meio de invasão ou pela compra do terreno com preços muito inferiores aos valores de mercado, os agentes deixam de respeitar as regras da conduta econômica e social. A partir de 1991, no primeiro mandato do primeiro governador eleito, Joaquim Roriz, houve um aumento significativo de famílias em ocupações irregulares e a criação de novas regiões administrativas no DF (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017).

Quadro 5.1 – Síntese do sistema de crenças das coalizões de defesa ou grupos de interesse no processo de ordenamento territorial do DF entre 1991 e 2009

Coalizões ou grupos de interesse – frase representativa	Atores principais	Prioridades	Defesa de leis mais ou menos restritivas		Intervenção Estatal	
			(+)	(-)	(+)	(-)
Modernista "defendemos o tombamento do conjunto urbanístico do Plano Piloto de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade."	- Participantes do Iphan DF - A maior parte dos associados do IAB DF e do CREA DF - Profissionais e especialistas das áreas de arquitetura, urbanismo, paisagismo, e política urbana em geral - A liderança da UNESCO no Brasil - Raros Deputados	Defesa dos valores do tombamento	X		X	
Pró-Moradia "o Estado tem que estar presente, e a moradia digna é nosso direito."	- Codhab - Associação Pró-morar do Movimento Vida de Samambaia - União pela Moradia Popular - Coalizão de luta pela Moradia Popular - Articulação do Grito dos Excluídos do DF - União de Condomínios de Baixa Renda - Alguns Deputados	Defesa dos valores sociais		X	X	
Desenvolvimentista "o progresso é inevitável" ou "o espaço urbano deve ser regulado pelo mercado"	- Terracap - SINDUSCON DF - Ademi DF - Unica DF - Diversas Associações patronais - Proprietários de terras particulares - Alguns Deputados	Defesa dos valores de mercado e dos interesses imobiliários		X		X
Ambientalista "Defendemos o desenvolvimento sustentável" ou "enalteçemos a importância da natureza e seu legado"	- MMA - IBAMA - Instituto Chico Mendes - IBRAM - Semarh DF - Diversas Organizações Não-Governamentais - Raros Deputados Distritais - Pesquisadores associados a diversos grupos acadêmicos	Defesa dos valores ambientais	X		X	
Patrimonialista "se invadir regulariza" ou "terreno no DF vale ouro"	- Grileiros - Especuladores imobiliários - Alguns Deputados Distritais e Grupos Políticos que os apoiam	Defesa dos interesses econômicos particularistas		X		X

Fonte: Vicente; Calmon; Araújo (2017) com adaptações

O Programa de Assentamento do GDF iniciado nos anos 1990 viabilizou a criação de novas cidades visando à erradicação de ocupações irregulares do DF, tais como Recanto das Emas, Riacho Fundo, Santa Maria e São Sebastião. Parte relevante dos membros da Coalizão Pró-Moradia popular também teve suas demandas atendidas. As cooperativas de habitação popular ganharam força pelos projetos de assentamentos populares que foram acatados (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017).

Com o início da gestão do governador Cristovam Buarque, em 1995, as coalizões Ambientalista e Modernista ganharam força em defesa da preservação do meio ambiente e sustentabilidade e da redução das desigualdades sociais com a oferta de moradia digna. O uso da terra para compra de voto, largamente observado na gestão anterior, foi considerado inaceitável pelo novo governador que, além disso, enfatizou medidas de combate à ocupação irregular de terras, bem como de atividades de grileiros e como resultado não houve a criação de novas cidades satélite nesse período.

O Governador Joaquim Roriz exerceu novo mandato no período de 1999-2006. De acordo com Vicente, Calmon e Araújo. (2007, p.148) “Roriz e seus aliados no Legislativo aprovaram, nos seus dois mandatos (1999-2006), um volume de leis complementares sobre uso, parcelamento e ocupação do solo nunca visto antes, e elas desconfiguraram o PDOT1997.” Para Lambsdorff (2002) como o Estado é o detentor do monopólio da alocação de direitos de propriedade de determinadas leis e regulamentos, este pode resultar em um mercado onde alguns são tratados de forma preferencial. Além disso, Hillman (2010) ressalta que o caráter discricionário do governo pode influenciar na determinação dos benefícios oriundos das decisões que, quando ocorrem de forma assimétrica levanta questões sobre os determinantes do privilégio quanto ao tratamento desigual beneficiando uns em detrimento de outros.

A partir de 2006, iniciou-se a gestão do Governador Roberto Arruda, ao qual ficou o encargo de revisar o PDOT 2009. Fischel e Nelson (2015) afirmaram que a necessidade de revisão periódica dos planos diretores é um problema, pois estes estarão no centro de manobras políticas que durarão muito mais tempo até que as demandas políticas sejam solucionadas. Para Vicente, Calmon e Araújo (2017), as alterações ocorridas no PDOT naquele período, além de dar legitimidade às práticas

de ocupação irregular já ocorrida no processo de ordenamento territorial do DF, buscou atender a interesses especulativos fazendo com que a expansão urbana fosse empurrada para áreas ambientalmente frágeis, onde a função socioambiental da propriedade urbana ficou em segundo plano.

Em busca de espaço para moradia e investimentos em terra, a atuação especulativa dos agentes imobiliários locais se manifesta via oferta de loteamentos privados clandestinos que escapam de qualquer ação de planejamento. Estes se tornaram um traço marcante da expansão da cidade (FERREIRA; STEINBERGER, 2005, p. 75).

No âmbito da ação de inconstitucionalidade no PDOT 2009 pela Procuradoria-Geral de Justiça do DF – PGJDF, dentre os itens julgados está a proposta de criação do setor Setor Habitacional Catetinho que é de 2003 por iniciativa do então parlamentar Benício Tavares. Entretanto, o projeto, mesmo após diversas discussões foi considerado inviável, pois prejudicaria o abastecimento futuro de água de regiões próximas como do setor ParkWay. Além dessa, a região conhecida como “Ponte Alta” do Gama localizado entre a DF-180 (trecho a oeste, entre a Rodovia DF-190 e o Córrego Samambaia) também foi indicada como área de expansão urbana pelo PDOT, que já tem parte ocupada de forma irregular, cujos moradores já buscam negociar junto à Administração do Gama sua regularização desde 2015.

Surgiu dentro do PDOT (2009, p. 89) a figura do urbanizador social que “consiste no desenvolvimento de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada com vistas à produção de habitação de interesse social em áreas identificadas pelo Poder Executivo como aptas a receber habitação”. Entretanto, de acordo com a PGJDF trata-se de inclusão de matéria sem qualquer pertinência temática com o projeto, devendo constar em lei específica.

Ainda de acordo com Vicente, Calmon e Araújo (2017), as mudanças institucionais que ocorreram nessa fase se deram em razão da atuação das coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista que defendiam crenças a favor de leis menos restritivas. Dado ao caráter de distribuição ou redistribuição de renda do comportamento *rent seeking*, algumas empresas privadas tentarão influenciar decisões que as beneficiem. Portanto é válido ressaltar que o então Vice-Governador Paulo Otávio e sócio de Arruda, que atua no mercado imobiliário desde 1975 e é proprietário da Paulo Octavio Investimentos Imobiliários Ltda. que é um dos maiores conglomerados empresariais de Brasília.

Além disso, a gestão do governador Arruda foi interrompida em razão de denúncias de corrupção após a divulgação de imagens em que distribuía envelopes de dinheiro a políticos, empresários e servidores públicos. O Superior Tribunal de Justiça - STJ pediu sua prisão baseada na tentativa de suborno ao jornalista Edmilson Edson dos Santos, conhecido como Sombra que era uma testemunha do suposto esquema de corrupção no GDF, que ficou conhecido como mensalão do DEM (Partido Democratas).

Dejardin (2011, p. 03) afirma que “Cada um tenta apoiar seus próprios interesses em um esforço para aumentar sua participação na riqueza nacional por meio de transferências adicionais”. De acordo com Ferreira e Steinberger (2005) desde o início da construção de Brasília já havia empresas imobiliárias locais que em aliança com o Estado exerciam pressão contra o monopólio da terra.

O entendimento do TDDFJ (2017) reforça ainda mais o posicionamento de Fischel e Nelson (2015) quanto às dificuldades apresentadas para a revisão do plano diretor. No entendimento do TCDF o planejamento territorial do DF não vem sendo conduzido de forma adequada, uma vez que foram identificadas falhas na elaboração do atual PDOT, bem como o atraso no início dos trabalhos para a elaboração de sua revisão, o que pode vir a resultar em atraso na sua publicação em 2019.

As ações estatais que acabam por estimular e até mesmo respaldar a ocupação de forma irregular de terras são a cobrança de IPTU e a instalações de serviços públicos em áreas. Nesta situação, o Governo, por meio da arrecadação do imposto se apropria de uma renda que não será, pelo menos de imediato, convertida em benefícios para aquele contribuinte. Portanto, pode ser considerada uma transferência de renda.

Com o tombamento e também, a concentração da quase totalidade das terras nas mãos do governo local, o mercado imobiliário firmou uma imagem de falsa escassez, que é usado para justificar preços elevadíssimos para os terrenos urbanos (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017).

Fora do território do DF, nos municípios vizinhos que fazem parte do aglomerado urbano, onde inexitem normas de controle do uso e ocupação, ou elas são menos rígidas, a população pobre também vem sendo atendida pelos loteadores, que acabam por viabilizar a construção de moradias informais e precárias. Assim, ela não depende mais do Estado para resolver seu problema de moradia (FERREIRA; STEINBERGER, 2005, p. 75).

De acordo com Vicente, Calmon e Araújo (2017, p. 150), durante o período compreendido entre 1991 a 2009, no qual abrangeu sua análise “no âmbito do subsistema da política de ordenamento territorial urbano no DF, os grupos dominantes foram às coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista, que tiveram acesso ao poder formal”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ordenamento territorial do Distrito Federal têm sofrido fortemente a influência do comportamento *rent seeking* dos seus agentes econômicos – governo, instituições e cidadãos – desde a concepção de Brasília como a nova capital do país na década de 1960. Na gestão do território do DF o comportamento *rent seeking* pode ser explicado pela busca de renda ou de transferência de renda pelo processo de desregulamentação, ou seja, pelo não cumprimento da regulamentação do uso do solo. Nesse processo, há uma perda social, pois poucos ganham com a ocupação irregular de terras públicas e particulares, bem como pelos procedimentos irregulares das instituições responsáveis pela gestão do solo e, muitos perdem em razão dos altos custos incorridos de tais procedimentos, principalmente o Governo que arca com os custos de regularização de novos setores *à posteriori*. Dentre os conceitos que explicam o comportamento *rent seeking* ou de “caça de renda” no ordenamento territorial do DF estão o monopólio, a atuação os grupos de interesses (lobby), a corrupção, o roubo, o suborno, a busca por compensação judicial abusiva e as instituições extrativas. (TULLOCK, 1967; LAMBSDORFF, 2002; SILVA, 2005; HILLMAN, 2010; DEJARDIN, 2011; HOLCOMBE, 2019; ACEMOGLU; ROBINSON, 2019).

O conceito de comportamento *rent seeking* aqui buscou explicar a relação entre esses agentes durante o processo de formulação e aplicação de políticas em gestão territorial por meio dos instrumentos de planejamento de uso do solo tais como os planos diretores, o zoneamento ecológico-econômico e demais legislações afetas como a lei orçamentária anual - LOA e o planejamento plurianual - PPA. De acordo com Podogozinki e Sass (1990), o *rent seeking* é um dos efeitos sobre os agentes econômicos oriundos do zoneamento, instrumento econômico de comando e controle que busca regular o comportamento dos agentes econômicos no uso do solo, o qual deveria subsidiar a revisão do plano diretor de ordenamento territorial no DF, mas que só foi aprovado em janeiro deste ano.

O GDF, enquanto detentor do estoque de terras do DF exerce o monopólio por meio da Terracap que é a maior companhia imobiliária do Brasil que também tem a função de Agência de Desenvolvimento do DF. Entretanto, na prática oferta uma quantidade de terrenos muito pequena diante do déficit habitacional existente e como consequência, o preço da terra é elevado e os recursos arrecadados com a

venda de imóveis não são necessariamente destinados à resolução de questões sociais, mas para finalidades governamentais, o que confere determinados privilégios aos ocupantes dos cargos de gestão.

A identificação dos grupos de interesse que atuaram no DF no período de 1991-2009 por Vicente, Calmon e Araújo (2017), mostrou que dos cinco grupos, apenas as coalizões modernistas e ambientalistas defenderam leis mais restritivas e uma maior intervenção estatal. A coalizão pró-moradia, apesar de defender uma maior intervenção estatal, também se mostrou favorável a leis menos restritivas para ocupação do solo. Entretanto, as coalizões desenvolvimentista e patrimonialista buscaram uma maior desregulamentação das leis de uso do solo e uma menor intervenção estatal.

Durante o período analisado exerceram maior influência a coalizão pró-moradia nos períodos das duas gestões intercaladas do Governador Roriz com o afrouxamento das leis de uso do solo, o que impactou em maior aumento de parcelamentos irregulares, configurando o uso da terra como moeda de troca por votos.

Já no período da gestão do governador Arruda prevaleceu a influência dos grupos patrimonialista e desenvolvimentista, no qual também houve a sequência da tendência de ocupação irregular, com destaque para a atuação de pessoas de renda alta ocupando áreas nobres e de proteção ambiental. Houve também a atuação da indústria da construção civil com forte influência de seus representantes sindicais e patronais como, por exemplo, o Sindicato da Indústria da Construção Civil do DF – SINDUSCON-DF e a Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do DF – Ademi-DF por meio da atividade de *lobby* junto aos legisladores. Essa atuação fez com que a cidade de Águas Claras em 2007 se tornasse o maior canteiro de obras da América Latina. Entretanto, a gestão do governador Arruda foi interrompida em 2009 marcada por denúncias de corrupção e desvio de recursos públicos e em 2010 teve seu mandato de governador do DF cassado.

De maneira geral, houve no DF a prevalência da ocupação irregular pela apropriação por pessoas de todos os níveis de renda de terras da União, do GDF e de particulares com a posterior regularização das áreas e a necessidade de atuação do governo para proporcionar infraestrutura e condições básicas para as populações

ali residentes. A indefinição dos direitos de propriedade da terra no DF devido ao atraso no processo de desapropriação apontado por Ferreira e Steinberger (2005) geraram complexos processos judiciais nos anos 1990 em razão da falta de recursos públicos para compensar os proprietários de terras a exemplo do que ocorreu na cidade de São Sebastião, cujo registro cartorial de posse é apenas parcial em razão das disputas judiciais de herdeiros das antigas fazendas.

Por fim, a falta de fiscalização e monitoramento pelas instituições que atuam na gestão territorial que muitas vezes acabam por incentivar a prática de ocupação irregular a exemplo do registro do IPTU pela Secretaria de Fazenda do DF, a instalação de serviços de luz e água em terrenos irregulares que ocorre por demanda de qualquer indivíduo de posse da terra, dando aos grileiros a sensação de que não há punição para esse tipo de crime. A atuação dessas instituições visa à arrecadação ignorando a legislação, na qual o próprio governo considera ter agido de “boa fé” aqueles que adquirem terrenos irregulares. No entanto Acemoglu e Robinson (2019) afirmam as instituições econômicas ineficientes são escolhidas para solidificar o poder político das elites atuando por meio do comportamento *rent seeking* sob o disfarce de instituições extrativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. Rents and economic development: the perspective of Why Nations Fail. *Public Choice*. v. 181, n.1-2, p. 13–28, out.-dez. 2019

AGÊNCIA CÂMARA. Ministério diz que cidades fizeram plano diretor fictício. Brasília, Brasil. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/93137-ministerio-diz-que-cidades-fizeram-plano-diretor-ficticio/>>, Acesso em: 14 out. 2019, 15:00

AGÊNCIA CÂMARA. Prazo para votar plano diretor preocupa vereadores. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/83191-prazo-para-votar-plano-diretor-preocupa-veredores/>>, Acesso em: 14 out. 2019, 16:05

AGÊNCIA CÂMARA. Prefeito reclama de dificuldades para implantar plano. Brasília, Brasil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/93136-prefeito-reclama-de-dificuldades-para-implantar-plano/>, Acesso em: 14 out. 2019, 15:35

ALEXANDER, E. R. Land-property markets and planning: A special case. *Land Use Policy*. v.41, p. 533–540, nov. 2014

ALMEIDA, N. L. A. Zoneamento: do ideal ao real. Externalidades ambientais negativas da ocupação irregular do DF. A experiência do Setor Habitacional Vicente Pires. 2017. 79 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ANTUNES, P. B. Direito Ambiental. 5ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ltda. Rio de Janeiro, 2001.

ASADOORIAN, M. O. Is zoning a positive-sum game? *Studies in Economics and Finance*, v.19, n.1-2, p. 3-24, jan. 1998

BECKER, B. K. Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. 2005, Brasília. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, Ministério da Integração, 2005, p. 71-78.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), 41º, 2003, Juiz de Fora. Artigo..., Juiz de Fora, Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), 2003.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: Teoria da escolha Pública. In: BIDERMAN, C.; AVARTE, P. (Orgs.). Economia do setor público no Brasil. 1.ed. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2005. Cap.6, p.103-125.

BRANDÃO, C. A., COSTA, E. J. M., ALVES, M. A. S. Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. (Orgs.). Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes.1.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.195-224.

BRASIL. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2020. Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm>, Acesso em 02 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988. Cria o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96944.htm>, Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Estatuto da Cidade - Dispositivos Constitucionais: Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; Vetos Presidenciais Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979; Lei no 8.245, de 18 de outubro de 1991; Decreto no 5.790/2006. Brasília: Senado Federal, 2008

BRASIL. Lei 11.124, de 16 de julho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>, Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>, Acesso em 16 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 30 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 2005. 78 p.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar). Brasília, 2006. 252p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos, 2004. 160p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. O zoneamento ecológico-econômico na Amazônia Legal: trilhando o caminho do futuro. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Departamento de Zoneamento Territorial. Brasília: MMA, 2016. 101p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ordenamento Territorial. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biomas/mata-atl%C3%A2ntica_emdesenvolvimento/ordenamento-territorial>, Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Zoneamento Territorial. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial>>, Acesso em: 27 nov. 2019.

CASAGRANDE, A. E.; DE SOUZA, E. B. C. Do Planejamento ao Ordenamento Territorial: Estudo Da Região Costa Oeste Do Paraná. RA´EGA-O Espaço Geográfico em Análise, Curitiba, v.28, p.67-85, 2013

CHAVES, F. T. Planejamento virtual: O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) Na Amazônia enquanto instrumento de Política Ambiental e Territorial. 2000. 109 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. In: Classic papers in natural resource economics. London: Palgrave Macmillan, p. 87-137, 1960

COELHO, S. T. et al. Land and water: linkages to bioenergy. Global Energy Assessment-Toward a Sustainable Future, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA and the International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria., 2012.

CONGLETON, R. D. On the emergence of a classic work: a short history of the impact of Gordon Tullock's Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. Public Choice, v.181, n.1-2, p.5-12, abr. 2019.

CUADRADO ROURA, J. R. *et al.* Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos. Editorial Mcgraw-Hill Edición, v. 4, 2010.

DAS GRAÇAS VIEIRA, M.; DA SILVA, C. C. G. Plano Diretor como instrumento de planejamento participativo: um estudo na cidade de Caruaru/PE. Gestão e Sociedade, v. 5, n. 11, p. 176-191, 2011.

DE ROSA, M. Land Use and Land-Use Changes in Life Cycle Assessment: Green Modelling or Black Boxing? Ecological Economics, v.144, p.73-81, fev. 2018.

DEJARDIN, M. Entrepreneurship and Rent-Seeking Behavior. Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship. Cheltenham: Edward Elgar, p.17-23, jan. 2011.

DELATTRE, L. *et al.* Combining discourse analyses to enrich theory: The case of local land-use policies in South Eastern France. Ecological Economics, v.113, p.60-75, mar. 2015

DISTRITO FEDERAL. Decreto 4.049 de 10 de janeiro de 1978. Plano Estrutural de Organização Territorial do DF – PEOT (Volumes I e II).

DISTRITO FEDERAL. Lei 6.269 de 29 de janeiro de 2019. Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal - ZEE-DF em cumprimento ao art. 279 e ao art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/912a61dfc1134ffebb691aa3e864673e/Lei_6269_29_01_2019.html>, Acesso em 17 ago 2019.

DISTRITO FEDERAL. 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. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.html>, Acesso em 13 nov. 2019

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.602/2015, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <www.seplag.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/LEI-5602_2015-PPA-2016_2019-FINAL.pdf>, Acesso em 18 nov. 2019

FERRÃO, J. O Ordenamento do território como política pública. Lisboa: Fundação Calouste, 2011

FERREIRA, I. C. B; STEINBERGER, M. O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais. Brasília: Cadernos Metrópole, v. 14, n.2-2, p. 67-83, nov. 2005.

FGV CPDOC. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Disponível em: <<http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/comissao-mista-brasil-estados-unidos>>. Acesso em: 22 out. 2019

FIELD, B. C.; FIELD, M. K. Introdução à Economia do Meio Ambiente. 6ª edição. Tradução: Christiane de Brito Andrei; Revisão técnica: Ronaldo Serôa da Mota. Mc Graw Hill Education, 2014.

FISCHEL, M. Master Plan and Rent Seeking. Regulation, v. 38, n. 4, p. 2-3, 2015.

FISCHEL, W. A. A Property Rights Approach to Municipal Zoning. Land Economics, v.54, n.1, p.64-81, fev. 1978.

FISCHEL, W. A. Zoning Rules! The Economics of Land Use Regulation. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2015.

FONSECA, A. W. B.; SILVA, M. C. P. Planejamento, Gestão do Território, Políticas Públicas e seus Rebatimentos no Espaço Rural Brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 21, 2012, Uberlândia. Anais do XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária, Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2012.

FORTES, P. T. F. O. *et al.* Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal Parte 1: demarcação de imóveis. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13, 2007, Florianópolis. Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2007

GARCÍA-AYLLÓN VEINTIMILLA, S. *et al.* Urbanismo y Ordenación del Territorio: manual de teoría. Universidad Politécnica, Servicio de Documentación, 2014.

GEO BRASIL 2002: Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil. Brasília: Edições IBAMA, 2002

GOSH, B. N. From market failure to Government failure. A handbook of public sector economics. Malásia: Wisdom House, 2001.

HABERL, H. Competition for land: a sociometabolic perspective. Ecological Economics, v.119, p.424-431, nov. 2015

HABERL, H. *et al.* Finite land resources and competition. Rethinking global land use in an urban era, v. 14, p. 35-69, 2014.

HAESBAERT, R. Ordenamento Territorial. Instituto de Estudos Sócio-Ambientais. Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v. 26, n. 1, jan/jun. 2006

HANLEY, N.; SHOGREN, J. F.; WHITE, B. Environmental Economics in Theory and Practice. Oxford University Press, 2007.

HARBERGER, A. Monopoly and resources allocation. The American Economic Review, v.44, n.2, p. 77-87, mai. 1954

HILLMAN, A. Rent seeking. In: II Shughart, W. F.; Razzolini, L. (Orgs.). The Elgar Companion to Public Choice. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010

HILLS; R., SCHLEICHER, D. Can 'Planning' Deregulate Land Use? Regulation Cato Institute. Winter 2015-2016, Regulation p.2-3.

- HOLCOMBE, R. G. Transitional gains and rent extraction. *Public Choice*, v.181, p. 127-139, out. 2019.
- JOBIM, ARQUIVO Antonio Carlos. Instituto Antonio Carlos Jobim. Rio de Janeiro, Jardim Botânico, de, 2008.
- KOHLHEPP, G. Conflito de interesses no ordenamento territorial da Amazônia Brasileira. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.16, n.45, p.37-61, 2002.
- KRUEGER, A. O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, v.64, n.3, p. 291-303, jun. 1974
- KRUTILLA, K.; ALEXEEV, A. The Political Transaction Costs and Uncertainties of Establishing Environmental Rights. *Ecological Economics*, v.107, p.299–309, nov. 2014
- KULSUM, A. Getting to green: a sourcebook of pollution management policy tools for growth and competitiveness. Washington: The World Bank Group, 2012.
- LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o plano de metas (1956-1961). São Paulo: Perspectiva, 1997
- LAI, L. W. C.; CHAW, K. W. A reinterpretation of Coase's land monopoly model: locational specificity and the betterment potential of land as de jure and de facto property. *Progress in Planning*, v. 131, p. 1-15, 2019.
- LAMBSDORFF, J. G. Corruption and rent-seeking. *Public choice*, v. 113, n. 1-2, p. 97-125, 2002.
- LEMOS, M. B. Desenvolvimento econômico. In: DINIZ, C. C., & CROCCO, M. (Orgs.) *Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes*. Belo Horizonte: Livros editados pelo Cedeplar-UFMG [Books edited by Cedeplar-UFMG], 2006.
- LIBECAP, G. D. Addressing global environmental externalities: Transaction costs considerations. *Journal of Economic Literature*, v. 52, n. 2, p. 424-79, 2014.
- MANKIW, N. G. *Principles of Microeconomics*. Cengage Learning, 2015.
- MARKANDYA, A. Environmental implications of non-environmental policies. *Handbook of environmental economics*, v. 3, p. 1353-1401, 2005.
- MILLS, D. E. Is zoning a negative-sum game?. *Land Economics*, v. 65, n. 1, p. 1-12, 1989.
- MOR, M. As teorias e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C. C., & CROCCO, M. (Orgs.) *Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes*. Belo Horizonte: Livros editados pelo Cedeplar-UFMG [Books edited by Cedeplar-UFMG], 2006.
- MOR, M.; DE MELO, R. L. *Do Urbanismo à Política Urbana: Notas Sobre a Experiência Brasileira*. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 1981.
- MOURA, M. S.; FRAGA, N. C. Ordenamento Territorial Como perspectivas para estudo de pequenas cidades: O Caso De Lupionópolis PR. In: *Simpósio Paranaense de Estudos Climáticos*, 3, 2012; e *Semana da Geografia da UEL*, 28, 2012, Londrina. *Anais...*, Londrina, 2012

- MUELLER, C. C. Os economistas e as inter-relações entre o sistema econômico e o meio ambiente. NEPAMA, Departamento de Economia, UnB, 2012.
- MUNGER, M. C. Tullock and the welfare costs of corruption: there is a “political Coase Theorem”. *Public Choice*, v. 181, n. 1-2, p. 83-100, 2019.
- NELSON, R. H. Neighborhood collectives instead of central planners. *Regulation*, v. 38, n. 4, p. 3, 2015.
- NITSCH, M. A natureza sem voz. Avaliação crítica do ordenamento territorial na Amazônia pelo “Zoneamento Ecológico-Econômico” Comentário na Sessão “Experiências de Zoneamento nos Estados Amazônicos” no Seminário “Avaliação de Metodologia do ZEE para a Amazônia”, realizado em Manaus, de, v. 3, 2001
- NOGUEIRA, J. M. N. Ecological-economic zoning in Brazil – an analysis of its application to date and relevance as a strategic land-use planning tool. the Centre for Regional and Urban Studies (NEUR) and Centre for Research on Agricultural and Environmental Economics (NEPAMA) in the University of Brasilia; and the Centre for Environment and Human Settlements (CEHS) in the Edinburgh College of Art/Heriot-Watt University, Edinburgh, UK, 2015
- NOLTE, C. *et al.* Challenges in attributing avoided deforestation to policies and actors: Lessons from provincial forest zoning in the Argentine Dry Chaco. *Ecological Economics*, v. 150, p. 346-352, 2018.
- OLIVEIRA, C. W. A.; ELLERY JÚNIOR, R.; SANDI, D.. Migração e Diferenciais de Renda: Teoria e Evidências Empíricas. In: CARVALHO, A. X. Y. et al. *Ensaio de economia regional e urbana*. Brasília: IPEA, p.177-212, 2007.
- OLIVEIRA, F. J. G. Território e Economia: proposições analíticas. *Espaço e Economia*. *Revista brasileira de geografia econômica*, n. 5, 2014.
- OSTROM, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press, 1990.
- PDAD. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio 2018. Disponível em: < <http://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2018/>>, Acesso em 27 nov. 2019.
- PERES, R. B.; DE ALMEIDA CHIQUITO, E. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 2, p. 71, 2012.
- POGODZINSKI, J.M.; SASS, T.R., *The Economic Theory of Zoning*. *Land Economics*, v.66, n.3, p. 294-314, 1990
- POSNER, Richard A. The social costs of monopoly and regulation. *Journal of political Economy*, v. 83, n. 4, p. 807-827, 1975.
- RÜCKERT, A. A. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. 11, 2007.
- RÜCKERT, A. A. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul. *Revista de Geopolítica*, v. 1, n. 1, p. 17-32, 2010.
- SEDUH. Histórico do PDOT. Disponível em: < <http://www.seduh.df.gov.br/historico-do-pdot/>>, Acesso em 31 out. 2019

SHAHAB, S.; CLINCH, J. P.; O'NEILL, E. An analysis of the factors influencing transaction costs in transferable development rights programmes. *Ecological economics*, v. 156, p. 409-419, 2019.

SILVA, M. F. G. Corrupção e produção de bens públicos. Livro *Relações entre política e economia: Teoria da escolha Pública*. In: BIDERMAN, C.; AVARTE, P. (Orgs.). *Economia do setor público no Brasil*. Campus, p.126-135, 2005

STAVINS, R. N. *Environmental Economics and Policy Public*. Selected papers of Robert N. Stavins, 1988-1999. Edward Elgar Publishing, 2001.

STERNER, T. *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*. The World Bank and Swedish International Development, 2003.

STIGLITZ, J. E. *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton e Company, 2000

TERRACAP. Site Institucional. Disponível em: <<http://https://www.terracap.df.gov.br/index.php/conheca-a-terracap>>, Acesso em: 22 out. 2019.

TCDF. Relatório Operacional Processo nº 29.491/2015. Ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária. Brasília, 2017. Disponível em: <www.tc.df.gov.br/autenticidade>, Acesso em 19 dez 2019.

TOLLISON R. D. Rent Seeking. In: CONGLETON, R. D.; ROWLEY, C. K.; FRIEDRICH, S. (Orgs.). *The Encyclopedia of Public Choice*. Boston: Springer, 2004

TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Economic Inquiry*, v. 5, n. 3, p. 224-232, 1967.

UOL. Parlamentares reduzem três unidades de conservação em votação relâmpago. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2018/12/12/parlamentares-reduzem-tres-unidades-de-conservacao-em-votacao-relampago.htm>, Acesso em 18 nov. 2019.

VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. D. P.; ARAÚJO, S. M. V. G. Analisando mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal à luz do modelo das coalizões de defesa. *Organizações & Sociedade*, v. 24, n. 80, p. 135-156, 2017.

VILLELA, A. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI et al. (Orgs.) *Economia brasileira contemporânea [recurso eletrônico]: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

YANDLE, B. Public choice at the intersection of environmental law and economics. *European Journal of Law and Economics*, v. 8, n. 1, p. 5-27, 1999.

ZERBE, R. O. *Economic efficiency in law and economics*. Edward Elgar Publishing, 2002.