

Brasília

em debate

Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan - Ano 2016 - nº 14 - Outubro

Planejamento Territorial



Entrevista especial - Thiago de Andrade
Secretário de Gestão do Território e Habitação (Segeth)

codeplan

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL

Missão

Produzir e disseminar informações, estudos e análises sociais, econômicas, demográficas, cartográficas, urbanas, regionais e ambientais; analisar e avaliar políticas públicas para o Governo do Distrito Federal e sociedade.

Brasília em Debate - Ano 2016 - nº 14 - Outubro
1.Economia - Planejamento Territorial Distrito Federal (Brasil)
ISSN - 2316-820X

codeplan
COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL

Secretaria de
Planejamento,
Orçamento e Gestão



GOVERNO DE
BRASÍLIA

Brasília *em debate*

Edição nº 14

Carta ao leitor 5

Entrevista - Thiago de Andrade 7

Regularização fundiária e organização do território do Distrito Federal 13
Carlos Divino Vieira Rodrigues

Idecon 20
Sandra Andrade

Fiscalização das ocupações irregulares do território 22
Bruna Pinheiro

O círculo vicioso da informalidade 28
Sérgio Ulisses Jatobá

Regras urbanísticas de ordenamento do solo interferem na sustentabilidade ambiental urbana? 29
Maria do Carmo de Lima Bezerra

ZEE-DF e Planejamento Territorial 35
Alexandre Brandão

Zoneamento Ecológico Econômico inova gestão territorial do Distrito Federal 36
James Allen

ZEE pode reduzir tempo de licenciamento e qualidade ambiental 41
Maria Sílvia Rossi

IPCA 42
Jusçanio Souza

Moradia, trabalho e mobilidade na região integrada de desenvolvimento do DF 43
Vicente Correia Lima Neto



Foto: Tominho Leite
Capa *Planejamento Territorial*



Foto: Renao Araújo (4Br)
Território *Regularização fundiária*



Foto: Valter Campanato (4Br)
Meio ambiente *Degradação da vegetação*



Foto: Nevinho (Wikimedia Commons) - EBE-Rodrigues
ZEE/DF *Preservação de mananciais*

Brasília em Debate

Outubro - Ano 2016 - Nº 14

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Rodrigo Rollemberg - Governador
Renato Santana - Vice-Governador

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DO DISTRITO FEDERAL - SEPLAG

Leany Barreiro de Sousa Lemos - Secretária

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DF CODEPLAN

Lucio Remuzat Rennó Júnior - Presidente

DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Antônio Fúcio de Mendonça Neto - Diretor

DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICAS

Bruno de Oliveira Cruz - Diretor

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS

Ana Maria Nogales

DIRETORIA DE ESTUDOS URBANOS E AMBIENTAIS

Aldo Paviani - Diretor

CONSELHO EDITORIAL

Leany Lemos
Lucio Rennó
Aldo Paviani
Antônio Fúcio
Bruno Cruz
Alexandre Brandão
Jusçanio Souza
Sérgio Jatobá
Ana Maria Nogales
Maurício Bugarin
Roberto Piscitelli

Assessoria de Comunicação Social

Organização e revisão de periódico

Valda Maria de Queiroz

Revisor de periódico

Sérgio Jatobá

Editoração eletrônica e arte final

Mauro Moncao

Foto capa

Rachel Giacomoni Osório
Acervo / Câmara dos Deputados

Apoio

Nilva Rios, Eliane Menezes, Ester Santos Cabral
Maurício Suda, Laerte Gouveia e Cleusa Rocha

Agradecimentos

Às equipes de contratos e licitação

Observação:

* Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores

* Permitida a reprodução total ou parcial desde que citada a fonte

Periodicidade: quadrimestral

Tiragem impressa: 1 mil exemplares; policromia: 52 páginas

Versão online: www.codeplan.df.gov.br

Companhia de Planejamento do Distrito Federal

Codeplan

SAM - Bloco H - Setores Complementares

CEP: 70.620-080 - Brasília-DF

Tel.: (0xx61) 3342-1021/1152

www.codeplan.df.gov.br

codeplan@codeplan.df.gov.br

“Os dois arquitetos não pensaram em construir beleza, seria fácil; eles ergueram o espanto deles, e deixaram o espanto inexplicado”, escreveu Clarice Lispector quando esteve em Brasília em 1974.

Com beleza e mazelas, hoje, Brasília avança no processo de consolidação, ao tempo em que refrata e reflete a realidade brasileira. E a Codeplan, Companhia de planejamento se engaja para compreender essa realidade, oferecendo ao leitor da 14ª edição da *Brasília em Debate* um painel sobre o *Planejamento Territorial* em suas diferentes e múltiplas faces e nuances.

A entrevista do secretário de Gestão Territorial e Habitação, Thiago de Andrade, aborda a política urbana ante aos problemas decorrentes do ordenamento territorial, enfatizando uma questão fundamental: o “direito à cidade, para todos”. Apresenta em pormenores os projetos da sua pasta e ressalta ainda a importância do PDOT.

O artigo “Regularização fundiária e organização do território do Distrito Federal” de autoria de Carlos Divino Vieira Rodrigues propõe avançar em uma reflexão sob três perspectivas: a do político, a do urbanista e do administrador público local, acrescido do ponto de vista histórico e da vasta legislação pertinente ao tema.

Bruna Pinheiro, ao tratar da “Fiscalização das ocupações irregulares do território” argumenta que “o avanço das ocupações irregulares no DF deveu-se à deficiência da ação do estado na promoção de medidas de gestão efetivas do espaço, com a inexistência de uma política habitacional ampla e inclusiva e de fiscalização eficaz”.

A professora Maria do Carmo de Lima Bezerra neste ensaio, “Regras urbanísticas de ordenamento do solo interferem na sustentabilidade ambiental urbana”, discute a relação entre políticas públicas urbanas e suas consequências no território e advoga que as próprias regras podem ter impactos ambientais negativos.

A reportagem de James Allen, “Zoneamento Ecológico inova gestão territorial do Distrito Federal” trata da articulação de dados ambientais e socioeconômicos na escala cartográfica 1:10.000, permitindo a abordagem dos riscos ecológicos da ocupação territorial. Informa que o projeto oferece os meios para a redução das desigualdades sociais.

“Moradia, trabalho e mobilidade na região integrada de desenvolvimento do DF” texto de Vicente Correia Lima Neto apresenta estudo que busca analisar o comportamento dos trabalhadores no que diz respeito à forma de deslocamento no espaço urbano e a localização dos seus domicílios.

Nesta edição entraram três pontos de vista para complementar os artigos e a reportagem acima citada. “O Círculo virtuoso da informalidade”, de Sérgio Ulisses Jatobá, aponta os maiores entraves da gestão territorial. Alexandre Brandão apresenta o portal do ZEE, lançado este ano, reunindo os conteúdos do projeto. E Maria Silvia Rossi, no texto “ZEE pode reduzir tempo de licenciamento e qualidade ambiental”, afirma que o projeto pode mudar a vida do gestor e do empreendedor do Distrito Federal.

A colunas fixas do Idecom (análise trimestral) e do IPCA de técnicos da casa dão conta da análise da economia do Distrito Federal. ■

Valda Queiroz

Planejamento territorial

A ocupação territorial é um desafio para o planejamento das grandes cidades brasileiras. Questões fundiárias, ambientais, arquitetônicas e urbanísticas são abordagens centrais para a gestão da cidade e tocam em aspectos sociais, econômicos, mobilidade, entre outros.

Quando deslocamos o olhar para as terras planas da Capital Federal, a visão pode se tornar turva, porque o problema afigura-se bastante complexo. Desde a transferência do Distrito Federal para o Planalto Central, em ritmo acelerado, seu Planejamento Territorial tem se tornado um dos maiores desafios e entraves a uma gestão moderna e eficaz. Há, incontestavelmente, uma ocupação desordenada do território, exigindo hoje enorme esforço estatal e com consequências nefastas para a qualidade de vida no Distrito Federal. Todos sofrem em função da ocupação irregular da terra: gera prejuízos tanto para natureza quanto para a convivência social. Sem falar no custo direto para o Estado, e conseqüentemente para a sociedade, ante à privatização ilegal de terras públicas. Poucos enriquecem e muitos pagam a conta.

Diante disso, a 14ª edição da Brasília em Debate buscou trazer uma reflexão sobre o tema em suas diferentes abordagens: a política urbana, a regularização fundiária, frente à informalidade da ocupação; a ampla apresentação do projeto do Zoneamento Econômico Ecológico do Distrito Federal (ZEE/DF); as dificuldades com a fiscalização e medidas para deter a grilagem da terra; os riscos negativos ao meio ambiente, entre outros. Foram convidados especialistas de diversas áreas para apresentarem suas interpretações sobre o fenômeno. Também participa da revista o secretário de Gestão do Território e Habitação, Thiago de Andrade, com entrevista esclarecedora sobre a situação territorial do Distrito Federal.

De forma mais efetiva a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) não poderia deixar de atuar diretamente em projetos vinculados ao planejamento territorial. Dessa forma, agrega às pesquisas e estudos nas áreas socioeconômica, demográfica, políticas sociais, meio ambiente, sua atribuição voltada ao aperfeiçoamento

dos sistemas cartográficos disponíveis do território, tecnicamente conhecido como geoinformação.

A Codeplan tem uma rica história na produção cartográfica brasileira. Dá continuidade a essa trajetória, acompanhando os avanços tecnológicos que hoje permitem uma nova interface com o uso e produção de mapas. A Companhia vem aprimorando uma ferramenta totalmente desenvolvida em software livre e coloca à disposição dos cidadãos informações estatísticas e geográficas por meio do portal Brasília em Mapas, isso com possibilidade de visualizar e analisar os dados espaciais do Distrito Federal.

Inédito em Brasília, esse primeiro projeto do portal traz o mapeamento da cobertura da terra com imagens de satélite de 1984 a 2015. Trata-se de um mapeamento fundamental para compreender a dinâmica do funcionamento da paisagem e auxiliar nas tomadas de decisão do ordenamento territorial do DF. O portal irá abrigar novos projetos e está alinhado a outras iniciativas e ferramentas governamentais, como o Sistema de Informação Territoriais e Urbanas do Distrito Federal (SITURB), que permite fazer consultas e cruzamentos e tornar cada vez, mais acessíveis, as informações geográficas para toda a população brasiliense.

Para na navegar por este espaço é só acessar: brasiliae mapas.mapa.codeplan.df.gov.br

Além disso, estão em andamento projetos de mapeamento do setor produtivo do Distrito Federal com informações georeferenciadas das empresas e empreendimentos localizados no território. Identifica as cadeias produtivas e a cartografia da despesa pública, articulando conhecimento estatístico, cartográfico e o uso de registros administrativos.

Dessa forma, a Codeplan segue sua trajetória de inovação na gestão da informação e análise de dados aplicada ao aprimoramento das políticas públicas no Distrito Federal. ■

Lucio Rennó
Presidente

Atendimento ao Cidadão

Pela Central de Relacionamento do GDF, você obtém informações e orientações, dá sugestões e pode fazer reclamações sobre serviços prestados pelo GDF.

A ligação é gratuita

156	Opção 1	Violação de direitos, trabalho infantil, exploração sexual, Bolsa Família, população de rua - Sedest
	Opção 2	Telematrícula (*), Ensino de Jovens e Adultos, DF Alfabetizado - Secretaria de Educação
	Opção 3	IPTU, IPVA, Nota Legal - Secretaria de Fazenda (*)
	Opção 4	Horários e itinerários de ônibus, Integração, Passe livre - DF Trans
	Opção 5	Programas habitacionais, análise de crédito, documentação para regularização de lote - CODHAB
	Opção 6	Combate à Violência Contra a Mulher
	Opção 7	Disque Racismo - Casos discriminatórios étnico-racial
	Opção 8	Disque Idoso - Casos discriminatórios contra idosos (*)
	Opção 9	Demais informações do GDF
160	Opção 1	Disque Saúde - Ouvidoria da Secretaria de Saúde
	Opção 2	Agendamento e solicitação de doação de sangue - Fundação Hemocentro de Brasília (*)
	Opção 3	Farmácia Ambulatorial Especializada - Agendamento para retirada de medicamentos
	Opção 4	Doação de leite materno - Banco de Leite Humano, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
162	Opção 1	Reclamações, elogios, sugestões e solicitações - Ouvidoria do GDF
	Opção 2	Denúncias - Ouvidoria do GDF
192		SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - Atende às solicitações telefônicas de urgência da população (24 horas)
0800-644-9060		Combate à corrupção - Registro de denúncias de irregularidades em contratos e licitações (*)

Horário de funcionamento (exceto SAMU)

Segunda a sexta-feira: 7h às 21h

Sábados, domingos e feriados: 8h às 18h

(*) De segunda a sexta-feira: 7h às 19h

Projetos e planos do ordenamento territorial do Distrito Federal

O secretário discorre amplamente nesta entrevista à *Brasília em Debate* sobre a política urbana do Distrito Federal, fundamentada em um tripé: combate a grilagem, regularização fundiária e oferta habitacional com vários programas distribuídos em cinco eixos. Ao final, “esses projetos contemplam o acesso aos serviços públicos essenciais e a questão do emprego e viabilizam estratégias para gerar novas áreas de comércio e serviços”. Em relação ao principal eixo o *Lote Legal*, o secretário comemora a entrega de 14 mil escrituras, dotados de infraestrutura. “E articula a estratégias de regularização fundiária, que tem sido um grande enfrentamento do governo” enfatiza Thiago de Andrade.

Em relação à problemática de conciliar o planejamento urbano formal e sistemático com o crescimento desordenado das cidades, o secretário diz que “não se regulariza a cidade informal somente pela necessidade de entregar escrituras, mas também para garantir uma boa relação desta com o meio ambiente, acesso aos serviços públicos e para trazer mais cidadania às comunidades”.

Cita como exemplo “a regularização da Cidade Estrutural, que demonstrou os benefícios da regularização depois da primeira década. A questão fundamental, gosto de dizer, é que todas as vertentes têm que estar sob uma grande política, a política urbana, e sob um grande mote: o direito à cidade, para todos”.

Informa ainda que a LUOS e o PPCUB são os últimos e fundamentais instrumentos com “os quais estamos trabalhando e que influenciam diretamente nessa celeridade, na segurança jurídica e no desejável ordenamento do solo. Já analisamos cerca de 450 processos novos por mês, e há entrada de cerca de 130 a cada mês, portanto esgotamos um déficit de 300 a cada 30 dias e, hoje, ainda temos um passivo de cerca de 500 processos sem análise”. ■



Foto: Agência Brasília

O secretário de Estado de Gestão do Território e Habitação (Segeth), Thiago de Andrade, é arquiteto e urbanista. Formado pela Universidade de Brasília, desde cedo conciliou a prática profissional, autoria de projetos e premiações com a participação em importantes fóruns da sociedade civil e do Poder Público que discutiam temas como o direito à cidade e planejamento urbano.

Em 2013, foi eleito presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-DF), quando ocupou assento no Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Conplan). Andrade também integrou a coordenação de concursos públicos nacionais de arquitetura, além de ter sido premiado no concurso Nova Arquitetura de Brasília (2007). Participou de exposições internacionais e atuou como júri em outros prêmios e concursos públicos, como o Júri Nacional do Opera Prima. ■

BD - Embora Brasília seja uma cidade planejada, os governos historicamente têm enfrentado a problemática de conciliar o planejamento urbano formal e sistemático com o crescimento desordenado das cidades. Como a Secretaria de Gestão do Território e Habitação (Segeth) tem atuado para, mesmo nesse cenário, atender a necessidade de promover a regularização do Distrito Federal (DF)?

Thiago de Andrade - Na realidade, essas duas vertentes são indissociáveis. Combater invasões ou regularizar situações consolidadas e com direitos adquiridos passam também por manter, em ritmo acelerado, o processo de planejamento oficial e formal. Não se regulariza a cidade informal somente pela necessidade de entregar escrituras, mas também para garantir uma boa relação desta com o meio ambiente, acesso aos serviços públicos e para trazer mais cidadania às comunidades o mais completo possível. Já temos exemplos como a regularização da Cidade Estrutural, que demonstrou os benefícios da regularização depois da primeira década. A questão fundamental, gosto de dizer, é que todas as vertentes têm que estar sob uma grande política, a política urbana, e sob um grande mote: o direito à cidade para todos.

BD - Nessa perspectiva, investir em regularização não acabaria incentivando as ocupações irregulares, uma vez que os invasores passariam a vislumbrar a possibilidade real de conseguir a regularidade da ocupação?

Thiago de Andrade - Há uma correlação entre falta de oferta formal e crescimento dos assentamentos informais. No entanto, Brasília não guarda uma porcentagem de ocupação informal de seu território muito diferente das outras metrópoles brasileiras, mas cabe entender o fenômeno de forma distinta.

Não acho que o que move a atual grilagem seja a ideia de que a regularização está ali, logo à porta. É, ao

contrário, uma equação em que os ganhos imediatos, sejam os dos grileiros, sejam os dos compradores, que compensam e sobrepujam, em muito, os riscos.

A grilagem original que era de assentamentos para classes médias e até altas, hoje se alastra para os assentamentos informais de baixa renda, alguns até em regime de condomínio, mimetizando os condomínios de classe média que geraram o imaginário e a narrativa de bem-estar, segurança e exclusividade. Atualmente, a necessidade se mistura à microespeculação imobiliária, estatisticamente comprovada em várias desocupações de assentamentos recentes realizadas pela Agência de Fiscalização do DF (Agefis). Em desocupação no Sol Nascente, no início do ano de 2015, verificou-se que apenas cerca de 20% das construções demandaram de fato mudança dos bens das famílias para outras áreas indicadas por elas. Menos de 5% demandaram o subsídio do aluguel emergencial e nem 0,5% se enquadrava nos critérios estabelecidos em lei para recebimento do benefício.

BD - E qual seria a solução?

Thiago de Andrade - Existe um tripé fundamental para viabilizar a política urbana maior da qual falamos: o combate à grilagem, a regularização fundiária e a oferta habitacional. Para isso criamos o programa *Habita Brasília* que conta com cinco eixos de ação que visam articular as demandas geradas por esses três pilares de forma consequente. Aliado a outra iniciativa seminal deste Governo, o Comitê de Governança do Território, tem o potencial de diminuir a ocupação desordenada e recolocar a cidade no caminho das cidades sustentáveis, mais compactas e mais geradora e garantidora de direitos ao cidadão.

BD - Como essas linhas funcionam?

Thiago de Andrade - O *Habita Brasília* mantém o *Morar Bem*, que é o programa subsidiário do *Minha Casa Minha Vida* no DF, e incorpora quatro novos eixos de atuação. O

principal deles, o *Lote Legal*, proverá a baixo custo, lotes urbanizados, dotados de infraestrutura e com projeto registrado e escriturado.

Esses projetos contemplam o acesso aos serviços públicos essenciais a questão do emprego e viabilizam estratégias para gerar novas áreas de comércio e serviços. Esse eixo também entrega escrituras e articula as estratégias de regularização fundiária, que tem sido um grande enfrentamento do governo. Estamos chegando a 14 mil escrituras já entregues.

O terceiro eixo é o *Projeto na Medida*, que é ancorado na Lei Federal 11.888/2008 que assegura assistência técnica gratuita às famílias de baixa renda. Visa atacar o déficit qualitativo, por meio de reformas de residências e até dos espaços públicos. Já contamos com dez postos de assistência técnica da CODHAB espalhados pelo território em áreas de extrema vulnerabilidade e carência das funções do Estado. O Eixo integra também, de forma obrigatória, o contrato de venda do *Lote Legal*, ou seja, o comprador do lote receberá o projeto arquitetônico e o acompanhamento das obras de sua casa, garantindo a qualidade do espaço construído.

O quarto eixo é o *Aluguel Legal*, que visa constituir um parque de locação social subsidiado para que os inscritos nas listas da CODHAB possam sair do ônus excessivo de aluguel que consome boa parte de seus rendimentos.

O quinto e último novo eixo se chama *Portas Abertas* e busca a parceria com a iniciativa privada. Ofertará uma carta de crédito ao inscrito na lista da CODHAB como forma de subsidiar sua compra no mercado, por meio do financiamento do *Minha Casa Minha Vida*, via Caixa Econômica.

BD - Como esse direito à moradia, que o programa visa garantir, se articula, de fato, com os outros aspectos do Direito à Cidade?

Thiago de Andrade - Na implantação e nas ações dos postos de assistência técnica da CODHAB, percebemos muito cedo que, em piores condições do que a infraestrutura da residência, estavam os espaços públicos. Portanto, começamos uma atividade intensa com a comunidade intervindo nos espaços públicos, especialmente, ruas e praças, para que, em regime de mutirão, consigamos qualificar e dignificar esses espaços, aumentando o sentimento de pertencimento e melhorando a autoestima da comunidade.

Além disso, o eixo *Lote Legal* projetará os novos espaços urbanos seguindo novas agendas e diretrizes integradoras das ações de mobilidade, segurança e equipamentos públicos, visando manter os bairros vivos e saudáveis. Eles serão implantados, sempre que possível, ao redor das infraestruturas já existentes e nos vazios urbanos já destinados à ocupação, mas que ainda se encontram desocupados.

BD - E nesse cenário, como a secretaria tem analisado o crescimento horizontal da ocupação do DF. O que isso representará para o futuro?

Thiago de Andrade - Precisamos evitá-lo a todo custo e completar ou até terminar as cidades existentes, que já carregam identidade, população enraizada e boa infraestrutura. Entretanto, aumentar densidades e criar cidades mais compactas não significa necessariamente opor horizontalidade com verticalização. Nem sempre a verticalização leva a densidades ótimas e cidades compactas, vide o caso de Águas Claras, que apesar da imagem de “mar de prédios” não tem densidade alta.

BD - Como podemos usar o debate sobre cidades compactas em oposição a cidades rarefeitas para uma reflexão sobre a história da produção do espaço urbano no DF? Quais as perspectivas para o futuro?

O uso perdulário das terras públicas está, de fato, sendo colocado em xeque. Sempre foi mais fácil inventar um novo parcelamento, uma nova cidade, do que trabalhar para terminar as existentes e estimular sua ocupação e adensamento. Isso é agravado pelo fato de que, ainda nos anos 1950, projetamos novas cidades-dormitório, com essa intenção, como Taguatinga, Sobradinho e Gama, esta a mais de 35 quilômetros de distância.

Thiago de Andrade - Desde as primeiras décadas após os anos 1960, o planejamento buscou ocupação de novos assentamentos como alternativa ao modelo moderno do Plano Piloto. Entretanto, a terra nas mãos do Estado gerou uma prática de projeto e ocupação do território dispersa, de baixa densidade e insular, a cidade polinucleada, conforme retratada pelo professor Aldo Paviani em diversos artigos. Esse modelo surge na virada para o século XX e ganha modelagem sistêmica em Brasília 70 anos depois, bem como em algumas outras experiências periféricas no mundo.

Esse modelo ainda vigora. No entanto, o uso perdulário das terras públicas está, de fato, sendo colocado em xeque. Sempre foi mais fácil inventar um novo parcelamento, uma nova cidade, do que trabalhar para terminar as existentes e estimular sua ocupação e adensamento. Isso

é agravado pelo fato de que, ainda nos anos 1950, projetamos novas cidades-dormitório, com essa intenção, como Taguatinga, Sobradinho e Gama, esta a mais de 35 quilômetros de distância. Foi a segregação e exclusão socioespacial, patrocinada e promovida pelo Estado, visando garantir uma capital “imaculada”. Hoje, pagamos um preço altíssimo por essas primeiras tomadas de decisão, que, suponho, tiveram origem principalmente no velho e presente conflito de classes e no patrimonialismo que ainda nos assola. Mas essa história ainda está para ser contada, em detalhes, e reunida sob uma grande obra de historiografia.

BD - O tamanho da irregularidade das ocupações urbanas no Distrito Federal é pior do que no resto do país?

Thiago de Andrade - Não, os estudos metropolitanos no Brasil avançaram muito nas últimas décadas e demonstram uma irregularidade das ocupações sempre girando em torno de 30% a 50% da mancha metropolitana. Estima-se que Brasília tenha pouco mais de 30%.

Entretanto, a nossa diferença fundamental reside na propriedade da terra. A abundância de terras na mão do Estado gera efeitos diversos. Primeiro, os previstos, aqueles que motivaram a desapropriação original: celeridade, liberdade na gestão do Estado e a diminuição da captação privada da mais-valia fundiária rural na transformação para terras urbanas. Mas em seguida, precisamos analisar os impactos negativos da desapropriação inconclusa, incompleta e fraudada, que está na origem dos males da grilagem, reforçada pela incapacidade de fiscalização do Estado em torno de seus bens, crescimento acelerado e outros.

Atualmente, as questões de infraestrutura, especialmente água e mobilidade, são os temas da vez e afunilaram, nos últimos 30 anos, para uma situação de quase calamidade. O que se vislumbra é que tenhamos uma

política urbana que se valha de outras três políticas territoriais relevantes: a política fundiária, a política habitacional, a política de mobilidade. Estas devem estar sempre alinhadas e articuladas à política ambiental e à gestão dos ecossistemas.

BD - Em que a nossa história de ocupação do território difere das demais metrópoles brasileiras?

Thiago de Andrade - Esta cidade nasce sob a égide da competência técnica, do planejamento e da alta qualidade e vanguarda do que aqui foi pensado. Entretanto, não pudemos nos dissociar do fenômeno metropolitano brasileiro.

Nossas metrópoles e, mais recentemente, as nossas cidades médias se desorganizaram ainda mais com o aceleradíssimo processo de urbanização. Em pouco menos de 50 anos saímos de 50% para 86% de população urbana e não conseguimos alojar os imigrantes do campo de modo digno, que, via de regra, são migrantes pobres e sem acesso aos serviços públicos essenciais. Saem do campo para as bordas das cidades e para as áreas ambientalmente sensíveis e de alto risco. São jogados assim na informalidade urbana, que produz riqueza para aqueles que dela se apropriam, e é uma das razões para o sucesso do modelo. Essa, não podemos perder de vista, é a raiz e a causa mais estrutural do fenômeno, que também se verifica na história do processo civilizatório de diversas outras nações.

Nascida na década em que viramos “urbanos”, a Brasília, atualmente com 3 milhões de habitantes no DF e 4,3 milhões como metrópole, é filha da falta de planejamento regional e de políticas de assentamento rural e de manutenção da população no campo. Só recentemente, a Capital deixa de ser uma cidade majoritariamente de imigrantes, o que enseja grande parte de seu sucesso como capital federal, a cidade mais cosmopolita do país com traços de extremo provincialismo, como ocorre nas melhores e maiores cidades do planeta.

BD - O senhor crê que a prioridade dada ao combate à grilagem pelo atual governo converge com o recente posicionamento do MPDFT em “Nota de esclarecimento à população sobre remoções de edificações clandestinas” no qual afirma que “o direito fundamental à moradia não é absoluto e sua concretização há de ser alcançada mediante ponderação de outros direitos igualmente protegidos pela Constituição”?

Thiago de Andrade - O meio jurídico tem uma máxima importantíssima: nenhum direito é absoluto. O direito à moradia é um direito difuso e tem que ser, obviamente, aliado a outros, inclusive o mais recente deles gravado na Constituição Federal, o direito ao transporte. Em uma sociedade desigual como a nossa, capitalista e de livre mercado, não se pode advogar o direito à moradia à um indivíduo que está investindo um milhão de reais em construção irregular em terra pública. Ele poderia, por essa condição financeira, morar em praticamente qualquer bairro da cidade. Isso não é direito à moradia, mas uma aposta econômica, um investimento que deveria ter altíssimo risco, mas que com a histórica complacência e leniência do Estado virou um investimento seguro, em razão de uma prática corrente que se tornou “cultura” na cidade.

Isso foi intensamente debatido no início do Governo e que ensejou a partir das primeiras grandes ações de desocupação a criação do Comitê de Governança do Território em agosto de 2015.

O Decreto nº 36.694 de 25 de agosto de 2015, preconiza a “finalidade de assegurar a ordem urbanística, fundiária e ambiental, por meio de ações estratégicas de preservação, prevenção, proteção, operacionalização e controle, para prevenir, coibir, conter e fazer cessar práticas ilícitas afetas ao uso, ocupação ou parcelamento irregular do solo e das áreas de interesse ambiental”.

Ou seja, convergente com as linhas gerais de argumentação do documento do MPDFT, mas, mais importante, com os pilares da nossa política urbana e fundiária.

BD - A Segeth tem um olhar muito especial sobre o urbano, mas como são tratadas as questões da porção rural do DF e os temas ambientais que também fazem parte da gestão do território?

Thiago de Andrade - Empreendemos esforços de transversalidade desses dois temas importantes para o território do DF. Há excelente interlocução com os outros quatro grandes órgãos diretamente afetos à gestão do território: Secretaria do Meio Ambiente, Ibram, Secretaria de Agricultura e Terracap. Embora formalmente não possamos reger ou gerir as áreas rurais, elas são parte do nosso instrumento base da política territorial, o PDOT, que também foi o responsável por tentar suprir, no normativo urbanístico, a carência de 24 anos de ausência do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE/DF). Nesse aspecto, há uma grande articulação de Governo entre esses órgãos citados, acrescidos da participação da Codeplan, e das secretarias de Desenvolvimento Econômico e de Planejamento e Gestão, para a consecução do primeiro ZEE do DF. E esse projeto vem plasmando, a contento, essa nova visão territorial em prol do desenvolvimento sustentável.

BD - A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) são instrumentos essenciais para a gestão do território no DF. Como estão o andamento da revisão e a aprovação destas leis?

Thiago de Andrade - Embora já com grande parte do trabalho técnico feito, percebemos que a LUOS e o PPCUB, contêm muitas matérias polêmicas que precisam de amplo debate e consulta à sociedade. Mas não qualquer tipo de consulta para cumprir meras formalidades

em audiências públicas. Para tanto, constituímos o Conselho Consultivo de Preservação e Planejamento Territorial Metropolitano, com dois terços de seus membros oriundos da sociedade civil. Desse plano foram indicados cerca de dez nomes para constituir cada uma das duas Câmaras Técnicas do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF (Conplan) que construirão os textos e os debates específicos. Assim, temos duas instâncias formais, uma para cada instrumento legal, que estão funcionando como instância de debate, construção, revisão e controle social por parte da sociedade tecnicamente qualificada e afeta às questões suscitadas por essas duas grandes leis fundamentais. O debate da LUOS está mais avançado e convergente, devemos realizar a audiência pública formal em outubro. O PPCUB, por sua complexidade ainda tem um caminho de discussão e de convergência mais longo, esperamos terminá-lo no primeiro semestre de 2017.

BD - A construção civil e as grandes obras públicas têm um papel estratégico no desenvolvimento do DF, mas com fortes influências sobre o planejamento urbano. Como podem ser analisadas e quais as relações entre produção imobiliária, o combate à informalidade e as políticas habitacionais?

Thiago de Andrade - As grandes obras de infraestrutura pública e de parcelamento do solo requerem grande tempo de maturação e de execução, portanto, precisa ter visão de futuro e continuidade, respaldadas nos macro instrumentos da política territorial, como o PDOT e o ZEE/DF. As novas ações e agendas públicas demoram a colher seus próprios frutos, por isso, em termos de obras visíveis, o planejamento só aparece aos poucos e demanda empenho na sua continuação e nas suas constantes revisões e acompanhamentos.

Por isso, o controle social é importante, até para que a sociedade reivindique aquilo que já foi pensado

e construído com sua participação. Defendemos que as obras públicas sejam escolhidas por concursos públicos de projeto justamente por isto: controle, publicidade das informações, debate nacional e apropriação coletiva da proposta. A Câmara Legislativa, por exemplo, foi construída a partir de um belo projeto escolhido por concurso, e 15 anos depois de sua escolha foi retomada justamente pela atenção da sociedade civil que sinalizou já haver um projeto submetido ao escrutínio da sociedade.

O direito à moradia é um direito difuso, e tem que ser, obviamente, aliado a outros, inclusive o mais recente deles gravado na Constituição Federal, o direito ao transporte. Em uma sociedade desigual como a nossa, capitalista e de livre mercado, não se pode advogar o direito à moradia à um indivíduo que está investindo um milhão de reais em construção irregular em terra pública.

BD - Uma das principais reivindicações do segmento da construção civil é a maior celeridade na aprovação dos projetos e obras no DF. Além da revisão do Código de Edificações, quais outras medidas o governo tem tomado no sentido de atender a essa demanda?

Thiago de Andrade - Praticamente duplicamos a estrutura de análise da Central de Aprovação de Projetos (CAP) e estamos focados desde abril, quando da chegada desses novos analistas, em vencer o passivo de projetos de primeira análise. Além disso, elaboramos a legislação já mencionada, do Polo Gerador de Viagens (PGV), revisamos aspectos das outorgas do direito de construir e de alteração de uso e resolvemos alguns passivos legislativos do passado. Podemos dizer que a LUOS e o PPCUB são os últimos e fundamentais instrumentos com os quais estamos trabalhando e que influenciam diretamente nessa celeridade, na segurança jurídica e no desejável ordenamento do solo. As estatísticas indicam que o passivo de primeira análise estará resolvido até final de setembro, pois temos analisado cerca de 450 processos novos por mês, e há entrada de cerca de 130 a cada mês, portanto esgotamos um déficit de 300 a cada 30 dias e, hoje, ainda temos um passivo de cerca de 500 processos sem análise.

BD - Há intenção do GDF em fazer parcerias com o setor privado para, ao construir conjuntos habitacionais, fazer coincidir moradia e atividades para ampliar as possibilidades de trabalho próximas às moradias?

Thiago de Andrade - Sim, são fundamentais as parcerias com o setor produtivo e com as entidades da sociedade civil, principalmente no momento de crise financeira do Estado; e também que a moradia não seja vista de forma isolada e como mero capital político-eleitoral, o que comparece na modelagem das linhas de ação do *Habita Brasília*.

Com relação a fazer coincidir moradia e atividades para ampliar as possibilidades de trabalho próximas a elas, este princípio está colocado no Decreto de criação do *Habita Brasília*, na constituição do Grupo Executivo do Programa, na escolha das áreas e nas diretrizes de ocupação das novas áreas.

as habitacionais. Na LUOS estamos trabalhando com uma gama maior de empregos espontâneos e estabelecimentos de pequeno porte, flexibilizando os usos nas cidades de maior vulnerabilidade social. A estratégia de projetar com mais densidade e com usos mistos é fundamental para que isso possa florescer espontaneamente, principalmente no caso em que não estamos pensando em grandes parcelamentos novos, que demoram, naturalmente, décadas para se consolidar.

BD - Como o senhor resumiria a atuação da Segeth desde sua criação, em janeiro de 2015?

Thiago de Andrade - Ela surge mantendo as prerrogativas como órgão central de planejamento e controle urbano, mas amplia sua atuação quando incorpora funções fundamentais ao planejamento que tinham sido dispersadas por motivos diversos, principalmente a regularização fundiária e a aprovação de projetos.

Nossa missão inicial era constituir o Instituto de Preservação e Planejamento Metropolitano (IPPLAM), como forma de garantir o planejamento de longo prazo como ação de Estado. Fizemos o projeto, coordenado pelo professor Benny Schvarberg, mas nos encontramos impossibilitados de criar novas despesas com gasto de pessoal por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, a modelagem está pronta e alguns debates internos e externos com a sociedade, já iniciados.

Para além de toda a reformulação no sistema de gestão empreendida pela nova estrutura de criação da Segeth, o principal é colocar uma nova agenda urbana de maneira clara para a sociedade, plantar essas sementes e retomar a capacidade do Estado de fazer planejamentos consequentes, responsáveis, de longo prazo e com efetiva participação e controle sociais. O Estado precisa recuperar o sentido de Projeto, que é uma atividade síntese entre o Planejamento e o Desenho, sem ele, nenhuma transformação real ocorre.

BD - Quais as relações entre as demandas por transporte público de massa e o desenvolvimento das regiões administrativas e da Área Metropolitana do DF?

Thiago de Andrade - Temos um problema original que também é muito semelhante a outras metrópoles do país, pelos binômios: periferação e concentração de emprego e serviços públicos, dispersão e baixa densidade. Isso tudo é agravado, no nosso caso, pelas grandes distâncias entre o centro e essas cidades já tão pujantes e importantes regionalmente. O Plano Piloto tem menos de 10% da população, mas concentra mais de 45% dos empregos, e assim por diante.

A notícia das novas pesquisas, estudos e da própria série histórica do Censo do IBGE nos mostra que a desconcentração é acelerada em termos demográficos, menos decorrente de intenções coordenadas de planejamento e mais do próprio crescimento das cidades e seu setor de serviços.

Temos grande esperança nas ferramentas de coleta e avaliação de dados que estamos desenvolvendo dentro do Governo e na elaboração do Plano de Desenvolvimento do Transporte Público sobre Trilhos do DF (PDTT). Para subsidiar o PDTT/DF foi contratada a elaboração e execução da Pesquisa de Mobilidade Urbana do DF (PMU/DF) que servirá como a Pesquisa Origem e Destino no transporte. Será atuali-

zada quase dez anos depois e com perspectiva mais ampla. Além disso outras ferramentas de geoprocessamento estão viabilizadas e a Codeplan tem feito um belo trabalho continuando as PDADs e desenvolvendo a PMAD, pela qual estamos ansiosos para compreender a demografia e outros dados socioeconômicos. Ressalto também a importância das publicações da Codeplan e dos debates qualificados que vem promovendo. Só será possível fazer um planejamento consequente com base de dados confiável.

Os dados de transporte são os mais difíceis de monitorar, pois tem mutabilidade rapidíssima, vide o aumento excessivo no número de automóveis nos últimos dez anos. Da mesma forma, em época de crise, como a que vivemos nos últimos três anos, as pessoas abrem mão dos carros rapidamente em função dos custos.

De qualquer forma, a mobilidade no que tange ao planejamento urbano só será enfrentada com uma gama muito grande de soluções de nossa parte. As principais enumero aqui: em primeiro lugar, revisão do normativo urbanístico e da agenda de planejamento urbano, altamente viabilizadora e tuteladora do automóvel, exigindo que ele tenha a primazia no ordenamento urbano. Para tanto, revisamos o Código de Obras e estão em revisão a LUOS e o PPCUB para que contemplem, em dispositivos efetivos, novas formas de pensar o problema. Além disso, criamos a lei do PGV que recupera a capacidade do Estado de controlar e efetivar o planejamento do sistema viário, antes delegado ao setor privado e com claro privilégio do automóvel individual. Por fim, os novos desenhos urbanos elaborados em projetos na Segeth vêm atendendo a um novo manual de urbanização e aos normativos federais que estabelecem a prioridade do pedestre e em seguida do ciclista, além todos os preceitos de acessibilidade universal. ■

O Estado precisa recuperar o sentido de Projeto, que é uma atividade síntese entre o Planejamento e o Desenho, sem ele, nenhuma transformação real ocorre.

Regularização fundiária e organização do território do Distrito Federal



Foto: Acervo Particular

Carlos Divino Vieira Rodrigues

O fenômeno da urbanização no Brasil foi acentuadamente rápido, embora tardio. Desde a colonização e até a década de 1960 a população brasileira foi majoritariamente rural. Conforme dados estatísticos (IBGE), em 1960 a população urbana somava 32.004.817 habitantes, e a rural 38.987.526. Contudo, apenas meio século depois a urbana chegou a 160.925.792, enquanto a rural decresceu a 29.830.007. Se em 1950 éramos 51.944.397 habitantes, já em 2000 o Censo Demográfico do IBGE contava 169.590.693, ou seja, em meio século o crescimento foi de 226,485%. Esse aspecto que impactou na capacidade de suporte da infraestrutura urbana e na morfologia das cidades, na percepção do senso estético e na autorepresentação dos cidadãos, na mobilidade, no lazer e no bem estar das populações, não se esquecendo dos impactos ambientais e do comprometimento de limitados recursos naturais imprescindíveis à sadia qualidade de vida.

Se em escala nacional esses fenômenos impactaram profundamente o cotidiano urbano nacional, o que dizer-se então quanto à abrupta urbanização imposta às terras quase virgens do Planalto Central, com a transferência da Capital Federal? A transformação do espaço geográfico foi rápida, radical e traumática, o que haveria mesmo de gerar instabilidades de difícil acomodação. Por trás de tudo havia o frenesi político de se fazer em 5 anos o que demandava 50. E o novo *locus* geográfico conta hoje mais de 2.500.00 habitantes, somando a estes os quase 2.000.000 que se estabeleceram ao redor desse pujante pólo urbano. Esse gigantismo se fez, mas, erigido sobre bases problemáticas, que somente se mostraram mais nítidas nas últimas décadas de uma história

A transformação do espaço geográfico foi rápida, radical e traumática, o que haveria mesmo de gerar instabilidades de difícil acomodação. Por trás de tudo havia o frenesi político de se fazer em 5 anos o que demandava 50.

que, embora riquíssima, parece mal saída da infância. Para avançar, propomos análise sob três perspectivas a seguir: a do político, a do urbanista e a do administrador público local.

Três perspectivas

Na perspectiva do político, não obstante fossem necessárias as desapropriações em massa das terras sobre as quais se sobrepôs o Quadrilátero Cruls, mesmo com enorme dispêndio de recursos técnicos e orçamentários, ainda era imprescindível levar em conta o tempo da ação política. Aliás, a tal respeito, fora instituída a 31ª meta-síntese do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek: os tais 50 anos em 5. Afinal, se por acaso tal meta não fosse obstinadamente cumprida, a transferência empacaria ou a conclusão ficaria à mercê de um novo governo que se seguisse, granjeando glórias divididas pela epopeica façanha. Talvez por isso as ordens de serviços inerentes à construção não se detiveram diante de certos desarranjos fundiários que não estavam inteiramente superados na febre das desapropriações da década de 1950.

Na perspectiva do urbanista havia liberdade para bem aproveitar o espaço, nele inscrevendo certo ideal de criação artística que, ao dominar a matéria, converter-se-ia em representação humana concreta, e esta passaria a animar sensações individuais ou coletivas pelo caráter estético da obra. Logo, na contemplação, despertaria diversos sentimentos de contentamento com o objeto criado. E assim a arte do urbanista absorveu as tendências modernistas do seu tempo e terminou largamente reconhecida com o título de Patrimônio Cultural da Humanidade.

Quanto à perspectiva do administrador público local, mesmo quando lhe era legítimo formular propostas democráticas de governo, até mesmo referendadas pelas urnas, tal não importava a exoneração de responsabilidades quanto às questões ainda pendentes, por herança de antecessores. Aliás, nessa quase cultura da descontinuidade administrativa, generalizadamente encampada pela política brasileira, cataloga-se grossos e abundantes prejuízos aos interesses coletivos, não sendo necessário aqui citá-los, ainda que por exemplificação.

Sintomaticamente, os problemas fundiários urbanos e ambientais mais intrincados que a Administração Pública contingencialmente tem que lidar no presente, estão situados exatamente sobre esse antigos imóveis rurais, não desapropriados, ou parcialmente desapropriados. Por esse rumo, transposto o problema para o âmbito da responsabilidade, tanto no campo político quanto técnico, nas circunstâncias determinadas pela exiguidade do tempo não há como apontar culpas ao empreendedor ou ao urbanista da Nova Capital. Ao primeiro coube a condução política da mudança da Capital, e ao segundo o exercício da sua arte no *locus* virgem da criação. Mas não escapa ileso o administrador público local.

Afinal, deste último, na linha de continuidade dos governos instalados desde 1960, era de se esperar que lidasse proficuamente com as demandas ligadas às três dimensões do tempo, não se ocupando apenas com aquelas contemporâneas aos seus projetos personalísticos, mas também - dentro dos limites de previsibilidade - que alargasse o horizonte do planejamento geral e nele abrigasse situações futuras, tudo isso sem esquecer do dever de dar sequência no tratamento de patologias já crônicas, protegidas como heranças malditas.

Mas é preciso ampliar a noção conceitual daquele sujeito coletivo que se toma metaforicamente por “administrador público local”, eis que no Estado Democrático de Direito o poder se difunde nas mãos de diferentes e distintos agentes públicos. Assim, nesse rol, estão todos aqueles a quem se conferem poderes de Estado por efeito da descentralização administrativa e os agentes públicos com competência legislativa ou jurisdicional, quando atuam como coadjuvantes no contexto da obra. Também cabem na inclusão certos agentes auxiliares especialistas, como os juristas e os consultores, os técnicos notariais e os de registros imobiliários, a instituição e a função ministerial, os órgãos de controle, de fiscalização e de polícia, não se esquecendo, enfim, dos agentes do mercado com os seus influentes interesses econômicos ao se inserirem no tabuleiro fundiário.

Mas no momento atual o esforço de caça, que mais serviria ao quase inútil estabelecimento de responsabilidades, somente levaria à perda de valiosas energias, que melhor se aproveitam no enfrentamento prospectivo do que não

se fez às inteiras até 1960 a respeito da solução fundiária, e que se tem protelado por negligências ou por interesses até mesmo inconfessáveis.

Pode-se dizer que o ordenamento jurídico positivo a respeito de temas urbanísticos, ou fundiários urbanos, foi insuficiente ou inadequado no período de 1960 até a Constituição de 1988, servindo a lacuna normativa como escusa do agente político. Porém, o período que se seguiu, embora relativamente curto, foi intensamente rico na produção de preciosas normas infraconstitucionais, até mesmo de efeitos cogentes e referências objetivas para avaliação de desempenho de políticas públicas. Destacam-se, no plano federal: Lei nº. 10.257/2001, ao instituir o Estatuto da Cidade; Lei nº. 10.267/2001 sobre o Georreferenciamento dos Imóveis Rurais; Lei nº. 11.977/2009 que, além de instituir o Programa *Minha Casa Minha Vida*, inaugurou conceitos e mecanismos fundamentais de regularização fundiária urbana; e, Lei nº. 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole. No plano distrital destacam-se as Leis Complementares nº. 803/2009 e 854/2012, que regulamentam o Plano Diretor do Ordenamento Territorial do Distrito Federal; outras leis específicas que definem o zoneamento e condições de utilização dos imóveis urbanos nas várias microrregiões do Distrito Federal; licenciamento, fiscalização de obras e sanções administrativas para as edificações ilegais.

Portanto, o Poder Público passou a dispor do aparelhamento institucional e de vigorosas ferramentas destinadas ao trato com o problema das ocupações informais¹ do espaço urbano, especialmente as coletivas, que proliferaram descontrolados no horizonte do quadrilátero. Mas a transição ou o estabelecimento do marco regulatório deveria lidar com um fenômeno antigo, desencadeado por múltiplas determinações, a começar pela insuficiência – senão ausência - de políticas públicas ao longo das décadas, proporcionais às demandas de crescimento populacional. A essa altura, o déficit de oferta de imóveis regulares oriundos de terrenos públicos por desapropriação ou nas áreas adjacentes particulares frequentemente sob incertezas fundiárias, engendrou forte demanda e esta tinha mesmo que escapar por alguma fenda, mesmo que fraturasse mecanismos estatais de controle e gestão do espaço urbanizável. A exemplo, mesmo quando as leis exigem título de propriedade como condição para a autorização de construção, viceja incontáveis obras residenciais, comerciais ou afins sem alvará de construção e, conseqüentemente, quanto às últimas, sem alvarás de funcionamento. Sem rodeios, são obras ilegais, que o eufemismo suavizante as tem por *irregulares*, constituindo, em verdade, inegável e escancarada realidade para a qual os órgãos de fiscalização de atividades refoham

1 *Ocupações informais* é expressão ora adotada para designar os núcleos urbanos constituídos à margem das leis urbanísticas. Opõem-se ao termo *ocupações formais*, i. é, aquelas obedientes à ordem técnica, política e jurídica em que consiste o planejamento do espaço nas cidades.

inexistentes, como que não podendo enfrentá-las na insuficiência de suas estruturas ou mesmo no enfraquecimento moral da autoridade em decorrência de décadas de omissões, de todo modo fazendo reticente o dever de levar a cabo vários casos de inexorável demolição, ou de interdições de estabelecimentos que agora se apresentam imprescindíveis ao abastecimento, à educação, à saúde, ao laser e até mesmo de segurança pública.

Perspectiva histórica

Talvez seja valioso um olhar sobre os fatos e circunstâncias que predeterminaram o problema fundiário, ainda por se resolver. Para esse fim, cabe um breve e necessário retrocesso ao período no qual se deram as desapropriações, quando o rudimentar estágio de desenvolvimento econômico atribuía à propriedade rural valor de mercado correlato à sua capacidade de geração de riquezas. Nessa ocasião contava-se a produção artesanal de doces com os frutos dos marmeleiros, alguma atividade garimpeira e a exploração agrícola e pecuária, proporcionais às técnicas de produção e às demandas de subsistência².

Também predominava o padrão colonial de divisão das terras, caracterizado por extensos tratos ou latifúndios, na permissividade da Lei de Terras n.º 601, de 1850. Porém, eram de baixo valor econômico, especialmente as *terras altas* que, embora planas, tinham acentuada acidez, propriedade que as tornava desfavoráveis ao cultivo nas tecnologias agrícolas da época. E porque estavam distantes dos cursos d'água, também eram desprezadas para atividades pecuárias, por restrição na dessedentação de animais de pastoreio. Somente falta acrescentar ao quadro o fenômeno da subdivisão por efeitos de sucessão hereditária, quando - não raro - herdeiros se desinteressassem pelos seus quinhões, pois a cota da herança mal cobria os ônus da inventariança, da divisão, da demarcação dos quinhões e do registro dos títulos sucessórios nos Registros de Imóveis.

2 A parte mais visível do mundo rural, que era o Engenho do Sertão, não podia nunca se vincular, pela obstrução das distâncias, ao comércio nacional e internacional do açúcar, e com o tempo passou a significar apenas um forte núcleo de produção agrícola diversificada, [...] O que vai surgir - se é que antes não viessem proliferando - são os sítios de subsistência familiar, uma fórmula simples, de dois ou três homens plantando um pequeno trato de terra, que fornecia os alimentos do ano. Uma economia rural de abundância. (BERTRAN, p. 361).

O ordenamento jurídico positivo a respeito de temas urbanísticos, ou fundiários urbanos, foi insuficiente no período de 1960 até a Constituição de 1988. Porém, o período que se seguiu, embora relativamente curto, foi intensamente rico na produção de preciosas normas infraconstitucionais, até mesmo de efeitos cogentes e referências objetivas para avaliação de desempenho de políticas públicas.

De sua parte, o Sistema de Registros Imobiliários regulado pelos Decretos n.ºs. 4.827/1924 e 4.857/1939, ao operar segundo o método das *transcrições*³, somente acentuavam as incertezas a respeito dos elementos de especialização objetiva⁴ e subjetiva⁵ nos registros das propriedades rurais. Aliás, nem mesmo a inovação da técnica registral pelo método das *matrículas*, trazida pela Lei de Registros Públicos n.º 6.015/1973, propiciou substancial segurança descritiva tabular, de modo que persistiram preocupantes falhas de controle, capazes de comprometer a segurança jurídica no comércio imobiliário, separando adequadamente terras de particulares, ou estas das terras públicas. O georreferenciamento somente foi adotado como nova técnica descritiva a partir de 2001, utilizando a triangulação de dados posicionais fornecidos por satélites artificiais que orbitam o planeta, tornando mais confiáveis os elementos de identificação pela descrição poligonal, configuração geométrica, localização, medida de área e confrontações. Ainda assim, especula-se que os objetivos de descrição não serão alcançados antes de cinco ou seis décadas.

Decerto que as ferramentas de cartografia utilizadas antes do moderno método de georreferenciamento operavam com alguma imprecisão, embora descrevessem razoavelmente bem o objeto, bastando que o proprietário estivesse disposto aos dispêndios para especializar as terras, geralmente quando estas lhes assegurassem algum valor econômico. Assim, o controle fundiário era mais eficiente apenas em relação a umas poucas *terras baixas*, que margeavam os cursos d'água, de constituição sedimentar e, por isso, mais ricas em materiais orgânicos que determinavam a fertilidade do solo. Afora essas, por razões de ordem econômica do seu tempo, era compreensível um relativo desprezo pelas demais terras, as *terras altas*. Todavia, a realidade da transferência da Capital Federal provocou uma radical inversão dos fato-

3 [...] o termo "transcrição" significa reprodução integral do título, sem apreciação do seu conteúdo, cópia do seu teor *verbo ad verbum* feita com automatismo pelo registrador, sem o uso do seu discernimento nem o empenho da sua responsabilidade. (CARVALHO, p. 34).

4 O princípio da especialidade significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precisamente individuado (CARVALHO, P. 219).

5 A 'especialidade subjetiva' envolve a identificação e qualificação dos *sujeitos* da relação jurídica, que deve ser absolutamente individuada, ou melhor, deve a inscrição subjetiva caracterizar o indivíduo, pessoa única e apartada das demais: (SALLES, p.17).

res de precificação imobiliária. Se antes o valor das terras era determinado por fatores econômicos relacionados à agricultura e à pecuária de subsistência ou na mineração garimpeira, doravante a determinação do preço passou a ser comandado pelo colossal fenômeno político e urbanístico da construção de Brasília, fazendo com que as até então desprezadas *terras altas* passassem a constituir o centro da atenção do urbanista, e no alvo principal de toda especulação.

De um instante para o outro, irrompeu forte no cerrado a força da especulação imobiliária. Às vésperas ou no anúncio da Nova Capital, diversas propriedades rurais foram adquiridas - até mesmo por preço vil - mediante negócios embalados em informações privilegiadas que tinham alguns espertalhões ou personalidades próximas ao poder. Mesmo que as desapropriações em massa corresse voluntariosas, a toque-de-caixa na urgência determinada por uma meta-síntese muito apertada - levadas a termo na generosidade dos preços pagos pelo Governo do Estado de Goiás, investido que estava no lastro que lhe fora dado pelo Governo Federal, mesmo que depois viesse a doar essas mesmas terras à União - o fato é que muitas propriedades não puderam ser desapropriadas pela simples circunstância de não se conhecer a situação fundiária correspondente na tábula registral, que fornecesse suficientes elementos de especialização objetiva e subjetiva, quando não ambas. Porém, como já foi dito, com certa frequência e circunstancialmente, a sucessão hereditária não tinha sido formalmente concluída na desídia de muitos quinhoeiros. Noutros episódios os ocupantes sequer tinham títulos que declarassem a propriedade⁶ privada por legitimação de posse⁷ na forma da Lei de Terras de 1850.

Com isso, ao Poder Público era impossível levar adiante a desapropriação de alguns imóveis nessas condições, por faltar aos seus respectivos ocupantes títulos formais de propriedade por direitos de legitimação de posse, segundo as condições determinadas pela Lei nº. 601/1850, mesmo no caráter declaratório e retroativo dessa titulação, circunstância que não podia ser vencida no mesmo tempo da 31ª meta-síntese de Juscelino Kubitschek. O mesmo empecilho recaía sobre quinhões hereditários que não estavam assentados na tábula registral imobiliária, de modo que, quando muito, foram apanhados alguns

6 No Código Civil de 2012 (art. 1.227), repetindo como era no de 1916 (art. 676), os direitos reais sobre imóveis somente se constituem ou se transferem mediante o registro translatício no Registro de Imóveis correspondente. Demais disso, o efeito do registro é de natureza dúplice, tanto para constituir o direito real com eficácia *erga omnes*, como para declará-lo com eficácia retroativa *ex tunc*, ressalvados os direitos de terceiro.

7 O período que vai de 1822 a 1850 é marcado pela utilização da posse originária como mecanismo de se adquirir titularidades imóveis, ficando o instituto da propriedade em total ocaso, pois a proibição da concessão de sesmarias que era a forma jurídica formalmente aceita pelo Estado para a aquisição de bens de raiz é proibida, conduzindo a uma corrida pelas terras brasileiras, sendo que os mais velozes e poderosos acabaram levando a melhor.-(MELO, p. 20).

herdeiros conhecidos, situação que deu ensejo às mal-fadadas desapropriações em comum, fonte inesgotável de conflitos entre particulares ou entre estes o e Estado. Sintomaticamente, sobre esses imóveis parcialmente desapropriados surgem os mais intrincados e ainda não solucionados imbrólios fundiários e, coincidentemente, também neles se deram as mais frequentes ocupações coletivas informais, circunstâncias que sugerem as incertezas jurídicas como fator determinante para os artificios e ardis que levaram ao abocanhamento do espaço urbanizável, por motivos de necessidade, lucro ou grilagem.

O prazo breve da 31ª meta-síntese não era compatível com as vastas e complexas medidas necessárias a converter em públicas as terras particulares encravadas na poligonal de Luís Cruls⁸. Para tanto eram indispensáveis incomuns esforços para acomodações jurídicas ainda imbricadas nas condições econômicas e sociais deixadas por herança colonial-imperial, mormente na má configuração cartográfica e fundiária das terras brasileiras.

Quadro Jurídico

A situação fundiária narrada pelos topos, ou na profundidade mínima para os objetivos deste artigo, deixa entrever um quadro jurídico permeado de patologias que, no entanto, não foi suficiente para deter o urbanista ou o arquiteto, eis que estes se moviam comandados por um projeto político com prazo de validade muito curto, podendo expirar inacabado após o quinquídio, ou converter-se em façanha com mais de um herói com quem dividir as glórias. Desse modo, os problemas fundiários que não foram resolvidos nas décadas de 1950 e 1960, deveriam ter sido tratados pelos governos que se sucederam, embora em geral os novos governantes tendam a não enxergar a importância de políticas de continuidade para as demandas que lhes chegam como herança. Elegem e personificam objetivos, até mesmo efêmeros ou, quando muito, conhecem pelas metades demandas que haveriam de gerir, dando mais ênfase a questões ornadas na vitrine de suas prioridades mais reluzentes, relegando ao desprezo toda tarefa mais onerosa que herda inacabada.

Muitos desarranjos urbanísticos do presente não poderiam ser antevistos pelos empreendedores de Brasília, pois somente pelas lentes do crescimento populacional imprevisto tornar-se-iam visíveis no domínio dos fatos que estavam reservados ao futuro. Porém, quando os fatos passam à qualidade de assentos históricos, já não podem ser mudados, senão estudados e compreendidos, como quando se percebe que Brasília foi edificada sobre alicerces frágeis de uma base fundiária juridicamente instável. Em seguida, as políticas públicas de urbaniza-

8 Louis Ferdinand Cruls, engenheiro civil e astrônomo a quem coube a chefia da comissão encarregada de demarcar uma área do Planalto Central, com 14.400 km², reservada pelo artigo 3º da Constituição de 1891 para abrigar a Nova Capital da República.

ção privilegiaram determinadas áreas insuscetíveis de disputas fundiárias, mas negligenciou pesadamente em relação a outras, geralmente mais pobres, criando novas formas de estratificação no tecido social. Vê-se, pois, que o planejamento urbano acaba por sofrer limitações determinadas pelas limitações de ordem jurídica quanto à legítima titularidade das terras sobre as quais haveria de incidir a expansão urbana, ou incide descontroladamente sobre quaisquer áreas, edificáveis ou não. Comprometem-se as estruturas de transportes, o sistema viário, as condições de mobilidade, a distribuição dos equipamentos e serviços públicos essenciais.

A situação fundiária narrada pelos topos, ou na profundidade mínima para os objetivos deste artigo, deixa entrever um quadro jurídico permeado de patologias que, não foi suficiente para deter o urbanista ou o arquiteto

O descompasso entre crescimento populacional e oferta pública de infraestrutura é visível nas filas de atendimento à saúde, na insuficiência da rede pública de ensino, nas deficiências das estruturas de transporte urbano, no comprometimento das redes de abastecimento, nos gargalos da segurança pública, no déficit de oferta de imóveis para moradia etc. Aliás, estima-se que um terço da população vive em residências constituídas na informalidade, i. é, sem prévio e legal parcelamento da terra urbana, sobretudo com observância às condições técnicas de urbanização, orientadas pela macro Política Urbana de gênese constitucional (C.F., artigos 182 e 183)

Está-se diante de um cenário extremamente dinâmico e complexo, no qual as ações ou omissões estatais irradiam efeitos no curto, médio e longo prazo, quiçá, por séculos ou milênios, se se tiver em conta que as cidades são eternas. Daí porque a consolidação das ocupações informais⁹, quando se tornam irreversíveis, forçosamente leva ao consumo compulsório de vultosos recursos públicos para corrigir patologias urbanísticas e ambientais ou para completar infraestruturas, ainda assim, nem sempre com resultados satisfatórios.

Urge inadiável a atenção já tardia do governante, para que seja perspicaz na correta leitura de identificação das demandas coletivas mais prementes, de modo a lidar com empenho e prioridade na solução ou mitigação de tão grave problema, forte bastante para submeter a nação à categoria do atraso. A omissão ou descaso com o qual o Poder Público local se posicionou em relação ao tema

9 Para muitos autores, desde os anos 70 vem ocorrendo a reestruturação das metrópoles sob os impactos negativos das mudanças econômicas [...] Em algumas, em especialmente as megacidades, que estão no centro da globalização, já estariam em curso transformações dos padrões de sociabilidade que indicam a *des-civilização* e a *des-pacificação* da sociedade, expressa na generalização e banalização da violência e na desertificação e atomização da sociedade civil, anunciando a substituição do contrato social pela re-edição do “estado da natureza”-:(RIBEIRO, 2000, p. 12).

nos últimos 40 ou 50 anos criou situações notoriamente conhecidas e preocupantes, que constituem ameaças concretas para preservação da morfologia de Brasília, segundo conceitos arquitetônicos e urbanísticos.

Não obstante o óbvio dispense a explanação, mas somente pelo dever do não esquecimento, é bom considerar que é sempre necessário conhecer o campo sobre o qual repousará a ação humana, pois, sem o conhecimento do território o empreendimento não passa de aventura inconsequente, de emulação e, por isso, incompatível com a razão que embala toda política enquanto arte de bem utilização dos recursos públicos disponíveis visando os melhores resultados em proveito

da coletividade. As demandas da expansão urbana são acentuadamente caras, logo, não toleram desperdícios, fazendo intangível a aplicação racional das melhores e mais adequadas técnicas concernentes ao planejamento e à ocupação do espaço¹⁰.

Marco Regulatório

É desafiante para os estudiosos, gestores públicos, juristas e a sociedade civil lidar com o gigantesco déficit da acomodação das populações nas cidades, sobretudo no ideal democrático do que se pode considerar moradia digna¹¹. Além da crônica falta de moradias urbanas, notadamente aquelas que se construirão destinadas às populações mais pobres, ainda ombreia escandalosa a necessidade de assegurar aos assentamentos urbanos informais existentes no plano dos fatos um adequado arranjo capaz de ajustá-las à dinâmica da cidade, circunstância que exige elaboradas políticas públicas permeadas de complexas soluções jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com vistas ao pleno desenvolvimento das cidades e ao bem-estar de seus habitantes.

Cumprir considerar que o marco regulatório autoritário anterior ao regime constitucional inaugurado em 1988 mostrou-se desastroso no quesito dos resultados, por di-

10 A dimensão tecnológica dos instrumentos de trabalho e dos equipamentos que se tornaram indispensáveis à vida coletiva ultrapassa as possibilidades individuais e faz com que o Estado apareça como única solução para esses problemas, tendo que intervir cada vez mais nesses domínios que, há pouco, eram reservados às iniciativas privadas. Nos mais diferentes domínios, como a educação, a saúde ou as comunicações, os transportes e a energia elétrica, o progresso e a difusão devem-se essencialmente à intervenção do poder público. (SANTOS, p. 280).

11 A noção de *moradia digna* (ou *adequada*) tem delimitação dada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, englobando sete eixos: 1) segurança legal das habitações; 2) disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; 3) acessibilidade; 4) habitabilidade; 5) facilidade de acesso; 6) localização; e, 7) respeito ao ambiente cultural. (ACNUDH-FI, 1995-2004, pp. 24-26).

versas razões, a começar pelo pragmatismo que ignorava as diferenças regionais de fundo cultural, econômico e até climático, entre outras. Exemplos claros desse fracasso estão presentes nos pífios resultados das políticas públicas instituídas com o antigo Sistema Financeiro da Habitação, ou no campo de regência da Lei do Parcelamento nº. 6.766/1979 que, no seu rigor inerente às condições e ao grau de exigências para a elaboração e aprovação de loteamentos urbanos, acabou deixando escapar um ideal quase utópico, talvez mais consentâneo com países de primeiro mundo, mas excessivamente ousada e cara para os demais, como o nosso.

No entanto, os anseios democráticos que guiaram a outorga da Constituição de 1988 possibilitaram uma radical abertura política e jurídica para a instituição de um novo marco regulatório da política urbana brasileira. Agora não mais prevalece o centralismo que antes competia autoritariamente à União. Desde então, a autonomia política municipal foi reforçada com maiores poderes para dirigir o próprio desenvolvimento urbano, embora persistam certas limitações ligadas a ideias tutoriais sobre como deve ser a organização das cidades. Vê-se, pois, que embora a União não tenha abdicado por inteiro do dirigismo da Política Urbana, deve-se reconhecer que, ao menos em face do regime legal capitaneado pelo vértice constitucional de 1967, tem-se agora um elevado grau de autonomia da municipalidade para conduzir seus próprios desígnios, valorizando assim seus atributos sociais e culturais, suas condições econômicas e climáticas, a disponibilidade de materiais, enfim, as particularidades locais que interferem no desenvolvimento urbano de cada cidade em si mesma.

Contudo, mesmo com o advento dessa verdadeira revolução regulatória iniciada pela Constituição de 1988, um quarto de século depois ainda é nítido a divisão social espelhada nos contrastes das cidades, bastando considerar os bairros ricamente urbanizados ladeados por favelas e ocupações coletivas similares em que se amontoam as populações mais pobres, longe dos benefícios que a cidade sustentável e democrática haveria de assegurar a todos os seus habitantes. Tal constatação tão frequente nas paisagens urbanas denuncia uma dessas faces da injustiça social que, a seu turno, desencadeia outros males cotidianos deste milênio marcadamente urbano e tecnológico, traspassado por incontáveis conflitos coletivos cada vez mais complexos¹².

12 Ora, as comunidades urbanas estabelecidas sob condições de informalidade são as do tipo *em que* não raro o Estado se fez ausente: historicamente, naquilo que serviu para legitimar as relações de dominação e, assim, *ab initio*, ao não realizar precedentemente os direitos sociais que levaram à formação das ocupações informais; e, após, estabelecida a ocupação de fato, pela falta de atuação eficiente ou simples omissão em não levar essas comunidades a uma situação de direito em substituição à situação de fato na qual se encontravam. Não se pode esperar que, de um instante para o outro, a comunidade de fato constituída estrategicamente para determinado fim queira agir como se fosse uma comunidade de regras: (RODRIGUES, p. 103).

Conclusão

Passa da hora de o detentor do poder político tomar a responsabilidade e o encargo de lidar com problema de tamanha magnitude, escrevendo-o no topo da agenda política e tratá-lo republicanamente no processo de construção e reconstrução da vida social e urbana brasileira, aproveitando ao máximo as potencialidades naturais e humanas, enfim, tornando consciente por meio de variadas ações tendentes a mudar a triste realidade de uma cidade conceito ainda jovem, brilhantemente planejada, que bem serve ao orgulho coletivo da nação.

Porém, antes de tudo, é preciso consertar o território, tratar seus desarranjos fundiários, preencher com racionalidade seus vazios urbanísticos, resolver seus redutos informais. Com isso permite ao político e ao urbanista complementar, continuar e atualizar com arte a obra original, que se reinventa indômita a cada instante e não se rende ao cárcere e à condição de cidade estática. A propósito, compreenda-se melhor a hermenêutica do tombamento, que não engessa a cidade tombada, tampouco o Plano Urbanístico ou às linhas poligonais a que se refere.

Muitas vantagens advindas da regularização fundiária urbana podem ser resumidamente citadas: maior segurança jurídica; melhores condições de acesso aos mercados, à circulação de mercadorias, produtos e serviços, enriquecimento patrimonial dos moradores beneficiados; delimitação do território sobre o qual o Estado passa a ter maior controle e exercício da soberania interna por meio da tributação, do planejamento e execução de políticas públicas inerentes à prestação de serviços públicos e na implantação de infraestrutura; aumento da arrecadação tributária mercantil, predial e sobre ganhos e rendas; embelezamento da paisagem urbana; maior desenvolvimento social, econômico e político; emancipação popular, resgate da cidadania e da dignidade da pessoa humana; redução de gastos com saúde e com segurança pública; outorga das condições para a harmonia, a igualdade e a paz social; felicidade geral dos indivíduos etc.

Lamentos, vinditas e preconceitos não mudam certas realidades produzidas por forças colossais de fundo social, econômico, político e jurídico. É, pois, o tempo da racionalidade que faz ver propícia a aplicação da legislação de regência, que trata da regularização fundiária urbana em capítulos acadêmicos¹³: a *fundiária* propriamente e sobre a qual se assentam as demais; a *urbanística* nos seus conceitos morfológicos e concepções que assegurem as funções sociais das cidades; a *ambiental*, integrada aos traçados e aproveitamentos urbanos, para

13 Lei nº. 11.977/2009, art. 46: A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

dar sustentabilidade e sadia qualidade de vida à população; e, a **social**, dimensão na qual o indivíduo estará coberto com maior igualdade e justiça na estrutura e na dinâmica das cidades^{14 15}

O modelo de Estado federativo brasileiro não retira a soberania dos seus estados membros, apenas distribui-a por níveis e medidas de competências, de modo que por esse consenso constituinte exercem seu poder soberano nos limites dados pela Constituição. Com tais limitações, exerce seu poder político real, adotando inclusive as estratégias de afirmação do seu poder soberano, se-

14 A Lei 11.977/09 trouxe em seu escopo nítida preocupação com a questão da habitação popular. De início ela insere em nosso ordenamento as regras do Programa Minha Casa, Minha Vida e, num segundo momento, ela inova ao tentar operacionalizar a regularização fundiária de assentamentos irregulares ou clandestinos. Cabe ressaltar que é nossa primeira lei federal a tratar especificamente do tema, o que demonstra que a realidade urbana finalmente chegou ao Congresso Nacional. (LADU – Laboratório de Direito e Urbanismo do PROURB-FAU-UFRJ. Disponível em <<https://direitourbanismo.wordpress.com>>)

15 As cidades contemporâneas são os campos de batalha nos quais os poderes globais e os sentidos de identidade tenazmente locais se encontram, se confrontam e lutam, tentando chegar a uma solução satisfatória ou pelo aceitável para esse conflito: um modo de convivência que – espera-se – possa equivaler a uma paz duradoura [...] É esse confronto geral, e não algum fator particular, que aciona e orienta a dinâmica da cidade na modernidade líquida – de todas as cidades, sem sombra de dúvida, embora não de todas elas no mesmo grau. (BAUMAN, p. 35).

gundo os ditames constitucionais. Porém, na ausência do Estado em certos campos sensíveis e sobre os quais são prementes correlatas políticas públicas, a omissão converte-se em perigosa instabilidade ao minar preceito fundamental em que se assenta o poder e o próprio Estado, o que leva ao seu enfraquecimento institucional. Mas, ao contrário, ao se fazer presente no território geográfico e no campo político por meio da ação concreta, nessa perspectiva o Estado se reafirma perante o cidadão e, na legitimidade da ação pública, dele obtém reconhecimento que, por sua vez, se converte em mais poder legítimo, essência do Estado.

Legitimidade e poder são inseparáveis na dinâmica política por onde opera a soberania. Havendo legitimidade, o poder se manifesta como emanção natural e democrática, e se impõem ao corpo da coletividade por razões de reciprocidade, condição de existência mútua. Na interação entre sociedade e Estado, quanto mais harmoniosa e pacífica, mais próximo e efetivo estará o *cobertor* da proteção coletiva em prol dos cidadãos, respeitosos e respeitados no revestimento de que são titulares absolutos de todo o poder originário com o qual conceberam o próprio Estado. ■

Referências bibliográficas

- BAUMAM, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- BERTRAN, Paulo. **História da terra e do homem no Planalto Central**. Brasília: UnB, 2011.
- BRASIL - LADU – Laboratório de Direito e Urbanismo do PROURB-FAU-UFRJ. Disponível em <<https://direitourbanismo.wordpress.com>>
- BRASIL - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1950-2010.
- CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de Posse**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- NAÇÕES UNIDAS. ACNUDH. Ficha informativa sobre direitos humanos nº. 21 - Disponível em <http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha_Informativa_21.pdf>
- RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. (In Apresentação/Org.) **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000)
- RODRIGUES, Carlos Divino Vieira. **A regularização fundiária urbano-ambiental do “Condomínio Porto Rico”, na cidade de Santa Maria – Distrito Federal**. Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação em Direitos Humanos e Cidadania do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Mestre. Dezembro, 2014. Disponível em [repositorio.unb.br/bitstream](http://repositorio.unb.br/bitstream/2014), 2014.
- SALLES, Venício. **Direito Registral Imobiliário**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Edusp, 2008.

(*) *Carlos Divino Vieira Rodrigues*
Magistrado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, membro da 6ª Turma Cível e mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília

Atividade econômica em retração

Sandra Andrade

A atividade econômica no Distrito Federal retraiu 1,9% no 2º trimestre de 2016, em comparação a igual trimestre de 2015. A Indústria recuou 3,0%, a Agropecuária 2,0% e os Serviços -1,9%. No período analisado, a economia do DF mostrou-se menos recessiva que a nacional, que contraiu 3,8%, segundo o IBGE. No Brasil, os Serviços caíram 3,3%, a Indústria, 3,0% e a Agropecuária, 3,1%.

No 1º semestre de 2016, a economia do DF encolheu 1,7% ante o mesmo período de 2015. A Indústria caiu 4,2%, a Agropecuária, 2,9% e os Serviços, 1,5%. O IBGE apurou decréscimo de 4,6% para o Brasil, com quedas de 5,2% na Indústria, 3,5% nos Serviços e 3,4% na Agropecuária.

Os resultados mostram que o setor produtivo do DF ainda se encontra sob os efeitos desfavoráveis do desemprego, da redução da renda do trabalhador, dos juros elevados e da alta taxa de inflação.

Serviços

Representando 93,2% da economia, o setor apresentou no 2º trimestre de 2016, variação negativa de -1,9% e, no 1º semestre, -1,5%, frente a iguais períodos de 2015. No Brasil, caiu 3,3% na comparação trimestral e 3,5% na semestral.

O Comércio no DF retrocedeu 9,0% no 2º trimestre e 7,6% no 1º semestre de 2016. O índice nacional recuou nos dois períodos com queda de 7,4% no trimestre e 9,0% no semestre, segundo o IBGE. A redução do ritmo de crédito, os juros elevados, a alta da inflação e a maior cautela do consumidor contribuíram para o declínio da atividade comercial. Diante do cenário econômico atual, os consumidores permanecem com a confiança em baixa.

O enfraquecimento da atividade comercial local pode ser atestado pela contração no volume de vendas do comércio varejista, divulgado pela Pesquisa Mensal do Comércio (PMC/IBGE), que apresentou variações negativas de -12,8% de abril a junho de 2016, -11,2% nos primeiros seis meses do ano e -8,9% em 12 meses, todos em relação aos mesmos períodos do ano anterior. Dos segmentos pesquisados, as quedas mais significativas, acumuladas em 12 meses, encerrados em junho de 2016, foram em Móveis, -22,6%; Livros, jornais, revistas e papelaria, -19,8%; Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação, -15,8%; Eletrodomésticos, -12,7%; e Hipermercados, supermercados, produtos

alimentícios, bebidas e fumo, -12,3%. No mesmo período, o Comércio varejista ampliado, que inclui ainda os segmentos de Veículos, motocicletas, partes e peças e de Materiais de Construção, acumularam retração de 14,6%. O primeiro segmento caiu 27,3% e o segundo, 8,9%. Outro fator que contribuiu para a queda do Comércio foi a perda de 7.082 postos formais de trabalho ao longo de 12 meses: 25,6% do total de vagas encerradas no período, segundo o Caged/MTE.

A Intermediação Financeira no DF caiu 6,5% na comparação dos segundos trimestres de 2016 e 2015. No mesmo período o índice para o Brasil caiu 3,3%. No semestre, a atividade acumulou queda de 6,4% no DF e 2,6% no país. O encarecimento do crédito pode explicar parte do resultado desfavorável obtido para o DF, visto que a taxa anual da Selic permaneceu em 14,25% ao ano, impactando as diversas linhas de financiamento ao consumidor.

A atividade de Serviços de Informação no DF registrou índice negativo de -1,5% de abril a junho e -0,7% de janeiro a junho de 2016. O índice nacional recuou 3,7% e 4,4% nos mesmos períodos. Um dos motivos pode ser a redução na quantidade de linhas móveis, reflexo do crescente uso de internet nos celulares.

A Administração, Saúde e Educação Públicas caiu 0,5% no 2º trimestre de 2016, no país, o IBGE registrou queda de 0,9%. No semestre recuou 0,5% no DF e 0,8% no Brasil. A atividade responde por 44,4% da estrutura produtiva do DF e por 47,7% do setor de Serviços. O fraco desempenho influenciou o comportamento de outras atividades.

Indústria

Com peso de 6,5% na estrutura produtiva do DF, o setor encolheu 3,0% no 2º trimestre do ano. O IBGE computou declínio de -3,0% para o Brasil. No 1º semestre, o índice do DF foi de -4,2% e o nacional -5,2%.

A Indústria de Transformação, que representa 1,4% na economia do DF, recuou 2,0% de abril a junho de 2016. No contexto nacional, a atividade recuou 5,4%, segundo o IBGE. De janeiro a junho, a atividade contraiu 5,3% no DF e 8,0% no Brasil. A Construção, responsável por 4,2% da atividade econômica local e 65,4% do setor industrial, manteve sua trajetória de queda, retraindo 5,0% no 2º trimestre de 2016. No Brasil, a atividade decres-

ceu 2,2% no mesmo período. No semestre, o desempenho local encolheu 5,3% e o nacional 4,3%. Os dados do Caged/MTE mostram que o DF registrou um saldo entre desligamentos e contratações na construção civil, de menos 108 postos formais, de abril a junho de 2016, acumulando perda de 8.330 vagas ao longo de 12 meses.

Agropecuária

Responsável por 0,3% da economia local, recuou 2,0% no 2º trimestre e 2,9% no 1º semestre de 2016. O IBGE registrou, para o Brasil, quedas de 3,1% e 3,4%, respecti-

vamente. O índice negativo do DF decorreu da redução da safra anual esperada para algumas das principais culturas. Conforme informações LSPA/IBGE, em julho de 2016, as lavouras de milho e feijão registraram previsões de safras anuais menores que as produções obtidas em 2015. O milho apresentou queda em sua estimativa de 57,3% e o feijão de 19,0%. Ambas as culturas tiveram suas produções comprometidas em virtude da seca que atingiu o DF desde o começo do ano. A soja cresceu 15,4% em sua estimativa de safra anual, arrefecendo um pouco os efeitos das quebras nas safras de milho e feijão. ■

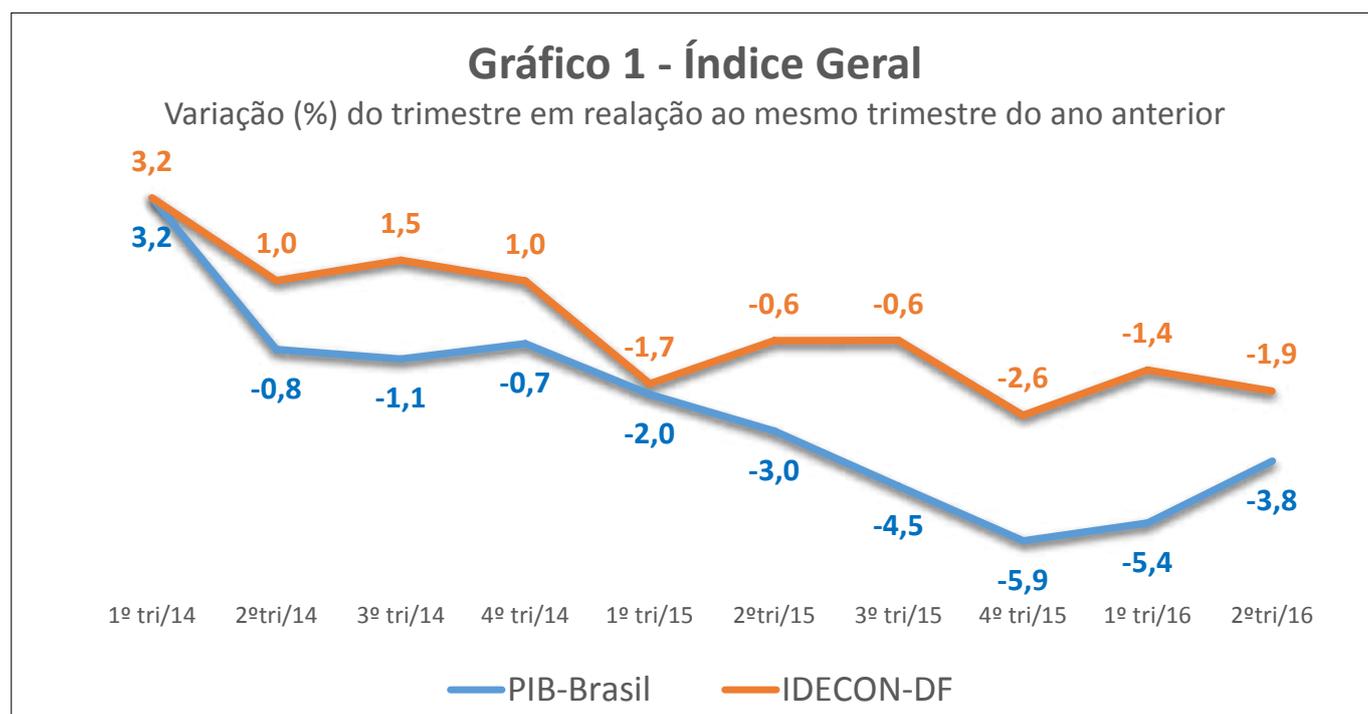
Tabela 1 - Idecon-DF: Série de variações trimestrais dos setores e das atividades econômicas em relação ao mesmo trimestre do ano anterior - 1º Trimestre de 2014 ao 1º Trimestre de 2016

Atividades Econômicas	2014				2015				2016	
	1º Trim	2º Trim	3º Trim	4º Trim	1º Trim	2º Trim	3º Trim	4º Trim	1º Trim	2º Trim
Agropecuária	13,0	26,2	7,9	6,8	-6,2	-17,0	-3,2	-4,7	-3,7	-2,0
Indústria	1,1	-2,9	-6,0	-2,6	-7,0	-5,2	-3,5	-7,2	-5,5	-3,0
Indústria de transformação	6,5	5,2	-1,9	-3,3	-2,2	-2,4	-3,4	-7,5	-8,4	-2,0
Construção civil	-1,4	-6,0	-8,4	-3,1	-9,0	-6,7	-3,9	-8,6	-5,7	-5,0
Outros da indústria ¹	4,8	-0,4	-0,7	0,5	-5,0	-2,2	-1,7	0,0	0,0	5,1
Serviços	3,3	1,2	2,0	1,2	-1,4	-0,2	-0,4	-2,2	-1,1	-1,9
Comércio	3,5	-2,0	-4,6	-4,2	-5,8	-4,9	-6,6	-10,3	-6,1	-9,0
Serviços de informação	4,6	4,9	5,4	5,5	4,2	3,3	2,3	0,6	0,2	-1,5
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	3,2	-5,0	-3,6	-4,1	-7,9	-5,6	-4,0	-5,7	-6,3	-6,5
Administração, saúde e educação públicas	2,7	1,8	3,3	1,4	-1,9	-0,5	-0,1	-1,9	-0,4	-0,5
Outros serviços ²	4,1	3,4	3,9	4,5	3,3	3,7	2,3	0,8	1,5	0,2
Idecon-DF	3,2	1,0	1,5	1,0	-1,7	-0,6	-0,6	-2,6	-1,4	-1,9

Fonte: Codeplan - Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas - Gerência de Contas e Estudos Setoriais - Núcleo de Contas Regionais

1 - Extrativa mineral e Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana.

2 - Transporte, armazenagem e correio, Serviços imobiliários alugueis, Alojamento e alimentação, Serviços prestados às famílias, Serviços prestados às empresas, Educação e saúde mercantis e Serviços domésticos.



(*) Sandra Andrade

Coordenadora do Núcleo de Contas Regionais da Codeplan

Fiscalização das ocupações irregulares do território



Bruna Pinheiro

Introdução

A ocupação irregular do território é um problema recorrente na história do Distrito Federal (DF). Ao longo de muitos anos, as ocupações irregulares se valeram de um conjunto de fatores que permitiu sua subsistência e expansão, causando enormes danos ao território do DF.

O avanço das ocupações irregulares no DF deveu-se à deficiência da ação do estado na promoção de medidas de gestão efetivas do espaço, entre elas a inexistência de uma política habitacional ampla e inclusiva e de uma fiscalização efetiva das ocupações irregulares de áreas urbanas e rurais. Somou-se a isso a concessão de liminares judiciais que paralisaram o processo fiscalizatório, fragilizado por interferências políticas pautadas em interesses imediatistas e populistas e desatentos aos prejuízos que as invasões de terras públicas pudessem causar às gerações futuras.

De acordo com Freitas (2013), o processo teria se intensificado em meados da década de 1980, embora o primeiro registro de parcelamento do solo irregular no DF tenha ocorrido em 1973. Em 1988, já haviam sido contabilizados cerca de 170 condomínios, mas apenas 20 tiveram seu processo aberto, decorrente das ações de fiscalização. Esta disparidade nos números, entre a ocupação de fato e o interesse em regularizá-la, já demonstrava que a ação criminosa em relação ao parcelamento ilegal da terra se beneficiava com a morosidade das ações governamentais. Em decorrência disso, a grilagem e a invasão de terras públicas aumentaram significativamente a partir de então. Ocorreram, ainda neste período, maiores dificuldades de atuação da fiscalização em função de signi-

ficativo número de mandados e liminares expedidos pelo Judiciário, proibindo derrubadas em locais específicos.

Esses fatores, somados a medidas de gestão pouco efetivas, aliadas a uma certa conivência do Legislativo, teriam levado ao quadro encontrado na década de 1990: o avanço desenfreado das ocupações irregulares de condomínios fechados, caracterizadas pela apropriação irregular de terras públicas emblemáticas como as das Colônias Agrícolas Samambaia, Vicente Pires e Arniqueiras.

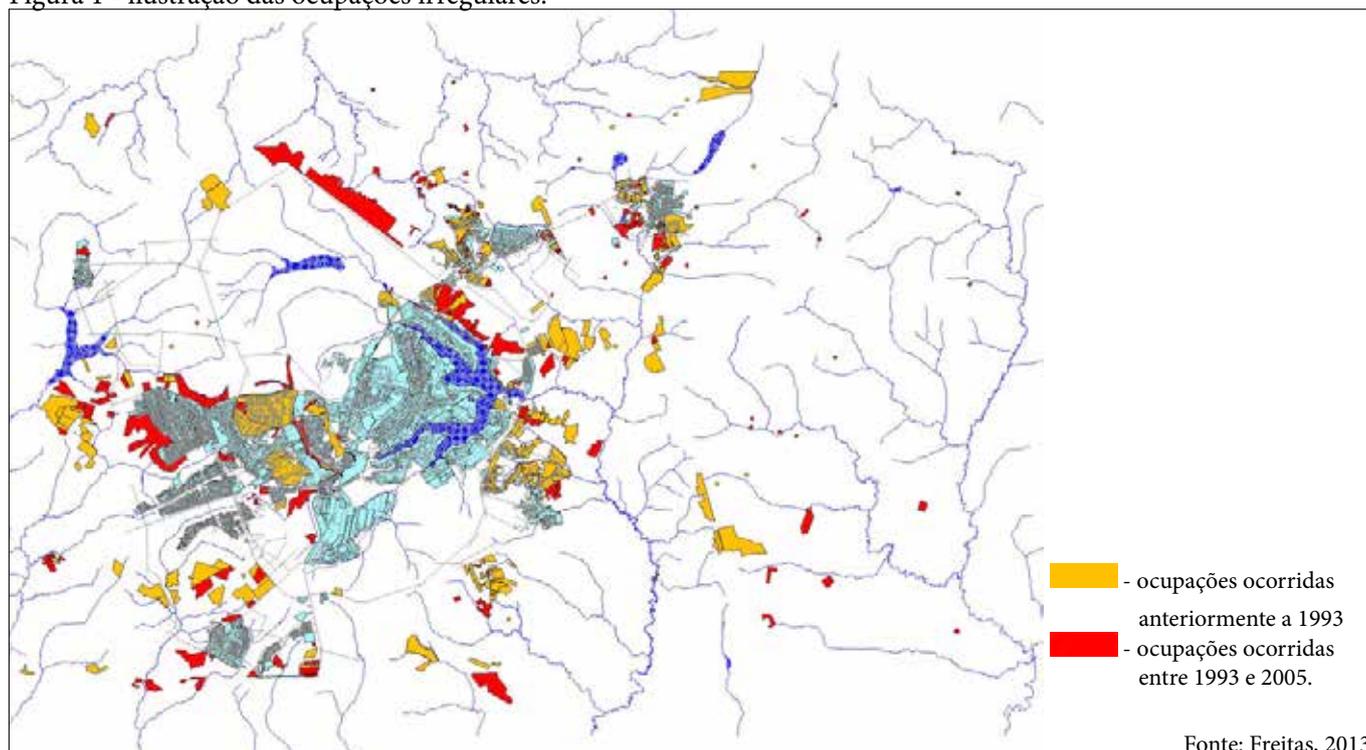
Ocupações irregulares no Distrito Federal

Em 2007, de acordo com o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 002, celebrado entre o GDF, o MPDFT e a Terracap para disciplinar o processo de regularização fundiária no Distrito Federal, estavam listados como parcelamentos irregulares a serem disciplinados 316 empreendimentos, crescimento de 185% em relação ao total encontrado na década de 1980. A figura 1 apresenta a distribuição das ocupações irregulares no DF até 2005, demonstrando expressivo aumento desse tipo de ocupação entre essa data e o início da década de 1990 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2007; FREITAS, 2013).

Os 316 parcelamentos irregulares listados pelo TAC 002/07 foram recepcionados pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) - Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012 e integraram as Estratégias de Regularização Fundiária da Lei. Todos foram agrupados em Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) e

O avanço das ocupações irregulares no DF deveu-se à deficiência da ação do estado na promoção de medidas de gestão efetivas do espaço, entre elas a inexistência de uma política habitacional ampla e inclusiva e de uma fiscalização efetiva das ocupações irregulares de áreas urbanas e rurais.

Figura 1 - ilustração das ocupações irregulares.



Fonte: Freitas, 2013

Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINES) ou lançados como Parcelamentos Urbanos Isolados (PUI).

A partir da aprovação do PDOT, verificou-se maiores esforços da Administração Pública para a regularização do passivo de ocupações irregulares do solo no DF. Isso viabilizaria até 2010, de acordo com Brandão (2013) e Freitas (2013), a aprovação do ajustamento ambiental e urbanístico de cerca de 90 parcelamentos e o registro cartorial de 67 empreendimentos. Nesse período, as ocupações irregulares, embora continuassem a avançar, ocorreram de forma mais estável, em função de ações mais efetivas do Poder Público na fiscalização e agilidade nos processos de regularização (Freitas, 2013). Tal quadro, contudo, não se manteve estável. Mudanças administrativas ocorridas em 2011 impactaram negativamente o relativo sucesso, até então empreendido no processo de regularização fundiária (Brandão, 2013).

Essas mudanças provocaram alteração na estratégia de ocupação ilegal de terras públicas, um negócio ilícito e extremamente lucrativo, que a médio prazo mostrava-se vitorioso. O fato de existir uma grande força-tarefa no sentido de regularizar o que havia sido ocupado de maneira irregular, de certa forma gerou um incentivo a novas invasões, uma vez que as anteriormente empreendidas, apesar de estarem em terras públicas, em áreas danosas ao meio ambiente, contrariavam toda a legislação urbanística da cidade e foram bem-sucedidas nos seus processos de regularização.

Destaca-se que até 2014, as ações de regularização e fiscalização não eram acompanhadas de medidas de moni-

toramento e controle de ocupações irregulares. Os esforços institucionais empreendidos sempre foram voltados prioritariamente para a melhoria no fluxo de aprovação e licenciamento de áreas passíveis de regularização. Poucos mecanismos foram criados para a remoção ou contenção de ocupações ilegais não passíveis de aprovação pelo Poder Público. Cabe ressaltar aqui que o monitoramento do solo é o principal mecanismo de prevenção no controle do território. O reconhecimento pelo Poder Público da ocupação ilegal, logo no seu início, propicia seu combate antes da consolidação, minimizando prejuízos para todas as partes.

Novas estratégias de combate às ocupações irregulares

A partir da criação do Comitê de Governança do Território (Decreto 36.694/2015), o enfrentamento da questão das ocupações ilegais mudou radicalmente. A integração das ações dos diversos atores governamentais envolvidos proporcionou a concretização de estratégias mais eficazes em relação às adotadas anteriormente. Somente em 2015, mais de 1.600.000 m² de área pública foram restituídos ao patrimônio do Distrito Federal. Neste fórum foram criadas, aperfeiçoadas e aprovadas algumas medidas.

A primeira estratégia foi definir as ocupações ilegais a serem combatidas prioritariamente, a partir da análise de imagens por satélite dos últimos seis meses de 2014. Contatou-se um assustador crescimento das ocupações neste período, motivadas pela histórica inoperância da fiscalização durante as campanhas eleitorais, quando a frequência de ações impopulares, como as de demolição de edificações, é baixíssima. Seria irresponsável ignorar

este período, comprometendo a verdadeira intenção do programa do governo que é o de “proteger o território da nossa cidade”. Assim foi criada uma linha de corte na prioridade das ações de desconstituições de parcelamentos irregulares do solo, a partir de julho de 2014.

Neste contexto, um dos melhores investimentos realizados foi a contratação de ferramentas de análise espaciais georeferenciadas com periodicidade quinzenal, aumentando potencialmente o tempo de resposta (Contrato Terracap-2015). O monitoramento por satélite é a mais eficaz ferramenta de controle das ocupações irregulares. Essa tecnologia já estava disponível há décadas, mas foi ignorada ao longo dos últimos anos. As vantagens de sua utilização são incomparáveis com as rotineiramente praticadas em vistorias por terra, uma vez que produz provas irrefutáveis da data da invasão, possibilitando sua classificação em função do tempo de ocupação.

Outro benefício dessa ferramenta é o seu potencial de cobertura, substituindo dezenas de servidores em campo, por apenas um ou dois, num trabalho de análise de imagens em escritório. Otimiza a escassa mão de obra fiscal cujo último concurso público para investidura de novos servidores ocorreu há duas décadas. Tal investimento elevou o nível de controle e principalmente de argumentos jurídicos, uma vez que a maior alegação para a obtenção de liminares era o fato de os ocupantes serem antigos e consolidados no local.

Dentro desse viés, outra grande alteração da metodologia de trabalho foi o fornecimento de informações prévias sobre as operações ao Poder Judiciário. Após diversas derrotas com paralisação de operações em andamento, foi diagnosticada a causa de tantos impedimentos judiciais. A falta de informações oficiais junto ao Judiciário, antes do início da operação, deixava os magistrados com apenas uma opção: paralisar as operações, até que o Poder Público prestasse as informações e combatesse as falsas alegações dos invasores e grileiros. A partir deste ponto, adotou-se a prática de protocolar previamente no Poder Judiciário, material rico em detalhes sobre toda a operação, imagens atuais comparadas com as de julho de 2014, laudos de classificação quanto aos danos ambiental, urbanístico e fundiário. Claramente se pode observar com essa simples atitude uma redução significativa no número de impedimentos judiciais das operações em andamento.

Medidas de combate à grilagem de terras do DF

Afim de mitigar e estabilizar o crescimento desordenado do Distrito Federal, em especial, decorrente da invasão de terras públicas, o Comitê de Governança do Território, lançou no *Primeiro Seminário de Combate à Grilagem de Terras do DF*, um pacote de cinco medidas para enfrentamento do problema.

A primeira medida a ser destacada foi a elaboração do **Mapa de Combate à Grilagem e Ocupação do Distrito Federal**, disponibilizado à população por meio do endereço eletrônico da AGEFIS: <http://www.agefis.df.gov.br>. O mapa inova por localizar no território as áreas prioritárias de combate à grilagem com o objetivo de oferecer informações à população do Distrito Federal, indicando onde é proibido o parcelamento do solo e a consequente construção irregular.

De acordo com a figura 2, o mapa apresenta duas categorias de área em cores distintas. Em vermelho indicam as localidades onde a ação de fiscalização requer demolição de qualquer categoria de edificação e desconstituição de parcelamentos irregulares do solo. Em amarelo, assinalam as ARIS e as ARINES. Estas áreas demandam do governo um fluxo complexo de procedimentos. Para a consecução desse conjunto de medidas, envolvendo aprovação, licenciamento ambiental e registro imobiliário das ocupações existentes, há a premissa da disponibilização ao setor público dos espaços necessários para a implantação de equipamentos públicos urbanos (redes de água, esgoto, drenagem, energia elétrica), equipamentos públicos comunitários (escolas, hospitais, delegacias), além dos espaços livres de uso público e áreas permeáveis, conforme legislação urbanística e ambiental.

Dessa forma, as áreas livres destinadas a espaços públicos em ARIS e ARINES, encontram-se também destacadas em vermelho no mapa, para a edificação nesses locais, em que o alvará de construção, observando-se ainda as diretrizes urbanísticas nos projetos de urbanismo de regularização de parcelamento aprovados e nas licenças ambientais expedidas. As obras em desconformidade com o previsto são passíveis de ação fiscal, inclusive demolitória (GOVERNO FEDERAL, 1995; DISTRITO FEDERAL, 2012).

Além disso, talvez pela primeira vez, foi georreferenciado uma mancha prioritária de fiscalização e controle de ocupações irregulares, permitindo o alinhamento da Agência de Fiscalização do Distrito Federal (AGEFIS) com a agenda dos demais órgãos responsáveis pela governança territorial. Sabe-se hoje que cerca de 124,86 ha (21% da área territorial do Distrito Federal) é monitorado prioritariamente para a preservação da qualidade de vida no Distrito Federal, inclusive sob o ponto de vista da segurança hídrica.

Vale ressaltar ainda que, alinhado com o monitoramento por satélite contratado pela Terracap, para todas as áreas elencadas no Mapa de Combate à Grilagem e Ocupação do Distrito Federal, entende-se como nova edificação aquelas iniciadas a partir de julho de 2014. Essa informação mapeada e disponível a qualquer cidadão do Distrito Federal na página da AGEFIS, não dá mais respaldo às alegações de compra de área irregular, acabando de vez com a figura do comprador de ‘boa fé’.

Figura 3 - Telas do Aplicativo de Denúncias de Novas Invasões



da informar a quantidade de edificações em execução, o estágio da ocupação (abertura de vias, piqueteamento de lotes, edificações em construção ou já finalizadas) e se a área já se encontra habitada, bem como o seu uso (residencial, comercial ou misto). O aplicativo ainda permite que o usuário envie fotos da situação irregular, agregando-as à denúncia o acompanhamento e andamento das denúncias. Essa é uma ferramenta significativamente importante para a Agência, pois permitirá, entre outros avanços, a melhoria do atendimento às ouvidorias. Esperam-se avanços no tempo de resposta, bem como maior objetividade no atendimento, dada a exatidão proporcionada pelo georreferenciamento das denúncias.

Outro avanço com o lançamento do aplicativo é o significativo aumento da capilaridade em busca das informações das novas invasões, em função da possibilidade de maior agilidade na contribuição do cidadão, informando em tempo real o início de uma nova ocupação ilegal. Desde julho último, o APP já está disponível para download nas lojas da Google Play com o nome “Agefis Mobile” e em breve também estará nas lojas da Apple Store.

Cabe ressaltar ainda o vínculo desse aplicativo com a primeira medida apresentada - o Mapa de Combate à Grilagem e Ocupação do Distrito Federal. O aplicativo permite que o usuário acesse o mapa e por meio de uma ferramenta de localização, saiba se a área em que ele ocupa ou pretende adquirir é contemplada pelas estratégias de regularização fundiária do PDOT ou configura uma ocupação ou edificação ilegal.

A quarta medida de combate às ocupações irregulares no Distrito Federal configura-se como um significativo avanço para o acompanhamento e controle do andamento das ocupações no Distrito Federal. Trata-se do **Monitoramento Via Satélite**, por meio do qual a Terracap, via serviço terceirizado, fornecerá

a cada 15 dias, imagens tratadas, informando qualquer alteração nas ocupações territoriais. As imagens, conforme figura 4, serão disponibilizadas para a AGEFIS já com o tratamento necessário: i) informação das coordenadas geográficas da ocupação em andamento, ii) perímetro da modificação e iii) imagem comparativa com a do período anterior.

Busca-se, assim, implantar no DF o serviço de monitoramento de ocupações irregulares por imageamento territorial agregado às atividades de fiscalização, melhorando a tempestividade da Agência na eliminação de novas ocupações ilegais, bem como na proteção de áreas estratégicas para as políticas territoriais.

Por fim, a quinta medida aperfeiçoa a operacionalização da Agência, em face das melhorias aqui apresentadas, surgiu por meio da criação do **Serviço de Pronta Resposta** que compreende uma força-tarefa composta por servidores da AGEFIS e da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), organizada em quatro equipes. Objetiva-se estabelecer um ritmo constante de operações de pequeno e médio porte no Distrito Federal, melhorando o atendimento a denúncias e possibilitando com que a Agência esteja cada vez mais presente no momento em que as obras estão iniciando; quando se torna mais fácil e menos oneroso o retorno à situação atual, evitando que se estabeleça o fato consumado.

Atualmente, o serviço encontra-se em fase de teste com uma equipe, cujos trabalhos iniciaram em março deste ano. Acredita-se que, quando as quatro equipes previstas estiverem montadas e adequadamente aparelhadas, será possível a realização de cerca de 100 a 120 demolições de pequeno e médio porte por mês.

Figura 4 - Exemplo de produto a ser disponibilizado pelo Monitoramento Via Satélite.



Coordenadas do centroide: 15° 49' 24,193" S; 47° 47' 11,532" W
Fonte: AGEFIS, 2016.

Conclusão

O conjunto de medidas apresentado neste texto é o primeiro passo para que a atuação da AGEFIS na fiscalização territorial ocorra em sintonia com as estratégias territoriais do Distrito Federal.

A implantação do serviço de Pronta Resposta possibilita a integração das demais medidas aqui apresentadas: 1) Mapa de Combate à Grilagem e Ocupação do Distrito Federal; 2) Matriz Multicriterial de Impacto Territorial (-MARIT); 3) Aplicativo de Denúncias de Novas Invasões e 4) Monitoramento Via Satélite.

Todas estas são ferramentas de planejamento e inteligência que devem agregar melhorias para o Distrito Federal, na medida em que propiciam mudanças no serviço de fiscalização e controle de ocupações irregulares no Distrito Federal.

Por meio dessas ações e medidas a AGEFIS tem buscado aperfeiçoar sua atuação e estabelecer uma tutela objetiva cada vez mais eficiente do território para a proteção da qualidade de vida do cidadão. ■

Referências bibliográficas

- AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL- AGEFIS. **Mapa de Combate à Grilagem e Ocupação do Distrito Federal**, 2016. Disponível em: <<http://www.agefis.df.gov.br/eventos/atencaoSobreMapa.php>>. Acesso em 20.05.2016.
- BRANDÃO, I.D.M.R. **Porque falha a regularização?** fragilidade institucional e (in)capacidades estatais no Distrito Federal. 2013. 151 p. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13213/.../2013_IgorDiasMarquesRibas-Brandao.pdf>. Acesso em 20.05.2016
- 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.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=60298>. Acesso em 18.05. 2016.
- FREITAS, G. **Células desconexas: condomínios fechados e as políticas públicas de regularização do Distrito Federal**. 2013. 224 p. Dissertação. (Programa de Pesquisa e Pós-graduação). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/15197>>. Acesso em 20.05.2016
- GOVERNO FEDERAL. **Lei nº 9.785, de 25 de abril de 1999 - Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9785.htm>. Acesso em 19.05. 2016.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Regularização dos parcelamentos do solo no Distrito Federal: os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007, 2007**.
- PASTAKIA, C.M.R. 1998, **The rapid impact assessment matrix (RIAM) - A new tool for environment impact assessment**. In Environmental Impact Assessment Matrix (RIAM), K. Jensen (ed). Fredensborg, Denmark: Olsen & Olsen.
- PINHEIRO, B.P. 2016, **Cinco medidas de combate à grilagem no Distrito Federal**. In SEMINÁRIO DE COMBATE À GRILAGEM. nº 1, 2016, Brasília Disponível em <<http://www.agefis.df.gov.br/eventos/media.php>>. Acesso em 22.05. 2016.
- REIS, J.C.A. 2016, **Histórico da ocupação desordenada e projeções futuras**. In SEMINÁRIO DE COMBATE À GRILAGEM. nº 1, 2016, Brasília Disponível em <<http://www.agefis.df.gov.br/eventos/pdf/Apresentacao1.pdf>>. Acesso em 22.05. 2016.

(*) Bruna Pinheiro
Diretora-presidente da AGEFIS

O círculo vicioso da informalidade

Sérgio Ulisses Jatobá

A ocupação irregular de terras à revelia do planejamento urbano se transformou em um dos maiores entraves para uma gestão territorial eficiente. Estudos da ONU-HABITAT, organismo das Nações Unidas que trata dos problemas urbanos, indicam que em 2020 haverá 1,4 bilhão de pessoas vivendo em assentamentos urbanos informais no mundo. Na América Latina e Caribe a estimativa é de que 23,5% da população urbana já viva em áreas não planejadas. No Brasil esse percentual, segundo as estimativas da ONU-HABITAT, atinge 27% da população urbana, acima da média latino-americana. No DF, a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD/Codeplan) aponta 24,67% de domicílios em situação de ilegalidade fundiária, mas este dado abrange desde os parcelamentos irregulares de iniciativa privada até parcelamentos planejados cujos imóveis ainda não têm escritura definitiva. Se nos limitarmos somente às áreas de regularização definidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), as classificadas como Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) correspondem a 3.953,93 hectares e as Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINES) abrangem 9.075,73 hectares. Basta olhar os mapas do PDOT para comprovar que isso representa uma parcela significativa do território urbano do DF.

Os loteamentos não planejados crescem a uma velocidade muito maior que a população das cidades, em uma proporção que chega a 4,5 vezes na América Latina. A explicação natural é que as políticas habitacionais não conseguem acompanhar a demanda crescente por moradias das classes mais pobres e da classe média. Contudo, há outros fatores que ajudam a entender o crescimento da informalidade fundiária. Segundo dados dos pesquisadores Morales e Smolka, a rentabilidade média do mercado informal é de 200%, enquanto a do mercado formal é de 141%, o que estimula a via ilegal. Faz sentido, pois para aprovar um parcelamento formal o empreendedor deve se submeter a todos trâmites legais, instalar a infraestrutura urbana completa e obter o registro cartorial, o que pode levar, em alguns casos, mais de cinco anos, enquanto para o parcelador ilegal basta demarcar os lotes e aguardar, no máximo, a instalação de rede elétrica, para começar a vender os lotes e lucrar: Os demais custos da regularização são arcados pelo Estado e rateados entre toda a sociedade.

As vantagens do mercado informal de terras para os loteadores clandestinos criam um círculo vicioso que perpetua a informalidade. Grileiros vendem lotes sem licenciamento, sem serviços urbanos, sem títulos de propriedade e em áreas inadequadas e mal localizadas, que posteriormente são regularizados pelo Poder Público, com a instalação de serviços e infraestrutura pública e concessão de títulos. Isso faz com que a oferta de solo informal seja mais ágil e efetiva do que a de solo formal e que o risco assumido pelos compradores se reduza com a perspectiva de regularização futura. Assim, a modalidade de regularização fundiária com titulação e subsídios acaba por fomentar, como efeito colateral, uma maior oferta de solo informal e uma redução da oferta de solo formal, reforçando o círculo vicioso da informalidade.

A comparação dos custos de oportunidade de políticas curativas (regularização e urbanização de ocupações irregulares consolidadas) com os custos de políticas preventivas (oferta de terras urbanizadas) demonstra que essas últimas são mais baratas e efetivas na prevenção da informalidade. Mas se não regularizar não é uma opção aceitável, o desafio é fazer com que a regularização ocorra no âmbito de medidas que transformem o círculo vicioso da informalidade em círculo virtuoso de fortalecimento da gestão territorial. Isso se consegue tornando a produção de terra urbanizada e de habitações prontas mais atrativas para empreendedores privados, com a agilização da aprovação de projetos e a ampliação das linhas de crédito habitacional. Na outra ponta, o governo deve ofertar moradias populares a preços acessíveis e com melhor qualidade e quantidade compatível com a demanda.

Ao mesmo tempo, não se pode deixar de coibir as ocupações irregulares, preferencialmente na sua origem, antes que a sua consolidação torne a regularização um imperativo administrativo. Contudo, diante de situações consolidadas que ferem a lei e os direitos coletivos, as desobstruções não podem deixar de ser feitas. Monitoramento constante da ocupação irregular do solo e campanhas de conscientização da população quanto às implicações sociais e os prejuízos individuais na compra de lotes ilegais devem ser ações contínuas.

Com a reversão do círculo vicioso da informalidade, os recursos públicos investidos em regularização, que geram mais-valias apropriadas por especuladores, serão progressivamente substituídos pela reapropriação das mais-valias pelo Poder Público, que assim poderá estimular os investimentos na produção formal, quebrando o círculo vicioso da informalidade. ■

(*) Sérgio Ulisses Jatobá

Arquiteto urbanista, Doutor em Desenvolvimento Sustentável, especialista em Ordenamento Territorial, Gerente de Estudos Urbanos da Diretoria de Estudos Urbanos e Ambientais da Codeplan.

Regras urbanísticas de ordenamento do solo interferem na sustentabilidade ambiental urbana?



Foto: Acervo particular

Maria do Carmo de Lima Bezerra

Introdução

Esse ensaio visa discutir a relação entre urbanização e meio ambiente no Distrito Federal sob um olhar diferenciado do tradicional, que associa desconformidade das regras de ocupação do solo com impactos ambientais negativos. A abordagem aqui privilegia a relação entre políticas públicas urbanas e suas consequências no território e advoga que as próprias regras podem gerar impactos ambientais negativos.

Difere, portanto, da ampla bibliografia sobre o tema, que descreve os impactos biofísicos negativos como resposta às desconformidades em relação às regras estabelecidas, sem negar que essas desconformidades também, geram impactos negativos.

Nessa linha, os argumentos a seguir pretendem demonstrar que, tanto no âmbito intra-urbano como micro-regional, as políticas urbanas no Distrito Federal tiveram foco no ordenamento territorial, sem necessariamente significarem políticas de desenvolvimento urbano - como preconizam os discursos. Igualmente, esse ordenamento nem sempre respeitou as vulnerabilidades geográficas e ambientais da região, como alternativa sustentável à promoção da qualidade ambiental urbana.

Isso ocorre em função da tradição dos planos urbanos - de pouca interação entre as diferentes dimensões da dinâmica urbana, o que resulta em proposições focadas na configuração urbana, que são os aspectos morfológicos - típicos do campo urbanístico.

Esse ensaio fundamenta seus argumentos no resgate das premissas básicas de criação da capital e na análise dos fundamentos dos diversos planos que nortearam a ocupação urbana. Como base conceitual de análise se vale dos estudos produzidos sobre cidades compactas e dispersas.

Esse ensaio fundamenta seus argumentos no resgate das premissas básicas de criação da capital e na análise dos fundamentos dos diversos planos que nortearam a ocupação urbana. Como base conceitual de análise se vale dos estudos produzidos sobre cidades compactas e dispersas e suas relações com a promoção da sustentabilidade ambiental urbana. Conclui que o ordenamento territorial deve decorrer de um processo de planejamento urbano que considere as fragilidades e potencialidades do sítio; e que essas devem ser refletidas tanto nas áreas a serem ocupadas, como em sua forma de ocupação, ou seja na configuração da estrutura urbana.

Como decorrência, se aponta a necessidade do uso de instrumentos de gestão eficazes ao monitoramento dos efeitos produzidos pelas opções urbanísticas adotadas de modo a retroalimentar um sistema que garanta sustentabilidade ambiental urbana no DF.

Relações entre ocupação do solo e proteção ambiental

Seria o desordenamento da ocupação do solo o responsável pelos impactos ambientais negativos no Distrito Federal?

O fortalecimento do paradigma de proteção ambiental na década de 1990, no Brasil, poderia ter levado a uma revisão do modelo de urbanização, mas a preocupação dos formadores de opinião na área ambiental em negar o fenômeno urbano foi e, ainda é, maior do que enfrentar a difícil tarefa de articular princípios de proteção ambiental à lógica urbana.

Assim, o tema ambiental está predominantemente marcado pela preservação de áreas nativas como ação antagonista à política de ordenamento territorial urbano, apesar dos avanços sobre o entendimento sobre o tema desde a década de 1990, quando foram discutidas as relações entre meio ambiente e desenvolvimento, e se forjou a ideia de sustentabilidade.

No Distrito Federal este fato é marcante. Ao invés de se refletir sobre as formas de ocupação urbana com menor impacto ambiental sobre o território, ocorreu um antagonismo entre as práticas de desenvolvimento urbano e de proteção ambiental. A defesa dos atributos naturais, especialmente dos recursos hídricos, foi marcada pela criação de várias Unidades de Conservação, em uma disputa de territórios a não serem ocupados e pela expansão urbana. Entretanto, nada ou quase nada foi feito para evitar que as áreas já urbanizadas pudessem adotar modelo menos predatório.

Como resultado, a estratégia da gestão ambiental tem sido coibir a definição de áreas urbanas quando da elaboração do Plano Diretor pois, o entendimento que se faz é que, ao se tornarem urbanas essas áreas promoverão impactos ambientais negativos irremediáveis.

Perdeu-se, assim, a oportunidade de revisão do modelo de ocupação do solo urbano alinhado com a proteção ambiental - o que já se discutia há muito, no cenário internacional.

Hoje, grande parte do território do DF encontra-se sob algum tipo de área legalmente protegida - cerca de 92% do DF tem alguma Unidade de Conservação. Porém, ter um território institucionalmente protegido por Unidades de Conservação não significa uma maior integridade dos recursos naturais, pois, diante das pressões de urbanização legal ou ilegal e da predominância do paradigma da cidade de baixa densidade e dispersa essa estratégia de preservação não tem se mostrado a que melhor garante a qualidade ambiental.

O papel do Plano Diretor

A maioria dos planos diretores no Brasil tem inserido capítulos que tratam especificamente do meio ambiente, fato que não se percebia há algumas décadas. Apesar de na maioria das vezes, as diretrizes estabelecidas não serem precedidas de devida fundamentação técnica relativa às reais fragilidades ambientais e vocações do território.

Atualmente o entendimento no âmbito das políticas urbanas é que a dimensão ambiental no processo de urbanização estará contemplada se tiverem garantidas as avaliações de impacto ambiental de projetos (pós-concepção), para atenuar ou compensar os desequilíbrios. O licenciamento ambiental torna-se, assim, exigência corriqueira nos planos urbanos, mas a lógica que preside a questão

ambiental continua descolada das decisões da política urbana - centradas na questão do acesso à terra, à habitação, ao saneamento e aos transportes urbanos.

Não se discute se as regras urbanísticas que configuram as cidades podem significar impactos ambientais de grau diferenciados. Tudo se passa como se diferentes configurações urbanas possuíssem o mesmo nível de pressão sobre a base de recursos naturais.

As diversas atualizações do Plano Diretor do Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) contam com documentos técnicos que descrevem as características físico-bióticas do território, mas são pouco consideradas nas estratégias de decisão sobre parâmetros urbanísticos de ocupação do solo no nível intra-urbano.

Como resultado desse entendimento ou por entender dessa forma a relação entre preservação e urbanização predominam as reivindicações de ação do Poder Público para maior empenho na adoção de mecanismos de controle e punição sobre as metas de preservação - o que é necessário, mas não ocorre o mesmo em relação as regras de ocupação de áreas urbanas em sintonia com seus condicionantes físicos bióticos.

Em outras palavras, as proposições sobre o uso do território não incorporam as preocupações ambientais de forma prévia, e remetem para a adoção dos instrumentos da política ambiental, que por sua vez são instrumentos predominantemente revestidos de caráter curativo, numa perspectiva de controle de qualquer ação antrópica. O conflito de gestão torna-se a regra com prejuízo para a sociedade.

Configurações de uso do solo e seus impactos sobre o território

Como as considerações das condições do meio físico e biótico poderiam fundamentar as regras de ocupação do solo de menor impacto ambiental?

Em paralelo a não consideração das fragilidades do território na definição da forma de ocupação das áreas a serem urbanizadas, predomina no Distrito Federal o pensamento urbanístico da configuração de cidades dispersas, com processo contínuo de expansão da mancha urbana marcada pela baixa densidade. Esse modelo, também chamado de *urban sprawl*, dominante desde os anos de 1960, hoje, sofre muitas críticas pelas pressões sobre os recursos naturais e piora da qualidade de vida urbana.

Acioly e Davidson (1998) argumentam que parece haver um consenso entre especialistas de que, quanto maior a densidade melhor será a utilização e maximização da infraestrutura e otimização do solo urbano, o que significa menor pressão sobre novas áreas do entorno urbano com

menores impactos sobre a água, a vegetação, o solo e a fauna. Outros atributos são considerados mais vantajosos em núcleos mais compactos, como a revitalização dos espaços centrais, fato que permite um maior contato social e a promoção da urbanidade¹.

A forma urbana compacta relaciona-se com uso misto do solo e com altas densidades, e pode ser energeticamente eficiente produzindo menos poluentes por favorecer a caminhada ou o deslocamento de bicicleta para atingir o destino desejado. Ela oferece também um transporte público mais eficiente e evita a expansão de áreas urbanizadas sobre áreas rurais, ou de preservação ambiental (Neuman, 2005 e Rogers e Gumuchdjiam, 2001).

Contudo, a urbanização compacta também pode trazer desvantagens quanto a outros elementos. Exemplo disso, é a formação de ilhas de calor², já que os edifícios e as atividades estão muito próximos; além disso, segundo Burton (2000, apud Gomes, 2009), altas densidades podem trazer consequências advindas da saturação das redes de infraestrutura e serviços urbanos.

A título de exemplificação do avanço de estudos nessa área vale destacar o trabalho de Jabareen (2006) que apresenta uma comparação de quatro tipos urbanos considerados sustentáveis³, dentre eles a cidade compacta. São analisadas sete variáveis relacionadas à forma urbana: compactidade, transporte sustentável, densidade, uso misto, diversidade, energia solar e design ecológico. Essas informações originaram uma matriz de avaliação da sustentabilidade da forma urbana representada na Tabela 1, na qual foi possível observar que a cidade compacta atinge a maior pontuação, isto é, as variáveis consideradas sustentáveis estão mais presentes na cidade compacta.

O espraiamento da cidade sobre a paisagem natural e suas formas de ocupação do solo, de origem modernista, elevam a demanda por mais solo urbano, o que significa incremento da eliminação de vegetação nativa e impermeabilização do solo. Esses efeitos além de exercer sérios danos ao ciclo hidrológico proporcionam enchentes e cada vez mais ampliação de sistemas de infraestrutura tradicional, criando um ciclo vicioso que reforça os impactos ambientais negativos da urbanização. Como movimento urbano alternativo a esse panorama, discussões são postas sobre a realidade vigente das cidades, questionando e propondo modelos urbanos que correspondam às novas necessidades ambientais e de qualidade sustentável.

1 A urbanidade nas cidades contemporâneas tem se perdido em função não só do modo de vida apressado e individualista, mas também em função das características morfológicas da malha urbana (Pires, 2008).

2 Ilhas de calor - diferença de temperatura entre áreas de grande concentração urbana em relação a outras regiões da cidade menos urbanizada, podendo ocasionar além de temperatura mais elevadas alterações da umidade, precipitação e dos ventos.

3 Desenvolvimento Neotradicional, Cidade Compacta, Contenção Urbana e Eco-cidade.

Tabela 1: Avaliação da sustentabilidade da forma urbana

Critérios relacionados à forma	Desenvolvimento neotradicional	Cidade compacta	Contenção urbana	Eco-city
Densidade	2	3	2	2
Diversidade ^(*)	3	3	2	2
Uso misto do solo	3	3	2	2
Compactidade	2	3	2	1
Transporte sustentável	2	3	2	3
Energia Solar	1	1	1	3
Design Ecológico	2	1	1	3
Total	15	17	12	16

Fonte: Adaptado de Jabarren 2006 - Pontuação: 1 = Valor do critério, baixo; 2 = Valor do critério, moderado; 3 = Valor do critério, alto).

(*) Para Jabareen (2006) o uso misto do solo está relacionado com a concentração de vários tipos de serviços que a cidade pode oferecer como: residencial, comercial, institucional e industrial. Já a diversidade promove outras características urbanas desejáveis como tipologia de habitações diferentes, diferentes densidades, tamanhos diferentes de terrenos públicos ou privados, etc.

Segundo Rueda (1999) para se obter a minimização do consumo de materiais, energia, e água, bem como a otimização de infraestrutura, o modelo compacto apresenta maiores vantagens do que o disperso. Suas afirmações derivam da análise dicotômica entre os dois modelos opostos de ocupação urbana, que permitiram estabelecer critérios de análise que comparam a eficácia dos sistemas, como demonstrado no Quadro 1.

Apesar de não se estar definindo um novo modelo universal de forma urbana a ser perseguido como verdade, dado que cada cidade possui características próprias em relação ao seu desenvolvimento socioeconômico, os estudos indicam as vantagens de densidades elevadas, do uso misto e da permeabilidade do solo, como qualidades da sustentabilidade urbana.

Concepções que norteiam a ocupação do solo urbano

A análise do rebatimento sobre Brasília das discussões empreendidas deve ser contextualizada pelo momento histórico da concepção do Distrito Federal. Os estudos que subsidiaram a escolha do território, por meio do Relatório Belcher, geraram um volume considerável e informações geográficas que se valeram de métodos cartográficos avançados para a época. E influenciaram a localização da cidade de Brasília, mas não foi utilizado para nortear a forma de sua ocupação.

Vale dizer que Brasília foi concebida por um projeto urbanístico não necessariamente inserido em uma concepção de planejamento do desenvolvimento urbano. Isso pode parecer uma discussão semântica, mas não é, pois indica exatamente a falta de articulação das diferentes dimensões do planejamento urbano dentre elas as condições ambientais do território.

Quadro 1 - Análise das vantagens entre o modelo compacto e disperso das cidades.

Pressão sobre os sistemas de suporte por exploração		Modelo de cidade difusa		Modelo de cidade compacta	
		Nível	Causa	Nível	Causa
Consumo de materiais.	Para a produção e a manutenção do modelo urbano.	>	A dispersão da edificação e as infraestruturas. A superfície edificada por habitante é maior. Tipologia edificatória com maior manutenção.	<	A proximidade entre os usos e funções supõe um menor consumo de materiais. A superfície edificada / habitante é menor. Tipologia edificatória com menor manutenção.
Consumo de energia	Em relação ao modelo de mobilidade.	>	O modelo de mobilidade está focado no veículo privado.	<	A maioria das viagens se podem realizar a pé, de bicicleta ou por transporte público.
Consumo de energia.	Em relação às tipologias edificadas.	>	Consome-se mais energia nas tipologias de edificação unifamiliares.	<	As demandas energéticas em blocos de apartamentos (multifamiliares) é menor.
Consumo de energia.	Em relação aos serviços.	>	Dispersão das redes	<	Por proximidade das redes.
Consumo de água.	Em relação às tipologias edificadas.	>	Consumo em jardim, piscina, etc.	<	Em edificação multifamiliar é menor.
Pressão sobre os sistemas de suporte por impacto		Nível	Causa	Nível	Causa
Consumo de solo e perda de solo superficial e fértil.		>	Explosão urbana do modelo sem crescimento demográfico.	<	Consumo restringido, subordinado ao crescimento da população.
Perda de biodiversidade.		>	Formação de Ilhas nos sistemas agrícolas e naturais devido à expansão das redes de mobilidade.	<	Conservação dos sistemas agrícolas e naturais. Conservação do mosaico agrícola, florestal, pastos e cercas, típico da Europa temperada.
Perda da capacidade de infiltração da água. Aumento da velocidade da água pluvial até chegar ao mar.		>	Impermeabilização das áreas de infiltração e outras e canalização dos rios.	<	Conservação das áreas de infiltração e das margens dos leitos respeitando as áreas protegidas.
Emissão de gases de efeito estufa.		>	Pelo maior consumo energético.	<	O consumo energético é menor.
Emissão de contaminação atmosférica.		>	Pelo modelo de mobilidade e o modelo energético.	<	É menor pelo menor consumo de energia e uma maior acessibilidade.
Manutenção e aumento da organização do sistema urbano		Nível	Causa	Nível	Causa
Complexidade		<	As partes do sistema urbano se simplificam. Separam-se os usos e as funções no espaço (segregação de uso e funções). Em cada espaço se encontram portadores de informações similares: os operários com os operários nas áreas industriais, os estudantes com os estudantes no campus universitário, etc.	>	Consegue-se maior diversidade de portadores de informação em todas as partes do sistema urbano.
Compacidade e proximidade entre os portadores de informação.		<	A dispersão de usos e funções no território proporciona tecidos urbanos fragmentados.	>	A concentração de edifícios dá lugar a tecidos densos e de usos e funções próximas entre si.
Coesão social.		<	Segrega a população no espaço segundo etnia, religião, classe social, etc.	>	A mescla de pessoas e famílias com características econômicas, etnias, religiões, etc, supõe uma maior estabilidade social porque aumenta o número de circuitos reguladores recorrentes.
Qualidade urbana	Contaminação atmosférica	<	A separação de usos permite obter níveis de emissão menores.	>	O uso mais intenso do tecido urbano proporciona níveis de emissão maiores.
Qualidade urbana	Ruído	<	É menor em certos tecidos urbanos e sensivelmente igual ou maior em outros.	>	A concentração de veículos provoca um aumento das emissões ruidosas. A redução do nº de veículos circulando pode supor uma diminuição do ruído urbano.
Qualidade urbana	Espaço público	<	Reduz-se e se substitui por espaços privados em grandes concorrentes urbanos: desportivos, comerciais, de transporte, etc.	>	A rua e a praça constituem os espaços de contato e de convivência por excelência, que pode combinar-se com o uso de espaços grandes concorrentes.

Fonte: Rueda, 1999.

Assim, a filiação que se estabelece é com o ideário no âmbito da arquitetura e do urbanismo vigentes à época, refletindo o destaque que possuíam no Brasil. A concepção do Plano original da cidade possui amparo nos Congressos Internacionais da Arquitetura Moderna (CIAM), especificamente aqueles formalizados durante o Congresso de 1933, e documentados na Carta de Atenas.

Sem a existência de um plano diretor que ordenasse as idéias que estavam presentes em vários campos, como na área do saneamento, de sistema viário estruturante do território, do sistema produtivo rural, de saúde, da educação - para não falar na ideia de cidades satélites, que poderia ter melhor orientado o desenvolvimento do Distrito Federal. O que de fato orientou as decisões de ocupação do solo foi replicar o modelo urbanístico de inspiração modernista, mas sem as qualidades do projeto do Plano Piloto.

Essa forma de ordenamento territorial irá marcar toda a ocupação urbana do Distrito Federal, que no enfrentamento das pressões demográficas e sem contar com diretrizes de desenvolvimento urbano que articulassem todas as dimensões presentes do território, gerou um conjunto de cidades satélites, que ocupam todas as bacias hidrográficas e consolidam a segregação sócio-espacial e o urbanismo de alta pressão sobre os recursos naturais.

Como resultado dessas regras, a estrutura urbana do DF torna-se um conjunto urbano marcado pelos princípios de separação de funções e ocupação dispersa permeadas por áreas livres, mas que nada contribuem para permeabilidade do solo, e que exercem pressão sobre a qualidade dos recursos hídricos e da vegetação nativa gerando erosões e um intenso fluxo em todas as direções - o que resulta em problemas de mobilidade e altos custos de urbanização.

Isso demonstra que o processo de planejamento da ocupação do território do Distrito Federal tem sempre considerado uma série de fatores ligados à caracterização física, que qualificam o sítio do ponto de vista de inadequabilidade e/ou adequabilidade para ocupação urbana, rural e preservação ambiental, mas em seus dispositivos de parcelamento do solo pouca preocupação existe sobre padrões de ocupação que sejam ambientalmente sustentáveis.

Fácil perceber que não é a desconformidade com as regras estabelecidas para a ocupação do solo o único fato gerador de impactos ambientais, sendo necessário uma mudança tanto no que se refere a consideração das fragilidades do sítio na decisão de áreas urbanas, como nas regras que estabelecem a forma de ocupação.

Vale lembrar que o paradigma do urbanismo modernista começa a perder sua legitimidade no plano internacional no início da década de 1960, quando passa a ser objeto de uma nova análise pela crítica urbana. No Brasil, entretanto, a sua permanência irá perdurar por mais alguns anos e no, caso de Brasília, que se torna um grande símbolo desse modelo, permanece até hoje, seja pela cultura, ou pelo tombamento da cidade.

Desafios para a sustentabilidade do ordenamento territorial no Distrito Federal

A contribuição para discutir os impactos ambientais negativos decorrentes da urbanização do DF podem ser organizados em aspectos decorrentes de três naturezas diferentes:

- ✓ Abordagem de planejamento do ordenamento do território que desconsidera as fragilidades do território, antagonizando a relação entre preservação e urbanização;
- ✓ Predomínio de um modelo de urbanismo que pressiona os recursos e gera outros impactos no nível socioambiental;
- ✓ Sistema de gestão ambiental urbana centrado no modelo de comando e controle em que se restringe, prescreve e pune a partir de regras preestabelecidas.

O desafio está em alterar essa abordagem que passa pela revisão do processo de elaboração do Plano Diretor, a ser visto não mais como um instrumento de gestão urbana, mas do conjunto dos órgãos e áreas de conhecimento necessárias à gestão do território, em que a ideia de impor um uso sobre o outro não ocorra apenas como decorrência da ação política, mas também esteja fundamentada nos limites técnicos impostos pelo território.

Se por um lado as propostas dos planos diretores não acionam os elementos promotores da sustentabilidade ambiental, e sim de mitigação posterior dos efeitos negativos durante o processo de implementação, verifica-se um distanciamento maior entre o Plano Diretor e as expectativas da população em relação à qualidade ambiental - entendida apenas como descumprimento das normas.

É preciso abandonar o modelo polinucleado de urbanização do DF, bem como de cidades horizontalizadas. É tempo de se pensar em adensamentos com habitações coletivas para evitar a dispersão dos sistemas de infraestrutura e, mesmo, para se poupar um bem bastante finito no DF que são as terras passíveis de ocupação urbana.

O uso extensivo de terras públicas, com espaços ociosos poderá se constituir em motivo para cobiça dos especuladores imobiliários, com mudança de usos, grilagem e outras práticas danosas ao patrimônio público.

Se faz necessário a adoção de novos instrumentos de gestão como é o caso do Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) do Distrito Federal, que está em curso. O ZEE pode articular e agregar as diferentes instâncias de planejamento de uso e ocupação do solo, seja urbana, rural ou ambiental estrito senso. Ele tem potencial para produzir efeitos positivos sobre o planejamento e a forma de controle do território.

O ZEE, disciplinado em norma legal, possui o caráter de macro-planejamento e pode subsidiar o Plano Diretor, em suas definições ao nível local. O ZEE possui caráter de permanência, pois se atém a fenômenos biofísicos e estruturantes do sistema econômico social. Já o Plano Diretor possui caráter transitório, e deve ser revisto periodicamente - atende a dinâmica urbana e está condicionado por fenômenos mais circunstâncias.

A tomada de posição sobre esses três aspectos não apenas irá enfrentar os desafios de maior sustentabilidade ambiental, mas dará rumo a transformações profundas no modo de produzir a cidade e de como a sociedade deseja distribuir os bens e serviços postos à disposição de todos.

À guisa de conclusão

Constata-se que a assunção do conceito da sustentabilidade urbana impõe a necessidade de estudos que articulem diversas disciplinas, visando obter um conhecimento integrado desta complexa problemática. Não se trata, entretanto, de aprender mais coisas, mas sim, de pensar de outra maneira, compartilhando conceitos e metodologias particulares para, então, construir novos conceitos e metodologias que tratem os problemas sob um ponto de vista totalizante.

Hoje é possível verificar que a ideia de cidade sustentável está internalizada tanto nas discussões teóricas, quanto ao nível do discurso político. E que a indisponibilidade de instrumentos para coordenação de ações, com métodos adequados, constitui um entrave a ser superado. Assim, a análise da sustentabilidade do desenvolvimento no fenômeno urbano, requer uma tradução em termos operativos sem a qual incorre um vazio conceitual infelizmente verificado na maioria das referências às cidades sustentáveis.

As conclusões, aqui apresentadas, visam contribuir para uma necessária revisão de instrumentos de gestão urbana e ambiental, numa perspectiva de adoção de novos instrumentos que incorporem a lógica da transversalidade - qualidade essencial para a construção da sustentabilidade urbana e, por conseguinte, para o desenvolvimento sustentável, enquanto uma utopia concreta que desafia nosso tempo. ■

Referências bibliográficas

- ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. (1998). **Densidade Urbana Um Instrumento de Planejamento e Gestão Urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Mauad.
- BURTON, E.; JENKS, M. (Editors), (2000). **Achieving sustainable urban Form** (p. 19-29). Londres: E&FN Sponn. In BURTON, E. The Potencial of the compact city for promoting social equity.
- JABAREEN, Y.R. (2006). **Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models, and Concepts**. Journal of Planning Education and Research. [Internet] Disponível em: <<http://jpe.sagepub.com/cgi/content/abstract/26/1/38>> [Acessado em maio 2016]
- NEUMAN, M. (2005). **The Compact City Fallacy**. Journal of Planning Education and Research. Volume 25, nº1, pp. 11-26. 2005 [Internet] Disponível em: <<http://jpe.sagepub.com/content/25/1/11>> [Acessado em maio 2016].
- PIRES, C. de C. **Potencialidades Cicloviárias no Plano Piloto**. Dissertação de Mestrado. PPG/FAU/UnB. Brasília, 2008.
- ROGERS, R.; GUMUCHDJAM, P. (2001). **Cidades para um pequeno planeta**. 1ed. Barcelona: Ed. Gustavo Gilli.
- RUEDA, Salvador Palenzuela (1999). **Modelos e Indicadores para Ciudades más Sostenibles: Taller sobre Indicadores de Huella e Calidad Ambiental**. Barcelona: Fundación Forum Ambiental / Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya.

(*) Prof. Dra. Maria do Carmo de Lima Bezerra
Líder do g-GAU - Grupo de Pesquisa em Gestão Ambiental Urbana do PPG-FAU UnB / CNPq
Conselheira do Conselho de Planejamento Urbano do Distrito Federal (CONPLAN)- representante da UnB.

ZEE-DF e Planejamento Territorial

O Governo de Brasília está coordenando um dos processos de planejamento mais complexos entre os que estão previstos na legislação brasileira. Trata-se do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE-DF) com o objetivo conciliar os riscos e o potencial ambiental com as estratégias de desenvolvimento econômico, definindo onde e de que forma podemos empreender, habitar, cultivar e preservar.

Conciliar temas aparentemente tão antagônicos não é tarefa fácil, mas nos últimos dois anos os avanços têm sido promissores e temos todas as condições de inserir nossas riquezas naturais como elemento central do desenvolvimento. O “Portal do ZEE”, lançado este ano, reúne todos os conteúdos elaborados desde o início do governo. Entre eles, cabe destacar os “Mapas de risco” que permitem conhecer melhor onde estão os riscos de contaminação da água, do solo, a erosão e a recarga de aquíferos. Um dos trabalhos fundamentais, “Alternativas locais para empreendimentos produtivos no DF” se propôs a conciliar o desenvolvimento produtivo com as políticas territoriais e ainda com os condicionantes da mobilidade. As discussões sobre a diversificação econômica e a localização destas atividades estimulam um interessante debate sobre as condições tanto para atrair novos empreendimentos como de fomento das atividades existentes.

Um dos estudos essenciais para as discussões sobre o futuro do DF abordou a “Disponibilidade Hídrica”, daí destaca que a água será o maior desafio para o desenvolvimento do DF e a importância da preservação de nossos mananciais. Também entre os trabalhos de base estão os estudos sobre “Cenários de longo prazo”, tudo convergindo para as propostas de “Zonas e Subzonas” que consolidará todas as estratégias de desenvolvimento de acordo com a capacidade de suporte de cada área. No entanto, a maior riqueza do processo de elaboração do ZEE tem sido os sistemas de consultas entre órgãos governamentais na busca por consensos e na construção de uma estratégia de governança. O trabalho não se esgota na Lei do ZEE, já que deverão ser estabelecidas “Diretrizes”, inclusive para o Plano Diretor Territorial.

O ZEE deve tanto direcionar a ocupação de novas áreas, como facilitar o desenvolvimento em que este já ocorre, contribuindo para reduzir a ocupação informal. O zoneamento também deve permitir que as atividades atuais ampliem suas atividades e aumentem o emprego dentro do tecido urbano. A melhoria das condições gerais para aqueles empreendimentos de menor escala pode evitar ou retardar a ocupação de novas áreas com relevância ambiental, consolidando e reforçando áreas e atividades já existentes.

Apesar da imensa gama de possibilidades não devemos esperar que o ZEE resolva problemas conjunturais como a recessão ou a poluição. A indução de novas atividades gera uma política pública com resultados de longo prazo. O ZEE tem o papel de estabelecer um ambiente favorável aos negócios, indicando as áreas prioritárias e os condicionantes a produção. Mas podemos aguardar que o aumento da governança, a melhor compreensão de nossos desafios ambientais e econômicos proporcionem um cenário melhor para as próximas décadas com uma Brasília menos desigual e mais resiliente às mudanças no clima. ■

Alexandre Brandão
Doutor e Mestre em
Planejamento Urbano e Regional. Economista da Codeplan

Zoneamento Ecológico Econômico inova gestão territorial do Distrito Federal



James Allen

O Governo do Distrito Federal (GDF) entrega este ano ao debate da sociedade um projeto de lei para implantar o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE/DF). A minuta do projeto é resultado de uma articulação de oito secretarias do GDF e diversos órgãos executivos. Todas as áreas responsáveis pela gestão do território estão envolvidas no processo, até porque o ZEE consta do programa de governo de Rodrigo Rollemberg e está previsto na nossa lei orgânica.

O resultado é um conjunto de diretrizes e de mapeamento das vocações de duas grandes zonas territoriais a partir de uma perspectiva completamente nova. O ZEE, ao entrar em vigor, oferecerá critérios e meios para que governo, empresários, agricultores, ambientalistas, investidores e a sociedade civil tenham clareza dos riscos ecológicos, dos potenciais produtivos e econômicos e das condições sociais na dinâmica da ocupação pela população.

Por isso mesmo, uma intensa negociação foi iniciada no ano passado com todos os segmentos envolvidos. Empresários, advogados, acadêmicos, além de empresas do governo, debruçaram-se sobre os desafios da ocupação territorial a partir de uma perspectiva das unidades hidrográficas - e não a partir somente da divisão política, como adota, por exemplo o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT).

A articulação de dados ambientais e socioeconômicos, na escala cartográfica 1:10.000, permite abordagem dos riscos ecológicos, da ocupação territorial. A lei que instituirá o ZEE poderá iluminar a gestão territorial para a diversificação do setor produtivo, além de influir decididamente no licenciamento dos empreendimentos.

Além disso, o zoneamento oferece meios para que a gestão leve em conta a busca permanente da equidade social, respeitando as demandas ambientais. A nova escala cartográfica de 1:10.000 - em outros estados, a utilizada varia de 1:2.500.000 a 1:250.000 -, a forma de governança, o critério das subzonas com vocações específicas e a abordagem a partir da hidrografia completam o arcabouço de inovação, informa o coordenador de monitoramento ambiental da Subsecretaria de Planejamento e Monitoramento, Rogério Barbosa da Silva. “E qualifica como nunca na nossa história os instrumentos para a gestão territorial do DF”, conclui.

Essas inovações estão consolidadas, por exemplo, em cadernos técnicos que estabelecem diretrizes gerais e específicas para todo o território e se prestam à definição das 13 subzonas do ZEE. Os dados georreferenciados já estão disponíveis aos usuários do *GDFNet*.

“É um dos principais legados da política ambiental deste governo para o desenvolvimento sustentável”, avalia o secretário do Meio Ambiente, André Lima.

Diretrizes do ZEE mobilizam o setor produtivo

O Zoneamento Ecológico Econômico chegou a ser considerado mais importante do que o PDOT pelo representante da Federação das Indústrias de Brasília (Fibra), Antônio Carlos Navarro, na reunião conjunta do Conselho de Recursos Hídricos (CRH) e do

Conselho do Meio Ambiente (Conam) do DF, em 6 de julho último. “É um divisor de águas na gestão do território”, apontou.

O ZEE é dividido em duas grandes zonas, segundo a estrutura hídrica. Uma é a Zona Ecológica-Econômica de Diversificação Produtiva e Serviços Ecológicos (ZEEDPSE). Como anuncia o nome, prioriza a preservação dos serviços ecológicos, embora a associe com as demandas do crescimento populacional.

A outra é a Zona Ecológica-Econômica de Dinamização Produtiva com Equidade (ZEEDPE). Esta é caracterizada por oferecer oportunidades à busca da equidade social e à diversificação da nossa indústria e comércio, com a possibilidade de aumento na oferta de emprego e renda.

Essa caracterização, segundo Navarro poderá fazer do ZEE um instrumento de crescimento da indústria local. “Será possível internar receita no DF, além de criar empregos, com o crescimento do nosso Produto Interno Bruto (PIB)”.

É que, a partir dessa perspectiva, o setor produtivo tem indicações de regiões com vocação para a criação de cadeias de empresas que poderão promover o círculo virtuoso da economia local. “Por isso, defendendo a aprovação rápida pela Câmara Legislativa”, registrou o representante da Fibra.

Naquela reunião, o secretário de Gestão do Território e Habitação (Segeth), Thiago de Andrade, salientou a vantagem de o novo instrumento dar base para decisões futuras de forma articulada entre as áreas do meio ambiente, agricultura, desenvolvimento urbano, econômico e mobilidade. “Todas as áreas do governo que tratam do território estão alinhadas”, assegurou. “É preciso consolidar as cidades que já existem e que têm grande potencial de desenvolvimento”, afirmou. O secretário defende que se re-discuta o conceito de que baixa densidade urbana é bom para a população.

Base técnica

“Estão sendo feitas todas as conversas para assegurar o máximo do apuro técnico na proposta a ser enviada à Câmara Legislativa”, afirmou o secretário de Meio Ambiente, André Lima. A intenção é levar o texto a todos os fóruns possíveis para que se construa um acordo para a sua aprovação.

Assim, estão incluídos nesse roteiro o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano (Conplan), o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). A negociação com os parlamentares inclui o pedido para a realização de uma audiência na Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo da Câmara Legislativa. Estão no plano um debate na Comissão de Direitos Ambientais da OAB/DF, outro na FIBRA e também no Fórum de Organizações Não Governamentais.

Também estão programadas três consultas (contemplando as regiões sudoeste, central e nordeste do DF, em Samambaia, Plano Piloto e Sobradinho, respectivamente) e uma audiência pública. “Após a sistematização de todas essas informações, o propósito é que o texto seja encaminhado ao governador e a mensagem do Poder Executivo chegue ao Legislativo”, apontou André Lima.

As negociações sobre o ZEE estão sendo conduzidas dentro da Coordenação Geral Política do ZEE, instituída pelo governador Rodrigo Rollemberg, em maio de 2015. É integrada pelos secretários de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Seagri); de Economia e Desenvolvimento Sustentável (SEDS); de Gestão do Território e Habitação (Segeth); do Meio Ambiente (Sema); de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag); de Mobilidade (Semob); e pela Casa Civil.

Portaria conjunta 19, de 17 de abril, criou, antes, a Coordenação Geral Técnica do ZEE (com a Sema, SEDS, Segeth e Seagri) e a Comissão Distrital para articularem as informações e subsidiar as decisões tomadas pelo secretários de Estado. São 25 órgãos distritais e três entidades federais (Embrapa, Ibama e ICMBio) que compõem a comissão técnica.

Bilaterais

O alinhamento técnico sobre as condições da ocupação do território, as características hídricas e os riscos ecológicos exigem do corpo técnico um aprofundamento das questões específicas das áreas estudadas junto a diversos segmentos da sociedade, do governo local e federal, assim como do setor produtivo e acadêmico. Nesse sentido, foram realizadas reuniões na Embrapa Cerrados, Fibra, em conselhos como o Interdisciplinar de Direitos

Animais (CIPDA), Conselho de Recursos Hídricos (CRH), Conselho do Meio Ambiente (Conam), além ser acompanhado pela 3ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (Prodema), do Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT). Acompanha ainda as discussões a Diretoria de Zoneamento Territorial (DZT), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), gestor do ZEE do Brasil.

Dois zonas e 13 subzonas - oferta da água

A premissa do zoneamento é apontar os riscos e as oportunidades que o nosso quadrilátero oferece principalmente em relação à água. Foram levantadas ainda as informações sobre o solo, a fauna e vegetação, as mudanças climáticas e o bem-estar de sua população.

Fundamentalmente, o ZEE aponta para duas grandes zonas, coerentes com seu binômio - ecologia e economia. Uma, com forte tônica de preservação dos serviços ecossistêmicos, principalmente da água (70% do território). E outra, com a principal vocação de desenvolvimento econômico (30%).

Dessas duas grandes zonas, desdobram-se subzonas com cenários de tendências dominantes, riscos ecológicos e interesses de segmentos sociais. Para tanto, o zoneamento integra as características da infraestrutura ecológica, funções ecossistêmicas e serviços ecossistêmicos do Distrito Federal.

Serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos são os benefícios que a população recebe da natureza. Proteção contra enchentes ou desabamentos, controle da erosão, polinização das flores pelas abelhas, fertilização do solo pelas fezes de animais, decomposição de animais e plantas por microrganismos são exemplos disso.

Água

A Coordenação Geral Técnica adotou a água como elemento norteador para os estudos técnicos e a definição de diretrizes gerais e específicas. Tal abordagem - a água como dimensionadora do risco da gestão territorial - dá a todos a condição de compreender as principais características da ocupação populacional no DF. E, principalmente, permite adotar como critério para a gestão, presente e futura, todas as dimensões da sustentabilidade, especialmente a ambiental.

O zoneamento apresenta ao brasiliense - seja cidadão ou governante - o desafio de escolher o caminho da consolidação da infraestrutura ecológica, ao passo em que se desenham os espaços, habitados ou explorados economicamente, frente aos níveis de impermeabilização do solo urbano. Para tanto, foram utilizados como base do zoneamento quatro riscos ambientais: a impermeabilização do solo, com perda de recarga do aquífero (águas subterrâneas), a contaminação e perda de solo por erosão, além da degradação de vegetação nativa.

Segurança ambiental

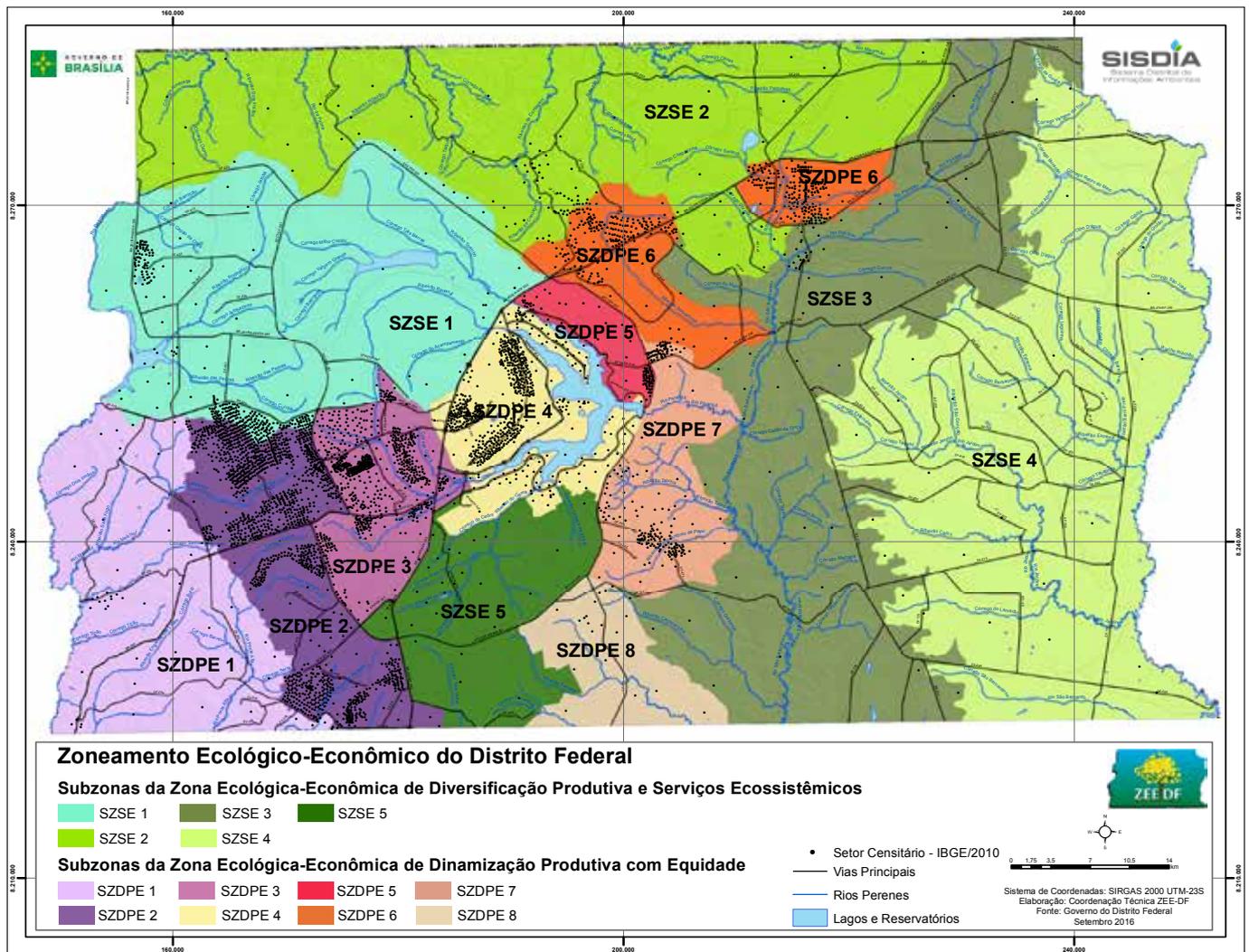
Eis que a primeira é a Zona Ecológica-Econômica de Diversificação Produtiva e Serviços Ecossistêmicos (ZEEDPSE), caracterizada pela predominante necessidade de segurança ambiental. Visa à preservação dos serviços ecossistêmicos, oferecidos aos próprios locais em que se situam - ou ao DF como um todo.

Na porção oeste estão o Lago Descoberto e a represa de Santa Maria. É a SZSE1 - Produção Hídrica (veja o mapa das subzonas). Área com uma urbanização reduzida, onde está Brazlândia. Aqui, o critério da preservação da quantidade e qualidade da água é o mais relevante. Nessa região ocorre produção de 88% da água que abastece o DF.

A partir do noroeste do DF, por todo o seu norte, está a subzona com o maior nível de preservação do Cerrado (SZSE2 - Potencial Econômico de Conservação). Ali, está a bacia do Rio Maranhão, região com tônica possível para o turismo ecológico.

A bacia do São Bartolomeu está em outra subzona (SZSE3 - Disponibilidade Hídrica e Corredores Ecológicos), que percorre desde o extremo nordeste do DF até o seu extremo sul, entre a bacia do Paranoá e a do Preto - no meio leste. Região que demanda cuidados em relação à construção de áreas habitacionais, por ser o desaguadouro preferencial de esgoto tratado - o que aumenta o risco ecológico dos cursos d'água na área.

A ZEEDPSE abrange ainda toda a fronteira leste, com a bacia do Rio Preto, ocupada predominantemente pelo agronegócio (SZSE4 - Gestão da Água para Atividade Econômica). Ali, o debate se dá pelo risco de contaminação do solo e pelas atividades intensivas com irrigação, por exemplo.



Finalmente, a SZSE5 (Alto Risco Ecológico) mantém importantes maciços de cerrado em pé, com evidente vocação para a preservação, ao sul, na região da bacia do Paranoá. Por isso mesmo, é a subzona mais restritiva do ponto de vista de risco ambiental, por reunir dois ou três riscos ambientais e oferecer importantes serviços ecossistêmicos para a sociedade.

A ZEEDPSE tem, portanto, como principal vocação, a preservação da sua permeabilidade e, portanto, a conservação máxima possível da infraestrutura ecológica, das funções e dos serviços ecossistêmicos prestados pela natureza, principalmente em relação à preservação da oferta de água.

Dinamização Produtiva

A segunda é a Zona Ecológico-Econômica de Dinamização Produtiva com Equidade (ZEEDPE). É caracterizada pela abrangência de todos os principais núcleos urbanos do DF. O foco para a sua definição é a inclusão social pela diversificação da economia, com geração de emprego e renda.

Começa no extremo sudoeste (SZDPE1) passando pelo Gama (SZDPE2) até Sobradinho, a nordeste (SZDPE6), desde Vicente Pires (SZDPE3) até Santa Maria, incluindo o complexo urbano do Plano Piloto (SZDPE4). Abrange ainda a região do Jardim Botânico e de São Sebastião (SZDPE7), nos limites da bacia do São Bartolomeu, e inclui a área do Taquari e Serrinha (SZDPE5).

A ZEEDPE, de intensa urbanização, tem vocação para a estruturação de um programa de desenvolvimento econômico, habitacional e empresarial. Poderá ser modulado pelos gestores, de forma a minimizar os riscos ambientais, conforme são apresentados pelo zoneamento.

Contudo, sua tônica de ocupação, além de ser irretróagível, pode ser aproveitada de modo que a infraestrutura a ser desenvolvida aproveite a tendência histórica de ocupação território.

A SZDPE1 (denominada Plataforma Sudoeste de Integração de Modais de Transportes) - sem vocação para projetos habitacionais - poderá abrigar estru-

ras industriais que ofereçam empregos aos moradores das cidades do Gama, Samambaia, Riacho Fundo, Santa Maria ou das cidades vizinhas em Goiás, já que ali está a saída para a cidade de Santo Antônio Descoberto. Esse complexo urbano inclui 650 mil habitantes (na vizinha SZDPE2). É a subzona que admite receber, a longo prazo, um complexo ferroviário para a diversificação dos modais de transporte.

A SZDPE2 (Eixo Sudoeste de Desenvolvimento), intensamente urbanizada, merece, de acordo com a proposta da lei, uma requalificação para ampliar a permeabilidade e garantir maior condição de sustentabilidade. Abriga um grande contingente populacional de baixa escolaridade e baixa renda, e a quem devem ser oferecidas oportunidades de emprego e renda com o desenvolvimento do comércio e de outros serviços. Segundo o ZEE, a estruturação produtiva da SZDPE1 poderá atender a essa demanda socioeconômica.

A SZDPE3 (Qualificação da Infraestrutura para Proteção do Lago Paranoá) abriga a bacia do Paranoá. O intuito é que o projeto de desenvolvimento seja submetido a um critério de qualificação da infraestrutura para a proteção do lago. A preservação ou a recuperação dos seus tributários - particularmente do córrego Riacho fundo - é fundamental para garantir quantidade e qualidade da água. O risco de contaminação é alto com o adensamento urbano sem critérios para a sustentabilidade.

O Lago Paranoá e o Plano Piloto estão na SZDPE4 (Usos Múltiplos do Lago Paranoá). Área tombada como Patrimônio da Humanidade, onde a grande vocação é o turismo, mas que deve ser desenvolvido dentro do contexto de proteção contra os riscos ambientais.

A SZDPE5 (Controle do Uso do Solo para Proteção do Lago Paranoá) é totalmente ocupada pela Bacia do Rio São Bartolomeu e onde estão o bairro Jardim Botânico e São Sebastião - Área de risco de erosão e assoreamento do rio.

Sobradinho e Planaltina estão na SZDPE6 (subzona de Controle do Uso do Solo para Proteção do Rio São Bartolomeu), que inclui a área da Estação Ecológica de Águas Emendadas (embora não seja em área contínua, mas pela similitude no quadro de riscos). Sua vocação é o desenvolvimento produtivo com o intuito de gerar emprego e renda para essas populações, ao se instalarem por exemplo, complexos voltados para a logística de transportes. Contudo, não se recomenda o adensamento populacional.

A região do Taquari entre o complexo hídrico do Paranoá e o Rio São Bartolomeu são a SZDPE7 (Desenvolvimento Produtivo Norte). Os riscos, que ali se apresentam, apontam para a preservação da qualidade da água pela proteção das nascentes e demanda por saneamento ambiental. O controle do adensamento urbano deve levar em consideração os impactos possíveis no Lago Paranoá.

No extremo sul está a SZDPE8 (Ocupação Sustentável), caracterizada pela presença relevante de áreas particulares ao longo da rodovia DF-140 e, portanto, deverá cumprir um papel de desenvolvimento socioeconômico. Contudo, é possível vocacionar aquela área para a diversificação da produção em modelo compatível com a preservação do Cerrado nativo, mesmo no espaço urbano. Naquela região, o governo defende a instalação de um polo de desenvolvimento para o setor de saúde e farmacêutico e um outro, de entretenimento.

Assim, a ZEEDPE pode acolher projetos habitacionais, estruturas industriais, plataformas logísticas, vias rodoviárias e ferroviárias que podem completar o complexo de infraestrutura já existente. A proposta procura fortalecer e aproveitar a tendência da produção e do fluxo da riqueza em direção ao sudoeste do território para os outros estados. ■



Estas informações sobre as subzonas foram colhidas nas palestras realizadas pela subsecretária de Planejamento e Monitoramento (Suplam), Maria Sílvia Rossi, da Sema-DF, na coordenação geral.

A coordenação técnica do ZEE é composta por servidores da Sema, Segeth, Seagri e SEDS.

(*) James Allen

Chefe da Assessoria de Comunicação da Secretaria do Meio Ambiente (Sema)

ZEE pode reduzir tempo de licenciamento e aumentar a qualidade ambiental

Transformado em lei, o Zoneamento Ecológico Econômico do Distrito Federal (ZEE/DF) pode mudar a vida do gestor e do empreendedor do Distrito Federal. O seu principal resultado será a redução do tempo necessário para o licenciamento ambiental, particularmente na 1ª etapa da análise da viabilidade do empreendimento.

O licenciamento passará a contar com uma base territorial sobre a qual os técnicos poderão se apoiar para tornar mais efetivo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que traz estudos de viabilidade dos empreendimentos, e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) ao estabelecer o que o órgão público licenciador condiciona para a realização de um empreendimento.

Será possível ainda alinhar o olhar do ato licenciador de todo o governo - seja o do fiscal, o do engenheiro que traça uma rodovia ou dos membros do Conselho do Meio Ambiente (Conam) e do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Conplan).

Além de trazer à tona os riscos ecológicos e os altos custos da ocupação não planejada para o Estado, o ZEE/DF prioriza a diversificação da base produtiva do DF para assegurar a inclusão socioeconômica de quase de um milhão de habitantes que poderão ser expostos à vulnerabilidade nos próximos anos, ante a falta de políticas públicas. Trata-se sobretudo de atender a uma população jovem, que precisa ser melhor qualificada.

O diagnóstico demandado nos estudos já estará na base de dados, pública e aberta, do Sistema Distrital de Informações Ambientais (Sisdia), o que será trará benefícios práticos: reduzirá custos para o empreendedor; economizará tempo de análise para decisão governamental; reduzirá a discricionariedade dos analistas com a qualificação das decisões técnicas e aprofundará o conhecimento sobre o território. Ademais, a sociedade poderá acompanhar de perto as decisões e pleitear o respeito à prevenção de riscos, como no caso de uma área de recarga de aquífero. O Sisdia nasce como desdobramento do ZEE/DF e se constitui a primeira grande base ambiental de dados, prevista no marco legal distrital.

O ZEE/DF inova ao apontar o que fazer para preservar os serviços que a natureza oferece no local que se pretende licenciar uma obra. É o que os técnicos chamam de capacidade de suporte com base ecológica. Isto nos possibilitará uma revisão mais qualificada do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT).

Será possível ordenar os empreendimentos com base em prioridades dos riscos (sociais e ambientais) mapeados no ZEE/DF. O Conam poderá, por exemplo, construir uma matriz de prioridades para o licenciamento com base no ZEE.

O ZEE/DF é uma obrigação legal, distrital e federal. Estamos resolvendo um problema com atraso de 23 anos, conforme a Lei Orgânica, que possibilitará a revisão do PDOT em novas bases. Esta é a previsão no Plano de Governo da atual gestão, do ponto de vista prático, que nos dá força para, pela primeira vez, alinhar com o primeiro escalão, as ações do ZEE com os projetos estratégicos do Distrito Federal.

Pela sua escala de trabalho, o ZEE/DF difere dos demais, trazendo efetiva dimensão territorial: ecológico e econômico. Isso é uma inovação importante que tem motivado o Ministério do Meio Ambiente (MMA) a utilizar o nosso estudo de caso para dar base a zoneamentos em âmbito municipal com capacidade de interferir e modelar os PDOTs.

Em resumo, o objetivo do ZEE/DF é, por um lado, explicitar os riscos ecológicos e incorporá-los ao planejamento e gestão dos demais setores no território. Por outro lado, visa a assegurar geração de emprego e renda, por meio da diversificação da base produtiva, garantindo a inclusão de importante contingente populacional. Apontamos os riscos ambientais e sociais para que cada setor desenvolva ferramentas específicas para mitigá-los, de forma responsável e solidária. ■

Maria Sílvia Rossi
Subsecretária de Planejamento e Monitoramento (Suplam), da Secretaria de Meio Ambiente (Sema-DF).

Inflação acumulada pelo IPCA em Brasília até agosto de 2016 é a menor do país

Jusçanio Souza

O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/Brasília) registrou em agosto de 2016 variação de 0,25%, acumulando de janeiro a agosto de 2016 alta de 3,57%, a menor entre as 13 localidades pesquisadas pelo IBGE e, portanto, menor que a média nacional, 5,42%. Nos últimos 12 meses anteriores a agosto de 2016, o IPCA/Brasília registrou variação de 8,15%, 1.65 ponto percentual acima do limite da meta do Conselho Monetário Nacional, 6,5%. Na comparação com igual período do ano anterior, pode-se observar que em agosto a variação mensal foi superior à variação mesmo mês em 2015. No entanto, o acumulado do ano mostra-se inferior ao de igual período; e o acumulado em 12 meses levemente superior.

Em nível nacional, o IPCA/Brasil acumula variação de 5,42% e nos últimos 12 meses, 8,97%. O Banco Central está prevendo que o IPCA/Brasil também feche o ano de 2016, pelo segundo ano consecutivo, com percentual acima do teto da meta, muito embora em patamar inferior ao de 2015. Naquele ano a variação acumulada de janeiro a agosto foi de 9,53% e de janeiro a dezembro, 9,67%.

Analisando os resultados da inflação, segundo os grupos que compõem o IPCA/Brasília, pode-se inferir que muito provavelmente a inflação no Distrito Federal alcance patamar inferior ao registrado em 2015. Os resultados alcançados pelos grupos de maior peso, no acumulado de janeiro a agosto de 2016, estão inferiores relativamente a igual período de 2015, entre os quais o grupo de Alimentação e Bebidas com maior contribuição para o resultado da inflação geral e que vem arrefecendo a pressão de alta neste último trimestre. (Tabela 2).

Por outro lado, segundo a classificação de preços nos Monitorados, Comercializáveis, e Não Comercializáveis, verifica-se ao longo de 2016 tendência negativa e significativa no segmento de monitorados neste ano e relativa redução nos preços comercializáveis. Já o segmento de preços e serviços não comercializáveis vem apresentando desde junho de 2016, tendência positiva e aguda, refletindo a pressão de alta ocorrida nos preços de alguns alimentos. Destacam-se feijão carioca, banana, mamão, ovos etc., assim como os preços de serviços como conserto de eletrodomésticos, educação, hospitalização e cirurgia, entre outros.

O IPCA/Brasília mostra que o segmento de preços monitorados registrou redução de -0,47% em agosto/16; o de comercializáveis aumentou 0,82% e o de não comercializáveis, 0,24%. Em 12 meses os acumulados são de respectivamente, 0,57%; 4,33% e 4,71%.

O IPCA é calculado pelo IBGE desde 1980, e se refere às famílias com rendimento monetário de 1 (um) a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte. Além de Brasília, abrange 10 regiões metropolitanas do país e os municípios de Goiânia e de Campo Grande.

Para cálculo do índice do mês foram comparados os preços coletados no período de 29 de julho a 30 de agosto de 2016 (referência) com os preços vigentes no período de 30 de junho a 28 de julho de 2016 (base). ■

Tabela 1 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - Agosto/2016 - Variações (%) regionais

Região	Variação (%)					
	Mensal		Acum. no ano		Acum. 12 Meses	
	ago/15	ago/16	ago/15	ago/16	ago/15	ago/16
Rio de Janeiro	-0,02	1,00	6,68	6,04	9,70	9,86
Vitória	0,25	0,68	5,50	4,47	7,91	8,38
São Paulo	0,24	0,55	7,38	5,19	9,75	8,84
Fortaleza	0,32	0,54	7,06	6,67	9,51	11,03
Porto Alegre	0,28	0,37	7,79	6,13	10,34	9,50
Belo Horizonte	0,05	0,30	6,59	5,88	8,38	8,50
Goiânia	0,23	0,29	6,67	4,95	10,18	9,30
Brasília	-0,16	0,25	5,02	3,57	8,09	8,15
Belém	0,32	0,24	5,81	5,84	8,49	9,96
Curitiba	0,47	0,24	8,83	4,00	11,06	7,59
Campo Grande	0,25	0,18	6,61	5,26	10,17	8,57
Salvador	0,41	0,08	6,63	5,88	8,91	9,10
Recife	0,18	-0,09	7,10	5,28	9,03	8,27
Brasil	0,22	0,44	7,06	5,42	9,53	8,97

Fonte: IBGE - Dados elaborados pela Codeplan/Dieps/Gecon

Tabela 2 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/ Brasília - Variação mensal, no Ano e em 12 meses - Segundo os grupos - Agosto/2015 e agosto/2016.

Grupo	Var. (%) Mensal		Var. (%) No Ano		Var. (%) 12 Meses	
	ago/15	ago/16	ago/15	ago/16	ago/15	ago/16
	Alimentação e Bebidas	0,38	-0,25	8,15	7,94	10,59
Habitação	0,05	-0,35	11,10	0,89	15,35	5,44
Artigos de Residência	-0,14	0,71	1,73	4,17	1,57	4,17
Vestuário	0,18	0,88	1,87	0,64	5,45	4,96
Transportes	-2,17	0,39	-2,21	-2,82	3,91	7,87
Saúde e Cuidados Pessoais	0,69	0,69	6,00	8,07	7,44	10,60
Despesas Pessoais	0,59	0,80	7,12	6,05	9,12	7,86
Educação	0,30	0,84	8,12	8,56	8,96	9,19
Comunicação	0,20	-0,06	-0,88	1,37	-0,41	3,64
Índice Geral	-0,16	0,25	5,02	3,57	8,09	8,15

Fonte: IBGE - Dados elaborados pela Codeplan

(*) Jusçanio Souza
Gerente de Contas e Estudos Setoriais da Codeplan

Moradia, trabalho e mobilidade na região integrada de desenvolvimento do DF



Vicente Correia Lima Neto

Esse texto busca analisar as distintas formas de apropriação da cidade dos indivíduos segundo o tipo de emprego que têm, na tentativa de comprovar uma possível substituição entre a localização da moradia e o custo de transporte.

1. Introdução¹

A moradia no espaço intraurbano é decorrente de um conjunto de fatores, que vão desde as decisões dos indivíduos de onde morar às decisões das empresas e relações de trabalho decorrentes das atividades econômicas. Para além destas, a configuração espacial e a trajetória histórica que resulta em um conjunto de equipamentos e infraestrutura urbanas também influenciam na distribuição espacial das moradias.

Neste estudo busca-se analisar o comportamento dos trabalhadores no que diz respeito à forma de seu deslocamento no espaço urbano e a localização dos seus domicílios. Este conjunto de pessoas é estratificado para fins de análise em dois grupos, definidos pela sua relação de trabalho: (i) o formal, que considera os indivíduos com uma relação de trabalho com carteira assinada, ou vínculo de emprego estatutário ou autônomos que pagam a previdência social; e (ii) o informal, representa àqueles indivíduos cuja relação de trabalho é precária, ou seja, sem carteira de trabalho assinada ou autônomos que não pagam previdência.

Esta proposta de estratificação é relevante pois no período recente observa-se um avanço da formali-

dade no mercado de trabalho metropolitano. Entre 2003 e 2012 há uma redução da partição dos empregados sem carteira assinada (Ipea/MTE,² 2014, p. A29). Este incremento da formalidade, contudo, não acontece para trabalhadores de baixa escolaridade residentes em espaços não metropolitanos. (Barbosa Filho e Moura, 2012), estando assim a formalidade mais presente para a população de mais altos ingressos.

Busca-se, portanto, analisar as distintas formas de apropriação da cidade dos indivíduos segundo o tipo de emprego que têm, na tentativa de comprovar uma possível substituição entre a localização da moradia e o custo de transporte. Esse pressuposto de substituição é o princípio central do modelo de cidade monocêntrica de Alonso, Muth e Mills (Nadalin, 2010), onde as pessoas, na sua decisão de localização, escolhem residir mais próximas ao local de trabalho no intuito de reduzir o tempo de deslocamento e, por conseguinte, o custo relativo à mobilidade.

A hipótese é a de que a formalidade de emprego reduz a necessidade de se morar mais próximo ao local de emprego com menor tempo de deslocamento, em comparação a um trabalhador de renda semelhante, porém com vínculo informal. A análise para

¹ Este texto teve como base estudo desenvolvido por LIMA NETO e NADALIN, intitulado O Impacto da Formalidade do Trabalho e da Inserção Urbana no Deslocamento Casa-Trabalho - Uma Análise Intraurbana para cinco Espaços Metropolitanos, a ser publicado.

² Para mais detalhes, ver: <<http://goo.gl/MnZqEl>>.

a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (Ride-DF) tem como objetivo clarificar a relação entre o DF e os municípios que compõe este território, destacando as peculiaridades do emprego e da distribuição da moradia neste espaço e a forma e a condição dos deslocamentos realizados.

A pergunta deste trabalho é relevante e atual, uma vez que o tempo de deslocamento vem crescendo cada vez mais nas metrópoles brasileiras, assim como a formalidade do emprego tem uma tendência de aumento. Dada a distribuição do tipo de vínculo de emprego, procura-se compreender quais as características do deslocamento deste conjunto de indivíduos. Futuras políticas públicas que queiram intervir diminuindo congestionamentos e seus custos devem levar em conta a questão dos padrões de deslocamento dos trabalhadores, formais e informais, assim como a lógica de sua inserção no ambiente metropolitano.

O texto divide-se em quatro seções, além dessa introdução. A segunda seção consiste de uma breve revisão de literatura, destacando algumas referências conceituais acerca da relação trabalho e inserção urbana. Na terceira seção realiza-se uma análise da relação entre trabalho e inserção urbana na RIDE-DF. Por fim, as considerações finais trazem os principais achados do estudo.

2. Trabalho e inserção urbana - Referências conceituais

O modelo de cidade monocêntrica de Alonso, Muth e Mills - AMM (Nadalin, 2010) pressupõe que as famílias escolhem a localização da residência segundo sua renda, a distância da localização da moradia ao centro de negócios e o custo de transporte ao trabalho, concentrado nesse centro. O conjunto dessas decisões indica o quanto uma família está disposta a pagar pelo aluguel de um lote em uma dada localização. Nesse sentido, a localização do domicílio das famílias seria decorrente de um conjunto de elementos que levam em consideração não somente a renda e o aluguel, mas também o custo de deslocamento de suas residências ao trabalho.

Cabe mencionar o trabalho de Abramo (2007), segundo o qual as famílias levam em conta muito mais as externalidades positivas advindas das interações com as outras famílias da vizinhança, verdadeiras oportunidades econômicas, que os custos de deslocamento ao centro.

Já Flores (2006) aponta que o desajuste espacial³ opera segundo três mecanismos: *i*) o distanciamento entre a oferta e a demanda pelo emprego que acarreta externalidades que reduzem o rendimento líquido; *ii*) o preconceito e estigma para com moradores de determinados espaços, o que restringe o alcance espacial deste grupo, a empregos em outras áreas que não a de sua residência; e *iii*) a assimetria da informação sobre a oferta de empregos, na medida que grupos minoritários apenas apresentam acesso à informação pela via formal, classificados e agências de emprego, reduzindo assim sua capilaridade de atuação.

Considerando a relação do custo de transporte e da decisão da moradia, as externalidades da interação com os seus vizinhos e o desajuste espacial de empregos e local de moradia, o acesso da população pobre e vulnerável ao emprego é restrita não somente em razão da sua condição social, como também pela sua localização no espaço metropolitano. Assim, o acesso a empregos, notadamente os formais, que garante ao trabalhador um conjunto de benefícios sociais e trabalhistas, apresenta interferência direta da localização dos indivíduos no território e da forma como estes se relacionam com os seus vizinhos.

Assim, os moradores de áreas em situação de vulnerabilidade tendem a se manter ou ter sua condição piorada em razão de sua vizinhança, que apresenta características semelhantes, em um processo de “causação circular cumulativa” indicado por Myrdal (1957 *apud* Lima e Simões, 2009), A mudança do local de residência (mobilidade residencial) para um bairro mais desenvolvido, segundo esta lógica, constitui-se em um maior potencial de mudança social, já que os efeitos exógenos às características da nova área de residência podem gerar externalidades positivas à família.

O desajuste espacial em conjunto com o processo de causação circular cumulativa, no que diz respeito ao mercado formal de emprego e a distribuição espacial da moradia, acabaria por impactar no tempo de

³ A hipótese do desajuste espacial, conforme apontam Ihlanfeldt e Sjoquist (1998), foi inicialmente desenvolvida segundo um forte componente racial, estruturando-se segundo três premissas: *i*) a localização da demanda por trabalho mudou do local onde havia concentração da população negra para áreas suburbanas de alta taxa de crescimento; *ii*) discriminação racial no mercado habitacional e de hipotecas, impedindo a mobilidade da população negra para próximo dos locais de emprego; e *iii*) preconceito dos consumidores, pouca informação sobre oportunidades de emprego, transporte público com pouca cobertura entre as áreas de moradia das minorias e os locais de crescimento de emprego.

deslocamento em uma dada área, caso não guarde compatibilidade do perfil da mão de obra residente à oferta de emprego. O emprego formal tende a se distanciar do local de moradia, especialmente nos estratos de renda mais baixos, em razão da concentração espacial do emprego formal.

A formalidade do emprego guarda relação direta com a renda, ou seja, indivíduos com vínculo formal de trabalho apresentam rendimentos superiores àqueles na informalidade (IBGE,⁴ 2014). No agregado para o país, o rendimento médio do trabalho principal para pessoas com idade superior ou igual a 16 anos é de R\$ 1.921,00 para o trabalhador formal e de R\$ 1.093,00 para o informal, uma diferença média de 75% (*op. cit.*, p. 140, 2014).

Isso posto, tem-se como hipótese que a formalidade do trabalho relativiza a necessidade de uma boa inserção urbana dos domicílios, nesse caso, compreendendo - morar perto do local de trabalho, em especial para os estratos de renda inferiores, o que influencia diretamente o tempo de deslocamento ao trabalho.

Cabe destacar que, de acordo com a legislação brasileira de trabalho, é obrigação do empregador o custeio do deslocamento ao trabalho, sendo esse benefício conhecido como vale transporte. O benefício é uma garantia da parcela da população que possui uma relação formal de trabalho, ou seja, cujo vínculo empregatício esteja registrado na carteira de trabalho do indivíduo. Este valor adicionado na renda dos indivíduos pode levá-los a desconsiderarem na sua decisão de moradia, o tempo e o custo de deslocamento - já que o excedente financeiro proveniente do subsídio passa a compor a renda familiar.

3. Trabalho, Inserção urbana e Mobilidade na RIDE-DF

Considerando que a hipótese de pesquisa relaciona o deslocamento dos indivíduos segundo o tipo de vínculo de emprego, sua localização e inserção urbana dos domicílios, busca-se analisar as diferenças entre estes fatores no espaço da RIDE-DF, considerando a dicotomia núcleo e periferia metropolitana.

Para a análise foram utilizados os dados censitários por área de ponderação, sendo necessária a realização de ajustes para viabilizar a comparação entre os indivíduos na RIDE-DF. Procurou-se comparar

as características do tempo de viagem ao trabalho, entre os quais a formalidade do emprego, a inserção urbana dos indivíduos e a distância ao trabalho.

Adota-se como referência para inserção espacial das famílias as áreas de ponderação do Censo Demográfico internas aos espaços metropolitanos oficiais. Nesse sentido, são calculadas para cada área de ponderação (AP) a distância do centroide da AP ao Centro de Negócios (CBD) do município sede da metrópole e às sedes municipais dos municípios integrantes da região metropolitana.⁵ Além da distância euclidiana ao CBD e às sedes de municípios, também são consideradas na análise a inserção metropolitana do domicílio - se núcleo ou entorno/periferia (Pereira e Schwanen, 2013; Giuliano, 2003; Giuliano e Dargay, 2006). No caso da RIDE-DF, foi considerado como núcleo todo o território do Distrito Federal, enquanto a periferia consiste todos os demais municípios integrantes da RIDE-DF.

A variável tempo de deslocamento foi ajustada, transformando a variável categórica em contínua a partir do ponto médio entre as categorias de tempo indicadas no questionário.

Em relação à variável renda, foi considerada a renda dos indivíduos que indicaram trabalhar no período, sendo convertida em salários mínimos (SM). Foram definidos estratos de renda⁶ que tornassem direta a comparação com a política pública habitacional, além de facilitar a análise dos efeitos da relação formal de trabalho para as classes de renda mais baixa, aquelas que usam mais intensamente o vale transporte.

No caso da formalidade do emprego, emprega-se conceito similar ao proposto por Ribeiro, Rodrigues e Corrêa (2010) no que se refere à formalidade e à informalidade. A informalidade é representada pelo indivíduo empregado, porém sem carteira de trabalho assinada, além do autônomo⁷ que não contribui para a previdência oficial.

5 Os CBDs são determinados de maneira *ad hoc* pelos autores do texto, já as sedes dos municípios são provenientes da pesquisa "Mapeamento das unidades territoriais, cadastro de localidades" do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em: <<http://goo.gl/2oHe6x>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

6 Foram definidos cinco estratos de renda: (i) trabalhadores com renda de até ½ SM; (ii) trabalhadores com renda de ½ a 1 SM; (iii) trabalhadores com renda de 1 a 3 SM; (iv) trabalhadores com renda de 3 a 10 SM e; (v) trabalhadores com renda acima de 10 SM.

7 Os trabalhadores autônomos foram considerados na mesma categoria dos trabalhadores sem carteira assinada em razão da similaridade em termos de distribuição de renda e contribuição previdenciária.

4 <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>

Foram considerados ainda apenas os empregos internos à própria região metropolitana, sendo desconsiderados aqueles indivíduos residentes nas regiões que indicaram trabalhar em outro município fora da região metropolitana de referência ou fora do país.

3.1 O caso da RIDE-DF

A RIDE-DF apresenta aproximadamente 1,67 milhão de pessoas ocupadas, sendo 30% desse contingente residente na periferia metropolitana (Tabela 1). Um primeiro aspecto observado refere-se aos indivíduos que indicaram trabalhar no domicílio, consistindo em um fenômeno relevante na RIDE-DF e presente tanto para os indivíduos com vínculo formal e informal de emprego. Esta parcela da população realiza sua atividade econômica na própria residência, não realizando deslocamentos. Dos empregados residentes na periferia, aproximadamente 41,5% estão em situação de informalidade e aproximadamente 26,5% deste contingente trabalha no mesmo local de residência, enquanto que para a categoria formal apenas 13% apresentam esta característica. Outro aspecto deste fenômeno é que ele está diretamente relacionado com a renda - quanto mais baixo o rendimento maior a proporção de empregados que trabalham em casa.

A informalidade é menor no núcleo metropolitano se comparada à periferia. No caso do núcleo da metrópole, o percentual de empregados informais é de 28%, e aproximadamente 29% deste contingente trabalha no próprio domicílio. A formalidade apresenta a maior parcela dos empregados que residem no núcleo, com aproximadamente 72% do total, sendo que aproximadamente 19% desse total reside no mesmo local de trabalho. Assim como os demais municípios integrantes da RIDE-DF, guardam relação com a renda.

Tabela 1 - Emprego, local de trabalho e localização metropolitana - RIDE DF

Classe de Renda	Periferia				Núcleo			
	Formal		Informal		Formal		Informal	
	Trab. fora	Trab. Dom.						
1	1%	19%	14%	23%	1%	5%	7%	16%
2	26%	25%	40%	41%	13%	13%	31%	33%
3	57%	44%	39%	31%	42%	39%	43%	36%
4	14%	10%	6%	5%	28%	26%	16%	13%
5	2%	1%	0%	1%	15%	16%	3%	3%
Total	254.538	37.910	152.392	54.461	681.610	161.162	233.559	95.226

Fonte: IBGE, 2010. Elaboração própria.

Ressalta-se que, independente do espaço onde estão inseridos os empregados da RIDE-DF, se residentes no município núcleo ou na periferia, os indivíduos com vínculo formal e informal apresentaram praticamente o mesmo valor proporcional de empregados que realizam suas atividades em casa. Este grupo merece especial atenção, já que o fato do não deslocamento e de sua atuação espacial restrita praticamente à sua vizinhança direta os impede de ter acesso constante aos bens e serviços que porventura teriam ao se deslocar para a centralidade metropolitana ou aos subcentros locais nos municípios integrantes da RIDE-DF.

Quanto a localização do emprego, observa-se que na periferia metropolitana, os indivíduos com vínculo formal e informal de trabalho que trabalham na própria residência estão respectivamente, 22% e 8,5% na média mais distantes do centro que àqueles que se deslocam para trabalhar. No caso do núcleo, o comportamento é inverso - os trabalhadores formais e informais que exercem suas atividades no próprio domicílio estão mais próximos que aqueles que se deslocam, na ordem de aproximadamente 5% e 1%, respectivamente. Este fato pode ser decorrente das relações de trabalho deste grupo, que em razão da informalidade, depende de sua vizinhança para o exercício de sua atividade econômica.

Ainda em relação à Tabela 2, no núcleo metropolitano, tanto o trabalhador formal como o informal se aproximam da sede do CBD metropolitano quanto maior for a renda dos indivíduos. Como exemplo, o formal de renda mais elevada encontra-se aproximadamente 10km mais central que o de renda menor. Isso representa um processo comum nas metrópoles brasileiras de exclusão socioespacial - onde a população de menor ingresso localiza-se em áreas periféricas. No caso da periferia metropolitana esta distribuição não segue o padrão observado no município núcleo, restando às famílias de renda inferior e superior uma localização intraurbana mais periférica em relação ao núcleo metropolitano que àquelas de renda intermediária.

Em outra análise, desconsiderando a dicotomia entre núcleo e periferia metropolitana, observa-se uma relação direta entre a renda e a distribuição espa-

Tabela 2 - Distância ao CBD metropolitano (km) segundo local de trabalho - RIDE DF

Classe de Renda	Periferia				Núcleo			
	Formal		Informal		Formal		Informal	
	Trab. fora	Trab. Dom.						
1	60,14	68,62	66,25	67,53	20,79	21,29	22,52	22,60
2	54,00	64,84	58,91	65,87	22,68	21,52	22,16	22,64
3	48,37	62,52	53,47	61,52	21,85	19,89	21,17	21,08
4	50,02	60,88	53,35	63,90	17,24	15,88	17,45	16,70
5	53,21	69,85	61,75	61,54	11,10	10,74	12,00	12,00

Fonte: IBGE, 2010. Elaboração própria.

cial dos empregados informais por estrato de renda, conforme curvas de tendência (Figura 1). No caso dos indivíduos que recebem até 0,5 SM, o comportamento da curva de concentração da informalidade no espaço geográfico de residência é linear, sendo maior quanto mais distante do CBD, cuja curva de tendência varia de 55%, para as localidades mais próximas à 80% para aquelas mais distantes - ou seja, a informalidade é maior para este grupo quanto mais distante estiver o domicílio. No caso dos indivíduos com renda superior à 10 SM, a informalidade é marginal, sendo maior o percentual de indivíduos com vínculo formal de emprego - a informalidade varia de 10% a 30% no espaço. De modo geral, para todas as faixas de renda há uma elevação das curvas de informalidade na medida em que se distancia do CBD - o fenômeno da informalidade aumenta na medida que se aumenta a distancia do centro.

No núcleo da RIDE-DF, há uma sobreposição das curvas de distância ao CBD metropolitano e ao CBD de trabalho tanto para os indivíduos com vínculo formal como informal (Figura 2), independente do rendimento. Os indivíduos com renda de até ½ salário mínimo distam aproximadamente 20km do CBD metropolitano e de trabalho, havendo uma convergência. As duas curvas mantêm-se estáveis para as seguintes faixas de renda - de ½ a 1 SM e de 1 a 3 SM, passando a cair a partir da classe de renda de 3 a 10 SM e acima de 10 SM, sendo esta última classe distante cerca de 12km dos CBD.

O tempo de deslocamento ao trabalho não apresenta a uniformidade observada da inserção dos domicílios por classe de renda - apenas para o último estrato de renda o tempo de deslocamento do trabalhador formal é maior que o informal, porém ainda próximos (uma diferença aproximada de 3%). Para as demais classes, o formal apresenta tempo maior que o informal na ordem de 13% para quem recebe até ½ SM, 27% para a classe de renda de ½ a 1 SM, 18% para a classe de renda de 1 a 3 SM, e de 8% para quem recebe de 3 a 10 SM. Este fator pode ser decorrente da necessidade de se deslocar ao trabalho e do uso do vale transporte como subsídio, especialmente para os indivíduos situados nas faixas intermediárias de renda. Outro aspecto que indica o impacto do vale transporte refere-se ao maior tempo de deslocamento ao trabalho para o segundo e

Figura 1 - Curvas de tendência da distribuição espacial dos empregados informais por classe de renda para a RIDE-DF

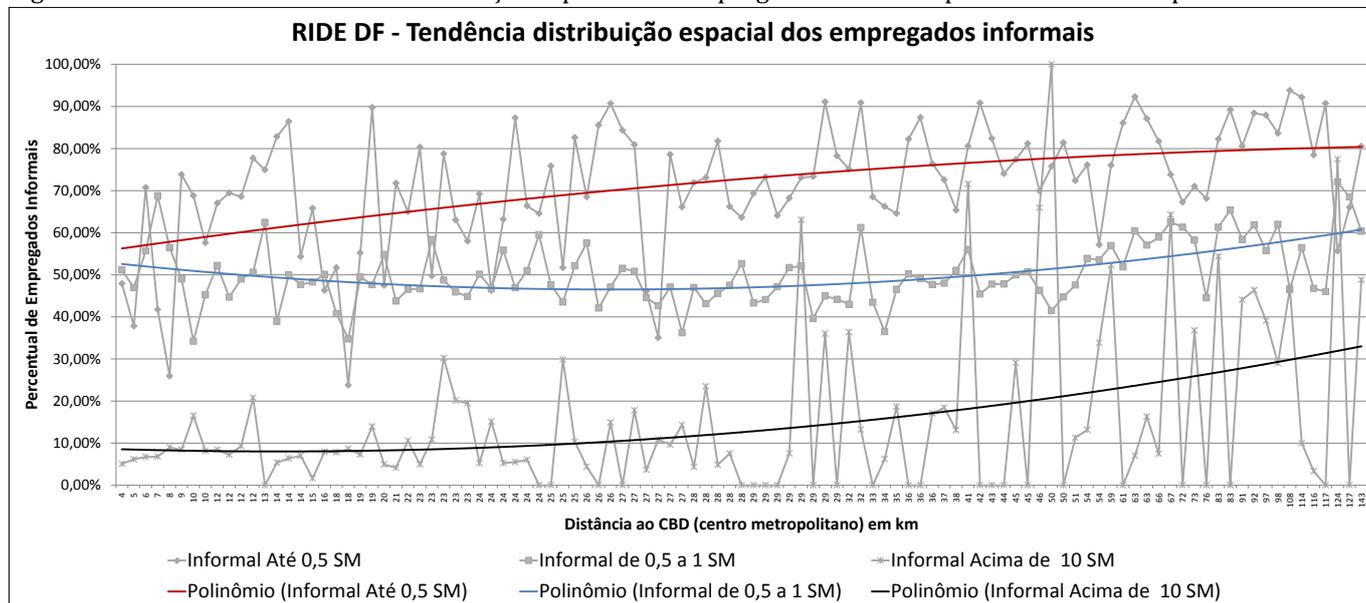
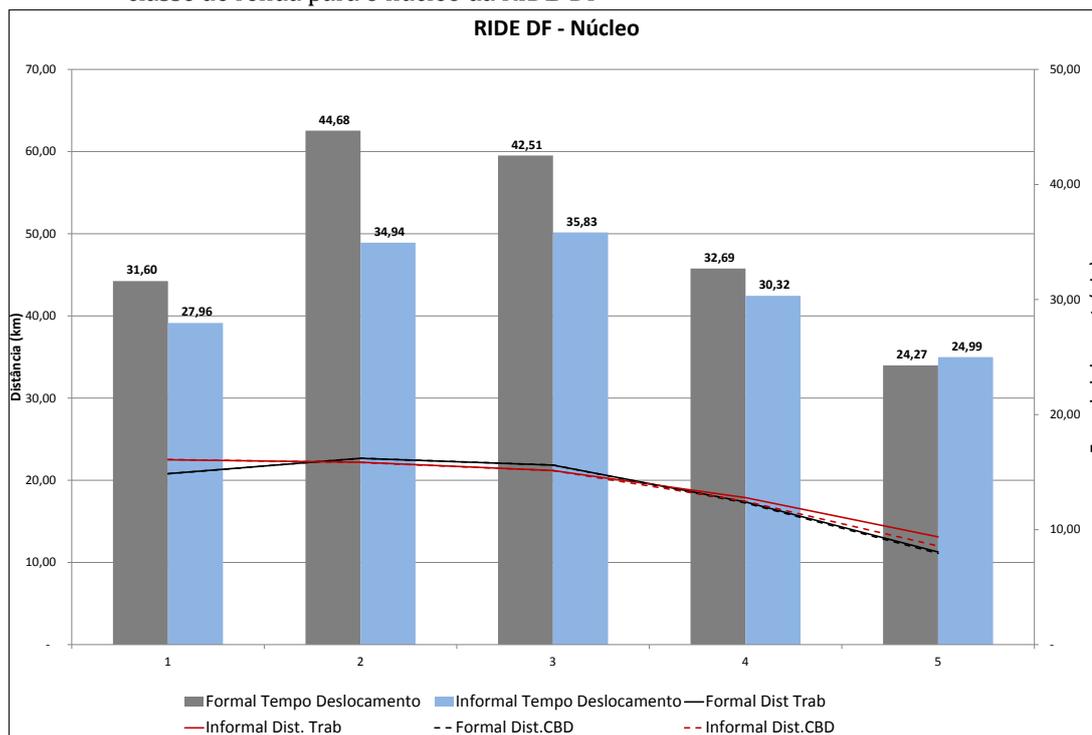


Figura 2 - Distribuição do tempo de deslocamento, distancia ao CBD e distancia ao trabalho por classe de renda para o núcleo da RIDE-DF



terceiro estrato de renda, que apresentam tempo de deslocamento aproximadamente 15 minutos superior ao do primeiro estrato de rendimento.

Diferentemente do núcleo da RIDE-DF, na periferia metropolitana não se observa a sobreposição das curvas de distância ao CBD metropolitano e ao CBD de trabalho. Há sim uma aproximação entre as duas curvas na medida em que se aumenta a renda do indivíduo, o que indica que quanto maior o deslocamento por motivo trabalho mais próximo este estará do núcleo metropolitano. Praticamente não existe diferença para os indivíduos com renda de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo no que diz respeito à distância ao trabalho, porém o indivíduo com vínculo formal está cerca de 8 km mais próximo ao CBD que o informal. Na medida que se eleva a renda amplia-se a distância de deslocamento ao trabalho, refletindo uma relação mais próxima com o CBD. Outro apontamento refere-se ao distanciamento do CBD metropolitano para os trabalhadores informais - em qualquer estrato de renda encontram-se mais distantes que os formais.

Os trabalhadores formais em comparação apresentam valores superiores de tempo de deslocamento em relação aos informais para quase todos os estratos de renda, à exceção do primeiro estrato, conforme observa-se pela Figura 3. O fato do maior deslocamento implica em um ônus no que tange à perda

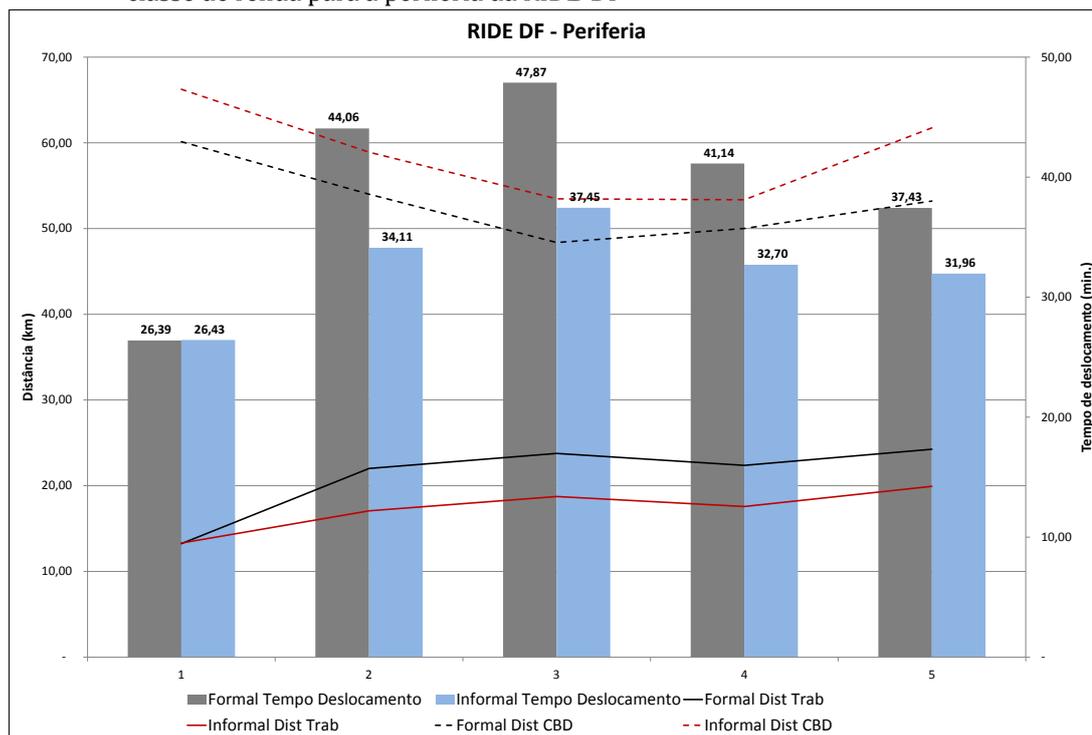
econômica em relação ao tempo na viagem, e um bônus no que se refere ao acesso à cidade. Assim como no núcleo da metrópole, as faixas de renda intermediárias apresentam variação semelhante entre o tempo de deslocamento casa - trabalho, com 29%, 39% e 26% para as faixas de renda de $\frac{1}{2}$ a 1 SM, de 1 a 3 SM e de 3 a 10 SM, respectivamente. O maior tempo de deslocamento do trabalhador formal é reflexo não somente da distância ao trabalho, mas também de um maior uso do transporte coletivo para os estratos de renda intermediários, faixa que apresenta o benefício do vale transporte.

Considerações finais

Este trabalho analisa as relações entre o vínculo de trabalho e a inserção urbana dos domicílios com o tempo de deslocamento na RIDE-DF, de forma a compreender as interações entre as duas variáveis para um melhor direcionamento quando da construção de uma política pública de mobilidade focalizada em grupos específicos.

Considerando a hipótese posta de que a formalidade do vínculo de emprego reduz a necessidade de se morar mais próximo ao local de trabalho com menor tempo de deslocamento, em comparação a um trabalhador de renda semelhante, porém com vínculo informal, foram comparados dois territórios distintos - o núcleo e a periferia metropolitana da RIDE-DF.

Figura 3 - Distribuição do tempo de deslocamento, distancia ao CBD e distancia ao trabalho por classe de renda para a periferia da RIDE-DF



A informalidade é maior na periferia que no núcleo, sendo constatado ainda o fenômeno do trabalho no próprio domicílio, maior para os trabalhadores informais. Este fato é de sobremaneira relevância em razão de uma possível “imobilidade” desta população, que em razão de um deslocamento ao trabalho possibilita acesso à cidade e, conseqüentemente, aos serviços urbanos presentes na região central.

Outros aspecto que merece destaque é em relação à distância. Observa-se que diferentemente da hipótese posta, os empregados formais da periferia e núcleo metropolitano, independente da renda, residem mais próximos ao CBD, não se constatando, portanto, a relativização da distância destacada. Contudo, quanto ao tempo de deslocamento ao trabalho, observa-se um maior valor para o trabalhador formal independente se no núcleo ou na periferia metropolitana, em especial para os estratos de renda intermediários - acima de $\frac{1}{2}$ SM até o limite de 10 SM, demonstrando uma forma distinta de apropriação do espaço metropolitano para a população com renda intermediária e baixa.

O menor tempo para o trabalhador informal pode ser resultado da falta de recursos financeiros das famílias se deslocarem e da falta de oportunidades de trabalho nas áreas onde residem. Políticas para este grupo devem ser desenvolvidas, de modo que

a população nessa condição possa romper o efeito de “causação circular”, ampliando as oportunidades e a melhora do seu acesso à cidade. No caso, subsídios individuais ou ao sistema podem ser aventados como alternativas de política para o rompimento do ciclo, no caso específico do sistema de transporte⁸.

Ainda em relação ao tempo, deve-se destacar que uma política de investimentos em infraestrutura de transporte público em conjunto com a racionalização operacional da rede, tendem a contribuir com uma melhora das condições de mobilidade deste público específico. No contexto mais amplo, uma integração entre políticas territoriais - econômicas, habitacionais e de mobilidade, em especial àquelas voltadas aos modos não motorizados, podem se constituir em alternativas para melhora da inserção urbana desta população nas metrópoles brasileiras.

Por fim, põe-se como uma limitação do estudo a não distinção entre a zona urbana e rural, de forma a avaliar as diferentes características do trabalhador nestes territórios em termos de renda, distância ao trabalho e ao CBD, e tempo de deslocamento. Cabe apontar, contudo, uma tendência de redução da população residente em área rural. Do total de

⁸ Proposta de política de subsídio com objetivo de ampliar a mobilidade de um estrato da população vulnerável foi elaborada em estudo desenvolvido pelo Ipea. Disponível em: <<http://goo.gl/nDy9iT>>.

trabalhadores considerados neste estudo apenas 5% residem em áreas rurais na RIDE-DF, sendo o fenômeno maior na periferia que no núcleo, cuja representação corresponde a apenas 10% e 3% do total de trabalhadores que residem nas zonas rurais, respectivamente.

Outro ponto que merece destaque: diferente de outras regiões metropolitanas, a RIDE-DF incorpora um território mais amplo, com municípios que necessariamente não apresentam relação cotidiana com o Distrito Federal, o que pode impactar nas diferenças entre os grupos. A adoção de recorte territo-

rial menor, como a Área Metropolitana de Brasília⁹, que pode levar a uma caracterização distinta da que foi realizada; ou ainda, uma análise comparada com outras regiões metropolitanas, podem auxiliar na compreensão do fenômeno do emprego e da mobilidade em espaços metropolitanos e na RIDE-DF. ■

9 A Área Metropolitana de Brasília, conforme Nota Técnica Codeplan Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília) é composta por 12 municípios da RIDE-DF, que guardam uma maior dinâmica com o Distrito Federal. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/desenvolvimento_regional/2014/AMB%20-%20Nota%20Tecnica%20dez2014.pdf. Acessado em: 06 de setembro de 2016.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, P. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana - uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BARBOSA FILHO, F.; MOURA, R. **Evolução Recente da Informalidade no Brasil: uma análise segundo características da oferta e demanda de trabalho**. Rio de Janeiro: IBRE - FGV, ago. 2012. (Texto para Discussão, n. 17).
- FLORES, C. **Consequências da segregação residencial: teoria e métodos**. In: CUNHA, J. (Org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.
- GIULIANO, G. **Travel, location and race/ethnicity**. *Transportation Research Part A: policy and practice*, v. 37, n. 4, p. 351-372, 2003.
- GIULIANO, G; DARGAY, J. **Car ownership, travel and land use: a comparison of the US and Great Britain**. *Transportation Research Part A: policy and practice*, v. 40, n. 2, p. 106-124, 2006
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resultados Preliminares da Amostra - Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010
- _____. **Síntese de indicadores sociais - uma análise das condições de vida da população brasileira 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; MTE - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise Nº 56**. Brasília: Ipea; MTE, 2014.
- LIMA, A. C.; SIMÕES, R. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. (Texto para Discussão, n. 358).
- NADALIN, V. **Três ensaios sobre economia urbana e mercado de habitação em São Paulo**. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.
- PEREIRA, R. H.; SCHWANEN, T. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1813).
- RIBEIRO, L. C.; RODRIGUES, J.; CORRÊA, F. **Segregação residencial e emprego nos grandes espaços urbanos brasileiros**. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 12, n. 23, p. 15-41, jun. 2010.

(*) *Vicente Correia Lima Neto*
Subsecretário de Políticas e Planejamento Urbano - Segeth/DF

Brasília em Debate

A revista **Brasília em Debate** conta com a colaboração de economistas, professores, pesquisadores, cientistas políticos e sociais, entre outros especialistas. Os textos (artigos, ponto de vista, resenhas) trazem prioritariamente abordagens da conjuntura econômica e social do DF, aspectos populacionais, sustentabilidade ambiental, planejamento urbano e territorial.

ISSN - 2316-820X

Normas para publicação e remessa de textos

- Todos os artigos devem ser originais e escritos em português
- Apenas serão aceitos artigos previamente solicitados pelo Conselho Editorial e/ou Chefia de Edição
- Fonte no editor de texto: Times New Roman, tamanho 11, espaço simples
- Número de caracteres (incluindo tabelas e ilustrações):
 - Artigos: 15 mil e 20 mil
 - Pontos de vista e Opiniões: 3 a 5 mil
 - Resenhas: 3 mil.
- É permitida a coautoria para Artigos
- As informações do autor devem estar expressas em nota de rodapé - nome e sobrenome, formação acadêmica, instituição a que pertence (e-mail, telefone e endereço para contatos)
- Tabelas, quadros, ilustrações, fotos, desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, mapas e gráficos, devem estar numerados com algarismos arábicos na ordem em que foram citados, com legendas e fontes
- As ilustrações devem ser originais e tabelas, quadros, gráficos apresentados em software que permita edição
- Fotos devem ser enviadas em alta resolução (300 dpi), cor real, inclusive a foto do autor
- As notas explicativas de rodapé devem ser curtas, numeradas em ordem sequencial e citadas na mesma página
- As citações de até três linhas devem conter aspas na sequência do texto. Se ultrapassarem esse limite, devem constar em parágrafo próprio, recuo da margem de 4 cm, fonte 10, espaço simples, sem aspas e identificadas pelo sistema autor-data (NBR 10520 da ABNT)
- As referências bibliográficas devem seguir também as normas da ABNT (NBR 6023)
- Os autores terão direito a 5 (cinco) exemplares da Revista, quando a tiragem for impressa
- O arquivo eletrônico com a formatação final deve ser encaminhado à ASCOM
- Casos omissos serão analisados e decididos pelo Conselho Editorial



<http://www.codeplan.df.gov.br/publicacoes/brasilia-em-debate.html>



BRASÍLIA EM MAPAS

brasiliaemmapas.mapa.codeplan.df.gov.br

O portal
Brasília em Mapas
oferece ferramentas para
visualizar e analisar dados
espaciais do
Distrito Federal

Apresenta dados de
cobertura do **DF**,
fundamentais para compreender
a dinâmica do funcionamento
da paisagem e apoiar a
gestão territorial

**Navegue por
este espaço, ele é
todo seu!**

