



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIEDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Wanderson Maia Nascimento

**Discussão e aprovação do PDOT 2009:
Acordos e controvérsias da governança
urbana no DF**

Brasília, 2017



FICHA CATALOGRÁFICA

Nascimento, Wanderson Maia.

Discussão e aprovação do PDOT 2009: Acordos e controvérsias da governança urbana no DF/ Wanderson Maia Nascimento; Orientador: Luiz Fernando Macedo Bessa. – Brasília, 2017.

102f.

Dissertação (Mestrado – Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacionais – PPGDSCI) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM / Universidade de Brasília – UnB, 2017.

Orientador: Luiz Fernando Macedo Bessa

1. Governança 2. Atores sociais 3. PDOT
4. Cidade/urbano 5. Direito à cidade 6. Distrito Federal

Nascimento, Wanderson Maia. **Discussão e aprovação do PDOT 2009: Acordos e controvérsias da governança urbana no DF.** (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI, Universidade de Brasília – UnB, 2017. 102f.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e divulgar tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

WANDERSON MAIA NASCIMENTO

Brasília, 14 de março de 2017.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

WANDERSON MAIA NASCIMENTO

Discussão e aprovação do PDOT 2009: Acordos e controvérsias da governança urbana
no DF

Essa dissertação de mestrado foi julgada e
aprovada por:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. LUIZ FERNANDO MACEDO BESSA
Universidade de Brasília (PPGDSCI/UnB) – Orientador

Profa. Dra. MAGDA DE LIMA LÚCIO
Universidade de Brasília (PPGDSCI/UnB) – EXAMINADORA INTERNA

Prof. Dr. VICTOR MANUEL BARBOSA VICENTE
Universidade Federal de Uberlândia (FACIP/UFU) – EXAMINADOR EXTERNO

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pelo fôlego de vida e pela oportunidade de vivenciar mais uma etapa de rico aprendizado.

À minha família por todo apoio e incentivo. Em especial, aos meus pais Izaias José do Nascimento Filho e Ivone Coelho Maia Nascimento. Agradeço também as minhas adoráveis avós: Enedina e Aurelina por cada palavra de motivação.

Estendo também meus agradecimentos ao meu amigo, companheiro de vida e de história: meu esposo, Jonathan Santiago, que, em todo tempo me apoiou, me motivou e teve bastante paciência comigo durante essa jornada.

Ao meu orientador Luiz Fernando Macedo Bessa que sempre esteve à disposição para me ajudar, que acolheu essa pesquisa me orientando com afinco, além do grande aprendizado que tive nas reuniões do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais – NEUR.

Ao professor Victor Vicente, pelas dicas, apoio e rico papo sobre política urbana do DF. Será uma honra tê-lo na banca examinadora deste trabalho.

À professora Magda Lúcio pelas aulas enriquecedoras, pelo incentivo ao debate e ao conhecimento de novas escolas teóricas no campo de públicas, que, com toda certeza, agregaram muito nas escolhas das minhas ferramentas de análise.

À professora Ana Cláudia Farranha, minha amiga e referência. Agradeço por cada palavra de incentivo, por cada aula enriquecedora, pelos papos, cafés e livros.

Agradeço aos colegas pesquisadores do NEUR/UnB pelas trocas de aprendizados: Urânia Flores, Tânia Oliveira, Janaina Peres e Renata Gadioli.

À turma de mestrado de 2015. Em especial: Anderson Moreno, Luter, Mary Kawa e Fernanda Oliveira.

E por último, mas, não menos importante agradeço à CAPES por ter me concedido bolsa de estudos durante todo mestrado.

Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível. Charles Chaplin

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Matriz da Ação Pública no PDOT	24
QUADRO 2 – Diferenças Teóricas sobre os instrumentos	25
QUADRO 3 – Comparativo entre os modelos de tomada de decisão política	38
QUADRO 4 – Crenças da Coalização Modernista.....	48
QUADRO 5 – Demonstração das crenças defendidas pela Coalizão Pró-Moradia Popular	50
QUADRO 6 – Conjuntura Política de governo antes e após o ano de 2006.....	52
QUADRO 7 -Composição da 5ª Legislatura da Câmara Legislativa do Distrito Federal CLDF.....	64
QUADRO 8 – Quadro de Fluxos múltiplos de problemas (Kingdon,2006).....	70
QUADRO 9 – Quadro analítico de incidência de palavra de discursos hegemônicos.....	88

LISTA DE FIGURA

FIGURA 1 – Fluxo de Problemas apresentados por Kingdon (2003).....	28
FIGURA 2 – Narrative Structure	60
FIGURA 3 – O caso da aprovação do PDOT 2009	61
FIGURA 4 – Agenda, Negociação e Tomada de Decisão do PDOT	85

LISTA DE SIGLAS

ADEMI/DF – Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal.

AGEFIS – Agência de Fiscalização do Distrito Federal.

ANA – Agência Nacional de Águas.

APA – Área de Proteção Ambiental.

APP – Área de Preservação Permanente.

APM – Área de Proteção de Mananciais.

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal.

DEM – Partido Democratas.

DF – Distrito Federal.

EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

FAPE – Federação da Agricultura e Pecuária do Distrito Federal

GDF – Governo do Distrito Federal.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBRAM – Instituto Brasília Ambiental.

IEMA – Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal.

IPDF – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica.

LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo

LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal.

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

MPF – Ministério Público Federal.

ONG – Organização Não Governamental

PDT – Partido Democrático Trabalhista.

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

PEOT – Plano de Estruturação e Organização Territorial do Distrito Federal.

PFL – Partido da Frente Liberal.

POT – Plano de Ordenamento Territorial.

POUSO – Plano de Ordenamento e Uso do Solo.

PLANIDRO – Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PMN- Partido da Mobilização Nacional.

PP- Partido Progressista.

PPS – Partido Popular Socialista.

PRODEMA – Promotoria da Defesa do Meio Ambiente.

PRODEPP – Promotoria de defesa do patrimônio público.

PROURB – Promotoria da Defesa da Ordem Urbanística.

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PR - Partido da República.

PRP – Partido Republicano Progressista.

PPCUB – Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

PV – Partido Verde.

SEDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal.

SEDUMA – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

SEMATEC – Secretaria do Meio Ambiente, ciência e Tecnologia do Distrito Federal.

SINDUSCON/DF – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal.

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente.

SISPLAN – Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF.

SITURB – Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal.

RA – Região Administrativa.

RIDE/DF e Entorno – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília.

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta.

ÚNICA – União dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores no Distrito Federal

ZEE – Zoneamento Econômico Ecológico.

ZUEQ – Zona Urbana de Expansão e Qualificação.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	
2.1 Governança Territorial e Urbana.....	18
2.2 Governança Urbana e a participação dos atores sociais.....	19
2.3 O Instrumento de ação pública na governança urbana: Relações e conexões.....	22
2.4 Modelos de operacionalização da ação pública: uma escolha política.....	24
2.5 PDOT de 2009 para quê? Uma reflexão sobre a formação da agenda.....	27
3. PERCURSO METODOLÓGICO	
3.1. Arenas Decisórias! Atores, convergências e coalizões: a trajetória dos policymakers.....	30
3.2. Entendendo o processo decisório na aprovação do PDOT em 2009.....	33
3.3 Modelo de análise para tomada de decisão: do racional para o incremental.....	36
3.4. Ferramentas e métodos de pesquisa.....	38
4. DESCRIÇÃO DO CONTEXTO	
4.1 O Cenário da Política Urbana e o crescimento do Distrito Federal.....	43
4.2 O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal-PDOT.....	44
4.3 O Estatuto da Cidade e o PDOT-DF.....	46
4.4 Está na Agenda é hora de atuar: Composição de atores e a revisão do PDOT em 2009.....	47

5. ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO, NEGOCIAÇÃO E

APROVAÇÃO DO PDOT EM 2009:

5.1 Trajetória da revisão do PDOT em 2009.....	51
5.2 O papel dos grupos de interesse na formação da Agenda.....	61
5.3. Aprovada a matéria: visões hegemônicas no Texto Final do PDOT 2009	73

6. CONCLUSÃO:

6.1 Considerações finais.....	90
6.2 Limitações e Pesquisa Futura.....	91

REFERÊNCIAS BIOGRÁFICAS.....	92
------------------------------	----

ANEXO I – MAPA 1 - Macrozoneamento do Distrito Federal.....	100
---	-----

ANEXO I – MAPA 1A –Zoneamento do Distrito Federal.....	101
--	-----

ANEXO II – Roteiro de Entrevista.....	102
---------------------------------------	-----

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo compreender a atuação dos diferentes atores sociais na construção do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 2009, bem como, as propostas que se hegemonizaram no documento final. Ao longo de 32 anos, atores de diversos seguimentos conseguiram realizar seis alterações no plano diretor do Distrito federal, até que finalmente, foi instituído o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) em 2009. Mais especificamente, esse trabalho busca caracterizar e mapear a composição de atores sociais que participaram e mobilizaram-se durante o processo de elaboração, pactuação e aprovação deste Plano de Ordenamento Territorial, bem como identificar os fatores que possibilitaram a inserção da proposta de revisão do PDOT na agenda governamental entre os anos de 2006 a 2009. Com base no arcabouço do ciclo das políticas públicas, analisa-se o processo de tomada de decisão e o uso dos instrumentos de gestão que oportunizaram a aprovação final do PDOT 2009. A pesquisa desenvolveu-se com base em informações contidas em notas taquigráficas das reuniões das comissões que ocorreram na Câmara Legislativa do Distrito Federal durante o período das disputas e dos acordos firmados em torno da elaboração e a aprovação da revisão do PDOT. Além disso, foram realizadas cinco entrevistas exploratórias e individuais semiestruturadas com os atores-chaves desse processo, que, sobretudo, atuaram em órgãos do Poder Executivo Distrital, da sociedade civil organizada e nas empresas do setor imobiliário e da construção civil. Observa-se que a revisão aprovada desse plano apresentou peculiaridades que posicionaram o PDOT rumo ao adensamento populacional, rompendo com o modelo de cidade poli nucleada e potencializando o processo de especulação imobiliária no DF. Com base nas entrevistas verificou-se que os atores sociais apostaram em três fatores que possibilitaram a construção de convergência (entre não aliados) e três fatores para manutenção da atuação política na construção do PDOT em situações pontuais, que, não necessitaram a busca por apoios. Com relação aos consensos os pontos destacados foram: a) o crescimento desordenado e o déficit habitacional para classe média; b) a necessidade de acordos negociados para buscar solucionar esses problemas e; c) a influência do poder executivo na Câmara Legislativa do DF. Já os fatores que fizeram os atores a manterem sua atuação típica, com restrito diálogo com os (não aliados), priorizando suas próprias pautas políticas foram: a.i) a frágil base de apoio parlamentar aos movimentos sociais; b.i) a judicialização do Plano Diretor; c.i) a forte influência do poder econômico junto aos policy-makers.

Palavras-Chaves: Governança, Política Urbana, Distrito Federal, Plano Diretor

ABSTRACT

The present research aims to understand the performance of the different social actors in the construction of the Territorial Planning Plan of the Federal District - PDOT / DF of 2009, as well as the proposals that were hegemonized in the final document. Over 32 years, actors from various segments succeeded in making six changes to the federal district's master plan, until finally, the Territorial Planning Master Plan - PDOT was created in 2009. More specifically, this work seeks to characterize and map the composition of Social actors who participated and mobilized during the process of elaboration, agreement and approval of this Territorial Planning Plan, as well as to identify the factors that allowed the insertion of the PDOT revision proposal in the government agenda between the years 2006 to 2009. With Based on the framework of the public policy cycle, the decision-making process and the use of the management tools that gave the final approval of the PDOT 2009 are analyzed. The research was developed based on information contained in shorthand notes of the meetings of the Commissions that occurred in the Legislative Chamber of the Federal District during the period of the Agreements signed on the preparation and approval of the revision of the PDOT. In addition, five semi-structured exploratory and individual interviews were carried out with the key actors in this process, who, above all, worked in the District Executive Branch, organized civil society, and real estate and construction companies. It is observed that the approved revision of this plan presented peculiarities that positioned the PDOT towards the population density, breaking with the poly nucleated city model and potentializing the process of real estate speculation in the DF. Based on the interviews, it was verified that the social actors bet on three factors that allowed the construction of convergence (between non allies) and three factors to maintain the political performance in the construction of the PDOT in specific situations, which did not need the search for support . With regard to the consensuses, the highlights were: a) the disorderly growth and the housing deficit for the middle class; (B) the need for negotiated agreements to address these problems; C) the influence of the executive power in the Legislative Chamber of the DF. On the other hand, the factors that made the actors to maintain their typical performance, with limited dialogue with the (non-allies), prioritizing their own political guidelines were: a) the fragile base of parliamentary support for social movements; B.i) the judicialization of the Master Plan; C.i) the strong influence of economic power with policy-makers. Key-words: Governance, Urban Policy, Federal District, Master Plan

Key-words: Governance, Urban Policy, Federal District, Master Plan

1. INTRODUÇÃO

Os interesses em disputa nas arenas políticas dos diversos atores sociais que constroem e desenvolvem as cidades, refletem-se nos processos de governança urbana. Agentes governamentais, empresários, movimentos da sociedade civil, a partir de suas perspectivas e ideologias organizam-se junto aos aliados, formando grupos de interesses que atuam em meio a conflitos e consensos a depender do jogo político, dos recursos e da força política que dispõem.

Os instrumentos de política urbana, por vários anos, foram alvo de disputa dos atores que buscavam influenciar os processos de tomada de decisão no âmbito da governança urbana. A disputa política em torno de bandeiras, como a função social da terra e da propriedade, bem como o uso do direito à propriedade privada como norte para as políticas de expansão urbana, são alguns dos exemplos emblemáticos que marcaram a disputa política que resultou na constituinte de 88.

Com o objetivo de regular a expansão urbana nas cidades o artigo 182, § 1º da Constituição Federal brasileira de 1988 passou a prever o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana das cidades com população maior que 20 mil habitantes no Brasil.

Com a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, cidades, a partir deste tamanho, passaram a ter como norte os princípios de planejamento urbano previsto por esse estatuto, incluindo a descrição de instrumentos de gestão urbana (planos diretores), que passaram, a partir de então, ser obrigatórios para planejar e regular a ocupação do solo nas cidades maiores de 20.000 habitantes. Estabeleceu-se assim, um prazo de dez anos para que essas cidades aprovassem seus planos diretores específicos, tendo como base os princípios norteadores definidos pelo estatuto. Além disso, ficou, também, estabelecido que os municípios, por meio de seus planos diretores, pudessem delimitar área para operação de determinadas atividades consorciadas, abrindo a possibilidade de se instituir a gestão compartilhada entre esses municípios.

O espaço urbano do Distrito Federal¹, foco da análise da presente dissertação, por ter sido originário de um projeto urbano vencedor de um concurso já possuía um dispositivo normativo de ordenamento territorial desde 1977. Ainda assim, este plano diretor ao longo de 32 anos (1977 -2009) passou por seis alterações.

Ainda em 1970, foi elaborado o Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição do Distrito Federal (PLANIDRO) e em 1974, o Programa Especial da Região

¹ O Distrito federal tem atribuições constitucionais tanto de estado quanto de município, conforme está previsto no Art. . 32 § 1 da Constituição Federal.

Geoeconômica de Brasília (PERGEB). Em 1978, foi elaborado o PEOT, em 1995 o POT, BRASÍLIA REVISITADA em 1987 e POUSO em 1990 (COSTA, 1987; BARRETO, 2010). Sendo a última, aprovada em 2009.

Conforme observa Vicente (2012):

Estudos têm mostrado que, mesmo antes do processo de concessão de autonomia política a Brasília, autoridades do governo federal, com o intuito de definir estratégias para o uso, o parcelamento e ocupação do solo a fim de atender as expectativas sociais, ambientais e econômicas da população, criaram estruturas de governança de ordenamento territorial específicas. (VICENTE, 2012, p.7)

Contudo, é preciso ressaltar que durante esse período, o país não vivia ainda, um regime político democrático, e, as mudanças substanciais na legislação, só ocorreriam a partir do primeiro PDOT, aprovado em 1992, ou seja, quatro anos após abertura democrática do país.

O primeiro PDOT (1992), após a abertura democrática, sofreu duas revisões importantes, a primeira delas se deu a partir da Lei Complementar nº 17/1997 e a segunda alteração – que é o objeto do presente estudo – consistiu na Lei Complementar nº 803/2009, que aqui chamamos de PDOT (2009).

Embora, ainda de modo tímido, o Estatuto das Cidades (2001) trouxe em seus dispositivos legais, algumas ferramentas importantes para serem aplicadas na gestão urbana do Distrito Federal. O prazo de dez anos para elaboração dos planos diretores, dado às cidades brasileiras, criou uma janela de oportunidade para os *stakeholders*² do Distrito Federal, ainda que, em constante disputa, construíssem acordos entorno dos interesses comuns. A elaboração do PDOT de 2009 parece ser fruto desse processo.

Com um olhar mais amplo sobre a construção e a aprovação do PDOT 2009, o presente trabalho tem como proposta analisar os atores que participaram diretamente do processo de elaboração do texto final do PDOT, bem como a identificação de conflitos e consensos que foram pactuados, entorno da aprovação desse plano diretor.

Nessa perspectiva, o **objetivo geral** do presente trabalho é: entender como atuaram os atores sociais na elaboração, negociação e aprovação do PDOT (2009) e que propostas foram hegemônicas no documento final da Lei 803/2009 PDOT (2009).

² Rowley (1997) definem os stakeholders como grupos de pessoas que influenciam o contexto organizacional na busca de seus objetivos.

A partir deste objetivo geral, a pesquisa tem os seguintes objetivos específicos:

- caracterizar e mapear a composição de atores sociais que participaram e mobilizaram seus interesses durante o processo de elaboração, pactuação e aprovação do PDOT em 2009;
- identificar os fatores que possibilitaram a inserção da proposta de revisão do PDOT na agenda governamental entre os anos de 2006 a 2009;
- analisar por meio do processo de formulação e tomada de decisão da política urbana durante o período, os eventos que corroboraram para a aprovação final do PDOT 2009.

Para responder ao alcance desses objetivos são percorridos alguns caminhos para obtenção de uma resposta científica para o problema. A começar pelos atores sociais cuja análise pode ser feita para buscar compreender o processo de construção das respostas que esses atores têm dado (mediante a aprovação do PDOT 2009) aos desafios colocados para a governança territorial de Brasília.

Nesse sentido, a obtenção de dados e informações sobre o processo de elaboração e aprovação do PDOT em 2009 traz uma reflexão chave para formulação do propósito dessa pesquisa. Sendo assim, os levantamentos das informações documentais, bem como a realização da análise de conteúdo das notas taquigráficas das reuniões das comissões da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) durante esse período trazem algumas pistas sobre o estado da arte da política urbana no Distrito Federal. Bem como, possibilita maior compreensão sobre as disputas e consensos que foram estabelecidos nesse plano diretor.

A pesquisa debruça-se na análise de como se definiu a revisão do texto final do PDOT, cujo processo de elaboração, negociação e aprovação ocorreram entre os anos 2006 e 2009, período que abrange o mandato do Governador Arruda, interrompido em 2009 por decorrência de denúncias por corrupção. Todavia, os anos de 2006 e 2009 foram escolhidos como marco temporal, principalmente pelo fato do texto de revisão aprovado em 2009 ter sido o documento de ordenamento territorial de maior impacto para últimos dez anos. Ao contrário das alterações que ocorreram no texto do PDOT entre 1999 e 2006, o PDOT aprovado em 2009 foi elaborado em uma perspectiva de abarcar um conjunto de dispositivos legais com o intuito de explicitar seu conteúdo e os

princípios normativos que deveriam orientar a sua elaboração. Com destaque para os seguintes normativos:

- A lei orgânica do Distrito Federal (1997) que cita o PDOT como instrumento de ordenamento territorial, estabelecendo a sua obrigatoriedade e a necessidade de aprovação de Lei Complementar, instituindo o plano diretor como ferramental importante da gestão territorial da política urbana e;
- A lei 10.257/2001 conhecida como Estatuto das Cidades, que oportunizou a regulamentação do artigo 182 da constituição, instituindo o plano diretor urbano como o principal instrumento de planificação urbanística e gestão territorial para cidades acima de 20 mil habitantes.

Portanto, o caso do Distrito Federal é emblemático na caracterização dos sucessos e fracassos, dos consensos e controvérsias que demarcam um ambiente de disputa entre atores na composição de uma rede complexa, dinâmica e com poder de impacto na construção do espaço urbano.

Esta dissertação está organizada em cinco capítulos além dessa introdução, dispostos da seguinte forma: o segundo capítulo traz a fundamentação teórica, onde discutiremos o conceito de governança territorial e urbana, a participação dos atores sociais no PDOT 2009, os instrumentos da ação pública como meio de interação e conexão entre atores e por fim a relação entre a ação pública e a formação da agenda governamental ; o terceiro, o percurso metodológico utilizado; o quarto capítulo traz um panorama de como a revisão do PDOT entrou na agenda em 2009, o papel dos grupos de interesse nesse contexto e quais visões hegemônicas definiram o texto final do PDOT aprovado em 2009 e o último capítulo apresenta as conclusões e perspectivas futuras de pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA:

2.1 Governança Territorial e Urbana

Torna-se de suma importância como referencial teórico a abordagem sobre a governança territorial e urbana. O debate sobre governança territorial é aprofundado por Dallabrida (2001,2013,2015) e a governança urbana apontada por Le Galès (1995) e Lefèvre (2009).

No que tange à governança territorial e urbana essa dissertação terá Bagnasco, Les Galès (2006) e Chalas (1998) como referencial teórico. Antes de compreendermos os acordos estabelecidos entre os atores sociais, é importante ancorar as visões de mundo, bem como as narrativas discursivas utilizadas pelos atores, a uma perspectiva teórico-conceitual de governança.

Nesse sentido, Bagnasco e Le Galès (2000) afirmam:

Governança define-se como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições, no sentido de atingir objetivos coletivamente discutidos e definidos, em ambiente fragmentado ou mesmo nebuloso”. Em importante medida, *a cidade como ator coletivo* emerge das redes de interrelação entre os seus atores (dos empresariais aos ambientalistas, dos institucionais aos sociais), o que implica, em termos concretos, a existência de estruturas de diálogo em diversas escalas: de espaços, instrumentos e mecanismos por onde os fluxos de dialética e de cooperação se processem com considerável proximidade, e se desenvolva assim a troca de argumentos e de perspectivas, e a formação de ideias, de consensos, de interdependências e de parcerias, a materializar com consideráveis doses de objetividade e prosseguindo determinados – e consensualizados – fins. (BAGNASCO; LE GALÈS, 2000, p.26).

Por outro lado, Chalas (1998) contrapõe-se aos autores neoinstitucionalistas ao definir de maneira crítica o conceito de governança urbana. Deste modo, Chalas (1998) afirma:

No registro negativo de seus limites e de seus inconvenientes, a governança urbana aparece como um risco, até mesmo como uma ameaça para a democracia e a cidadania, o interesse público ver-se-ia reconduzido a um interesse de categorias, entre outros, no jogo da ação negociada entre parceiros do setor público e do privado (CHALAS, 1998, p.205).

Ademais, esta dissertação por meio do debate teórico entre esses autores busca elucidar até que ponto o conceito de governança e a reflexão de sua aplicação apresentada pelos autores dialogam com as estratégias traçadas pelos atores sociais na construção do PDOT em 2009.

2.2. Governança Urbana no Distrito Federal e a participação dos atores sociais no PDOT de 2009

O debate sobre a definição de governança é marcado por uma diversidade de conceitos. A princípio é importante destacar a diferenciação entre governo e governança. Por isso, Rosenau (2000) diz:

Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, atividades orientadas por metas, a sistemas de ordenação; no entanto, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, de poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. (ROSENAU, 2000, p.15)

Definida as diferenças entre governo e governança é salutar compreender os conceitos de governança que mais serão utilizados na temática referente ao Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Nesse sentido, é imprescindível destacar dois conceitos basilares para discussão de governança em política urbana. Seriam eles, o conceito de governança territorial e governança urbana.

A governança territorial pode ser entendida por Colletis *et al.* (1999) da seguinte maneira:

[...]é definida como o processo institucional organizacional de construção de uma estratégia, que compatibiliza os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente, próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa de resolução de problemas inéditos. Esses compromissos articulam os atores econômicos entre si, e com os atores institucionais-sociais e políticos através de “regras do jogo”. Essas articulações de governança podem ser medidas pela dimensão local, global (nacional ou mundial) através das ações realizadas por atores ancorados no território (COLLETIS *et al.*, 1999).

Todavia, esta dissertação tem como âncora o conceito definido por Le Galès (1998) que definiu governança como um processo de coordenação entre atores, grupos sociais e instituições na tentativa de alcançar objetivos específicos definidos coletivamente em ambientes incertos ou fragmentados. Nesse sentido, segundo o autor a governança abarca todas as instituições, diretrizes, regulações, normas, usos políticos e sociais, atores públicos e privados que contribuem para estabilidade da sociedade e do sistema político. Portanto, este conceito pode ser entendido também no contexto da urbanidade, em que a governança urbana abarca atores sociais com os mais diversos

interesses, que, coordenam-se politicamente na tentativa de disputar as instituições, as diretrizes, as regulações e os usos políticos e sociais do plano diretor urbano.

A contribuição que Le Gallès (1998) apresenta sobre a origem da governança urbana é bastante interessante. O autor traz para reflexão que a institucionalização da governança foi estabelecida para ir contra as atividades ilegais, invasões, migrantes, doenças e o avanço dos bairros periféricos. No entanto, o autor chama a atenção de que a análise de uma cidade deve compreender, não apenas a dinâmica das ações governamentais, mas também, o lado ilegal da cidade, atividades existentes que geram impacto no cotidiano das pessoas. Mas, que geralmente são pouco compreendidas pelos especialistas. Desse modo, Le Gallès (1998) sustenta que o progresso racional envolvendo a governança não irá fazer desaparecer do caminho a dinâmica da ilegalidade, pois esses tipos de atividades fazem parte de maneira inevitável de qualquer dinâmica urbana.

Por isso, Vicente (2012) afirma em sua tese de doutorado que, apesar de terem implementado mudanças importantes na estrutura de governança do ordenamento territorial do Distrito Federal nos últimos quarenta anos, pesquisadores indicam que aumento do crescimento desordenado não conseguiu ser impedido e tornou-se um dos problemas sociais e ambientais mais graves da atualidade.

Essa constatação também pode ser embasada mediante a afirmação de Ribeiro e outros (2012) que diz:

Apesar de o DF apresentar indicadores similares aos de países desenvolvidos, apresenta, ao mesmo tempo, situações críticas advindas da ocupação irregular e desordenada do solo, tais como: escassez de água por habitante, destruição de mananciais, elevadas taxas de desmatamento, incêndios florestais, lixões a céu aberto, áreas degradadas desde a época de sua criação, urbanização caótica e fora de controle, alta degradação de recursos naturais, processos erosivos significativos, doenças associadas à degradação ambiental como hantavirose e leishmaniose. (RIBEIRO; HOLANDA; COELHO, 2012, p.10)

O ponto central no debate de governança que podemos extrair da reflexão trazida por Le Galès (1998) é que quem participa dessa coordenação política estabelecida pela governança urbana, de modo a influenciar ou definir a ordem social. Em outras palavras a governança possibilita um jogo de articulação que evidencia as forças vivas da sociedade, os atores que possuem maior poder de articulação governam e outros setores menos articulados acabam sendo governados. É nesse sentido que na questão proposta por Le Gallès (1998) sobre quem é governado, pode ser conectada

com o assunto do direito à cidade e mobilidade urbana. Em seu seminário G. Martinotti (1993) identificou diferentes usuários da cidade, entre os grupos clássicos, há aqueles que trabalham e vivem no mesmo lugar, uma minoria na maioria das cidades pelo mundo. Ele apontou não apenas o suburbano clássico, trabalhando no centro da cidade o aumento dos “usuários urbanos ocasionais” (*City users*), vistantes da cidade com diferentes níveis profissionais que contrastam ou sofrem um nível de segregação em diferentes escalas na medida que determinados acessos à cidade na prática são restringidos, seja pela falta de infraestrutura e equipamentos públicos adequados nas regiões que residem, seja pela escassez de transporte público disponíveis entre a área que residem para as demais área onde se concentram maior oferta de trabalho e serviços.

Nos anos que antecederam 2009, houve uma disputa por um novo plano diretor que possibilitou a normatização de interesses dos atores inserido dentro do processo de governança urbana do Distrito Federal. Contudo, desde a década de 1980, os especialistas em planejamento urbano já subsidiavam o debate público e os gestores governamentais sobre a definição de Brasília como metrópole.

Segundo Paviani (1989), Brasília preenche todos os requisitos para ser considerada uma metrópole, seja por sua complexidade funcional, seja pela massa ou volume populacional, inter-relação ou integração espacial. Segundo o autor, esta complexidade funcional teria origem na consolidação da capital federal, com funções econômicas e sociais terciárias e quaternárias que a cidade conseguiu atrair para si ao longo do processo. Sem o setor industrial como locomotiva, sua base econômica apoiou-se nos serviços, sobretudo nos serviços prestados diretamente à administração federal e distrital. No que se refere à massa populacional, Paviani (1989) destacava que por um contingente populacional, no final da década de 1970 para 1980, Brasília ultrapassava a marca do censo demográfico que classificava outras cidades brasileiras como metrópole. Embora, o autor destaque que o contingente majoritário dessa população era pertencente à classe mais pobre, a instalação da alta burocracia do país na capital refletiu em uma alta concentração de renda. Sobretudo no Plano Piloto o que desencadeou na elevação do consumo e implementação de serviços e equipamentos públicos de maior qualidade na região central da capital.

Para Le Gallès (1998), as cidades pelo mundo têm enfrentado como grande desafio esta temática de como alinhar a prestação de serviços à essas populações junto a

coordenação entre consensos e conflitos que envolvam a construção da política urbana. Nesse sentido, o autor sustenta que faz parte do desafio incluir essa população no debate democrático, construir mecanismos efetivos para o prosseguimento das políticas de modo que esses atores cumpram as regras estabelecidas e ao mesmo tempo cooperem para o andamento dessa política. Por outro lado, a falta de diálogo entre governo e os demais atores (sociedade civil organizada, setor da construção civil, cidadãos comuns, gestores públicos, empreiteiras e Incorporadoras), somados a inoperância dos instrumentos de políticas, evidenciam uma falta de capacidade de governança entre os atores envolvidos.

Já nos fatores de inter-relação e integração dos espaços metropolitanos classificados por Paviani (1989) como uma das características de Brasília, é fundamental dar destaque para o fator da interiorização e expansão habitacional, oriunda da atuação do jogo de forças de concentração e descentralização. Esse processo está ligado a gentrificação que avançou e excluiu as parcelas populacionais mais pobres para os limites do Distrito Federal e continuam a avançar para terras do estado de Goiás – os chamados, municípios da área metropolitana de Brasília. É neste referencial geográfico, em meio às alterações territoriais oriundas do crescimento demográfico, que, os atores sociais mobilizam seus interesses e disputam os rumos da capital federal e os seus contornos como metrópole. Segundo Paviani (1989), Brasília é definida contendo os seus contornos territoriais que passam pelo Plano Piloto e englobam as cidades-satélites até os limites fronteiriços com a periferia goiana. No entanto, Brasília, desde a sua criação, tornou-se cenário de disputa das diversas coalizões políticas que possuíam determinados interesses no aspecto urbano da cidade. Nesse sentido, o estudo desenvolvido por Vicente (2012) descreve os embates entre essas coalizões políticas que influenciaram a elaboração das legislações urbanas do DF, de 1991 a 2009, com vistas à aprovação do PDOT. São os percursos e caminhos dessas coalizões, enquanto atores sociais, que, trarão relevância para esta dissertação, sobretudo, se considerarmos os conflitos e os consensos firmados entre os atores diretamente envolvidos no processo de pactuação e aprovação do PDOT 2009.

2.3 O Instrumento de ação pública na governança urbana: Relações e conexões.

Um dos conceitos chaves para se discutir governança em políticas públicas e que tem reverberado como uma categoria de análise interessante para o modo de *fazer política* tem sido o conceito de ação pública. O conceito da ação pública tem sido

bastante discutido pelos autores Lascoumes e Le Galès (2012). Para eles a ação pública é definida como interação de atores bem como, seus mecanismos de coordenação, a formação de grupos, jogos de interesses, normas, conflitos, processos de construção bem como, a inserção de determinados problemas na agenda governamental, tendo em vista, o processo político como ação coletiva.

Em consonância com esse entendimento da ação pública, Peters (2016) destaca a importância do *fazer política* em meio a ação pública que resulta em determinada política pública. Dessa maneira,

Política Pública é o conjunto de atividades que os governos se envolvem com o propósito de mudar sua economia e sociedade. [...] O estudo da política pública é entender o que os governos fazem e seus efeitos sobre os cidadãos". (PETERS, 2016, p. 87 – tradução do autor)

Contudo, segundo Lascoumes (2005), houve uma mudança no modo de compreender o processo de governabilidade, na medida em que há transformação do uso do poder para manutenção da soberania política para a dinâmica de direção com o uso de instrumentos, equipamentos institucionais mais democráticos que buscam estabelecer a vontade política para além das leis.

Portanto, para Lascoumes e Le Galès (2012), a ação pública contempla as conexões, articulações entre atores, instituições, instrumentos, representações, processos e resultados. Todos esses elementos, constituem uma forma dinâmica de regulação e redes. O primeiro elemento fundamental amparado pelo autor e que serve de base para análise do objeto dessa dissertação, são os atores que fazem parte do jogo da política urbana. Para os autores, os atores sociais possuem aspirações materiais e simbólicas. Nesse sentido, possuem estratégias, capacidades e mobilizam recursos à depender da articulação necessária para obtenção de seus interesses. Os atores podem ser individuais ou grupos (empreiteiras, incorporadoras imobiliárias e movimentos da sociedade civil).

As instituições orientam os instrumentos adequados que precisam ser utilizados, como por exemplo, as normas, procedimentos, rotinas e regras. Já os processos seriam a maneira com que as interações são realizadas inseridas no tempo. Os resultados seriam as consequências das ações públicas realizadas e as representações seriam aquilo que sustentaria o sentido das ações, que podem ser compostas por elementos normativos e cognitivos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 45-46).

Por isso, vejamos a seguir, no quadro 1 a apresentação da matriz de Ação Pública, baseada nos conceitos teóricos apresentados por Lascoumes e Le Galès (2012). Essas

relações em momentos mais tensos, sobretudo, nas fases próximas da data de aprovação da proposta do PDOT em 2009, por vezes, pareceu tênue a linha da relação entre atores, instituições, processos e resultados gerados pela ação pública. Nesse sentido, atores individuais chave eram pertencentes à instituições que estavam diretamente ligadas nos processos e resultados da ação pública.

Quadro 1 – Matriz da Ação Pública no PDOT 2009

Elaboração, Pactuação e aprovação do texto final do PDOT 2009				
Atores	Instituições	Instrumentos	Processos	Resultados da Ação Pública
Diretoria da SEDUMA	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA	PDOT 2009	Minutas, laudos técnicos, estudos e mapeamentos	Aprovação do texto final do PDOT 2009 prevendo conciliação entre a expansão de novas áreas de habitação com a preservação ambiental de áreas vulneráveis.
Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal	Antares Engenharia, Brookfield Incorporações, Emplavi, Paulo Octávio construtora	PDOT 2009	Lobby político, acompanhamento legislativo, aporte de consultoria técnica especializada	Aprovação do texto final do PDOT 2009 com a previsão de expansão de novas áreas habitacionais bem como, a permissão do crescimento dos gabaritos.
Parlamentares, consultores legislativos, assessores	Câmara Legislativa do Distrito Federal	PDOT 2009	Apresentação de emendas legislativas	Aprovação do texto final do PDOT 2009 (Com emendas direcionadas a contemplar grupos de interesse)
Assessor de Políticas Institucionais, Promotores de Justiça	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios Procuradoria de Justiça do Distrito Federal e Territórios	PDOT 2009	Termo de Ajustamento de Conduta, Recomendações jurídicas e pareceres técnicos	Revisão do texto final do PDOT 2009 a fim de evitar ações judiciais.

Fonte: Elaborado pelo autor

2.4 Modelos de operacionalização da ação pública: uma escolha política.

A instrumentalização das políticas públicas e a escolha dos modelos de sua operacionalização são vistas de modo geral de maneira superficial. Muitas vezes, os instrumentos são tratados pelos gestores como evidências da elaboração de regulação promovida pelo governo, os atos de tributação ou outras ações. O fato é que, segundo Lascoumes e Le Galès (2007), esses elementos tornam-se secundários. Sobretudo, porque o viés com que os instrumentos são vistos pelos gestores ainda possuem uma

carga considerável da literatura de orientação funcionalista. Nesse sentido, cabe sistematizar as diferenças teóricas entre a visão funcionalista dos instrumentos e a visão da Ação Pública pelos instrumentos, proposta por Lascoumes e Le Galès (2007).

Vejamos no quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Diferenças teóricas sobre instrumentos:

<u>Visão Funcionalista de Instrumentos</u>		<u>Visão da Ação Pública dos Instrumentos - Lascoumes e Le Galès (2007)</u>
Instrumentos de Políticas Públicas	São concebidos pelos funcionalistas como pragmático, junção de política e técnica com a finalidade de resolver problemas por meio dos instrumentos.	São concebidos pelos autores como reflexão, com efeitos próprios produzidos, passíveis de interpretações. Os instrumentos, portanto, possibilitam o jogo de representações. As representações criam verdades, seus efeitos desejados e pactuados.
Operacionalização	Argumentam que os instrumentos fazem parte de um processo natural da política pública. Eles são vistos como sendo elementos "à disposição dos gestores", e as únicas questões que são levantadas são se esses instrumentos seriam os melhores possíveis para atingir os objetivos da política.	Os instrumentos revelam a relação entre Governo e governados: cada instrumento constitui uma forma de conhecimento sobre controle social e formas de exercê-lo.
Efetividade	As questões centrais do debate sobre os instrumentos para os funcionalistas também giram em torno da efetividade. A pesquisa sobre a implementação de políticas é largamente direcionada à análise da relevância dos instrumentos e a avaliação dos efeitos dos instrumentos criados.	Os instrumentos não são dispositivos neutros: Eles produzem efeitos, independentemente do objetivo perseguido (os objetivos, nesse caso, dos gestores envolvidos) que estruturam a política pública de acordo com sua própria lógica

<p>Para que os instrumentos devem ser usados?</p>	<p>Os funcionalistas enxergam o uso dos instrumentos de modo pragmático. No sentido de ser ferramenta aos instrumentos clássicos (cujo os limites têm sido visualizados por meio de inúmeros trabalhos sobre implementação de políticas públicas) ou, são vistos como meta-instrumentos que podem permitir a coordenação dos instrumentos tradicionais (organogramas, planejamentos, rede de argumentos).</p>	<p>Meio de orientar a sociedade política (através do executivo administrativo) e civil. Através dos seus sujeitos administrados, através de intermediários sob a forma.</p> <p>Os dispositivos que misturam componentes técnicos (medição, cálculo, regra de direito, procedimento) e componentes sociais (representação, símbolo).</p>
<p>Análise sobre os instrumentos</p>	<p>Possuem como ponto de partida uma rede de política pública específica ou o recorte de análise para algum setor específico da sociedade. Essas questões de análise tornam-se mais substanciais quando se escolhe uma política e se realiza uma combinação entre os instrumentos voltados para uma política pública concebida nos termos da gestão e regulação em rede.</p>	<p>Conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos (técnicas, métodos de Operação, dispositivos) que permitem que a política governamental seja material e operacional.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Lascoumes e Le Galès (2007) p. 2-8.

Dadas as diferenças teóricas apresentadas no quadro acima é preciso destacar que o conceito de Le galès (2007) enfatiza as relações de poder, bem como as dinâmicas de representação e politização no uso dos instrumentos da ação pública.

Desse modo, os instrumentos são vistos pelos atores sociais como uma ferramenta norteadora das ações, sujeitas a edição de regras e podem possibilitar a organização das pautas pactuadas pelos atores envolvidos.

Por outro lado, os instrumentos também podem intervir na ação pública com a finalidade de sistematizar questões complexas, ressaltando aspectos técnicos e estatísticos que por vezes, podem afastar da ação pública outras alternativas de resolução dos problemas públicos.

2.5 PDOT de 2009 para quê? Uma reflexão sobre a formação da agenda

Um dos primeiros passos a serem dados para a obtenção de respostas científicas para essa pergunta podem ser orientados pelos estudos de Kingdon (2006) em que a análise consiste em identificar a razão pela qual determinados problemas políticos ganham mais atenção do governo na montagem da agenda em detrimento de outros temas. Deste modo, é possível aprofundar a pesquisa para além do processo decisório definido pelos atores governamentais. É considerado os processos que antecedem a tomada de decisão, sobretudo no que tange ao estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas para o problema político priorizado. Para Kingdon (2006), uma agenda governamental é uma lista de temas que são alvo da priorização dos agentes governamentais em determinado período. Desse modo, o processo de estabelecimento da agenda depura os temas que são identificados como centrais para a maioria dos atores governamentais naquele momento.

A hipótese sustentada por Kingdon (1995) é que para que um tema ganhe relevância ao ponto de ser selecionado como problema político e inserido na agenda governamental é preciso que seja eminente uma situação de crise entorno desse tema.

Nesse sentido, os fatores que possibilitaram a revisão do PDOT entre 2006 e 2009 que entraram na agenda governamental incidiram por meio de uma série de situações e variações na conjuntura política. Assim, esses fatores e fenômenos não ocorreram de modo isolado, mas de uma maneira dinâmica e inter-relacionada.

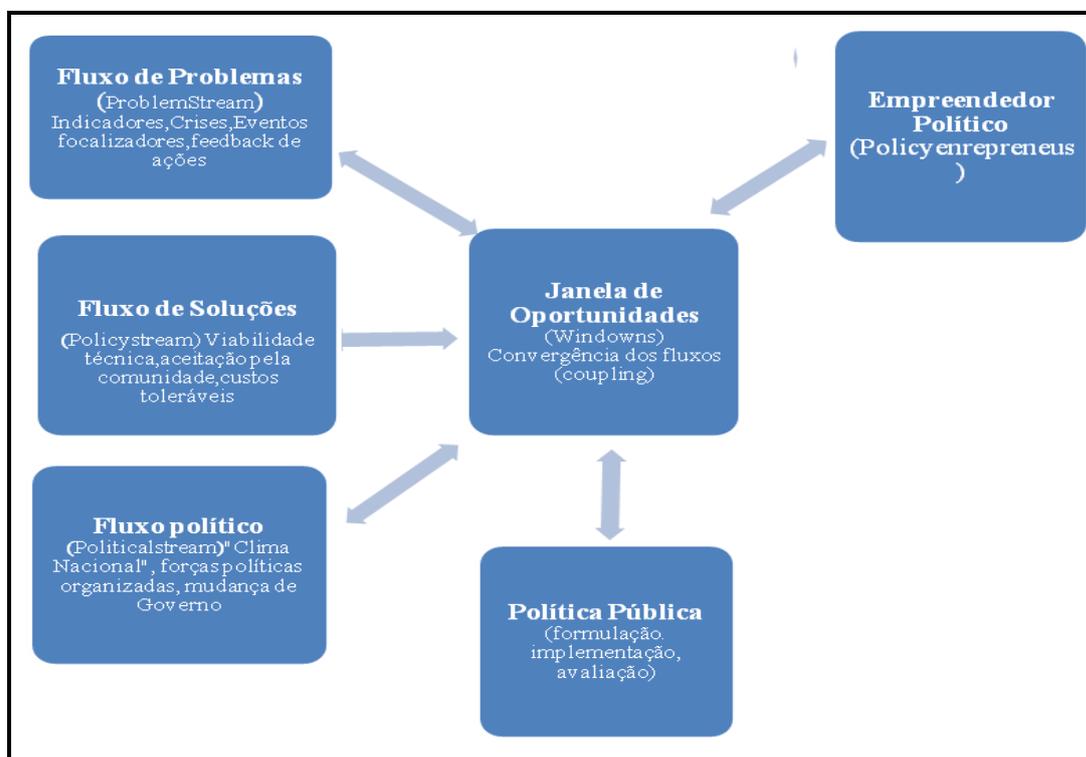
Desse modo, para nos auxiliar na compreensão dos fatores e situações que oportunizaram a inserção da revisão do PDOT durante esse período, seria importante buscar responder a seguinte questão: Quais problemas e fatores, favoreceram a inserção da revisão do texto do PDOT na agenda governamental entre os anos de 2006 a 2009?

A princípio o caminho metodológico proposto por Kingdon (2003) e Zahadihadis (2007) ao desenvolverem a metodologia de análise dos múltiplos fluxos pode nos auxiliar na compreensão das ambiguidades presentes durante o processo da montagem da agenda até a tomada de decisão que culminou na aprovação do texto final da revisão do PDOT em 2009. Essas ambiguidades, segundo Kingdon (2003), se dão em primeiro lugar pela alta rotatividade existente entre os tomadores de decisão, que, acabam por ter uma participação fluida. O segundo aspecto seriam a vulnerabilidade das preferências, uma vez que os tomadores de decisão não compreendem com clareza o

real impacto de suas decisões e nem sempre conseguem se posicionar diante das alternativas existentes para determinados problemas.

O fluxo dos problemas do modelo apresentado pelo autor demonstra de que maneira as questões são identificadas como problemas e os motivos pelos quais levam os gestores inserirem tais questões na agenda de governo. Kingdon (2003) destaca três fatores que contribuem para que determinadas questões, ganhem a atenção governamental: 1) indicadores que dimensionam a realidade de uma situação; 2) ocorrência de crises, catástrofes, eventos ou uma experiência pessoal; e 3) *feedback* orçamentário, de custos e gastos. Neste sentido, os múltiplos fluxos do PDOT, entre os anos de 2006 e 2009, podem ser representados como demonstra a figura 1 a seguir:

Figura 1 - Fluxo de Problemas apresentado por Kingdon (2003)



Fonte: adaptado de Capella, 2007: pág. 98 e Zahariadis, 2007: pág. 71.

De acordo com a figura acima é salutar identificarmos de que maneira o fluxo de problemas apresentado por Kingdon (2003) facilitaria o entendimento de como se deu o processo de escolha dos problemas políticos que justificaram a construção do texto de revisão do PDOT em 2009. Nesse sentido, o *fluxo de problemas* envolveria os indicadores apresentados pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) sobre o déficit habitacional entre os anos de 2006 a 2009 atingindo a marca de 15,4% nesse mesmo período (Belo Horizonte, 2012). Notas técnicas

apresentadas pela Câmara Legislativa que subsidiaram o debate para revisão do plano diretor em 2009 (Distrito Federal, 2008). As crises segundo o modelo de análise apresentado Kingdon (2003) também devem fazer parte do fluxo de problemas que possibilitam a inserção de determinado tema na agenda governamental. Desse modo, no caso do Distrito Federal à crise localizada no fluxo de problemas, também se percebe do *fluxo político*. Nesse sentido, caberia destacar a crise política que se iniciava após a eleição do governador Arruda em 2006. O senador José Roberto Arruda (filiado ao Partido Democratas à época) foi o vencedor das eleições em primeiro turno para o governo do Distrito Federal e tinha por incumbência após ser investido do cargo, a responsabilidade de promover a revisão do PDOT, segundo determinava a lei orgânica do Distrito Federal.

No entanto, Arruda fazia parte do grupo político do antigo governador Joaquim Roriz em gestões anteriores. Como senador, ganhou destaque em cenário nacional e essa projeção somada a sua candidatura ao GDF em 2006 gerou um desgaste político com o ex-governador Joaquim Roriz. Esse desgaste entre os antigos aliados (Joaquim Roriz e Arruda) refletiu-se no discurso de posse de Arruda em 2006. Como podemos ver no trecho da matéria jornalística do Correio Brasiliense a seguir:

Arruda também afirmou que seu governo terá que tomar medidas duras. [faremos isso com o mesmo espírito do pai que ajuda o filho a corrigir o seu caminho], disse. O governador ressaltou que espera contar com o apoio da população para a adoção dessas medidas que vão ajudar a conter o que ele chamou de ameaça de destruição de Brasília. Ele destacou ainda que pretende evitar o uso indiscriminado do solo no Distrito Federal. [Não podemos deixar que isso destrua a cidade construída por Juscelino Kubitschek]. ” (ESTADÃO,2007).

Seguindo a análise proposta por Kingdon (2003), apresentada na figura 1, os *fluxos de soluções* para os problemas levantados que possibilitaram a revisão do PDOT 2009 foram as propostas de regularização das áreas e ocupações irregulares, com estudos de viabilidade técnica apresentados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) e a recomposição do grupo político do governador Arruda, com o discurso de modernização da gestão, legalidade e moralidade. Nesse sentido, as propostas de regularização de terras que anteriormente haviam sido comercializadas por grileiros foram legalizadas. Com isso, setores da construção civil, moradores ocupantes dessas áreas irregulares apoiaram a medida. Por outro lado, durante a revisão do PDOT, apesar da divulgação de dados oficiais demonstrando o déficit habitacional do DF, não oportunizou a resolução deste problema. Pelo contrário,

as novas áreas de moradias previstas, avançaram para áreas ambientalmente sensíveis e buscaram atender o setor social com faixas de rendas maiores.

A expansão das fronteiras urbanas na direção das zonas ambientalmente frágeis priorizou os interesses especulativos em detrimento da função socioambiental da propriedade urbana.

Por fim, as *janelas de oportunidades* são refletidas pela convergência do fluxo de problemas, soluções e o político. Desse modo, criou-se uma grande oportunidade com a revisão do PDOT em 2009 para os empreendedores do sistema fundiário e da construção civil no Distrito Federal que utilizaram o processo de normatização que envolve o plano diretor urbano da cidade para buscar a expansão de seus negócios. Por outro lado, diversos setores da sociedade com interesses distintos vão buscar apresentar suas pautas específicas na tentativa de barrar os atores sociais ligados à especulação imobiliária e emplacar outras perspectivas nessa janela de oportunidade, ocupando consequentemente a posição de *empreendedor político*.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

3.1 Arenas decisórias! Atores, convergências e coalizões: a trajetória dos *policymakers*

Uma das questões fundamentais que precisam ser observadas na metodologia de análise da atuação dos atores como *policymakers* é a trajetória discursiva produzida por esses atores sociais ao longo dos eventos que marcaram o período e que se formou a ação pública ou o instrumento. Ou seja, a linguagem dos discursos que foram capazes de vocalizar soluções para os problemas levantados.

Segundo Zittoun (2014), ao analisar os jogos de linguagem nos discursos "em ação" torna-se possível compreender como os atores usam estratégias discursivas para definir soluções políticas. Por meio da montagem de um instrumento, problemas, políticas públicas ou valores. As declarações de solução, portanto, tomam forma e significado. Por outro lado, a trajetória discursiva é também reforçada e estabilizada a medida que se espalha e apoia um número considerável de atores sociais. Nesse sentido, paralelamente o grupo de interesse ou coalizão toma forma a medida que o discurso é compartilhado e pactuado por esses atores.

Assim, Zittoun (2014) assume categoricamente que o discurso de solução para os problemas elencados pelos atores é o link necessário que, torna possível a reunião de atores em torno de uma proposta política. Desse modo, o autor reforça que a coalização ou grupo construído cimenta os elementos de um discurso por meio de um processo que ele chama de colagem.

Para entendermos a difusão dessas novas soluções consolidadas em uma proposta é preciso compreender como os atores desenvolvem argumentos genuínos de modo estratégico, são essas argumentações estratégicas que se tornam viáveis como proposta. Todavia, é importante também ressaltar que, não apenas os argumentos e os discursos sofrem contestação, mas a identidade dos protagonistas recorrentemente é posta em cheque. Nesse sentido, cabe aos atores utilizarem como tática a persuasão para reforçar individualmente seus processos identitários.

Para Zittoun (2014), o caminho de análise para identificação de processo de construção argumentativa e confirmação identitária passa pela investigação do pesquisador ao observar persuasão praticada pelo ator social. Identificado isso, é de grande relevância observar se as interações praticadas por esses atores, estão provocando a estabilização desses argumentos junto a outros atores no sentido de construir uma coalizão de interesses. Para isso, será necessário que os atores tenham a capacidade de convecimento e ajuste mútuo para em decorrência disso, produzirem um discurso de solução e cimentarem a coalizão.

O fato é que uma proposta política não pode ser criada sem o apoio político considerável das partes interessadas. Portanto, a coordenação dos atores no processo de definição da proposta preliminar não pode ser maior que o conjunto de argumentos que permitiram o crescimento do grupo e a inserção de novos atores na construção da proposta. Nesse sentido, Zittoun (2014) considera que a agregação de novos atores não pode ser dissociada da redefinição da solução de proposta e da consolidação argumentativa que lhe dá o sentido. Desse modo, as conexões de elementos discursivos que resistem as dificuldades, aos embates da discussão, encontram-se como discursos consolidados.

A construção da coalizão é cimentada a partir da construção discursiva debatida e pactuada entre os atores. Essas declarações públicas conjuntas são como interpretações e variações que se aglutinam em um ponto comum e que vão se modificando de acordo com cenário, com o tempo, com os novos problemas que surgem

e com as novas respostas que esse discurso precisará desenvolver. Para Zittoun (2014) essa ideia é baseada na noção defendida por Bruno Latour e Michel Callon que descreve que "fatos científicos" se consolidam ao longo da construção das redes que os apóiam (CALLON, 1986; LATOUR, 2006).

Por outro lado, a concepção de rede de Zittoun (2014) diferencia-se de Latour (2006) na medida em que para Zittoun (2014) a rede é a conexão praticada por intermédio do discurso que sustenta as propostas. E o discurso seria o meio que torna possível que os atores chequem em um acordo entre si e estruturam uma ação coletiva – ação que procura resolver um problema encontrado na sociedade.

Nesse sentido, a convergência de ações em torno dos interesses e expectativas, configuraria o padrão de interações entre os atores políticos: as alianças, desacordos, conflitos, competição. Segundo Rua (1998), todos os indivíduos em uma sociedade possuem suas demandas. Com aspirações voltadas à manutenção ou a mudança de uma situação qualquer. Essas aspirações transformam-se em expectativas para os atores. Ou seja, em avaliações prévias de ganhos ou perdas no que tange a determinadas consequências que uma decisão política pode formatar para uma política pública.

Além disso, Rua (1998) ressalta que a expectativa dos atores traduzem-se em arenas políticas: alinhamento políticos, formação de grupo ou coalizões, competição ou conflito. Para a autora, as arenas políticas são padrões de interações dos atores envolvidos em uma política pública, configurados a partir da combinação de suas preferências e expectativas de ganhos e perdas na fase de formulação. Esse cálculo permite aos atores avaliarem possíveis consequências positivas ou negativas que determinada política pública em vigor promoverá aos atores envolvidos.

Segundo Lowi (1972), as arenas correspondem a ação política (*politics*) realizada pelos atores, que resultam da política pública (*policy*) em formação. Ou seja, para o autor são as políticas públicas que formam as arenas políticas.

Uma das formas de caracterização das arenas políticas descrita por Rua (1998) são as **arenas distributivas**. A caracterização desse tipo de arena é a que mais se adequa à política pública que é objeto de análise nessa dissertação. Rua (1998) caracteriza as arenas distributivas como interação em torno de políticas públicas que se alocam bens e serviços, como por exemplo a política de saneamento e a habitacional. Nesse caso, esse tipo de arena mobiliza expectativas de benefícios concretos que são concentrados em determinadas áreas específicas da cidade. Todavia, dificilmente um

cidadão conseguirá mensurar a quantidade de recursos *per capita* (entre impostos diretos e indiretos) que, estão sendo investidos na formulação e implementação de um plano diretor urbano. Bem como, as mudanças na infraestrutura que estão norteadas pelas alterações feitas no plano diretor urbano.

Por esse motivo, Rua (1998) destaca que as arenas distributivas diferenciam-se pela formação de alianças, acordos entre grupos que buscarão capitalizar benefícios em torno de uma política que aparentemente possui baixa intensidade de conflito e pouca resistência da sociedade contra a implementação. Para autora, essa situação ocorre pela difícil mensuração dos recursos alocados em determinada política. Esse desconhecimento, atrapalha a noção de ganhos e perdas que um cidadão comum poderia ter. Por outro lado, a interação e a convergência de interesses comuns entre os cidadãos com vistas à transparência nos processos de formulação e na tomada de decisão da política urbana, possibilitou no caso do PDOT 2009, a mobilização de movimentos organizados da sociedade civil que se articularam para obterem dados, informações dos processos a fim de disputarem contra as empresas, os especuladores imobiliários e os atores governamentais o rumo político do plano diretor. Ainda que fossem o lado mais fraco dessa disputa.

3.2. Entendendo o processo decisório na aprovação do PDOT em 2009

Para a demonstração de como se deu a tomada de decisão na aprovação de PDOT em 2009 é fundamental abordarmos, neste último tópico, o estágio da tomada de decisão no ciclo de políticas públicas explicado por Howlett (2013). A tomada de decisão trata-se de um processo político em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante o processo político é aprovada como curso oficial da ação. Para o autor as decisões (*Policy decisions*), em geral, produzem algum tipo de declaração formal ou informal de intenção por parte dos atores públicos autorizados, no sentido de empreender ou não alguma ação. Como por exemplo, uma lei ou argumentação. (O'SULLIVAN; DOWN, 2001).

Portanto, dentre várias alternativas políticas discutidas pelos atores sociais, algumas soluções potenciais são reduzidas a apenas uma ou algumas, dentre poucas soluções selecionadas pelos atores envolvidos. Todavia, a decisão de não tomar determinados cursos de ação em detrimento de outras escolhas também fazem parte da definição do curso final.

Para Howlett (2013), essa definição traz elementos importantes ao observar que o processo de tomada de decisão não é um estágio autocontido, que encerra em si mesmo ao passo que também não pode ser resumido ao processo de tomada de decisão política permanente, que inibiria estágios de decisões posteriores.

A visão que Howlett (2013) defende sobre a tomada de decisão é de que ela é um estágio bem específico que está firmemente baseado nos estágios anteriores (Formação da agenda e Formulação da Política). Desse modo, o conjunto de alternativas políticas apresentadas ao estágio de tomada de decisão está intrinsecamente ligado à evolução das condições políticas que inseriram tal tema para agenda e de que maneira e por quem o processo de formulação foi construído. Portanto, a alternativa de aprovação da política no caminho da tomada da decisão exige que os atores avaliem as alternativas apresentadas, considerando as condições políticas e os efeitos que tais medidas vão gerar. Normalmente, essa decisão é tomada de modo a romper o *status quo*. Onde o governo decide realizar alterações consideráveis dentro do tema discutido ou o governo resolve manter o *status quo* quando ele declara que não fará nada de novo para mudar a realidade que está posta diante do tema discutido.

Por fim, cabe destacar que para o autor o processo de tomada de decisão é um estágio eminentemente político. Pois, Howlett (2013) assume que as decisões produzidas pelos atores geram “ganhadores” e “perdedores”, em qualquer que seja a decisão. Esse elemento, afasta a ideia de que a tomada de decisão é um exercício técnico de especialistas que entendem e avaliam determinado assunto. Para o autor, por mais que haja auxílio técnico para subsidiar as tomadas de decisão, em plano de fundo a decisão tem caráter político porque os atores fazem uso do juízo de valor para julgar as alternativas e o cálculo dos custos políticos que determinadas escolhas envolvem na tomada de decisão.

É imprescindível trazer também para discussão metodológica dessa dissertação, elementos da natureza dos tomadores de decisão. Desse modo, cabe discorrer a dinâmica da atuação dos atores sociais nesse processo. Conforme determinada política vai chegando ao estágio da tomada de decisão, o número de atores envolvidos diretamente nesse processo cai substancialmente. Esse fato é notório quando se verifica que no estágio de montagem da agenda a oportunidade de engajamento é ofertada a todos e que, pelo menos em tese, estaria aberta a qualquer ator social a oportunidade de exercer um papel atuante para que determinado tema seja priorizado pelo governo. No

estágio de formulação também há esta abertura a diversos atores da sociedade para apresentar elementos e soluções para fomentar a construção de ferramentas e políticas que solucionem determinados problemas públicos. Apesar de que, na prática os acessos aos meios de participação política são ainda hegemônicos por grupos de interesse ou coalizões atuantes em determinados subsistemas de políticas públicas. No entanto, a tomada de decisão torna-se mais restrita. Segundo Sabatier (1991) a tomada de decisão, nesse caso é delegada normalmente, a um grupo de atores políticos com maior capacidade e investidos de autoridade para tomar decisões políticas.

Aberbache e outros (1981) descreve que podem participar com voz e voto nesse estágio apenas políticos, os juízes e os funcionários do governo que estão investidos de autoridade para tomar decisões oficiais na área em questão. Nesse sentido, o estágio de tomada de decisão fica limitado aos burocratas e demais especialistas que possuem algum cargo no governo - o que não quer dizer que outros atores sociais, não influenciem politicamente o processo de tomada de decisão. Muito pelo contrário, há atividades de lobby desempenhadas pelos grupos de interesse ou coalizões com o objetivo de persuadir, estimular ou em alguns casos, até mesmo coagir ocupantes de cargos oficiais de governo a adotarem opções de sua preferência política e rejeitarem as alternativas não desejáveis pelos seus respectivos grupos.

Por outro lado, tão pouco significa que os ocupantes de cargos de autoridade oficial possam tomar as decisões que bem entenderem sem considerarem fatores elementares que afetam a sociedade. É importante ressaltar que o grau de liberdade que gozam os tomadores de decisão é circunscrito por um conjunto de regras e estruturas que regem os cargos políticos. E, para além disso, há um conjunto de ideias, paradigmas, circunstâncias sociais, políticas e econômicas que norteiam a dinâmica que opera no estágio de tomada de decisão conforme anunciado por Howlett (2013).

Todavia, cada país é dotado de uma estrutura de governança e de arranjos constitucionais particulares. Essa estrutura opera estabelecendo um conjunto de regras que ajudam a regular as instituições e organizações públicas. Há alguns sistemas de governo que concentram a autoridade no processo de tomada de decisão no poder executivo. No entanto, existem outros sistemas delegam aos sistemas legislativo e judiciário a tarefa de exercerem um papel preponderante na definição das políticas públicas. No caso específico do PDOT em 2009, o processo decisório foi de competência do poder legislativo. Embora, o poder executivo, por intermédio do

governador eleito, tivesse sido a autoridade legal investida de autoridade para promover a revisão prevista no plano diretor anterior.

Contudo, Howlett (2013) sustenta que a política é suportada e alimentada por canais de ação. O conceito de canais de ação é definido pelo autor como o conjunto regular de procedimentos operativos padronizados para a produção de certos tipos de decisão. Nesse sentido, enquanto regras e procedimentos normais circunscreveram a liberdade disponível a alguns tomadores de decisões. É importante destacar que o processo de avaliação das alternativas, considerando a escolha pelo “melhor” curso da ação, ainda sim, é subjetiva e abre margem para variações de entendimento de acordo com os critérios escolhidos pelos tomadores de decisão para julgar as alternativas postas. Desse modo, cabe ressaltar que os próprios tomadores de decisão variam em relação ao *background*, ao conhecimento e às crenças que afetam o modo em que eles interpretam o problema e o rol de possíveis soluções que serão individualmente avaliadas e escolhidas.

3.3 Modelo de análise para tomada de decisão: do racional para o incremental.

O modelo racional nasceu com o objetivo de auxiliar a análise econômica, sobretudo as análises que envolviam escolhas entre produtores e consumidores. A partir daí, já podemos identificar as limitações que esse modelo apresenta na realização de uma análise complexa que envolve a tomada de decisão para construção de políticas públicas e a atuação paralela de atores advogando pelos seus interesses e das coalizões a qual representam.

Segundo Edwards (1954) *apud* Howlett (2013), a construção teórica do modelo racional postulava que ao desenvolver e expressar preferências por um curso de ação em detrimento de outro, o tomador de decisão estaria na prática tentando perseguir uma estratégia que, em teoria, maximizaria os resultados esperados das escolhas que ele poderia fazer. Desse modo, na arena política a tomada de decisão era vista como um comportamento semelhante aos mercados ou similar a relação entre compradores e vendedores em uma sina utilitarista. Onde a visão dos recursos finitos e da grande procura pelo seu usufruto levariam as pessoas a optarem sempre pela busca da minimização dos custos e maximização dos benefícios. Todavia, no contexto das políticas públicas nem sempre seria possível empreender com esses moldes. Além disso,

haveria várias dificuldades na previsão das ações tomadas pelos atores, tendo em vista complexidade do conjunto de ações praticadas pelos atores envolvidos.

Com essas limitações apresentadas e com as dúvidas sobre a aplicabilidade do modelo racional é que desenvolveram uma teoria de tomada de decisão que possibilitasse aproximar o comportamento real dos atores com as situações de tomada de decisão política. Foi a partir daí que surgiu o modelo incremental. O modelo incremental prima pela análise que observa os arranjos e articulações político-administrativas caracterizadas por barganhas, concessões dos tomadores de decisão, entre outros atores com interesse direto na definição de determinada política pública.

O modelo incremental de tomada de decisão foi criado por Lindbom (1953) que considerou as ideias de Simon de racionalidade limitada e de comportamento satisfatório no espectro dos tomadores de decisão e com base nas suas próprias observações sobre o processo de tomada de decisão exercida nos governos, traçou alguns elementos comuns, referente às estratégias de decisão seguidas periodicamente pelos tomadores de decisão.

March e Olsen (2006) observaram o processo de tomada de decisão a partir da lógica da adequação. Para os autores, a lógica de adequação é quando a tomada de decisão é enviesada para direção das normas reconhecidas socialmente e não aos cálculos de custo-benefício conforme a lógica racionalista. Além disso, March e Olsen (2006) ressaltam que a ação promovida pelos atores, incluindo a formulação de políticas, é impulsionada pelas regras, pelas principais tradições interpretativas das ações e do costume organizacional estabelecido.

Todavia, os autores salientam, que, embora a lógica de adequação seja um fator importante para o funcionamento eficaz das organizações e ordens políticas. A adequação está associada a ineficiência e ao incrementalismo. As combinações por exemplo entre os recursos públicos e privados operam tanto pela lógica da adequação como pela racionalista. Esse fato, segundo os autores é um dos elementos que explicam a mudança das ações promovidas por atores ou instituições na tomada de decisão para formulação de uma política pública. As regras e rigidez institucional entram em conflito com a escassez de tempo e o recuso disponível, exigindo o cálculo da utilidade esperada. Por outro lado, os conflitos e confrontações, entre as lógicas de ações desafiam as regras existentes e geram a demanda por uma prática organizacional que busque atenuar os conflitos por meio da adequação.

A seguir, o quadro 3 demonstra o comparativo dos elementos apresentados entre o modelo racional e o modelo incremental. Sendo o último, a referência de análise para compreensão sobre a tomada de decisão no período de aprovação do PDOT em 2009.

Quadro 3 - Comparativo entre os modelos de tomada de decisão política

Modelo Racional (Edwards,1954)	Modelo Incremental (Lindblom,1979)
Estabelece pelo menos 1 objetivo para solucionar determinado problema. Há certo idealismo de que esse objetivo a ser perseguido irá mudar o <i>status quo</i> .	Limita-se a poucas alternativas políticas mais ou menos familiares uma das outras, que, se diferenciam pouco do <i>status quo</i> .
Tem como metodologia explorar e listar todas as estratégias alternativas direcionadas a alcançar o objetivo traçado.	Costuma realizar a análise por meio da fusão entre os objetivos políticos e os problemas políticos apresentados na prática. (Sem a necessidade da especificação dos valores, antes de identificar os meios necessários para promovê-los).
Preveem todas as consequências importantes de cada estratégia alternativa e calculam a probabilidade de ocorrência dessas consequências.	Priorizam a preocupação com os males a serem remediados do que com os objetivos positivos a serem perseguidos.
Dão maior relevância com a qualidade técnica do que com os prazos políticos. A depender da complexidade o processo de tomada de decisão pode ser lento.	Dão maior relevância as articulações políticas envolvidas e buscam evitar desgastes. Os prazos políticos são cumpridos com maior rigor, no entanto pode haver uma sequência de tentativas, erros e revisão das tentativas.
A análise de custos e benefícios é posta para avaliação dos tomadores de decisão. Sendo avaliada tanto de modo global quanto alternativa por alternativa.	A análise explora apenas as consequências possíveis de uma alternativa tida como importante
Selecionam a estratégia que é vista como perfeita, ou que resolveria o problema por menor custo.	Fragmentam o trabalho analítico entre muitos participantes (partes interessadas) na <i>policy making</i> (cada qual dando a atenção à sua parte do domínio global do problema)

Fonte: Elaborado pelo autor

3.4 Ferramentas e métodos de pesquisa.

Uma das principais ferramentas de pesquisa que envolva a análise da participação de atores sociais tem sido as entrevistas semiestruturadas. Por isso, essa dissertação utilizou-se de entrevistas semiestruturadas para obtenção de dados qualitativos a respeito da discussão e aprovação do PDOT 2009. Nesse tipo de entrevista, algumas questões são determinadas previamente. No entanto, buscou-se executar um roteiro que permitisse que algumas questões fossem formuladas ao longo da entrevista.

Para Triviños (1987), a entrevista semiestruturada leva em conta para sua construção um conjunto de questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Esses questionamentos, por sua vez, dariam frutos ao aparecimento de novas hipóteses, que passam a serem formuladas a partir das respostas dos entrevistados. Desse modo, o foco da entrevista é direcionado pelo pesquisador-entrevistador.

Desse modo, optou-se pela representação na pesquisa de três seguimentos sociais: Os **burocratas** que atuaram nas organizações governamentais durante o período de discussão e aprovação do PDOT 2009, representantes do **setor empresarial** pela forte atuação que as Incorporadoras imobiliárias e empresas de construção civil tiveram no processo e os **movimentos sociais** que atuaram fortemente durante esse mesmo período. A pesquisa havia sido planejada para que houvesse a realização de seis entrevistas, com dois representantes de cada seguimento social. Esse número foi definido levando em conta o curto prazo de duração que se tem para um curso de mestrado e o número de notas taquigráficas e documentos que ainda precisariam ser analisados em conjunto com as entrevistas.

A escolha de quais organizações governamentais, empresas e movimentos sociais que participariam da entrevista deram-se mediante a constatação de quais atores foram condutores dos embates mais críticos da discussão do PDOT a partir das demonstrações das posições políticas tiradas dos registros das notas taquigráficas das audiências públicas realizadas durante o período. Nesse caso, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), a Casa Civil que encaminhou a proposta do texto para Câmara Legislativa do DF, representante de empresa da Construção Civil, do setor imobiliário no que tange as empresas e por fim os ativistas do movimento pró-moradia popular e os ambientalistas. No entanto, houve a desistência de um entrevistado durante o período de campo para obtenção dos dados. A desistência foi de um ativista ambientalista que de última hora não compareceu no local da entrevista e não justificou o motivo da não participação. Além disso, não houve tempo para substituição desse entrevistado devido aos prazos para finalização da pesquisa e apresentação da dissertação. Sendo possível, portanto, a realização de apenas cinco entrevistas.

A dissertação também se cercou da pesquisa bibliográfica proporcionando uma revisão de literatura sobre os temas pertinentes que subsidiaram as análises. Buscando

sobretudo, compreender como o PDOT 2009 entrou para agenda governamental, como se deram a atuação dos atores políticos na formulação e na tomada de decisão.

Pesquisa bibliográfica é aquela que se desenvolve tentando explicar um problema a partir das discussões teóricas apresentadas por outros autores sobre o tema da pesquisa. Koche (1997) afirma que a pesquisa bibliográfica pode ser realizada para ampliar o grau de conhecimentos em uma determinada área, capacitando o investigador a compreender ou delimitar melhor um problema de pesquisa. Além disso, contribuir com a descrição e a sistematização do estado da arte, durante aquele período sobre o que tem sido mais pertinente à determinado tema ou problema.

Para a obtenção de informações confiáveis sobre o trâmite do texto do PDOT 2009 bem como, as articulações políticas realizadas, foi necessário o uso da pesquisa documental. Sobretudo, no que tange a análise das notas taquigráficas da CLDF e das audiências públicas promovidas pela SEDUMA- DF.

A análise de conteúdo fe-se fundamental para essa dissertação tendo vista a escolha metodológica da realização de entrevistas semiestruturadas para a obtenção de informações sobre o processo de elaboração, pactuação e aprovação do PDOT em 2009. Além disso, a análise de conteúdo dá maior subsidio a análise das informações coletadas em entrevistas de jornal e matérias jornalísticas encontradas nos meios de comunicação de grande circulação no Distrito Federal.

Segundo Bardin (2011), a diversidade do corpus define o que pode ser entendido por enunciação incorporada não só em entrevistas, como também nas discussões de grupos restritos, comunicações de massa e discursos políticos. Dessa forma, entendeu-se viável a utilização do PDOT como instrumento de gestão urbana e ação pública. Sobretudo, porque além de denotar discurso político, evoca discussão em grupos restritos no que tange ao processo de formulação da política pública. Portanto, o discurso aqui não se limita a si mesmo como produto acabado. Ele abrange as contradições e incoerências da vida social. Principalmente por compreender a enunciação apoiada no conceito de comunicação como um processo.

Por isso, o autor declara “Mas observa com interesse as tentativas que se fazem no campo alargado da análise de comunicações: lexicometria, enunciação linguística, análise de conversação, documentação e base de dados etc.” (BARDIN, 2009, p.27).

Desse modo, o objeto e a ambição da análise da enunciação é apreender ao mesmo tempo 64 diversos níveis imbricados” (BARDIN, 2011, p. 221). Contudo, o

recorte do conteúdo por intermédio das frações identificadas com conceitos e teorias apresentadas realiza-se a análise temática. Sobretudo, dos temas mais recorrentes no campo da governança territorial do DF. Por outro lado, as enunciações nos auxiliam na captação dos bastidores das relações entre os atores, nas metalinguagens implícitas dos discursos que poderão constituir verdadeiros achados de pesquisa ao possibilitarem uma análise identificada com a fundamentação teórica abordada nessa dissertação.

Para isso, utilizamos do quadro teórico-analítico construído no quarto capítulo, que estabeleceu as teorias identificadas e que posteriormente serão utilizadas para analisar o conteúdo das respostas dos entrevistados, os documentos técnicos emitidos pelos órgãos governamentais e matérias de noticiário de meios de comunicação impresso e eletrônico de ampla circulação no Distrito Federal. Bem como, a correlação dos conceitos utilizados no discurso com as teorias identificadas.

As entrevistas utilizadas nessa dissertação foram gravadas e transcritas. Alguns entrevistados pediram o sigilo da fonte. Sobretudo, devido à repercussão que os escândalos da “caixa de pandora” provocaram. Envolvendo tanto as organizações governamentais, como também parte do setor empresarial do DF.

4. DESCRIÇÃO E CONTEXTO DA ANÁLISE

O projeto urbanístico de Brasília por muito tempo foi conhecido como modelo que trouxe para vida urbana a harmonia entre as escalas urbanas. Considerando a vivência que o morador brasileiro teria em circular com facilidade entre a escala residencial, funcional e bucólica. No entanto, o crescimento desordenado do Distrito Federal não permitiu a extensão desse conceito para outras áreas do DF. Por outro lado, o tombamento de Brasília como patrimônio histórico da humanidade pode até ter sido um avanço a fim de combater a não descaracterização do plano piloto original. Entretanto, à luz da questão habitacional, não basta preservar as características do Plano Piloto, apenas por saudosismo histórico ou por viés turístico. É preciso destacar que o tombamento de Brasília deveria simbolizar a proteção de um modelo habitacional que, em tese, era para existir. Projeções habitacionais baseadas na vida comunitária das superquadras, tanto habitadas por pessoas da alta burocracia administrativa, como também as de classes mais populares, que também deveriam ser rodeadas por cinturões verdes. Ocorre que até 1987, o projeto de Lúcio Costa foi alterado diversas vezes. Ainda

assim, a portaria do Iphan nº 314, de 1992, passou a contemplar essas modificações como integrando o conjunto urbano tombado. Como podemos verificar:

A realidade física territorial correspondente ao bem tombado a que se refere o caput deste artigo é compreendida como o conjunto urbano construído em decorrência do Plano Piloto vencedor do concurso nacional para a nova capital do Brasil, de autoria do arquiteto Lúcio Costa. (IPHAN, 1992)

Nesse sentido, as articulações dos empreiteiros imobiliários deixaram sua marca, pois conseguiram, desse modo, manter seus novos empreendimentos no Plano Piloto, sem obedecer às normas de tombamento. Por outro lado, a não continuidade do planejamento habitacional previsto no projeto urbanístico de Brasília nas cidades satélites criou um abismo entre duas realidades, a moradia para rico, bem arborizada, planejada e a moradia para pobre com sérios problemas de infraestrutura. Mais do que isso, o tombamento de Brasília como patrimônio da humanidade serviu para preservar um espaço urbano privilegiado, que dificilmente terá seu valor de mercado depreciado se comparado às cidades-satélites. Além disso, as competências para modificação do projeto urbanístico de Brasília, antes incumbidas ao Congresso Nacional e ao Presidente da República, foram alteradas por decreto Qua.879/1987 que concedeu ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Meio Ambiente (CAUMA) a prerrogativa da modificação do projeto urbanístico de Brasília. “Quaisquer modificações físicas nas áreas preservadas nos incisos I e II deste artigo serão submetidas à aprovação do CAUMA” (Lei nº 10.879/1987).

No entanto, destacamos que nesse período o Brasil passava por um processo de redemocratização, que levou a conquista da autonomia política do Distrito Federal pós-constituente de 1988. A partir de então, o DF passa a ter uma Câmara Legislativa e eleições diretas para governador. Desse modo, a prerrogativa que o CAUMA teria em deliberar sobre o plano urbanístico de Brasília é transferida para o poder legislativo local, neste caso à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF. Nesse sentido, a CLDF passou a ser uma arena de disputa entre duas elites. A primeira elite queria evitar a nocividade especulativa provocada por grileiros e grupos imobiliários locais, pois isso poderia prejudicar a classe média urbana de morar nas zonas centrais de Brasília. A segunda queria manter a lógica monopolista, concentrando riqueza entre os proprietários de terra. O interessante dessa descrição é o fato da análise do processo de urbanização e planejamento de Brasília considerar onde se concentrou historicamente o poder político na trajetória de definição das políticas urbanas e territoriais. Desse modo, é possível compreender como esse poder foi utilizado para legitimar o que Bourdieu

(1998) conceitua como estruturas simbólicas e que dotam essa cidade de significado até os dias de hoje. Pois, conceitos como: cidade planejada, organizada, símbolo da modernidade foram definidos por quem ocupava alguma posição de dominação na estrutura social, seja por pertencer a um grupo especializado ou por fazer parte de determinada instituição legitimada por essa estrutura de dominação social. Assim, cada indivíduo ou ser social procura em suas relações cotidianas ter uma interpretação da sua realidade, mas que de alguma maneira sofrem influência dos padrões definidos por quem detém esse poder simbólico. Então, à medida que cidade edificada vai se consolidando, as pessoas passam a criar significado para cada estrutura física erguida, alguns espaços passam a ser mais valorizados do que outros, por exemplo.

A vida social é moldada por valores subjetivos criados por pessoas ou por grupos. Esses valores influenciam as novas relações sociais, criam condições para manifestações coletivas, através da cultura, da música, da arte e qualquer forma de expressão humana capaz de dar não apenas significado para determinado espaço geográfico, como também define a noção de identidade e pertencimento ao lugar.

4.1 O Cenário da Política Urbana e o crescimento do Distrito Federal

Nos anos que antecederam 2009 houve uma disputa por um novo plano diretor que possibilitasse sanar os problemas ocasionados pelo crescimento exponencial de habitações em áreas irregulares no Distrito Federal. Bem como, crescia o movimento daqueles que buscavam oportunizar seus interesses particulares no processo de normatização que conteria o PDOT.

Contudo, desde a década de 1980, os especialistas em planejamento urbano e gestores governamentais já subsidiavam o debate público sobre a definição de Brasília como metrópole. Segundo Paviani (1989), Brasília preenche todos os requisitos para ser considerada uma metrópole, seja por sua complexidade funcional; massa ou volume populacional e inter-relação ou integração espacial. Segundo o autor, essa complexidade funcional teria origem na consolidação da capital federal, com funções econômicas e sociais terciárias e quaternárias que a cidade conseguiu atrair para si ao longo do processo. Sem o setor industrial como locomotiva, sua base econômica se apoiou nos serviços, sobretudo nos serviços prestados diretamente à administração federal e distrital. No que se refere à massa populacional Paviani (1989) destacava que por um contingente populacional, no final da década de 1970 para 1980, Brasília ultrapassava a

marca do censo demográfico que classificava outras cidades brasileiras como metrópole. Embora, o autor destaque que o contingente majoritário dessa população era pertencente à classe mais pobre, a instalação da alta burocracia do país na capital refletiu uma alta concentração de renda. Sobretudo no Plano Piloto – o que desencadeou na elevação do consumo e implementação de serviços e equipamentos públicos de maior qualidade na região central da capital. Já nos fatores de inter-relação e integração dos espaços metropolitanos classificados por Paviani (1989) como uma das características de Brasília, é fundamental dar destaque para o fator da interiorização e expansão habitacional, oriunda da atuação do jogo de forças de concentração e descentralização. Esse processo está ligado a gentrificação que avançou e excluiu as parcelas populacionais mais pobres para os limites do Distrito Federal e continuam a avançar para terras do estado de Goiás – os chamados, municípios da área metropolitana de Brasília. É nesse referencial geográfico, em meio às alterações territoriais oriundas do crescimento demográfico, que, os atores sociais mobilizam seus interesses e disputam os rumos da capital federal e os seus contornos como metrópole. Segundo Paviani (1989) Brasília é definida contendo os seus contornos territoriais que passam pelo Plano Piloto e englobam as cidades-satélites até os limites fronteiriços com a periferia goiana. O autor, também traz para o debate o conceito de Metrópole terciária, que é definido pelo englobamento urbano, espacialmente disperso que abrange a extensão territorial do Distrito Federal. No entanto, Brasília desde a sua criação, se tornou cenário de disputa das diversas coalizões políticas que possuíam determinados interesses no aspecto urbano da cidade. Nesse sentido, o estudo desenvolvido por Vicente (2012) descreve os embates entre essas coalizões políticas que influenciaram a elaboração das legislações urbanas do DF de 1991 a 2009 com a aprovação do PDOT. São os percursos e caminhos dessas coalizões, enquanto atores sociais, que, trarão relevância para essa produção acadêmica. Bem como, os processos que tornaram Brasília uma cidade metropolitana.

4.2. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT

Segundo Batella (2011), o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) é entendido como um instrumento normativo que reúne regras básicas de uso e ocupação do solo, por categoria de uso, (urbano, rural e de preservação ambiental) bem como critérios de controle do uso e da ocupação territorial, de forma sistêmica, mediante

estruturação das instituições governamentais em um Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF (SISPLAN), nele incluída a participação popular.

O Plano de Ordenamento Territorial, em primeiro lugar, é um plano diretor que está previsto no art. 182 da Constituição Federal. A redação constitucional expressa que o plano diretor é o instrumento básico para o desenvolvimento e a expansão urbana das cidades que possuem mais de vinte mil habitantes. Através do plano diretor, é possível delimitar e organizar determinados espaços territoriais, identificar os parcelamentos de terra existentes, definir a função social que as propriedades imobiliárias urbanas precisam ter, bem como nortear as políticas públicas de urbanização. O plano diretor deve ser aprovado na Câmara Municipal ou, no caso do DF, na Câmara Legislativa. Nos termos da Lei Orgânica do DF, é bom ressaltar que cabe ao poder executivo a responsabilidade pelas propostas de elaboração, revisão e alteração do PDOT. O parágrafo único do art. 3º da Lei Complementar do DF nº 803/2009 diz que:

O PDOT abrange a totalidade do território do Distrito Federal e atende ao disposto na Constituição Federal, na Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e aos princípios da política urbana e rural contidos no Título VII da Lei Orgânica do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2009).

O plano diretor, além de seu cunho normativo, é um instrumento político que o Estado tem para conduzir e orientar as ações de urbanização. Sendo assim, no que tange à responsabilidade do poder executivo, é fundamental que em todas as etapas, seja de elaboração, revisão ou alteração do plano diretor, as decisões tomadas sejam realizadas com a participação do conjunto da sociedade. No plano de fundo da elaboração, revisão e alteração dos planos diretores, é notório que se exigirá habilidade dos gestores públicos em lidar com os conflitos de interesses. Tratando-se de um instrumento tão importante, como é o ordenamento territorial, principalmente de uma cidade populosa, estamos lidando com uma sociedade heterogênea, com modos de vida diferenciados e rendas distintas. Nesse sentido, as instituições políticas têm um papel fundamental de proporcionar um diálogo amplo, com diversos segmentos da sociedade, a fim de delinear uma política de ordenamento territorial que alcance o ponto ótimo em termos de abrangência populacional, considerando os espaços de maior adensamento e as demandas sociais diversas, a fim de canalizar todos esses fatores para o interesse público.

4.3 O Estatuto da Cidade e o PDOT-DF

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, surge como um importante mecanismo político e normativo para tentar coibir os abusos econômicos que atuam tornando o território e o espaço urbano cada vez mais excludente, com o avanço das propriedades privadas atendendo os interesses do capital especulativo, tornando inviável a vida urbana em algumas áreas para maioria da população, sem função social, afastando-se do interesse público. Para evitar isto, o Estatuto da Cidade procura promover o pleno desenvolvimento das funções sociais das propriedades urbanas, seu uso socialmente justo e sustentável, de maneira a proporcionar o bem-estar coletivo na cidade. Essa relação entre o Estatuto da Cidade e o plano diretor como mecanismo fundamental para a atribuição da função social da propriedade e da cidade é a mesma argumentada por Carvalho (2001) entendendo que:

Somente através do plano diretor é que se define, assim, a função social da propriedade e da cidade, e em seu âmbito ou em instrumento legal específico baseado no plano diretor é que podem ser instituídos os instrumentos reguladores de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, incluindo-se a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga generosa do direito de construir, acima do coeficiente de aproveitamento adotado mediante contrapartida, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. Portanto, com o Estatuto da Cidade, apesar de a inviolabilidade da propriedade privada não ser ferida, oferecem-se instrumentos que, caso instituídos, possibilitam atribuir-lhe função social. (CARVALHO, 2001).

Por isso, o Estatuto da Cidade prevê a existência do plano diretor, no caso do DF, um o plano diretor, capaz de nortear as políticas de urbanização, habitação e ocupação dos solos nas cidades brasileiras. O art. 39 da referida lei federal descreve que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001).

Apesar de a Lei nº 10.257/2001 ser bastante avançada, no ponto de vista de assegurar o bem-estar social, a urbanização sustentável, o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de forma equilibrada e justa, a sua aplicabilidade está em disputa política constante. No caso do Distrito Federal, são notáveis as disputas existentes entre os modernistas, aqueles que são defensores do tombamento da Brasília em seu projeto original, e os especuladores imobiliários que defendem alterações no padrão da cidade. Nesse sentido, verifica-se a importância dos atores políticos. As instituições públicas, movimentos sociais, organizações não governamentais e os cidadãos tiveram o

relevante papel no jogo que foi capaz de definir as regras. Por isso, é fundamental a atuação desses setores, estabelecendo o controle social sob os processos de urbanização da cidade, cobrando o cumprimento das etapas legais. As organizações públicas como a Câmara Legislativa (CLDF), Companhia Urbanizada Nova Capital do Brasil (Novacap), Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), Secretaria de Planejamento do Distrito Federal (Seplan), que participam do processo de definição e fiscalização dos marcos regulatórios que guiam as etapas de urbanização, bem como o ordenamento territorial, passam por constantes disputas. Desse modo os grupos de interesses procuram influenciar essas organizações e atuar no campo político com suas crenças sobre a política urbana.

Podemos perceber ao longo da trajetória de ocupação territorial do Distrito Federal a articulação de tendências políticas com visões distintas sobre o uso do solo, planejamento urbano, atuação do Estado e a relação com o público e o privado. Se no início da construção de Brasília setores defendiam a preservação do planejamento da cidade, teriam uma correlação mais forte nesse jogo político. Ao longo do crescimento do DF, novos atores passam a participar dessa disputa com maior força, demarcando suas posições políticas e territórios.

4.4. Está na agenda, é hora de atuar: Composição de atores e a de revisão do PDOT em 2009

Vicente (2012) retrata em sua tese de doutorado o embate entre várias coalizões. No entanto, para essa dissertação daremos ênfase a três delas: Coalizão Modernista, Coalizão Pró-Moradia Popular e Coalizão Desenvolvimentista. Segundo Vicente (2012), alguns agentes do Iphan, Terracap e Institutos dos Arquitetos do Brasil (IAB) enquadrariam-se entre os atores políticos da coalizão modernista.

Nesse sentido, Vicente (2012) explica que:

A Coalizão Modernista opôs-se às mudanças de destinação de áreas, de forma cautelosa, na defesa da legalidade, lei essa, que procurava refletir o interesse público, antes da mudança de qualquer linha. Nesse sentido, o referido autor ressalta a visão da coalizão modernista a respeito do uso e ocupação do solo. Para eles, a mudança na destinação de qualquer área, precisa obedecer às regras estabelecidas pelo tombamento, sem exceções. (VICENTE, 2012, p. 68).

Para melhor compreensão dos argumentos que apresentamos, veremos a seguir no quadro 4 as principais crenças da Coalizão Modernista, que foram identificadas por Vicente (2012).

Quadro 4 – Crenças da Coalizão Modernista

Dimensões das Crenças do Núcleo das Políticas Públicas	Síntese das Principais posições
Visão essencial sobre os recursos naturais	Uso do solo deve respeitar a normas de tombamento.
Causas dos problemas fundiários no DF	Foco exclusivo ou priorização da preservação.
Visão sobre regularização fundiária de parcelamentos irregulares no Distrito Federal	Ênfase predominante na alta taxa de crescimento populacional. Ênfase predominante no impasse sobre a titularidade das terras no DF. Ênfase predominante na existência de uma estrutura de poder, de redes clientelistas e de patronagem. Adensamento excessivo e desordenado das regiões vizinhas à área tombada.
Visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos	Oposição marcadamente cautelosa por vários motivos.
Visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF	Regulação estatal do uso do solo. Posturas a favor de leis mais restritivas a ocupação e expansão urbana no DF
Visão sobre a disponibilidade hídrica para expansão urbana	O problema é severo e necessita de atenção urgente.

Fonte: Vicente (2012)

Vicente (2012) ressalta que, os modernistas cumpriram um papel importante no combate a grilagem de terras feita por aqueles que se beneficiavam da prática clientelista no Distrito Federal. No aspecto da regulação estatal, verifica-se convergência dos atores políticos modernistas na defesa da presença forte do Estado na política de ocupação do solo e ordenamento territorial. Nesse sentido, podemos inferir dos dados apresentados que a coalizão modernista aproxima-se da posição política que prima pelo cumprimento legal da legislação, bem como o acompanhamento minucioso sobre o planejamento habitacional.

Por outro lado, o tom dos atores sociais pertencentes aos movimentos sociais populares e organizações públicas que lidam com as questões habitacionais denominado por Vicente (2012) como coalizão Pró- Moradia Popular possuíam uma visão sobre a gestão territorial que em vários momentos permeou o debate público.

A coalizão Pró-Moradia Popular teria como principal objetivo a defesa dos interesses da população mais pobre no tocante a ocupação territorial no DF. Segundo Vicente (2012), compõe essa coalizão: agentes públicos de algumas organizações como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab); Associação Pró-Morar do Movimento Vida de Samambaia (AMMVS); União Pela Moradia Popular; Coalizão de Luta Pela Moradia Popular; Articulação do Grito dos Excluídos do Distrito Federal; União de Condomínios de Baixa Renda; e alguns deputados distritais. O referido autor também destaca que as crenças fundamentais desse campo se definem na visão de que a terra urbana deve servir como elemento redutor de desigualdades socioespaciais e não as promover. Além disso, acreditam que a propriedade e a cidade devem cumprir seu papel social, conforme está estabelecido na Constituição Federal (art. 182 e 183) e pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Nesse sentido, podemos verificar o quadro 5, que expõe as crenças defendidas por esses atores:

Quadro 5 – Demonstração das crenças defendidas pela Coalizão Pró-Moradia Popular

Visão essencial sobre o uso do solo no DF	Uso do solo como elemento de redução das desigualdades socioespaciais. A propriedade e a cidade devem cumprir a sua função social.
Visão essencial sobre os recursos naturais	Não há posição claramente definida.
Causas dos problemas fundiários no DF	Ênfase predominante na inexistência de políticas habitacionais para pessoas de baixa renda. Ênfase predominante na valorização rápida e preços exorbitantes dos imóveis no DF.
Visão sobre a regularização fundiária de parcelamentos irregulares no Distrito Federal	Apoio parcial com algumas demandas e ressalvas.
Visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF	Regularização estatal do uso do solo. Posturas a favor de leis menos restritivas a ocupação e expansão urbana do DF.
Visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos	Apoio parcial com algumas demandas e ressalvas.
Visão sobre disponibilidade hídrica para expansão urbana	O problema é severo, mas pode ser tratado futuramente.

Fonte: Vicente (2012)

Em última análise, é importante destacar a atuação das empreiteiras, incorporadoras imobiliárias dentre outros atores relevantes que atuaram politicamente

na dinâmica do processo de revisão e aprovação do PDOT 2009. Vicente (2012), ao pesquisar de forma profunda sobre esse campo político, verificou que a visão sobre o desenvolvimento econômico, em que os ganhos por meio da especulação imobiliária são priorizados é uma forte característica do que ele denominou ser coalizção desenvolvimentista. O referido autor ressalta que os atores políticos que compõem esse grupo seriam: alguns agentes públicos da Terracap; membros do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (Sinduscon-DF); Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal (Ademi-DF); Associação dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores do Distrito Federal (Única-DF); Federação de Agricultura e Pecuária do DF (Fape); diversas outras associações patronais com atuação no DF; proprietários de terras particulares; e alguns deputados distritais.

Vicente (2012), ressalta que, até 2009, a tramitação dos planos diretores e de outros instrumentos urbanísticos, foi incorporada aos planos que teriam tido êxito na implementação das políticas públicas de acordo com os interesses dessa coalizção. A aprovação de novas regiões de adensamento populacional e de desenvolvimento econômico, como Águas Claras e Setor Noroeste, além da transformação de extensas áreas rurais em urbanas, provocando mudanças na destinação de lotes a fim de atender os interesses de determinados grupos econômicos, são exemplos do avanço da coalizção desenvolvimentista na correlação de força da disputa política e territorial. Assim, quando temos a trajetória histórica, somada aos estudos já feitos sobre a situação territorial do Distrito Federal, conseguimos abrir um pequeno horizonte para compreensão das desigualdades territoriais.

Portanto, existe uma convergência entre os atores que compõe os grupos de interesse que trabalharemos nesta dissertação com as coalizções descritas na tese do Vicente (2012). A análise da coleta de informações das entrevistas semiestruturadas que serão detalhadas no capítulo a seguir, demonstram um cenário de constante disputa entre os atores e o empreendedorismo político, com destaque para os grupos econômicos privilegiados.

5. ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO, NEGOCIAÇÃO E APROVAÇÃO DO PDOT EM 2009

5.1 Trajetória da revisão do PDOT em 2009

A partir de 2006, o ex-senador José Roberto Arruda toma posse e conseqüentemente tonar-se responsável por levar adiante a segunda revisão do PDOT

prevista pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Para que compreender os fatores que influenciaram o processo de revisão do PDOT em 2009 é fundamental recuperar na história do DF os principais enlances políticos, fatos e articulação dos atores diante desse cenário. É com esse objetivo que iniciaremos a seguir, no quadro 6, uma breve demonstração da conjuntura política à época.

Quadro 6 - Conjuntura política de governo antes e após o ano de 2006

<p style="text-align: center;">ANTES DE 2006</p> <p style="text-align: center;">Governo Roriz</p>	<p style="text-align: center;">ENTRE os anos 2006 e 2009</p> <p style="text-align: center;">Governo Arruda</p>
<p>Considerava Arruda como um aliado. O convidou em gestões anteriores à 2006 para ocupar cargos de confiança.</p>	<p>Era aliado do ex governador Roriz, tendo feito parte de seu governo, ocupando cargos oficiais.</p>
<p>Gerenciava terras no Distrito Federal, autorizando novas ocupações irregulares,</p>	<p>A nova proposta de revisão do PDOT (2009) parte do princípio que as ocupações anteriores devem ser regularizadas, com a possibilidade de extensão e ocupação de novas áreas.</p>
<p>Enfraquecimento das pautas de preservação e o esvaziamento do PDOT/1997</p>	<p>Autorização para ocupação em áreas ambientalmente sensíveis como o Catetinho e as áreas adjacentes ao Parque Nacional de Brasília (Água Mineral).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor

Desse modo, as principais alterações trazidas pelo PDOT/2009 em comparação ao PDOT/1997 giram em torno da criação de novas áreas, com acréscimo na conversão de áreas rurais para urbanas, flexibilidade na construção de empreendimentos em áreas de proteção de mananciais, dentre outras alterações. Essas medidas de alteração demonstram que a atualização do PDOT em 2009 potencializou mais o adensamento e os problemas existentes na gestão anterior do que rompeu com *status quo* da política urbana implementada até o momento.

Nesse sentido, Vicente (2012) ressalta alguns tópicos elementares no PDOT de 2009 sofreram consideráveis alterações se comparado ao PDOT de 1997. Dentre eles estão:

- criação de doze novas áreas de desenvolvimento econômico;
- aumento de 23% na conversão das áreas rurais para urbanas em relação ao PDOT/1997;
- criação de zona de dinamização dentro da APA do Planalto Central;
- o CONPLAN, órgão colegiado superior do SISPLAN, passa da função deliberativa no PDOT/1997 para função apenas consultiva em 2009;
- o processo de licitação de algumas áreas passa a poder ser feito por quadra e não por projeção, como tradicionalmente era feito;
- eliminação de Áreas Rurais Remanescentes (ARRs), que se tornaram zonas de contenção urbana;
- flexibilização de regras para construção empreendimentos em Área de Proteção de Mananciais (APM);
- a área da sede da Novacap foi destinada a um empreendimento imobiliário para prédios de 26 metros de altura; e
- possibilidade de alteração de poligonais em algumas áreas ambientalmente protegidas, para fins de regularização.

Contudo, a trajetória da revisão de um instrumento tão importante para governança urbana como é o PDOT é constituída por uma série de articulações e conflitos de interesse. O que foi determinante para o resultado do conteúdo do texto final, dependeu do jogo de correlação de forças entre os atores. Todavia, a estrutura institucional que dá suporte a participação dos atores sociais tende a ser conduzida pela lógica do capital. Claus Offe (1984) considera que o interesse geral daqueles que são detentores do poder estatal, é manter as condições políticas e institucionais apropriadas ao processo privado de acumulação. Por outro lado, *Ibidem*, ressalta que é a legitimação democrática – que é está sujeita as regras do governo democrático- representativo – que assegura a estabilidade e a delimitação da esfera privada.

Desse modo, a estrutura de poder político do Estado é tomada por um processo contraditório. Porque ao passo que ele contribui para os requisitos da acumulação, contribuindo para reprodução das relações de produção capitalista, que é uma maneira de

dominação. Também faz parte da natureza do Estado, regular essas relações para que haja a proteção de direitos fundamentais.

Sendo assim, atores com maior influência no processo de *policymaking* valem-se desta aparente neutralidade do Estado, para encobrirem esse viés de classe na realização da função econômica do Estado.

A figura dos detentores do poder estatal ou dos atores sociais que possuem maior acesso à dinâmica institucional que atuam na promoção da acumulação do capital é percebida na descrição das entrevistas. Sobretudo, quando se trata de definirem os motivos pelos quais o PDOT 1997 deveria ser revisado e o porquê as alterações listadas acima deveriam ser aprovadas.

São trechos representativos as falas de atores sociais importantes na revisão do PDOT em 2009:

O foco do PDOT em 2009 era fazer Brasília se desenvolver. Brasília tinha e continua tendo um grande potencial de desenvolvimento. O setor imobiliário movimentava a economia do DF e por isso, éramos participantes de todas as audiências públicas e nos dedicamos para que Brasília crescesse com a nossa participação no período em que esse PDOT estava em discussão. Havia também, muitas áreas ociosas e um déficit habitacional muito grande no DF. O aumento dos coeficientes de aproveitamento seria importante para que o mercado imobiliário pudesse contribuir na oferta de habitações coletivas e unifamiliares” (Representante de Incorporadora Imobiliária).

A criação de novas áreas habitacionais e as modificações nas áreas de proteção que havia naquele momento, tinha o objetivo de regularização. Muitos já exerciam na área de ocupação alguma atividade econômica e social. Questões que estavam no PDOT anterior, completamente defasadas. O PDOT anterior não correspondia a realidade do Distrito Federal” (Especialista e Diretora em Planejamento Urbano, SEPLAN/DF)

O PDOT em 2009 veio em momento muito bom da construção civil. O país estava vivendo um boom de crescimento muito interessante. Acredito que o PDOT teve a finalidade de responder a essa realidade de crescimento, aumento da demanda por moradias. Para isso, a revisão prevista na lei tinha que ser utilizada como uma grande oportunidade. Não só para ajustar os problemas que o PDOT anterior não estava mais dando conta de solucionar. Como também adequar o planejamento de Brasília nessa rota de desenvolvimento. (Representante de Empresa no Ramo da Construção Civil).

As falas descritas pelos entrevistados trazem para o campo de análise, informações valiosas para compreensão de como se iniciou a trajetória de revisão do PDOT em 2009. Sem dúvida, uma das perguntas fundamentais para captação da diversidade de entendimentos a respeito da política urbana é justamente, para quais objetivos ou finalidade o PDOT foi revisado. Pelas respostas foi possível inferir a noção conceitual do PDOT como instrumento utilizado pelos atores, por exemplo. Além do conceito de desenvolvimento que foi evocado por eles em mais de uma fala. Todos esses

elementos nos remetem a disputa metalinguística que passa pela formulação da política e que no decorrer da ação recebe influencia das visões conceituais e de mundo dos *policymakers*.

Assim, no que tange a utilização do conceito de instrumento como categoria de análise do discurso utilizado. O PDOT parece a eles um instrumento pragmático, com finalidade de resolver problemas listados. Nesse sentido, a visão funcionalista dos instrumentos fez parte do discurso da maioria dos entrevistados tanto dos atores estatais como os atores não estatais.

O PDOT em 2009 foi uma lástima. Ele poderia ser uma excelente ferramenta para fazer valer o Estatuto das Cidades, que prever a função social da terra e poderia auxiliar na inibição da especulação imobiliária. Mas, infelizmente não foi assim que ocorreu. (Representante de Movimento Social – pró Moradia Popular).

Segundo Lascoumes e Le Galès (2007), os funcionalistas enxergam o uso dos instrumentos de modo pragmático. No sentido de ser ferramenta aos instrumentos clássicos (cujo os limites têm sido visualizados por meio de inúmeros trabalhos sobre implementação de políticas públicas) ou, são vistos como meta-instrumentos que podem permitir a coordenação dos instrumentos tradicionais (organogramas, planejamentos, rede de argumentos). Todavia, a visão de instrumentos de Lascoumes e Le Galès fez-se presente na redação dos textos normativos, com o viés de orientação da política urbana no Distrito Federal. Para os autores, os instrumentos, portanto, teriam a finalidade de orientar a sociedade política (através do executivo administrativo) e civil. Tando por meio dos seus sujeitos administrados, como dos intermediários sob a forma instrumental.

A segunda categoria em destaque a ser analisada nos discursos dos atores e, que foi mencionada mais de uma vez por mais de um respondente refere-se ao conceito de desenvolvimento. Nas duas ocasiões em que esse conceito foi acionado no discurso dos respondentes. Ambos citaram em suas narrativas algum tipo de descrição econômica sobre Brasília ou sobre o empreendimento que fazem parte.

Para Souza (1998), não haveria algo mais comum que ouvir alusões ao conceito de “desenvolvimento urbano” a propósito do crescimento de uma cidade ou da modernização do espaço urbano. Essa alusão é perceptível no discurso dos entrevistados a medida que se demonstra a alusão que os respondentes fazem a potencialidade que Brasília teria para o “desenvolvimento”.

Como podemos observar novamente no trecho abaixo:

O foco do PDOT em 2009 era fazer Brasília se *desenvolver*. **Brasília tinha e continua tendo um grande potencial de desenvolvimento**. O setor imobiliário movimenta a economia do DF e por isso, éramos participantes de todas as audiências públicas e **nos dedicamos para que Brasília crescesse com a nossa participação** no período em que esse PDOT estava em discussão [...] (Representante de Incorporadora Imobiliária).

Desse modo, Souza (1998) destaca que os fenômenos como verticalização, expansão horizontal do tecido urbano, realização de obras viárias são frequentemente tomados pelo senso comum como sinônimo de desenvolvimento. Ao passo, que, concomitantemente a esses fenômenos crescem as queixas juntamente com a consciência de que muitos desses fenômenos não raro associam-se a coisas indesejáveis como grandes impactos negativos sobre as áreas ambientalmente sensíveis, destruição do patrimônio histórico-arquitetônico e perda de qualidade de vida para alguns ou mesmo para muitos. Onde na prática, os benefícios são diluídos ou mesmo inexitem para maior parte da população. Embora uma parcela minoritária se beneficie diretamente.

Todavia, o conceito de desenvolvimento no âmbito do urbano é bastante raso e carece de um aporte teórico mais aprofundado para subsidiar o debate das políticas públicas. No geral, esse termo utilizado pelas pessoas, tende a conotar uma transformação estética do urbano ou a adoção do modelo de modernização capitalista das grandes cidades. Diferentemente do conceito de desenvolvimento econômico que mobilizou diversos cientistas sociais em um esforço teórico-conceitual. O termo desenvolvimento urbano não possui esse arcabouço. Sobretudo porque, segundo Souza (1998), os urbanistas não foram ou são, ao menos em sua esmagadora maioria, cientistas do urbano, mas sim estrategistas da transformação do urbano. Normalmente arquitetos de formação, os urbanistas são socializados em um ambiente acadêmico que não lhes incute ou cobra um perfil de "cientistas", mas sim de técnicos (aproximando-os das engenharias) e artistas (identificando-os com as artes plásticas). Assim, o foco desse campo não esteve em dedicar-se na construção teórico-conceitual de desenvolvimento. Tal termo é apenas uma expressão reproduzida pelos urbanistas e disseminada pelo senso comum a tudo que referente à transformação do espaço urbano com o fito de adaptá-lo à "modernidade" capitalista em nome do "bem comum" (SOUZA, 1998, p.9).

Contudo, o Plano de Ordenamento Territorial – PDOT foi uma das elaborações legislativas que permitiu um cenário de disputa não só conceitual dos temas concernentes a gestão territorial como também dos rumos da cidade. Não foi por acaso que o PDOT passou por importantes mudanças institucionais no Distrito Federal influenciada por tantos grupos de interesse. Tanto por representantes de empresas,

associações, organizações não governamentais, como também por cidadãos civis. O PDOT por consistir em uma estrutura de governança direcionada para reger a política de parcelamento, uso e ocupação do solo. Recebeu ao longo da trajetória de ocupação territorial do Distrito Federal a pressão de diversas tendências políticas com visões distintas sobre o uso do solo, planejamento urbano, atuação do Estado e a relação com o público e o privado. Se no início da construção de Brasília setores que defendiam a preservação do planejamento da cidade, teriam uma correlação mais forte nesse jogo político. Ao longo do crescimento do DF, novos atores passam a participar dessa disputa com maior força, demarcando suas posições políticas e territórios. É por isso que a trajetória de revisão do PDOT demorou praticamente um mandato governamental (2007- 2009) para ter seu texto final aprovado. Além disso, até que se chegasse a um consenso entre os atores que fizeram parte do processo decisório, o plano diretor passou por cinco versões distintas. Veremos a seguir a linha do tempo de um processo de formulação, pactuação bastante conturbado. Marcado por bastante contestação dos movimentos sociais, ações judiciais e uma série de manobras políticas que foram utilizadas pelos *policymakers* com maior influência política e econômica, com o intuito de que o tema não fosse plenamente debatido com a sociedade.

Nessa linha, Vicente (2012), ressalta que, até 2009, a tramitação dos planos diretores e de outros instrumentos urbanísticos, foi incorporada aos planos que teriam tido êxito na implementação das políticas públicas de acordo com os interesses das coalizões de interesse. A aprovação de novas regiões de adensamento populacional e de desenvolvimento econômico, como o Setor Noroeste, além da transformação de extensas áreas rurais em urbanas, provocando mudanças na destinação de lotes a fim de atender os interesses de determinados grupos econômicos, são exemplos do avanço de uma das coalizões políticas - a desenvolvimentista - na correlação de força da disputa política e territorial no Distrito Federal.

Vejamos a seguir, a linha do tempo da revisão do PDOT, com a cronologia dos fatos ocorridos entre os anos de 2007 a 2009, ano em que houve a aprovação do novo plano diretor:

Linha do tempo da revisão do PDOT (2007-2009)

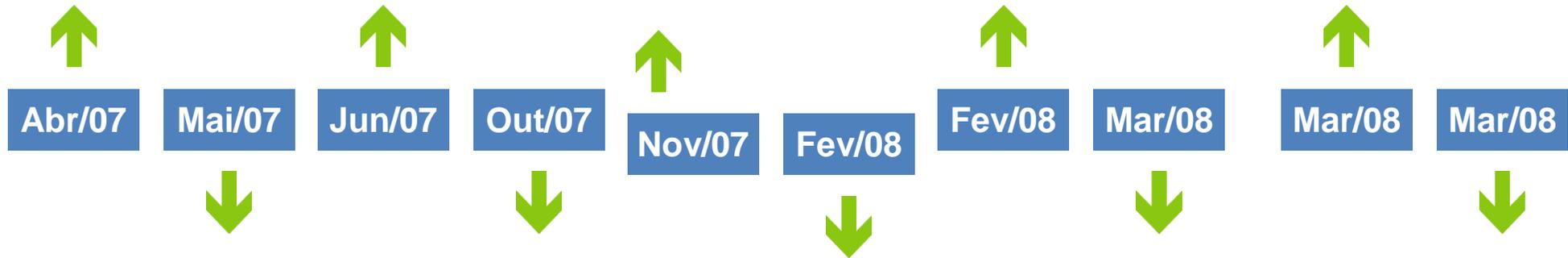
Em **17 de Abril de 2007** GDF encaminha Projeto de Emenda à Lei Orgânica – PELO 13/2007, com objetivo de fazer alterações no plano diretor. (Encaminhou esse projeto antes da realização da última audiência pública sobre o PDOT).

Em **02 de junho de 2007** o GDF realizou a 3ª (e última) Audiência Pública sobre o PDOT-DF. (Durante a audiência foi distribuído cópias do projeto de lei com a nova proposta do PDOT). No entanto, as medidas de aproveitamento das áreas e lotes urbanos nesse novo projeto não constavam nos anexos e não foram divulgadas.

Em **20 de novembro de 2007** o GDF encaminhou o Projeto de Lei Complementar nº 46/2007, com nova proposta do PDOT-DF. Esta proposta contava com diferentes alterações e novo teor na redação. Bem diferente da proposta apresentada à sociedade, na 3ª Audiência Pública realizada em Junho/2007.

Em **27 de fevereiro de 2008** o MPDFT encaminhou uma notificação extrajudicial ao Secretário da SEDUMA, Cássio Taniguchi, sobre o Setor Catetinho, PDOT e a APM (descumprimento da legislação ambiental e o TAC nº 002/2007)

Em **13 de março de 2008** o MPDFT encaminha recomendação nº03/2008 ao então, Presidente da Câmara Legislativa (Alírio Neto) recomendando o cancelamento da Audiência Pública agendada para 17 de março bem como, a divulgação de todos os documentos referentes ao PDOT-DF e metodologia da audiência em acordo com o Conselho das Cidades.



Em **30 de maio de 2007** o GDF assina, com o MPDFT. O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 002/2007 sobre a Regularização dos Parcelamentos do Solo no DF com o objetivo de impedir parcelamentos novos em área de proteção de Mananciais.

Em **1º de outubro de 2007** foi publicada a EMENDA 49/2007, aprovando as alterações propostas pelo PELO 13/2007. A publicação extingue s os Planos Diretores Locais – PDL's.

Em **15 de fevereiro de 2008** a CLDF promoveu Audiência Pública com intuito de discutir o setor CATETINHO, onde o então Secretário da SEDUMA declarou a intenção do GDF em implantar esse Setor. No entanto, esse setor não estava previsto no novo PDOT, além de tudo, contrariava o TAC nº 002/200 (em áreas de APM).

Em **10 de março de 2008** o Líder do Governo na Câmara (deputado Leonardo Prudente) encaminha a todos os parlamentares da Casa uma nova proposta do Executivo, em um CD, proposta anunciada em Sessão Ordinária do dia 19 de fevereiro de 2008 (essa era a 3ª versão do PDOT-DF);

Em **13 de março de 2008**, em Sessão Ordinária da Câmara, o Presidente da Casa dá conhecimento da RECOMENDAÇÃO nº 03/2008 aos demais parlamentares e comunica o cancelamento da audiência Pública prevista para o dia 17/03/2008.

Entre os dias 30 de abril e 20 de junho de 2008 ocorreram 11

Audiências Públicas promovidas pela Câmara Legislativa do DF, por acordo junto ao MPDFT. O governador Arruda se recusou a suspender a tramitação da PLC 47/2007 na CLDF até que se discuta o PDOT adequadamente com a sociedade.

Os deputados relatores apresentaram uma nova versão da proposta de alteração do PDOT. (a 4ª versão) que, foi encaminhada para receber emenda dos demais parlamentares sem debate com a sociedade.

Em **25 de abril de 2009** é sancionada a LEI COMPLEMENTAR nº 803, que aprova a revisão do PDOT-DF



Abr- Mai- Jun/08



Set/08

Out/08



Abr/09

Dez/09



Os representantes do Poder Executivo (GDF) e os deputados distritais compareceram em todas as audiências públicas. No entanto, a dinâmica das audiências promovidas, eram meramente expositivas. Sem deliberações. Os técnicos do executivo apresentavam o PDOT, os movimentos sociais contestavam. Sem modificações.

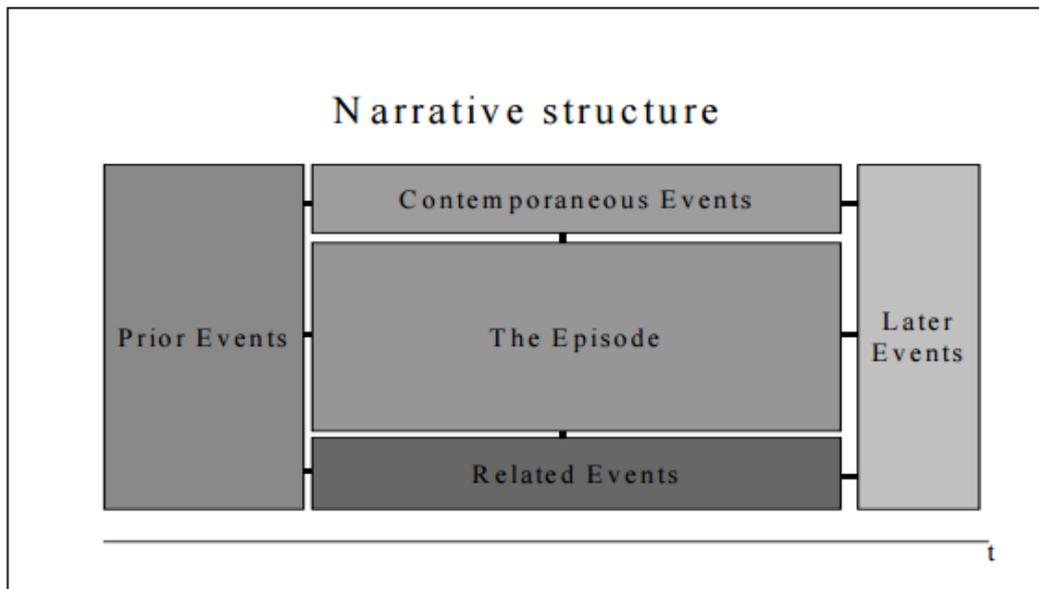
A **5ª versão do PDOT** foi construída, com incorporação de Emendas parlamentares, incluindo dispositivos sobre o uso do solo, acrescentando o Catetinho, por exemplo. A versão foi submetida ao plenário da CLDF e recebeu aprovação dos parlamentares.

MPDFT ajuíza ação direta de Inconstitucionalidade do PLC 803/2009 nova lei que instituiu o PDOT em 2009.

Fonte: Elaborado pelo autor, com adaptações de Batella (2011).

Como podemos verificar na *linha do tempo* acima, ocorreram uma sucessão de eventos que fizeram parte da dinâmica de aprovação do PDOT 2009. Desse modo, para que possamos compreender melhor os impactos desses eventos no processo de mudança política até o momento de aprovação do PDOT 2009, utilizaremos da narrativa analítica proposta por Barzelay *et al.* (2003) representada na figura 2.

Figura 2 – Narrative Structure



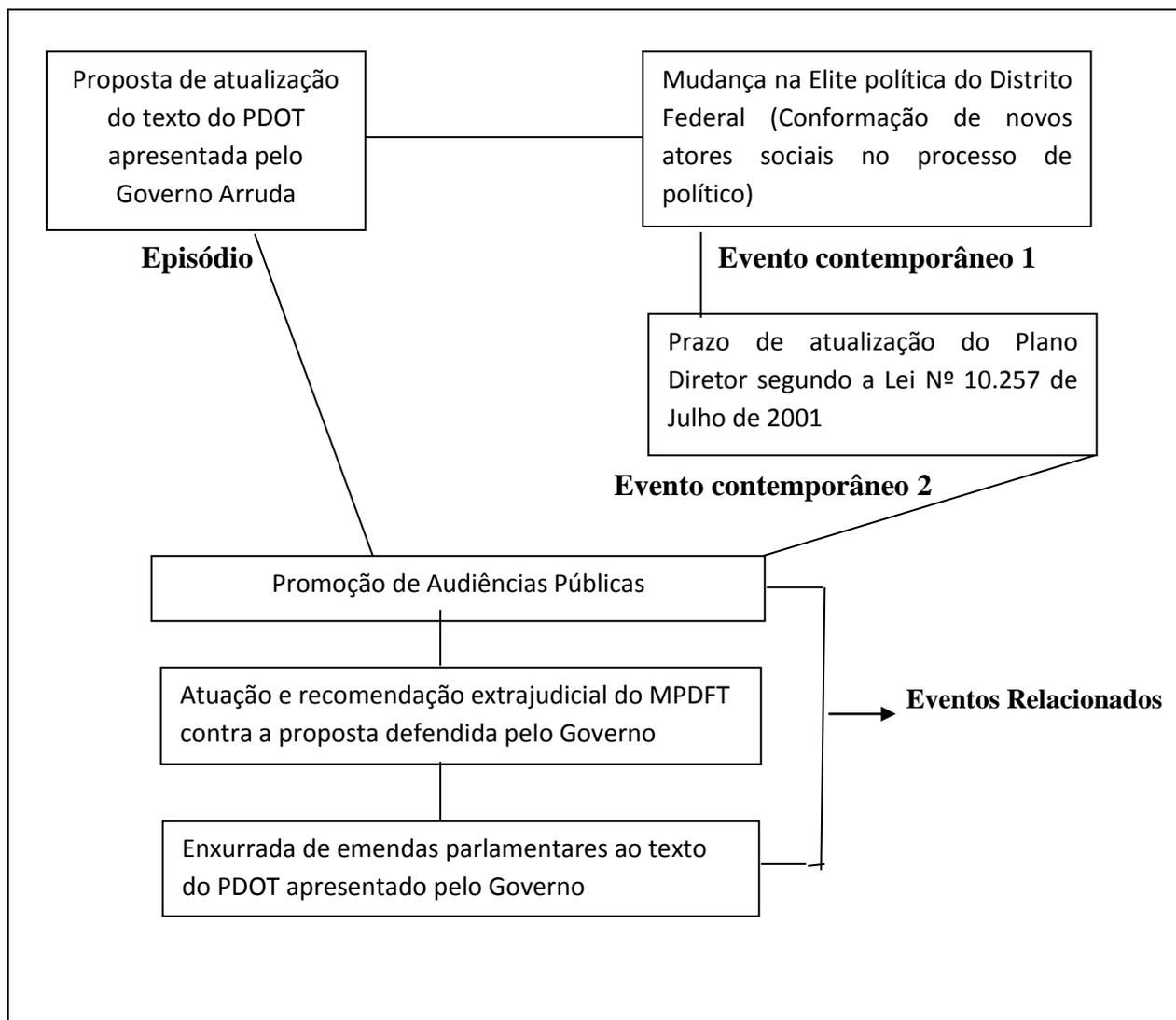
Fonte: Barzalay *et al.* (2003)

Deste modo, o autor demonstra de maneira genérica como se organiza uma estrutura de narrativa histórica dos eventos descritos. Portanto, o elemento básico para essa análise é a experiência do episódio estudado, neste caso – a aprovação do PDOT 2009.

Segundo Barzalay e outros (2003), o conjunto de eventos (eventos anteriores, contemporâneos e posteriores) devem estar diretamente relacionados ao processo de interesse analítico e substantivo que constituem o episódio. Além disso, o episódio conforme podemos verificar na Figura 2 está situado junto aos eventos que o circundam. Os eventos incluem os eventos anteriores – *Prior Events* e os eventos contemporâneos – *Contemporaneous Events*. Os eventos anteriores se situam antes do episódio, enquanto os eventos contemporâneos ocorrem no mesmo prazo que o episódio. Os autores também ressaltam que eventos anteriores e contemporâneos são fontes causais de aspectos do episódio. Todavia, o episódio normalmente é mais afetado pelos eventos do que ao contrário.

Nesse sentido, podemos observar na *linha do tempo* que os eventos datados entre os anos de 2007 e 2008 são eventos anteriores ao episódio da aprovação do PDOT 2009. Já os eventos como a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo MPDFT contra o PLC 803/2009 localiza-se nos eventos posteriores – *Later Events*.

Figura 3 - O caso da aprovação do PDOT 2009



Fonte: Barzelay *et al.* (2003) com adaptações

Conforme pode-se observar na Figura 3, cada um desses eventos estão diretamente ligados ao episódio estudado. Sendo que os eventos contemporâneos influenciaram diretamente para que a proposta de atualização do PDOT se concretizasse como agenda governamental. Todavia os eventos relacionados também são demonstrados na esquematização, como componentes de interação fundamental para explicação de momentos históricos que explicam o episódio.

5.2 O papel dos grupos de interesse na formação de Agenda.

As políticas públicas possuem como característica o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à pacificação dos conflitos concernentes aos bens públicos. (RUA, 1998). A resolução pacífica de temas conflituosos se enquadraria em um dos importantes produtos resultantes do exercício da

atividade política. Nesse sentido, a resolução pacífica de conflitos seria um dos *outputs* do sistema político que tem sua origem nos *inputs* nas demandas sociais. Que se desdobram em *outputs* compreendidos no espectro das decisões e nas ações referentes à alocação imperativa de valores. (EASTON,1970).

A inserção do PDOT na agenda governamental, a partir de 2007, envolveu diversos atores sociais de interesses dos mais diversos que atuaram tanto individualmente como também constituindo coalizões ou grupos de interesse. Suas posições variaram de acordo com a ideologia, acordos pré-estabelecidos, compromissos e interesses.

Cabe destacar aqui que o conceito e a descrição dos atores e grupos de interesses que serão detalhados a seguir, foram sendo construídos ao longo da pesquisa. Sendo assim, buscamos compreender em primeiro momento o perfil desses atores/grupos, o que pensam, quais eram seus principais argumentos, interesses, projetos, visões sobre os problemas e propostas de resolução.

Assim, foi possível categorizar as posições assumidas pelos grupos de interesse, a fim de compreender como se deu a atuação de cada um deles durante a trajetória da revisão do PDOT/2009. São categorias os:

- **Empreendedores entusiastas:** Atores com grande poder econômico ou político que vislumbraram na revisão do PDOT uma grande oportunidade de maximizarem seus negócios pessoais e investiram uma variedade de recursos de poder para terem a proposta de revisão apresentada pelo poder executivo aprovada.
- **Simpatizantes:** Atores que eram favoráveis à proposta de revisão apresentada pelo poder executivo. No entanto, com eles havia mais abertura para a incorporação de ressalvas ao projeto. Mantendo, todavia, o teor original do texto base encaminhado pelo poder executivo.
- **Barganhadores:** Atores favoráveis ao projeto mas, buscavam meios dentro da legalidade, por meio da negociação política, barganharem seu apoio em troca de benefícios.
- **Opositores:** Atores que foram veementemente contra a proposta do poder executivo e utilizaram todos os mecanismos legais possíveis para barrar essa proposta.

No caso específico do processo de elaboração, pactuação e aprovação da revisão do PDOT em 2009, os dados empíricos da pesquisa demonstraram que os atores sociais envolvidos teriam a seguinte composição:

- **Empreendedores Entusiastas:** os atores que aturam diretamente e estão representados pela Associação dos Condomínios Horizontais, a Associações de Moradores do Distrito Federal (ÚNICA-DF); Federação de Agricultura e Pecuária do DF (FAPE), Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal (ADEMI-DF) , Casa Civil – Secretaria de Governo do Distrito Federal, Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (SINDUSCON-DF), parlamentares ligados aos partidos da base do governo, principalmente os que atuavam no PFL, PSDB, PMDB e PRP. Indiretamente aturam empresas como a Antares Engenharia, Brookfield Incorporações, Emplavi e Paulo Octávio construtora.
- **Barganhadores:** atores representados por pequenos comerciantes que atuaram negociando a doação de terrenos multifunionais pelo governo que tinha o objetivo de implementar tais negócios.
- **Simpatizantes:** os atores que aturam diretamente estão representados pela diretoria de planejamento e o gabinete do secretário da SEDUMA. Parlamentares ligados as siglas partidárias PTB, PL, PPS, PMN, PP e PR.
- **Oponentes:** os atores que atuaram diretamente estão representados pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, Movimento social pró moradia popular e parlamentares ligados à oposição ao governo na CLDF ligados as siglas partidárias PT, PDT e PSB.

Quadro 7- Composição da 5ª Legislatura da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF

<p>(2007- 2010) Quinta Legislatura</p>	<p style="text-align: center;">GOVERNISTAS</p> <p style="text-align: center;">18 parlamentares</p> <p>PFL 4 (Leonardo Prudente; Paulo Roriz; Brunelli; Raad Massouh)</p> <p>PMDB 3 (Benício Tavares; Pedro Passos; Rôney Nemer)</p> <p>PSDB 3 (Jaqueline Roriz; Milton Barbosa; Raimundo Ribeiro)</p> <p>PTB 2 (Cristiano Araújo; Dr. Charles)</p> <p>PL 1 (Aguinaldo de Jesus) PPS 1 (Alírio Neto)</p> <p>PMN 1 (Aylton Gomes)</p> <p>PRP 1 (Batista das Cooperativas) PP 1 (Berinaldo Pontes)</p> <p>PR 1 (Wilson Lima)</p>	<p style="text-align: center;">OPOSIÇÃO</p> <p style="text-align: center;">6 parlamentares</p> <p>PT 4 (Cabo Patrício; Chico Leite; Erika Kokay; Paulo Tadeu) PDT 1 (Reguffe) PSB 1 (Rogério Ulysses)</p>
--	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor, com consulta ao site da CLDF

No início da discussão do PDOT em 2007, início do governo Arruda, o discurso dos atores aliados ao governo convergia para que a revisão do plano diretor fosse uma das principais ações do governo eleito. Para entendermos que interesses estavam colocados por cada ator é importante classificar os atores que participaram do processo desde o início e por consequência vieram ao longo do processo construindo suas ações de acordo com uma das categorias citadas: Empreendedores entusiastas, Simpatizantes e Opositores.

Ao serem questionados em entrevista sobre quais os problemas políticos conseguiram identificar naquele período, que, provocaram a discussão sobre a revisão do PDOT entre os anos de 2007-2009. Identificamos as seguintes respostas:

O PDOT de 1997, não era mais condizente com a realidade do Distrito Federal. Brasília havia crescido muito, havia condomínios enormes em áreas que eram consideradas pelo PDOT anterior como áreas rurais, com toda uma atividade urbana acontecendo. (Representante de Empresa no ramo da construção civil).

Realmente, havia a necessidade do PDOT de 1997, é... [pausa] ser modificado! Até porque, em 2001 aconteceu uma importante vitória do nosso movimento, que foi a aprovação do Estatuto das Cidades. Só que...[pausa] olha só qual foi o interesse dos caras,né!! Não foi para melhorar a vida do povo, nem colocar a função social da terra no PDOT como o Estatuto das Cidades prevê (Representante do Movimento Pró Moradia Popular).

Um dos motivos pelos quais o PDOT precisou ser revisado após 2006 era porque nós já estávamos muito atrasados com a legislação federal da época. Aliás, não apenas por esse motivo. Esse seria o primeiro deles. O segundo, seria o descompasso que Brasília estava com as demais capitais. A falta de modernização da malha viária, o alto quantitativo de áreas com ocupações irregulares. O Cássio Tagunichi foi indicado pelo governador Arruda justamente para resolver esses problemas. O ex-secretário Tagunichi, não sei se você já ouviu falar dele...[pausa]. Ele foi ex prefeito de Curitiba. Tem bastante experiência técnica na condução de projetos de gestão urbana. É um homem bastante sério e competente. Ele não é tão político, é bastante técnico e profissional. Por isso, conseguiu conduzir o processo de revisão com serenidade, tentando ouvir todas as partes, sabe? Buscava construir consensos (Representante da Diretoria de Planejamento em 2009 - SEDUMA)

As respostas variaram de acordo com o grupo que esses atores pertenciam e possuíram convergência na necessidade de atualização do PDOT de 1997, mas identificou-se divergência no teor dessa revisão. Em outras palavras, a revisão do PDOT deveria ser feita. Mas, a pergunta norteadora da disputa que estaria em curso era: revisar o PDOT para quem?

Os debates realizados na Câmara Legislativa do Distrito Federal entre o Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) à época, Cássio Taniguchi e os parlamentares da casa foram bastante acalorados e essa disputa sobre a quem esse instrumento de ordenamento territorial iria servir, era frequentemente levantada como questão nos discursos de distintos atores.

[...] Se há 70% da carência habitacional estão entre as classes de baixa renda, porque razão setores habitacionais, como o Noroeste, que está sendo proposto em terras que são públicas, não criam oportunidades para que padrões morfológicos distintos possam abrigar também classes de renda distintas, como era, por exemplo, o desejo de nosso mestre Lúcio Costa? Até quando as terras públicas serão utilizadas para inflacionar o mercado do solo, ao invés de enfrentar a carência habitacional? Por que, no Distrito Federal, existe a cultura de que somente tem acesso a lote quem invade área pública? Por que aqueles que aguardam com civilidade na fila da lista geral de inscritos são sempre deixados para trás? (Deputado Chico Leite, Comissão Geral PDOT/2009, Notas taquigráficas CLDF).

Tenho sido um árduo defensor do Setor Habitacional Catetinho, do Setor Habitacional Mangueiral, do Setor Habitacional Noroeste, porque entendo que a ocupação do solo de maneira planejada e ordenada é o grande caminho. Mais do que nunca, não podemos nos permitir dizer que nada pode, porque, quando dizemos que nada pode, estamos dizendo que tudo pode. Quando defendemos o Setor Habitacional Catetinho, defendemos buscando a harmonização do homem com o meio ambiente. Por diversas vezes, em alguns momentos, fui até mal interpretado nessa defesa pelo Catetinho, mas eu tenho dito e vou repetir: precisamos ter a coragem de construir 25 mil habitações no Setor Habitacional Catetinho de maneira ordenada e planejada, trazendo a cultura da verticalização ao Distrito Federal para os moradores de baixa renda. Precisamos ter a coragem de construir 25 mil habitações, senão ficaremos contemplando. Se não fizermos isso, se ficarmos num discurso vazio de proteção do meio ambiente, daqui a quatro, cinco anos, teremos 100 mil barracos no Catetinho. (Deputado Batista das Cooperativas, Comissão Geral PDOT/2009, Notas Taquigráficas CLDF).

É a mesma coisa, Secretário Taniguchi, de dizer que não podemos passar uma estrada num determinado lugar porque ali vai valorizar a terra de determinada pessoa ou de grupos econômicos. Ora, não é assim que veremos essa questão e a discutiremos. Deputado Chico Leite, faz parte do sistema capitalista que existam os mais espertos. Agora, é claro que a visão desta Casa será no sentido de dar oportunidade para o crescimento ordenado das cidades, como colocou muito bem o

Deputado Batista das Cooperativas, especialmente na questão organizada do crescimento habitacional, sem perder de vista naturalmente as questões ambientais (Deputado Leonardo Prudente, Comissão Geral PDOT/2009, Notas Taquigráficas CLDF).

Não quero e sou contra um plano diretor que vise apenas ao interesse da especulação imobiliária e esqueça o futuro e a qualidade de vida dos moradores do Distrito Federal”. Eu defendo que exista um plano diretor, porque é importante que se planeje a expansão urbana da cidade por meio de um planejamento urbano. Brasília está do jeito que está porque governos anteriores não fizeram um planejamento da expansão urbana dessa cidade. De forma irresponsável, omitiram-se e fizeram que essa cidade explodisse do ponto de vista demográfico. (Deputado Reguffe, Comissão Geral PDOT/2009, Notas Taquigráficas CLDF).

É perceptível nos trechos das falas dos parlamentares a disputa discursiva dos rumos do PDOT. Nesse sentido, os problemas políticos elencados pelos parlamentares possuíam a expectativa de que o PDOT, enquanto instrumento de política territorial, deveria revolver variaram de acordo com o espectro político de cada parlamentar. Bem como o conjunto de interesses que os representavam.

Segundo Howlett (2013), os problemas que constituem base para montagem da agenda governamental são construídos de acordo com o prisma do mundo das ideias, ideologias, discursos de cada um dos atores envolvidos nesse processo. No entanto, o prisma desses atores nem sempre refletem a real necessidade social. Ou seja, a construção dos problemas políticos pode estar distante das condições econômicas ou dos processos macrossociais. (BERGER; LUCKMANN, 1966; ROCHERFORT; COBB, 1993).

Desse modo, Howlett (2013) afirma que os indivíduos que atuam no processo de *policy-making* imaginam os problemas sociais e outros que inspiram suas demandas a partir do prisma de ideias, por meio dos quais projetam soluções propostas a esses problemas.

O resultado das entrevistas também demonstrou essa projeção de soluções pelos atores no que se referia à proposição da revisão do PDOT. Na perspectiva do governo havia a atuação de dois órgãos importantes nesse processo, a Casa Civil e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA). Ambas tinham como projeção de soluções a regularização de ocupações irregulares, a inclusão de novas áreas habitacionais com foco na redução do déficit habitacional da classe média e criação de eixos rodoviários novos que conduzissem a consolidação do adensamento populacional na região sudoeste do Distrito Federal. O governo do Distrito Federal representado por esses órgãos mobilizou todos os recursos possíveis para aprovarem o teor de uma revisão que atendesse a essa projeção de soluções políticas. O líder do Governo na câmara dos deputados à época, ex-deputado Leonardo Prudente, deu várias declarações nesse sentido. Por isso, em alguns momentos representantes do governo construíram ações articuladas com outros atores comportando-se como empreendedores entusiastas da proposta embora reverberavam o discurso da técnica

como o principal argumento. Em outros momentos, sobretudo em situações de tensões sociais, representantes do governo recuavam um pouco no discurso, buscando trazer uma impressão de diálogo com a sociedade, comportando-se como simpatizantes da proposta.

Podemos certificar isso nas declarações apresentadas abaixo:

Como Líder do Governo, estou atento às questões, aos interesses da população, em especial à visão que o Governador tem sobre essa questão e à participação da SEDUMA e dos demais órgãos do Governo no acompanhamento sistemático das ações e do trabalho que os relatores vêm fazendo, sem nenhuma ingerência no Poder Legislativo, mas, pelo menos, dando suporte e sustentação técnica. Os técnicos da SEDUMA, em função do seu grau de informação e de experiência, certamente têm dado uma contribuição substancial a esse evento. (Deputado Leonardo Prudente, Comissão Geral, Notas Taquigráficas- CLDF).

Foi feito um trabalho muito grande de levantamento de quais eram as características de ocupação nos territórios existentes, o que era possível ser implementado ou não, de acordo também com o cruzamento de dados de capacidade de abastecimento, desmatamento de cada área. As equipes trabalhavam com outros órgãos de governo, como por exemplo, a NovaCap, CAESB e etc. E em cima desse estudo de capacidade e saturação dessas áreas a gente estabeleceu as diferentes densidades para cada área. Independente dos acordos que aconteciam, nós tínhamos um aparato técnico e uma análise detalhada para apresentar sobre cada área que PDOT iria alterar. Havia muitas sugestões das pessoas que eram contra o PDOT que eram vazias de argumentos ou sugestões de melhoria do PDOT sem viabilidade técnica para ser atendida. (Representante da Diretoria de Planejamento – SEDUMA).

Nosso objetivo na época, não era provocar tensões para que o projeto não ficasse parado na CLDF. Por isso, o trabalho da equipe técnica era esclarecer as dúvidas que surgiam sobre o PDOT. Havia muitos boatos na época colocando o governo como interessado em facilitar as coisas para o especulador. Mas, não era esse o objetivo. É claro que haverá alguns que irão aproveitar melhor essa oportunidade. Mas, isso faz parte do curso natural do mundo capitalista. Com pdot ou sem pdot o ser humano sempre irá buscar por benefícios. A segunda coisa é que fizemos um bom trabalho de ouvir a população em mais de 10 audiências públicas, o governo apresentou sua proposta e população pode debater cada uma delas. Era impossível acatar tudo, mas alguns nós incorporamos. (Servidor que atuou na Casa Civil em 2009).

Na análise das declarações acima, também é possível recuperar a discussão teórica apresentada por Lascoumes e Le Galès (2007) sobre os instrumentos de política pública e a visão funcionalista preterida pelos gestores. Isso porque a escolha dos argumentos utilizados para o convencimento dos demais atores na disputa para inserção de distintos interesses na construção do instrumento exigiu que o discurso tivesse alinhamento com os conceitos instrumentais funcionalistas que priorizam a consonância com técnica, com a efetividade e os bons resultados de determinada política. Portanto, os argumentos que são eminentemente políticos, muitas vezes por recorrerem ao discurso de profissionais especializados com uma visão de desenvolvimento ligada ao adensamento populacional em áreas ambientalmente sensíveis, passaram a serem legitimados como técnicos e isentos de interesses políticos. Em casos em que a viabilidade técnica que possibilitou contornos ecológicos de mitigação de impactos ambientais pontuais que no final das contas não conseguiriam reverter os graves

danos futuros que a autorização para construção habitacional naquelas áreas sensíveis provocaria.

A técnica serve para operacionalizar o instrumento (no caso, o tipo de lei ou decreto). E, finalmente, a ferramenta governamental seria como uma ferramenta micro dentro de uma técnica (uma categoria estatística, uma escala de definição de um mapa, ou tipo de obrigação definida em um texto legal, a presença ou a ausência de uma sanção) (LASCOURMES; LEGALÈS, 2007). Todavia, percebemos que a técnica foi utilizada não apenas como argumento de operacionalização do instrumento como também para pautar o jogo dos atores na construção da agenda governamental.

Além disso, havia a dificuldade de acesso as informações privilegiadas por limitações econômicas e de recursos de atores desfavorecidos economicamente. Foram recorrentes as declarações durante a entrevista referente as limitações que encontravam no acompanhamento do tema na câmara legislativa e nos espaços de audiências públicas promovidas pelo poder executivo distrital. Como podemos ver na declaração a seguir:

Era muito difícil ter acesso algumas propostas que chegavam na CLDF e a outras emendas. Isso porque os parlamentares amigos do governo utilizaram da estratégia das “emendas submarinos” para colocarem aquilo que eles queriam no PDOT. Até proposta de lotes de graça para os servidores da CLDF e do TCU apareceu de uma hora pra outra (Representante de Movimento Pró Moradia Popular).

Tinha vezes que nós não tinha como saber das coisas que acontecia de forma rápida. Tinha que esperar a assessoria de algum parlamentar da oposição ao governo avisar pra nós. Pra depois a gente fazer reunião com eles, pra de lá pensar no que poderíamos fazer pra barrar os absurdos que governo insistia em aprovar. (Representante de Movimento Pró Moradia Popular).

As assimetrias sociais desdobram-se em desigualdade de poder político. Desse modo, as pessoas que possuem maior concentração econômica, possuem maiores condições no jogo político de mobilizarem seus recursos e ferramentas para obterem informação antecipada dos processos políticos, buscar consultoria e acompanhamento legislativo especializado dos assuntos de seu interesse, além da possibilidade do acesso direto junto aos tomadores de decisão.

Outro fator relevante a se considerar é a estrutura administrativa do Estado, os seus processos formais de acesso e as ações de governança que são divulgadas recorrentemente. Muitas vezes, fundamentadas na metalinguagem produzida pela tecnocracia, legitimada pela elite dominante.

Por isso, para Marques (2003), as ações do Estado, assim como as suas estruturas, reforçariam o processo, sendo parcialmente responsáveis pela reprodução do poder da elite.

Por outro lado, as organizações privadas dos setores ligados a construção civil e o mercado imobiliário frequentemente possuíam atualização das informações legislativas sobre a minuta que seria apresentada pelo poder executivo, bem como sobre os planos do governo do Distrito Federal de aprovar a matéria com urgência.

Veja bem, tínhamos uma equipe qualificada para acompanhar o PDOT desde o início. Porque foi uma das promessas de campanha do governador Arruda, resolver essa questão fundiária do DF. Foi um dos compromissos que ele fez conosco. Somos um setor importante que movimenta a economia do Distrito Federal. Não vejo como algo pejorativo. A imprensa busca muitas vezes, prejudicar o setor imobiliário. Como se fosse algo ruim a valorização de imóveis. Mas, no Distrito Federal muitos moradores que vieram sem nada de outros Estados, conseguiram o sonho da casa própria em Brasília e hoje possuem imóveis valorizados como patrimônio. (Representante de Incorporadora imobiliária)

Nossos diretores fizeram reunião com o pessoal do governo na época e foi no passado a minuta que seria apresentada à câmara. A tramitação acabou demorando mais do que o esperado, por conta das ações judiciais que aconteceram. Mas, sabia que era urgente para governo a aprovação desse plano. A equipe técnica do governo era bem preparada e estávamos de acordo com a proposta que seria apresentada. Pois, era importante para o nosso setor poder contribuir com a redução do déficit habitacional no DF. Com a expansão de novas áreas habitacionais que estavam previstas, tivemos a possibilidade da gente atuar na construção de novas habitações coletivas e unifamiliares (Representante de empresa da Construção Civil).

Compans (2005) destaca que o pretense modelo técnico da gestão urbana – que persegue a eficácia administrativa e o aumento da competitividade mediante a adoção de uma racionalidade empresarial na condução das políticas públicas – constitui-se, na verdade, numa estratégia político-argumentativa que objetiva a modernização das condições locais de acumulação capitalista. Segundo a autora, a convergência entre os interesses econômicos e políticos de alguns seguimentos sociais locais são importantes de serem analisadas. No caso de Brasília, é perceptível como esses atores ligados a setores da elite econômica e política do momento, produziram uma argumentação de desenvolvimento aliada a uma visão mercadológica da cidade. O segundo fator que sustenta a análise proposta por Compans (2005) é que esse pretense modelo técnico da gestão urbana se evidencia como uma estratégia político-argumentativa, na medida em que favorece a legitimação de determinada agenda política relacionada à busca da competitividade, mas que não se restringe a essa última. Tendo em vista que grande parte das empresas e incorporados beneficiadas com essa agenda política já atuaram ou já foram beneficiadas com pautas semelhantes – que na prática, potencializaram a especulação imobiliária.

Outro quesito levantado por Compans (2005) é que para a autora, a falsa aparência técnica do modelo empreendedor esconde um projeto político das elites dirigentes para

submeter o ordenamento territorial à lógica do mercado imobiliário e a privatização de áreas públicas.

Por fim, é importante recuperarmos o modelo de análise proposto por Kingdon (2006) dos múltiplos fluxos de problemas no processo de montagem da agenda (quadro 8). A recuperação desse modelo de análise faz-se necessária, a título de sistematizar neste capítulo, os fatores que chamaram a atenção do governo em meio a um cenário de diversos grupos categorizados até aqui, como empreendedores entusiastas, simpatizantes e oponentes.

Quadro 8 - Quadro de Fluxos múltiplos de problemas (Kingdon,2006).

Fluxo de Problemas	Explosão de ocupações irregulares, Déficit Habitacional no Distrito Federal, prazo legal de revisão do PDOT 1997, descompasso do PDOT local com o Estatuto das Cidades aprovado em 2001.
Fluxo de Soluções	Elaboração de notas e estudos técnicos, minuta de texto de revisão do PDOT 1997, pactuação com proprietários de terras, empresários do setor imobiliário e construção civil, atualização e aprovação do novo PDOT na CLDF.
Fluxo Político	Desgaste político do grupo Roriz, eleição do Arruda, necessidade de recomposição do governo e base de apoio.
Empreendedores Políticos	Empresários que apostaram na maximização de seus recursos e expansão de seus negócios. Políticos que buscaram ampliar suas bases de apoio e o favorecimento das empresas financiadoras de campanha.
Janela de Oportunidades	Eleição do Governador Arruda, oportunidade de expansão de negócios do setor imobiliário e da construção civil. Oportunidade de os movimentos sociais tornarem visíveis as suas pautas e visões ideológicas.

Política Pública	Elaboração do PDOT e tomada de decisão
------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Capella (2007, p. 98); Zahariadis (2007, p.71).

Para Kingdon (2003) os fluxos distintos dos problemas, das políticas públicas e da atividade política convergem em determinados momentos críticos. As soluções se unem aos problemas e os dois se associam como forças políticas favoráveis. A partir desse momento um item passa a entrar na agenda oficial (ou institucional) e inicia-se o processo de política pública. Desse modo, podemos observar distintas soluções identificadas: a) elaboração de notas e estudos técnicos, minuta de texto de revisão do PDOT 1997; b) pactuação com proprietários de terras, empresários do setor imobiliário e construção civil e c) atualização e aprovação do novo PDOT na CLDF, esses elementos se associaram ao fluxo de problemas: a.i) ocupações irregulares; b.i) déficit habitacional da classe média; c.i) desatualização do PDOT com relação ao Estatuto das Cidades (2001) e d.i) *deadline* da atualização do PDOT de 1997 convergiram como forças favoráveis para inserção desses elementos na agenda governamental.

Um dos achados de pesquisa dessa dissertação que a tese de Vicente (2012) não contemplou foi uma análise que possibilitasse a compreensão da construção do PDOT para além do “sistema de crenças” defendido por Sabatier (2007). Pois, os estudos sobre o sistema de crenças das coalizões, demonstram de modo detalhado a interpretação, o diagnóstico de soluções e a sua relação com os fenômenos percebidos por cada coalizão. Todavia, o modelo de Sabatier (2007) não parece adequado para explicar com profundidade como determinados temas são inseridos na agenda governamental. Desse modo, o modelo defendido por Kingdon (2003) permite considerar as janelas de oportunidades e o aparecimento da figura do empreendedor político em meio aos fluxos políticos, de problemas e de soluções apresentadas pelos atores sociais no contexto que eles estavam inseridos.

Por isso, Kingdon (2003) sugeriu que a abertura de janelas pode resultar em acontecimentos não esperados como crises e escândalos. Permitindo observar que as rupturas e acontecimentos políticos não são estanques e podem ocorrer paralelamente a definição normativa do plano diretor. As janelas políticas podem ser abertas por eventos institucionalizados, como por exemplo o período de eleição política. Como também há momentos, na construção da ação pública em conjunto com os atores, que, são bastante previsíveis, como por exemplo a expiração do prazo de revisão do PDOT 1997 após a posse

do Governador Arruda em 2007. Nessa linha, Kingdon (1984) destaca que essa previsibilidade é identificada no momento de renovação da legislação que se aproxima, criando oportunidade de mudança, expansão ou abolição de programas, artigos da lei, entre outras alterações possíveis.

Todavia, Kingdon (2003) busca fazer a distinção entre janela “política” e a de “problemas”, ressaltando que uma janela se abre por causa de uma mudança no fluxo político, como ocorreu ao final de 2006 com o encerramento do governo Roriz e o início de nova gestão governamental com a eleição de Arruda em 2007.

Desse modo, podemos concluir nesse capítulo através do modelo apresentado por Kingdon (2003) que o modo estabelecido para revisão do PDOT na formação da agenda governamental pouco teve haver com respostas automáticas dada aos atores através de uma visão econômica da maximização dos benefícios e redução dos custos. E sim com as interações complexas de ideias, atores sociais e estruturas. Nesse sentido, os atores iniciam a discussão política e avaliam as condições favoráveis ao surgimento de novas ideias nas estruturas a qual eles atuam e que são determinantes para levar os problemas públicos da agenda informal para agenda governamental. Nessa linha, Kingdon (2003) demonstra que a inserção na agenda governamental depende da janela política, da capacidade e da habilidade dos empreendedores políticos se valerem dela. O conjunto de problemas identificados depende muito do subsistema político que atuam os atores na montagem da agenda. No caso do PDOT em 2007, já havia uma expectativa anterior dos eleitores e demais atores sociais que financiaram a campanha eleitoral de Arruda na utilização das prerrogativas de governador que Arruda teria nesse subsistema para atuar nessa perspectiva gestão territorial priorizando esses interesses.

Todavia, Kingdon (2003) salienta que a dinâmica desse subsistema depende de como eles irão criar e manter o monopólio interpretativo sobre o entendimento da política pública. Na prática, verificamos que os empreendedores políticos do PDOT conseguiram casar os problemas com as soluções encontradas por eles na montagem da agenda. Isso de certa maneira, potencializou o arcabouço de ideias dos grupos de interesses envolvidos, na medida que essa elite dirigente, definiu a revisão do PDOT preservando os seus interesses privados, estabelecendo uma interpretação política convergente com seus interesses.

5.3. Aprovada a matéria: visões hegemônicas no Texto Final do PDOT 2009

O objetivo desta última sessão é continuar apresentando os resultados da pesquisa e discutir como se deu o processo de pactuação/negociação entre os atores e em seguida como se deu o processo de tomada de decisão na definição da revisão do PDOT em 2009.

Nesse sentido, as análises das entrevistas e de conteúdo dos noticiários pertinentes à época, demonstraram que o processo de construção dos acordos entre os atores se delinearão paralelamente a formação da agenda. Esse dado é relevante, porque contraria a ideia tradicional de ciclo da política pública – aquela que deve possuir processos sequenciais desde a formação da agenda até a fase de avaliação da política. Todavia, na prática vemos que esses estágios da política pública são dinâmicos e podem ocorrer paralelamente a depender do contexto da política pública e da correlação de força política entre os atores.

Dado o cenário de eleição do governador Arruda, que possuía uma ampla base governista na Câmara Legislativa do Distrito Federal e o apoio sólido de setores econômicos de peso como setor o imobiliário e a construção civil, a minuta de revisão do PDOT não tardou em ser encaminhada da Casa Civil para a CLDF. No entanto, essa primeira proposta havia sido encaminhada pelo poder executivo sem que a sociedade pudesse ser ouvida e atendida em suas demandas. Nesse sentido, o PELO 13/2007, antes mesmo que a terceira e última audiência pública pudesse ser promovida pelo GDF. O governo já havia encaminhado uma proposta de revisão a ser apreciada pelos parlamentares. Desse modo, uma questão que pareceu pertinente era compreender por qual motivo, o executivo encaminhou essa proposta, sem ter finalizado a discussão nas audiências públicas com os moradores.

Um dos primeiros elementos que identificamos com essa pergunta é a dimensão da articulação do executivo na época com alguns setores chaves. Como podemos verificar a seguir:

Nosso objetivo nunca foi encerrar a discussão com a sociedade, pelo contrário, era promovê-la. E sabemos que, a CLDF junto ao GDF ampliaria ainda mais o debate. Outro fator, é que não daria mais para perder tempo. Sabíamos que o governo poderia ter dificuldades com aprovação desse projeto, com possíveis judicializações, então resolvemos antecipá-lo, pois havia uma demanda grande pessoas que já moravam em condomínios e que buscavam regularização. E também, havia um movimento favorável de crescimento econômico no país que precisávamos aproveitá-lo no Distrito Federal com participação das empresas, governo e sociedade. Não podíamos perder o time político disso. (Servidor que atuou na Casa Civil em 2009)

O GDF atropelou a última audiência pública encaminhando o projeto de lei do PDOT para CLDF. Essas audiências públicas foram para inglês vê, porque não tinha uma linha do que nós discutimos em audiência pública nessa proposta do governo. Foi uma maneira de passar a gente pra trás, um grande acordo do governo com as empreiteiras, grileiros e especuladores. (Representante de Movimento Pró Moradia Popular em 2009).

Ao analisarmos as entrevistas, tornam-se evidentes os atores que eram considerados chaves para o GDF à época. Sobretudo, quando se identifica os acordos que fundamentaram tais alianças. Desse modo, as negociações foram sendo construídas a partir da convergência de discursos e coordenadas pelos interesses tanto da Casa Civil (GDF) quanto das empresas.

A primeira estratégia do poder executivo foi promover uma audiência pública paralela ao encaminhamento do projeto de revisão da lei para CLDF, sem os anexos que constavam os coeficientes básicos e máximos de aproveitamento dos lotes das áreas urbanas do DF. Assim, a discussão sobre a transformação das áreas rurais em áreas urbanas no DF, tornaram-se discussões vazias, carentes de conteúdo substancial para um real debate a respeito do avanço dessas novas áreas, considerando os coeficientes básicos e máximos por lote.

Todavia era uma estratégia acertada para viabilizar a regularização de diversos condomínios que na ocasião, encontrava-se em áreas pré-estabelecidas como rurais que se alteraram para urbanas como manobra de justificação para regularização de áreas ocupadas ilegalmente que promoveram o adensamento urbano.

A maioria desses condomínios pra classe média se localizavam em áreas consideradas rurais pro governo. O setor habitacional Vicente Pires, por exemplo, acabou sendo incorporado na área urbana, como tantos outros setores que abrigavam condomínios. O problema é que os mananciais, as áreas de proteção ambiental passam a ficar cada vez mais pressionadas pelo adensamento urbano (Representante do Movimento Pró- Moradia Popular em 2009).

Zittoun (2014) assume categoricamente que o discurso de solução para os problemas elencados pelos atores é o *link* necessário que, torna possível a reunião de atores em torno de uma proposta política. Desse modo, o autor reforça que a coalização ou grupo construído cimenta os elementos de um discurso por meio de um processo que ele chama de colagem. Desse modo, uma gama de ideias e propostas trazidas por um determinado grupo de interesse pode convergir com os valores e conceitos que reforçam uma atuação conjunta com outros atores sociais. Isso ocorre também, a depender da capacidade de convencimento que esses atores terão para levar adiante suas propostas. A partir de então, é possível compreender o processo de negociação política.

O setor Catetinho, era uma proposta de setor habitacional em uma área ambientalmente sensível. Por isso, nós não fizemos a previsão de parcelamento para essa área em específico, na primeira versão enviada à Câmara. Precisávamos de um respaldo técnico que possibilitasse a ocupação daquela região com o mínimo de impacto possível. Como fizemos com o Noroeste, uma proposta de bairro ecológico. Havia muita pressão das pessoas que eram ligadas à temática ambiental e seria pior para viabilização do projeto discutir a setor Catetinho logo de início. (Representante da Diretoria de Planejamento da SEDUMA em 2009)

Como podemos verificar no trecho da entrevista acima havia uma preocupação de governo com as estratégias que deveriam ser utilizadas ao longo do percurso da revisão do PDOT. Desse modo, podemos identificar que embora o poder executivo fosse representado por uma instituição denominada Governo. Havia diversos atores nessa composição: parlamentares governistas, SEDUMA, Casa Civil, entre outros. Sendo assim, embora já fosse esperado que os atores tivessem um discurso uniforme favorável a proposta encaminhada pelo poder executivo, os resultados demonstraram que a narrativa desse discurso construído pelo governo, variou para cada um desses atores de acordo com o momento político e com a sua capacidade institucional de contornar ou não determinados problemas que surgiam ao longo das negociações.

No último trecho da entrevista descrita acima, também chama a atenção, a declaração do representante da Diretoria de Planejamento da SEDUMA denominando o Noroeste como uma “proposta de bairro ecológico”. Todavia a ocupação daquela região foi feita pelas empreiteiras da construção civil e imobiliária sem a realização do EIA-RIMA, Estudo de Impacto Ambiental e à revelia das recomendações expedidas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, tanto nas questões voltadas ao proteção ambiental, quanto as famílias indígenas que habitavam na região antes do implementação do novo bairro. Todavia a proposta do Noroeste foi encaminhada com entusiasmo pelo Governo, paralelo as articulações para nova definição do PDOT.

Podemos perceber variações de narrativa entre as tratativas dadas pela Casa Civil ao ser questionada sobre a pressão no encaminhamento da proposta de revisão do plano diretor:

[...] havia uma demanda grande pessoas que já moravam em condomínios e que buscavam regularização. E também, havia um movimento favorável de crescimento econômico no país que precisávamos aproveitá-lo no Distrito Federal com participação das empresas, governo e sociedade. Não podíamos perder o time político (Servidor que atuou na Casa Civil em 2009).

Acima é possível identificar a grande relevância que a Casa Civil deu à questão econômica. Ao visualizarem o conflito entre discutir esse tema em mais audiências públicas e encaminhar com agilidade a matéria sem muito debate para aprovação demonstra que era prioritário para esse ator o crescimento econômico junto aos empresários do que o avanço da participação social nesse processo. Por outro lado, nota-se que a SEDUMA – instituição que também era composta pelo governo. Buscava evitar desgastes das pautas encaminhadas pelo poder executivo com setores organizados da sociedade civil. Zittoun (2014) ao utilizar a construção discursiva como ferramenta imprescindível para articulação do atores entorno de grupos e coalizões nos possibilitou compreender de que maneira o Governo do Distrito Federal buscou construir no seu discurso a negociação entre aliados e não aliados. Ou seja,

quais elementos foram fundamentais para permitir que houvesse o processo de colagem – processo que reuni elementos discursivos de distintos atores em uma única narrativa.

O caminho de análise para identificação desse processo de construção argumentativa e confirmação identitária passa pela investigação do pesquisador ao observar a persuasão praticada pelos atores sociais. Nesse aspecto, é visível que a SEDUMA teve um papel de grande relevância. Pois, em vários momentos de inflexão política da Casa Civil, a SEDUMA atuou com diplomacia, buscando trazer uma a imagem positiva do governo Arruda, amenizando algumas polêmicas referentes ao debate sobre regularização de terras. A estratégia utilizada pela SEDUMA consistiu em demonstrar uma construção argumentativa baseada na técnica da gestão urbana bem como, a habilidade de convencimento com o intuito de estabelecer consensos e arrematar aliados na fase de negociação do PDOT no plenário da CLDF. Como podemos ver a seguir:

Nós tivemos um papel fundamental para aprovação do plano diretor. Em muitos momentos o nosso presidente (Cássio Tagunichi -SEDUMA) trabalhou com afinco comparecendo as audiências agendadas pelos parlamentares. Ele trazia uma visão modernizadora da gestão técnica urbana de maneira que pudesse conciliar todas as partes. E quando digo isso, estou falando de reconhecer que o PDOT de 1997 já estava defasado e que a sua atualização deveria incluir a regularização de todas as áreas que careciam de legalização...mas, ao mesmo tempo criar os corredores ecológicos para permitir a preservação ambiental ao redor das áreas adensadas, além de criar áreas novas para habitação com o objetivo de não permitir novas áreas de ocupações irregulares. Tudo isso, com embasamento técnico, com estudos feitos buscando a viabilidade de adensamento populacional e o estudo de impacto ambiental das áreas destinadas. (Representante da Diretoria de Planejamento da SEDUMA em 2009).

Na CLDF tínhamos um excelente presidente, ele pode ter seus defeitos. Mas, o Leonardo Prudente no quesito presidente ele foi muito profissional com os assuntos dessa pauta, quando levamos esse texto para Câmara Legislativa. Ele sempre passou a confiança para as empresas e para os moradores dos condomínios que tudo daria certo. Sem contar que nós tínhamos uma base de apoio muito ampla, com 18 parlamentares. Existia o esforço dessa base de governo no convencimento dos demais parlamentares indecisos, como é prática dos parlamentares assim fazerem em matérias polêmicas como essa. (Servidor que atuou na Casa Civil em 2009).

Contudo, os resultados da análise também demonstraram que nos temas sobre crescimento desordenado do DF, déficit habitacional da classe média e a necessidade política de estabelecer acordos comuns para a revisão do plano diretor, não exigiu que a base governista buscasse ampliar sua base de apoio tanto na CLDF como na sociedade. Isso se deu, sobretudo, porque já havia uma ampla base na sociedade e na câmara que manifestava acordo com essas pautas. Havia uma base parlamentar de aliados ao governo com 18 parlamentares favoráveis ao projeto, além disso, o número de síndicos e condôminos que faziam pressão pela regularização das áreas previstas era muito grande. Desse modo, a categoria dos empreendedores estusiasmados (políticos, empresários ligados ao setor imobiliário e construção

civil) basicamente empenharam os seus recursos com foco nos dispositivos da lei que versassem sobre: 1) os mecanismos de retenção especulativa da terra; 2) Plano Diretor Local –PDL e 3) extensão de novas áreas de ocupação).

Sobre o primeiro, o PDOT buscou estabelecer áreas, principalmente na região sudoeste do Distrito Federal, denominando-as de Zona Urbana de Expansão e Qualificação. A zona urbana de Expansão e Qualificação era composta pela Colônia Agrícola Vicente Pires; Colônia Agrícola Arniqueira; Colônia Agrícola Vereda Grande; Colônia Agrícola Vereda da Cruz; Colônia Agrícola Águas Claras; setores habitacionais e áreas de regularização do entorno de Sobradinho; Setor Habitacional Sol Nascente; Área de Regularização Pôr do Sol, na Ceilândia; Setor Habitacional Água Quente; áreas situadas ao longo da DF-280 (trecho entre Samambaia e Água Quente); DF-001 (trecho entre Recanto das Emas e Santa Maria); trecho a noroeste de Santa Maria até o córrego Alagado; BR-040 (trecho próximo a Santa Maria); DF-180 (trecho a oeste, entre a Rodovia DF-190 e o Córrego Samambaia); trecho ao longo da BR-060, a oeste de Samambaia; – região situada a leste e a oeste da DF-140. Os empreendedores entusiastas apoiaram tais medidas visando não apenas a regularização de algumas áreas ainda não regularizadas à época, mas, principalmente a terras ainda não ocupadas que poderiam fomentar o mercado especulativo, criando reserva de terras a partir de um dispositivo da lei que destina tal área para a dinâmica urbana com uma promessa de investimento de infraestrutura urbana para aquela região. Com podemos ver, no Artigo 75 da lei 803/2009 (PDOT):

Esta Zona deve ser planejada e ordenada para o desenvolvimento equilibrado das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – estruturar e articular a malha urbana de forma a integrar e conectar as localidades existentes;

II – aplicar o conjunto de instrumentos de política urbana adequado para qualificação, ocupação e regularização do solo;

III – qualificar as áreas ocupadas para reversão dos danos ambientais e recuperação das áreas degradadas;

IV – constituir áreas para atender às demandas habitacionais;

V – consolidar a permanência das chácaras preservadas com uso rural, utilizando tecnologias adequadas de preservação, de acordo com os critérios estabelecidos nos arts. 278 a 283 das Disposições Gerais e Transitórias desta Lei Complementar, excetuando-se as áreas previstas para instalação de equipamentos públicos;

VI – na Área de Proteção Ambiental do Rio Descoberto, compatibilizar o zoneamento ambiental com a ocupação urbana consolidada e planejar as ocupações futuras de acordo com a capacidade de suporte da bacia hidrográfica do Lago Descoberto; (Inciso vetado pelo Governador, mas mantido pela Câmara Legislativa. Promulgação publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, de 9/10/2009. Este inciso foi declarado inconstitucional: ADI nº 2009 00 2 017552-9 – TJDFT, Diário de Justiça de 31/5/2010.)

VII – planejar previamente a infraestrutura de saneamento ambiental para a ocupação, considerando-se a capacidade de suporte socioambiental da bacia hidrográfica de contribuição do lago Paranoá. (DISTRITO FEDERAL, Lei nº 803 de 2009).

Como podemos observar nos incisos deste artigo bem como, no número de localidades citadas pertencentes a Zona Urbana de Expansão e Qualificação, sendo dentre elas raras as localidades destinadas a baixa renda. Podemos identificar, portanto, que, com a nova redação do PDOT em 2009 houve uma grande priorização do adensamento populacional para região sudoeste do Distrito Federal, sobretudo para atender as classes médias e aos empresários ligados ao setor imobiliário e a construção civil. Desse modo, a medida que nessas áreas ainda haviam muitos terrenos virgens, ainda com muita vegetação original de cerrado, criou-se um estoque de terras para prosseguir com a expansão urbana, que, conseqüentemente aguardava a valorização dessas terras, a serem disponibilizadas ao bem prazer do proprietário, contrariando, portanto, a função social da propriedade previstas legalmente tanto na constituição federal como no Estatuto das Cidades e na lei orgânica do Distrito Federal. Todavia, a conjuntura política e o discurso travestido de técnico da gestão sustentaram a decisão da manutenção desse artigo e a conversão dessas áreas rurais para urbanas. No entanto, cabe ressaltar que o argumento técnico de gestão que buscava assegurar a Zona Urbana de Expansão e Qualificação com intuito de frear o crescimento de ocupações irregulares na realidade escondia o empreendedorismo entusiasta na garantia do sucesso imobiliário autorizando a expansão urbana em áreas extremamente sensíveis, sem qualquer tipo de punição aos grileiros de terras ou de mecanismos de limitação à especulação em face do interesse público.

Em segundo momento, havia uma discussão sobre os Planos Diretores Locais. Coerentes com o PDOT, os PDLs eram parte integrante do processo de planejamento que abrangia as áreas urbanas e de expansão urbana do Distrito Federal segundo o artigo nº 318 da Lei Orgânica do DF.

Desse modo, os PDLs abrangiam cada um dos núcleos urbanos e regulamentavam o direito ao uso e ocupação do solo, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento urbano, mediante o adensamento de áreas já urbanizadas, bem como, a ocupação e urbanização de novas áreas. Portanto, os PDLs por um longo período foram utilizados, sobretudo pelos empreendedores entusiastas e os barganhadores como ferramenta para expansão de áreas de habitação permitindo construções de altos gabaritos, como foi em Águas Claras e também a criação de áreas de Desenvolvimento Econômico de algumas cidades, como Sobradinho.

Nessa linha, uma das pessoas entrevistadas afirma:

Bom, em Águas Claras o que nos tínhamos? Nós tínhamos um plano diretor local que era de Taguatinga que incluía o bairro de Águas Clara à ela. Esse plano diretor já considerou um projeto contratado do governo que era o projeto de Águas Claras. Era um projeto que foi contratado com numero “x” de densidade. O grande mote de Águas Claras era a possibilidade de você ter um crescimento, um adensamento urbano ao longo do metrô e a verticalização por meio de gabaritos mais elevados

que a média. Depois, o projeto se alterou e adensou ainda mais com gabaritos muito acima do que antes estava previsto. Foram alteradas na Câmara Legislativa uma série de parâmetros das edificações, descaracterizando o projeto original de Águas Claras. O Planos Diretores Locais- PDL's eram como se fosse um PDOT de cada cidade, em Sobradinho criam a área de Desenvolvimento Econômico para abrigar pequenas e médias empresas. Na prática, a metodologia desses PDL's eram muito diferentes, a metodologia variava de região administrativa para região administrativa, por isso surgiu na revisão do PDOT a partir de 2007 a oportunidade de se estabelecer padrões para regular melhor os parâmetros de crescimento, densidade, etc de cada cidade extinguindo o PDL's e estabelecendo uma Lei de Uso e Ocupação de Solo para o Distrito Federal. (Representante da Diretoria de Planejamento da SEDUMA me 2009).

Como podemos identificar na declaração acima, havia uma constante disputa pelos parâmetros e instrumentos de normatização do crescimento das regiões administrativa do Distrito Federal. Era comum que pequenos comerciantes e empresários de pequeno porte fizessem *lobby* com intuito de modificarem os planos diretores locais de suas cidades a fim de obter terrenos para atividade multifuncionais. Por outro lado, empresários ligados ao setor imobiliário buscam usar do PDLs a fim de modificar a planta da cidade, com a criação de novas quadras e áreas habitacionais.

No entanto, a extinção do PDL não foi encaminhada no mesmo período que ocorreu revisão do PDOT por acaso. O GDF estabeleceu novas áreas de expansão urbana no novo texto do PDOT, incorporando demandas antigas de alguns PDLs que enfrentavam dificuldade de aprovar essas novas áreas. Nessa linha, o poder executivo propôs a extinção dos PDLs estabelecendo em linhas gerais, a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS. Com o objetivo estabelecer parâmetros mínimos para destinação de uso e ocupação de determinadas áreas. Para isso, estabeleceu coeficientes mínimos e máximos de aproveitamento dos lotes urbanos que seriam mais bem detalhados na regulamentação da LUOS. Embora, a Lei de Uso e Ocupação do Solo estivesse prevista na Lei Orgânica do DF desde 1993. Só em 2013 foi enviada pelo poder executivo o projeto da LUOS – Projeto de Lei Complementar- PLC nº 79/2013 e até o término do levantamento de dados para essa dissertação, esse instrumento tão importante para gestão urbana, não havia sido aprovado na CLDF. O principal motivo para a demora na aprovação do PLC nº 79/2013 é que com a alternância de governo no Distrito Federal, em 2015, o poder executivo retirou o PLC 79/2013 da Câmara Legislativa com vistas à revisão da proposta para seu aperfeiçoamento e atualização junto à sociedade. Desse modo, em fevereiro de 2016 o GDF instituiu o grupo de trabalho para se debruçar na elaboração de uma minuta de PLC que dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS. Em seguida, no dia 07 de julho de 2016 o poder executivo publicou uma portaria instituindo a câmara técnica para dar prosseguimento as atividades do grupo de trabalho e ampliar o diálogo com a sociedade sobre esse tema.

Nessa linha, segundo consta no site da Secretaria de Gestão do Território e Habitação o processo de revisão em curso tem como principais linhas de trabalho: (i) o aprofundamento na definição de princípios e conceitos norteadores da LUOS; (ii) a adequação e ajustes da proposta em função da elaboração de estudos específicos, levantamento de informações e realização vistoriais em todos os núcleos urbanos abrangidos pela LUOS; e (iii) a ampliação do processo participativo.

Como podemos identificar, até 2009 havia uma influencia grande do poder executivo distrital pautando a gestão territorial na CLDF a fim de que o modelo de adensamento urbano fosse legalizado e expandido sem que houvesse preocupação governamental aos possíveis dados ambientais, de gestão territorial e hídrica que tais medidas poderiam ocasionar. Na atual gestão do governador Rodrigo Rollemberg é notório que há uma continuidade de estratégia da gestão do governador Agnelo de reavaliar os rumos do Distrito Federal no sentido de frear a ocupação de novas áreas e desacelerar no processo de regularização de áreas ocupadas. Desse modo, se de 2007 a 2009 as negociações em torno da temática da gestão territorial eram no sentido de fortalecer discursos que promovidos por argumentações políticas com estéticas técnicas que iam ao sentido das demandas dos setores econômicos e da classe média. Nos últimos 8 anos, essa agenda perde fôlego, sobretudo pelo desgaste pós 2009 com a queda do governador Arruda e de empresários ligados ao esquema de corrupção denominado “Caixa de Pandora” que revelou acordos ilegais entre a Casa Civil e os parlamentares, com suposto pagamento de propina para que a revisão do PDOT fosse aprovada em primeiro turno na CLDF.

É o que afirmou matéria do Jornal *Correio Braziliense* em trecho a seguir:

Em primeiro turno, o Pdot foi aprovado com o voto favorável dos 19 deputados da base. Apenas os cinco distritais da oposição foram contrários. Em segundo turno, 18 governistas mantiveram a posição. Segundo Durval (Ex- Secretário de Relações Institucionais), Maciel (ex – chefe da Casa Civil) afirmou nesta mesma conversa que o governador Arruda esperava arrecadar R\$ 60 milhões com pessoas físicas e jurídicas beneficiadas com a aprovação do Pdot, o plano que tratou de mudanças de destinação de áreas e definiu novas regiões de adensamento populacional e de desenvolvimento econômico. Ainda segundo a versão de Durval (ex-secretário de governo), o resultado dessa suposta arrecadação teria sido “decepcionante”, já que o montante juntado teria sido de um terço do valor estimado, ou seja, R\$ 20 milhões. O Correio não localizou José Geraldo Maciel. Ele não tem dado declarações. (*Correio Braziliense*, por Ana Maria Campos, 20/12/2009).

Nesse trecho da declaração de Barbosa fica nítida a influência que o poder executivo tinha na CLDF. Havia um destaque da atuação do poder executivo no legislativo a fim de garantir plenamente a execução da agenda governamental proposta. Esse fato mobilizou atores sociais tradicionalmente atuantes e com as ações norteadas por aspectos ideológicos a buscarem a negociação com grupos não aliados ou com pautas distintas no intuito de

acumular forças. A exemplo disso, movimentos sociais Pró Moradia Popular em alguns momentos, tiveram que se aliar aos ambientalistas para acumularem força a fim de reivindicarem uma revisão do PDOT mais democrática. Esse fato se deu, sobretudo, pelo número reduzido de parlamentares que os movimentos sociais poderiam contar na CLDF para se opor ao projeto proposto pelo governo. No entanto, ainda sim haviam distinções políticas na concepção dos rumos que plano diretor poderia tomar, que variava de cada movimento social. O que possibilitava alianças com grupos tradicionalmente não-aliados em pautas mais gerais e a manutenção de suas reivindicações de grupo nas questões mais específicas. Como podemos identificar a seguir:

Na regularização certamente havia mais consenso. Inclusive havia uma pressão enorme ali entre os que são moradores, representados pelos seus síndicos. Os moradores dos condomínios eles tinham essa grande preocupação. Isso realmente foi um ponto muito forte e também por outro lado, havia a participação de uma parcela diferenciada que ao contrário, tinha grande resistência à ocupação, como te falei, os moradores do Park Way. Esse moradores estavam todos uníssonos nesse propósito. Que houvesse uma preservação da característica de densidade do local. Então, você tinha essas correntes pró adensamento, pró regulamentação, pró criação de áreas de desenvolvimento econômico. Essas últimas, talvez, representado aí pelo empresariado, etc. que eu me lembre realmente o que mais chamava a atenção era basicamente esses dois núcleos que eram praticamente antagônicos. (Representante da Diretoria de Planejamento – SEDUMA em 2009).

Esse PDOT de 2009 foi todo articulado fortemente na via institucional. Quem não tinha abertura, conhecidos lá dentro do governo ou grupo forte de parlamentares que bancassem o jogo não teria como participar pra valer. Tinha audiências públicas sim, as pessoas iam e podiam falar só que não era deliberativo, era uma reunião ampliada que o governo comunicava a população o que eles teriam certeza q iriam fazer. Houve momentos que cansamos disso, alguns companheiros desde o início já achavam que a via de reivindicação institucional, até mesmo indo em audiência pública seria perda de tempo que o resolveria mesmo seria a ação direta, com intervenções urbanas e uma articulação entre os movimentos sociais contra as medidas do governo que nos afetavam. (Representante de Movimento de Moradia Pró Popular).

Desse modo, conforme exposto nos trechos das entrevistas transcritas acima os movimentos sociais buscaram se articular entre si e construir estratégias de atuação comuns a fim de pressionarem por abertura à participação no processo de tomada de decisão. Todavia, Howlett (2013) já afirmava que no processo de tomada de decisão de uma política pública, costumeiramente, é reservado aos especialistas do tema devido a característica que as instituições possuem de nesse estágio selecionarem as alternativas por meio de análise, sem deixar de perseguir os objetivos políticos definidos pelos atores envolvidos e *policymakers* anteriormente.

No entanto, ainda que entre os anos de 2007 a 2009 houvesse todo um esforço do poder executivo para atualização do PDOT de modo a colocá-lo em consonância com a Lei Orgânica do Distrito Federal e o Estatuto da Cidade em 2001. Na prática, os resultados dessa pesquisa demonstram que a nova legislação da gestão do território pouco resolveu os problemas crescimento desordenado, dentre outras questões práticas. O que se sanou parcialmente foram os anseios e expectativas de setores da sociedade que buscavam oportunizar seus negócios particulares a partir de instrumento de política pública.

Nessa linha Lindblom (1957) afirma que os processos de tomada de decisão dificilmente se afastam do *status quo*. Sobretudo, porque no modelo incremental a barganha requer a distribuição de recursos limitados entre vários participantes é mais fácil continuar o padrão existente de distribuição do que negociar a redistribuição que seria necessária caso determinada proposta de alteração na política fosse radicalmente nova. Além do mais, o autor ressalta que tanto os custos como os benefícios dos atuais arranjos já são conhecidos por todos os atores políticos diferentemente das incertezas que chegam quando há uma proposta nova, de ruptura de modelo. Desse modo, o processo de tomada de decisão fica fadado, neste caso, ou a continuação do *status quo* ou há acordos que o submetem a pequenas variações na política vigente.

Além da priorização das pautas políticas de cada grupo que não se viu como componente relevante para influenciar a tomada de decisão, a instrumentalização jurídica - política do Ministério Público contribuiu para institucionalizar ainda mais processo. Pois o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) agiu muito mais na tentativa da judicialização (buscando derrubar os dispositivos polêmicos da lei) do que na garantia de que o processo de participação social previsto no Estatuto da Cidade (aprovado em 2001) fosse cumprido em sua plenitude. Esse fato se deu, sobretudo, devido ao MPDFT ter sido acionado após os embates em plenário na votação da revisão do PDOT. Na ocasião, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), enquanto parlamentares de oposição não conseguiram barrar o projeto do governo e, portanto, acionaram o MPDFT questionando os dispositivos da lei mais polêmicos.

Vejamos a seguir os principais elementos que levaram o MPDFT a entrar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI contra o PDOT:

- Substituição do projeto original por um Substitutivo de autoria de Vários Deputados (vício de iniciativa da lei) - Ofensa ao princípio da separação dos poderes;

- desvirtuamento completo do projeto original (285 artigos), com a aprovação de centenas de emendas parlamentares, muitas delas em 2º turno (redação final com 330 artigos);
- inclusão de emendas de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais;
- inclusão de novas áreas e setores habitacionais por emenda parlamentar, com nítido aumento de despesa não prevista (violação ao art. 72, I, da LODF);
- inclusão de matérias sem qualquer pertinência temática com o projeto (ex: matérias que deveriam constar somente da Lei de Uso e Ocupação)
- discussão com a sociedade somente após o envio do projeto de lei ao Legislativo, e não antes, como determina a LODF;
- inobservância da necessidade de ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com o devido respeito ao meio ambiente e ao patrimônio urbanístico;
- alteração da destinação de diversas áreas do território do Distrito Federal de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais;
- falta de um planejamento conjunto e global para o estabelecimento do "macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo", bem como para a definição das "estratégias de intervenção sobre o território" e da "utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano" (art. 316);
- violação de disposições da LODF que tratam da Política Urbana (art. 312 e seguintes) e de princípios como a "adequada distribuição espacial das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários" (art. 312, inc. I) , da "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" (art. 314, inc. III) e da "prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado" (inc. V);
- falta da aprovação das coordenadas delimitadoras das áreas do PDOT em Memorial Descritivo;
- deficiência relacionada à efetiva participação da sociedade na elaboração e aprovação do PDOT (falta de informações importantes);
- estabelecimento de novas ocupações e usos para o território sem o prévio zoneamento ecológico-econômico e sem estudo prévio de impacto ambiental (violação ao artigo 289, § 1º, da Lei Orgânica);

- desrespeito ao zoneamento ambiental e ao plano de manejo das unidades de conservação da natureza, em afronta ao artigo 317, § 3º, da Lei Orgânica; e
- inobservância da necessária proteção do meio ambiente. Violação ao artigo 280 da LODF que estabelece expressamente que "as terras públicas, consideradas de interesse para a proteção ambiental, não poderão ser transferidas a particulares, a qualquer título.

Fonte: Petição inicial da ADI – MPDT.

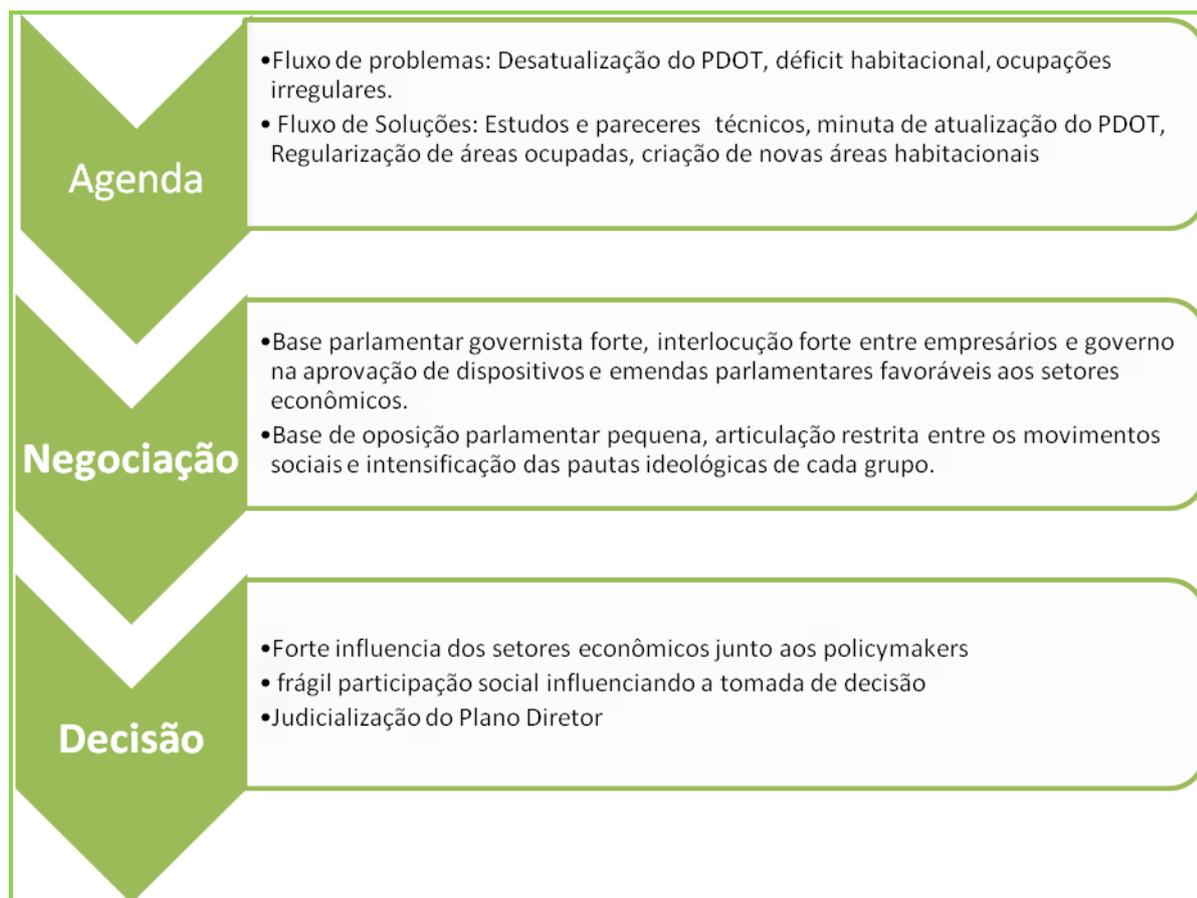
Portanto, coadunando com o exposto acima a maioria dos itens que embasaram ao MPDFT a impetrar uma ADI contra o poder executivo distrital estava em consonância com a visão institucionalista de MPDFT em que se considera a noção de esfera pública habermasiana, que não contempla a participação da sociedade civil nos processos decisórios, de maneira em que nos subsistemas a sociedade civil organizada não pode influenciar a tomada de decisão institucional. Por outro lado, cresce o debate no Estado Democrático de Direito do estabelecimento de maior controle social pelas instituições bem como, da promoção do empoderamento social nos espaços públicos, conferindo-os participação também em espaços de deliberação. É com esse intuito é que o governo do Distrito Federal em 2016 estabeleceu a câmara temática sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Possibilitar novos mecanismos de participação social cidadã para definição da política urbana para além das audiências públicas divulgadas entre os anos de 2007 e 2009. Desse modo, é possível estabelecer uma dinâmica de pactuação entre grupos dos mais diversos com a finalidade de mitigar a descaracterização das políticas de interesse público para servir o mercado.

O último aspecto fundamental para análise do processo de negociação e tomada de decisão junto a outros grupos foi a influencia econômica junto aos *policymakres* na condução da revisão do PDOT em 2009 que colaborou para que determinados movimentos perseguissem apenas suas pautas internas, provocando conseqüentemente, um esvaziamento da arena política. Nesse sentido, os resultados de análise do processo de tomada de decisão dessa dissertação se diferenciaram dos resultados encontrados na tese defendida por Vicente (2012) a medida que para Sabatier (1993) o conjunto de crenças, valores e ideias são os elementos preponderantes para formulação das políticas públicas. Desse modo, cada subsistema é composto por coalizões de defesa que distinguem por valores, ideias crenças, considerando os recursos de que dispõem. Na contramão de Sabatier, Howlett (2013) propõe que política pública é uma iniciativa que abriga a possibilidade empreendedores políticos. Isso porque, para o autor para se identificar um problema será preciso que atores convençam o outro da dimensão desse problema. Desse modo, os *policy makers* passaram a estar atraídos

para essa proposta e: 1) passaram a divulgar indicadores sobre déficit habitacional da classe média; 2) observaram a repetição das irregularidades na ocupação e uso do solo e 3) resultados que demonstrem falhas da política gestão territorial.

Deste modo, veremos abaixo uma figura explicativa sobre o que consistiram os processos de formação da agenda, de negociação e a tomada de decisão do texto final da revisão do PDOT em 2009:

Figura 4 - Agenda, Negociação e Tomada de Decisão do PDOT



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Portanto, esses foram os estágios que os atores sociais buscaram atuar com o intuito de inserirem suas visões de mundo, suas ideias e soluções no documento final da revisão do PDOT. Segundo Gadet e Hak (1997) é possível entender a visão de mundo de quem falou ou escreveu sobre determinado tema mediante a análise de suas intenções discursivas – manifestas, entre outros elementos pelo campo semântico a que pertencem as palavras utilizadas.

Desse modo, as visões de mundo que puderam ser identificadas na análise de resultados foram duas. A Primeira delas é a visão de descrença institucional dos movimentos civis organizados para com o governo. Essa visão se estabeleceu entre os movimentos sociais devido à falta de mecanismos mais efetivos de participação cidadã promovidos pelo governo

entre os anos de 2007 a 2009, sobretudo, na etapa da tomada de decisão. Era recorrente nas entrevistas analisadas, a presença de reclamações denunciando a falta de efetividade das audiências públicas realizadas. Bem como, a pouca transparência pública na condução do processo.

Todavia, a análise dos resultados indicou algumas variações de estratégia da sociedade civil a depender do momento político e na ação pública exercida pelo governo que consequentemente refletia na variação do grau de confiança dos atores sociais nas instituições. No início da discussão da revisão do PDOT os militantes do movimento de moradia pró-popular atuaram dentro da proposta institucional oferecida pelo governo, com expectativas de manifestarem as visões oposicionistas do grupo contra a proposta do governo. No entanto, a medida que processo político foi se intensificando e a articulação do poder executivo com a CLDF foi demonstrando-se eficaz rumo a aprovação do projeto. O movimento de moradia pró-popular foi elevando o grau de descrença nas instituições e passaram a priorizar, dali em diante, como metodologia, atividades de ação direta e intervenção na cidade. (Como atos públicos, fechamento de estradas etc.) a fim de chamar a atenção da sociedade para os problemas públicos que a nova redação do PDOT iria referendar com a aprovação da revisão do novo plano diretor do DF.

Por outro lado, os grupos de interesses ligados às empresas, aos parlamentares e a Casa Civil buscavam cada vez mais fortalecer o discurso da modernização técnica da gestão pública e da gestão territorial. Estratégia essa, já desvendada por Pierre Bourdieu (1998) onde o autor analisa que a elite cria um sistema simbólico com a finalidade de estruturar o conhecimento adquirido. Para o autor, essa estrutura é formada por sistemas simbólicos originários da integração social para um determinado consenso. Nessa linha, o consenso aqui pode ser entendido como hegemonia, ou seja, dominação.

Desse modo, Bourdieu (1998) afirma que “as relações de comunicação são, de modo inseparável, sempre, relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material e simbólico acumulados pelos agentes” (BOURDIEU,1998, p. 11)

Portanto, a partir dessa concepção trazida pelo autor podemos compreender que as disputas entre os atores sociais no processo de revisão do PDOT entre os anos de 2007 a 2009 representavam uma luta das classes pela definição do mundo social conforme os seus interesses.

Essa análise proposta por Bourdieu (1998) é útil para compreensão de quais visões de grupos e atores sociais hegemonizaram o texto final do PDOT em 2009. Desse modo, a noção de hegemonia explicada pelo autor denota que o poder discursivo da comunicação da elite não

deriva mecanicamente do poder econômico, mas, se transforma em um complexo campo de dominação e legitimação.

No caso do discurso promovido pelos especialistas e burocratas durante o governo Arruda que divulgaram como objetivo técnico de governo a regularização de áreas ocupadas e autorização de novas ocupações em áreas críticas sob o pretexto de inibir o crescimento desordenado. Percebe-se que a estrutura de dominação e legitimação por meio do poder simbólico da técnica promoveu o esvaziamento do debate público. Sobretudo, porque a visão liberal, mercadológica de cidade não era exposta como argumento político pelos empreendedores entusiastas. E, sim como justificativa técnica para legitimação das ações que o governo estava promovendo em favor de seus interesses.

Desse modo, temos uma combinação de poderes simbólicos que podemos identificar nos discursos hegemônicos que pautaram tanto as audiências públicas, como as entrevistas realizadas para essa pesquisa. As palavras que mais apareceram foram gestão (treze vezes), crescimento urbano (doze vezes), apoio político (dez vezes), técnica (nove vezes), informação (seis vezes), recursos (quatro vezes). Como podemos ver no Quadro 9 a seguir:

**Quadro 9 - Quadro Analítico de incidência de palavras na narrativa hegemônica
(Representantes de empresas, incorporadoras imobiliárias, parlamentares e membros do poder executivo).**

Palavras	Contexto de Uso
Gestão	Essa palavra teve maior incidência de uso quando se referia as ações públicas que o governo estaria realizando. As conexões mais constantes foram com as palavras “urbana”, “modernização” e “técnica”. O que mais uma vez, reforça a estratégia de uso do governo na construção argumentativa com o uso poder simbólico, das palavras que denotam a visão e imagem que aquela gestão buscava sustentar.
Crescimento Urbano	Essa palavra incidiu várias vezes durante as entrevistas, sobretudo, dos empresários do ramo imobiliário, transparecendo quase sempre uma visão positiva. Para esse setor, o crescimento urbano, em alguns momentos era visto como sinônimo de desenvolvimento para cidade. E o desenvolvimento era visto como obras de infraestrutura pela cidade, ocupação de novas áreas urbanas para instalação de novos empreendimentos. Essa palavra conectou-se fortemente nos discursos com as palavras “modernização” e “técnica”
Apoio Político	Essa palavra apareceu diversas vezes entre os representantes governamentais (Casa Civil e SEDUMA). Normalmente, era usa para referir-se ao número de parlamentares da base governista. Bem como, aos empresários e condôminos que apoiaram a eleição de Arruda e o seu programa de governo. Essa palavra apresentou um grau de conexão com as palavras “Gestão”, “informação” e “técnica”.
Técnica	A palavra técnica foi expressa diversas vezes pelos representantes do governo e por alguns representantes do empresariado. Corriqueiramente, foi utilizada para denotar um certo afastamento da política. No entanto, era comum citação da palavra “apoio político” nos discursos sobre técnica. As palavras que usualmente se conectaram com a palavra “técnica” foram “gestão”, “apoio político” e “informação”.
Informação	A palavra “informação” foi usada muitas vezes para denotar facilidade de acesso aos espaços da tomada de decisão ou acesso aos policy-makers. Essa palavra foi muito utilizada pelos empresários que possuíam algum vínculo ou rede de contatos com o governo ou com os parlamentares atuantes na CLDF. As palavras que tiveram conexões mais próximas com a “informação” foram “técnica”, “gestão” e “apoio político”.
Recursos	Essa palavra foi a menos citada nas entrevistas analisadas. Normalmente, ela pareceu quando o entrevistado discursava sobre algum impacto ambiental, ligando recursos à “hídricos”, “naturais” e “ambientais”. As conexões mais evidentes de recursos dentre as palavras destacadas nesse quadro analítico foram com as palavras “gestão”, “técnico” e “crescimento urbano”.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Desse modo, verificou-se na pesquisa que o discurso hegemônico que definiu o texto final do PDOT aprovado em 2009, abarcava uma visão social de mundo produzida pela elite e pelos burocratas do Distrito Federal, onde a cidade é o *locus* privilegiado de produção de “capital simbólico” – aqui Harvey toma emprestado o termo de Bourdieu (1989) com intuito de detalhar esse conceito como o conjunto de representações estéticas que codificam status, diferenciação ou identidade social na cidade.

Uma das abordagens argumentativas que ganhou espaço apresentava certo determinismo econômico na análise do papel que Brasília deveria ter. Em alguns momentos, os discursos apresentavam uma proposta de modernização, de uma capital federal conectada com as tendências globais sem sujeitos. Em outros discursos, se tributava a gestão técnica exclusivamente aos anseios empresariais, que, na busca por seus lucros individuais, estariam provocando mudança social por meio do processo de “inovação” no instrumento de gestão territorial proposto - aqui entendido como a atualização do PDOT.

Portanto, a construção do consenso político em torno de uma visão de inserção competitiva empresarial na agenda governamental, favoreceu o estreitamento entre Governo e empresas privadas na definição da política territorial do DF entre os anos 2007 a 2009. Nessa visão de cidade, o governo distrital se encarregaria de dirigir o desenvolvimento econômico local, ampliando as funções econômicas com intuito de fomentar o investimento privado, seja na concessão de obras de infraestrutura, seja na concessão de novas áreas habitacionais para estimular a atuação da construção civil e das incorporadoras imobiliárias. Em contrapartida, o capital privado engajara-se na definição da concepção e execução dos projetos públicos

6. CONCLUSÃO

6.1 Considerações Finais

A guisa da conclusão, a trajetória de revisão do plano diretor do DF foi marcada por diversos embates, disputas judiciais, polêmicas e atores sociais. Desse modo, o PDOT foi atualizado em 2009 com número exorbitante de emendas, passando a conter 330 artigos em sua versão final.

Mas, afinal, como os atores sociais atuaram na elaboração, negociação e aprovação do PDOT em 2009 e quais propostas hegemonizaram esse documento final?

A elaboração da revisão foi o processo mais intenso de disputas entre os atores, haviam empresários ligados ao setor da construção civil e ao setor imobiliário. Esse campo era composto por empreendedores entusiastas, que, nesse momento de elaboração viram na revisão do PDOT uma grande oportunidade política para inserirem seus interesses por meio desse importante instrumento de gestão territorial (PDOT). Por outro lado, havia os oponentes, grupo esse, que, se opunha a proposta de revisão do PDOT encaminhada pelo poder executivo. São pertencentes à categoria dos oponentes os movimentos sociais ligados a pauta de moradia pró-popular, os ambientalistas e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT. Na categoria de simpatizantes, atuam a diretoria de planejamento-SEDUMA, o gabinete do secretário da SEDUMA e os parlamentares ligados as siglas partidárias PTB, PL, PPS, PMN, PP e PR. Com relação a categoria dos barganhadores faziam parte os pequenos comerciantes, que, atuaram negociando a doação de terrenos multifunacionais pelo governo. Nesse jogo complexo, havia uma correlação de força maior voltada à proposta de revisão apresentada pelo GDF.

Por fim, essa dissertação buscou complementar a lacuna de pesquisa dos estudos sobre o PDOT 2009 no Distrito Federal dando ênfase em como se deu a formação da agenda e o processo de formulação e tomada de decisão do plano diretor. Demonstrando que o uso do modelo de Kingdom (2003) pode complementar os estudos realizados por Vicente (2012) que se utilizou do modelo MCD de Sabatier (1988) para compreender as mudanças que ocorreram na base institucional do PDOT considerando a influência das coalizações de defesa por meio de crenças e valores. No entanto, por meio do modelo MCD de Sabatier (1988) não é possível tratar plenamente das condições políticas que possibilitaram a aprovação do plano diretor no Distrito Federal. Nesse sentido, o auxílio do modelo de Kingdom (2003) evidenciou que a conjuntura política somada aos fluxos de problemas e soluções abriu uma janela de oportunidade para a figura do empreendedor político durante definição do plano diretor no DF. Desse modo, essa pesquisa demonstra um esforço de

atualização dos estudos desenvolvidos sobre a política urbana no Distrito Federal no sentido de explicitar que não apenas o sistema de crenças e valores das coalizões Sabatier (1988) influenciaram as mudanças institucionais, como também: 1) a eleição do grupo político de Arruda; 2) o momento econômico brasileiro; 3) a pulverização das pautas dos movimentos sociais; 4) a necessidade de atualização prevista no Estatuto das Cidades e na Lei Orgânica do Distrito Federal vigente naquele período, convergiram para a janela de oportunidade da inserção do tema na agenda governamental e no fortalecimento das coalizões ligadas ao setor imobiliário e a construção civil nessa disputa.

6.2 Limitações e pesquisa futura

Devido ao desgaste político que a ex-equipe do ex-governador Arruda sofreu, bem como, as diversas manchetes na imprensa e as investigações policiais após o escândalo denominado “Caixa de Pandora”. Houveram uma série de dificuldades para o agendamento, além das diversas recusas à realização das entrevistas. O grau de recusa à entrevista foi mais intenso quando foram contatadas pessoas que ocupavam cargo de confiança na Casa Civil ou na CLDF no assessoramento dos parlamentares que à época, também denunciados na “Caixa de Pandora”. Essa dificuldade foi contornada na última hora, com o aceite de um especialista que nesse período (2006-2009) ocupou cargo de direção na SEDUMA e acompanhou diretamente o processo de revisão do PDOT. A partir dessa entrevista, outros contatos foram viabilizados e as demais entrevistas foram realizadas. Porém, em uma quantidade inferior do que a prevista. Pois não havia mais tempo hábil para realização de novas entrevistas, muito menos prazo adequado para aprofundar a análise dos dados. Portanto, cria-se a perspectiva de prosseguir com a pesquisa na tese de Doutorado.

A análise de fluxos e janelas de oportunidade para compreender em que momentos e como determinados atores atuam na formulação de políticas pode ser estendida no tempo após 2009. Observando os processos mais recentes de atualização do PDOT ocorridos em 2012 bem como, as iniciativas do atual governo (2014-2018) no que tange a formulação da Lei de Uso e Ocupação do Solo- LUOS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACHE, Joel D., Robert D. Putnam and Bert A. Rockman. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

BARDIN, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA.

_____. (2011). *Análise de Conteúdo*. 2ª reimpressão. São Paulo: Edições 70.

BARRETO, F. F. P. (2010). *Brasília aos 50 Anos: a cidade sem história, por pura conveniência*. Minha Cidade, v. 10, p. 117.

BARZELAY, M.; GAETANI, F.; CORTAZAR-VELARDE, J. C. (2002). *Designing the process of public management policy change: practical implications of case studies on Brazil and Peru*. BID. Textos Universitarios de Biblioteconomia y Documentación, v. 000, p. 35.

BATTELLA, Tânia. (2011). *Entenda o que é o Plano de Ordenamento Territorial do DF*. Artigo. Brasília-DF.

BAGNASCO, Arnaldo; LE GALÈS, Patrick (2000). (ed.) *Cities in contemporary Europe* Cambridge: Cambridge University Press.

BORRAZ, Olivier; LE GALÈS, Patrick. (2010) *Urban Governance in Europe: the Government of What?* Métropoles, n. 7.

BOURDIEU, Pierre. *La distinction: critique social e du jugement*. Paris: Ed. de Minuit, 1979.

_____. O campo científico. Em ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. SP : Ática, 1983a.

_____. Gostos de classe e estilos de vida em ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. SP : Ática, 1983b.

_____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1989.

_____. *Stratégies de reproduction et modes de domination*. In: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 105. Paris, 1994. Disponível em > biblionline.site.voila.fr/reserve_4/reproduction_et_domination.doc > Acesso em 23 de Fev. 2016.

_____. Compreender. Em BOURDIEU, P. (coord.) *A miséria do mundo*. 2ª ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 1998. p. 693 – 732.

BELO HORIZONTE. (2012) *Déficit habitacional no Brasil 2009 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações*.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. (1996). *The Social Construction of Reality: A Treatise in Sociology of Knowledge*. Nova York: Doubleday.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2015.

_____. *Lei Federal nº 3.751 de 13 de abril de 1960*. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 13 de abril de 1960.

_____. *Lei Federal nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União Brasília, 14 de fevereiro de 1964 e retificada em 22 de fevereiro de 1964

_____. *Lei Federal nº 5.027, de 14 de junho de 1966*. Institui o Código Sanitário do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de junho de 1966.

_____. *Lei Federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972*. Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de dezembro de 1972.

_____. *Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 20 de dezembro de 1979.

_____. *Lei Federal nº 7.456, de 1º de abril de 1986*. Cria órgãos na estrutura básica da administração do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2 de abril de 1986.

_____. *Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesiva ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de fevereiro de 1998a.

_____. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Estatuto da Cidade. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de julho de 2001.

_____. *Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, Diário Oficial da União, Brasília, 16 de junho de 2005.

_____. *Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008*. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de dezembro de 2008.

_____. *Lei Federal Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998*. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de fevereiro de 1998.

_____. *Decreto nº 163, de 26 de fevereiro de 1962*. Disciplina o uso de áreas rurais do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de Fevereiro de 1962.

_____. *Decreto-Lei nº 203, de 27 de Fevereiro de 1967*. Autoriza a Prefeitura do Distrito Federal a promover a desapropriação de terras situadas no perímetro do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de fevereiro de 1967.

_____. *Decreto nº 636, de 26 de julho de 1967*. Regulamenta o Decreto-Lei 203, de 27 de fevereiro de 1967, (desapropriação de terras do distrito federal) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de julho de 1967b.

_____. *Decreto nº 4049, de 10 de janeiro de 1978*. Aprova Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal, e da outras providencias. Diário Oficial da União.

_____. *Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006*. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de maio de 2006.

_____. (2010). *Rede nacional de avaliação e mobilização para análise dos planos diretores participativos*. Relatório estadual Distrito Federal + RIDE. Brasília.

_____. (2010). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Brasília. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Acesso em: 13 Dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Auditorias do Tribunal de Contas da União*, v. 1, n. 18, 2003.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. *Relatório Final da Proposta de Fiscalização e Controle nº 56, de 2001*. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle fiscalize a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. Brasília. 2001.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992*. Trata da proteção do conjunto urbanístico tombado do Plano Piloto. Diário Oficial da União, Brasília, 9 de outubro de 1992.

CARVALHO, SONIA NAHAS DE. 2001. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo Perspec, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014> acessado em 15 de Dez. 2016.

CALLON, M., Law, J., & Rip, A. (1986). Mapping the Dynamics of Science and Technology: Sociology of Science in the Real World. London: MacMillan Press

CAPELLA, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 87-121.

CHALAS, Yves. (1998). L'Urbanisme Comme Pensée Pratique. Les Annales de la Recherche Urbaine nº 80-81, 0180-930-XII-98/80-81/205/11 © METL

COSTA, L. (1987) Brasília Revisitada 1985-87: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana. Brasília.

COLLETIS, G., GILLY, J.P., LEROUX, I., PECQUEUR,.,PERRAT,J., RYCHEN,F.,ZIMMERMANN,J.B. (1999). Construction territoriale et Dynamiques productives.Revue Sciences de la Societé,n.48.

COMPANS, R. (2005). Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESP.

DALLABRIDA, V. R. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, L (2º), 215, 304-328. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_215_a04.pdf> Acessado em: 21 de Jan.2017

DALLABRIDA, Valdir Roque. (2013). Governança ou Governança Territorial? Uma aproximação ao estado da arte, desafios da sua prática e um propósito de substantivação. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS).

DALLABRIDA, Valdir Roque. (2011). Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, p. 15-38.

EASTON, David (Org.) 1970. Modalidades de Análise Política. Rio de Janeiro, Zahar, Capítulo 7.

ESTADÃO. (2007) Agência Estado, editorial de política. Arruda toma posse no DF e cobra ética em discurso. Disponível em:< <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,arruda-toma-posse-no-df-e-cobra-etica-em-discurso,20070101p26619>> acesso em: 22 de Jan.2017.

FREITAS, C. F. S. (2009). Proteção ambiental e direito à cidade no processo de expansão urbana do Distrito Federal: até que ponto existe um conflito? Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília.

FOUCAULT (M.), *La “gouvernementalité”*.(1978), *Dits et Écrits*, tome 3, Paris, Gallimard, 1994a, p. 635-657.

_____. (1979). *Omnes et Singulatim : vers une critique de la raison politique*, *Dits et Écrits*, tome 4, Paris, Gallimard, 1994b, p. 134-161.

_____. (1998). *La technologie politique des individus*. *Dits et Écrits*, tome 4, Paris, Gallimard, 1994c, p. 813-828.

GADET, Françoise; HAK, Tony (Orgs.). (1997). Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. Tradução de Bethania S. Mariani et al. 3. ed. Campinas: Editora da Unicamp.

HARVEY, D. (2012). *Rebel Cities: From The Right to The City to The Urban Revolution*.

_____. (2009). A liberdade da Cidade.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. (1998) *Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process*. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 3, p. 466-481.

HOWLETT, M. (2013). Política Pública: seus ciclos e subsistemas:uma abordagem integradora /Michael Howlett,M. Ramesh, Anthony Perl; tradução Francisco G. Heidemann, - Rio de Janeiro:Elsevier.

KERLINGER, F.N. (1980). Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1.

KINGDON, J. W. (2003). *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor, : University of Michigan.

KINGDON, J.W. (2006). Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 225-247.

KÖCHE, José Carlos. (1997). *Fundamentos de metodologia científica: Teoria da ciência e iniciação à pesquisa*. 20. ed. atualizada. Petrópolis, RJ: Vozes.

LASCOUMES, P. e Le GALÈS, P. (2007). *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*.

LATOUR, Bruno (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. New York: Oxford University Press.

LEFÉVRE, (2009). Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-317.

LE GALÈS, P. (1998). *Régulation, gouvernance et territoire* en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): *La régulation politique à paraître*, Paris, Presses de Sciences Po.

_____. (1995). *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*", *Revue française de science politique*, Année 1995, Volume 45, Numéro 1, pp. 57-95

LOWI, THEODORE J. (1972) *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. *Public Administration Review*, v.32, n.4, p. 298-310.

MARTINOTTI, G. (1993). *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.

OFFE, C. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: tempo brasileiro.

PAVIANI, A. (1989). *Brasília: a metrópole em crise. Ensaio sobre a urbanização*. Ed. UnB, Brasília.

_____ (2004). *Brasília: conceito urbano especializado?* *Arquitextos*, 0.51.00.

_____. (2010). A metrópole terciária: evolução urbana socioespacial: IN PAVIANI et al (Orgs.). Brasília 50 anos: da capital à metrópole, Ed,UnB, Brasília.

PERES, J.L.P. (2016). Patrimonialização e desenvolvimento: conexões e contradições em Brasília. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília.

PETERS. B. Guy. (2016). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. 224 pp.

RIBEIRO, R.; HOLANDA, F.; COELHO, J. Índices de qualidade configuracional urbana: caso do Distrito Federal, Brasil, EURE, V.381, n.114, p. 229-255.

ROSENAU, J.N. (2000) Governança, a cidadania em uma ordem mundial em mutação. In:Rosenau, J.N; CZEMPIEL, Emst-Otto (Orgs.). Governança sem governo – ordem e transformação na política mundial. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000b. p.363-392).

RUA, M. G. (1998). Análise de Política Pública: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998, v., p.

ROCHEFORT, David. A. A.; COBB, Roger W. (1993). Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. In *Policy Studies Journal*, v.21, n.1, p.56-71.

ROWLEY, T.J. (1997) Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences; *Academy of Management Review*; Issue: 22(4); Pages: 887-91

SABATIER, Paul A. (1991) Toward better theories of public policy”. *PS: Political Science and Politics*, (pp.147–56).

SABATIER P.; MCLAUGHLIN, S.M. (1988). Belief congruence of governmental and interest group elites with their constituencie. *American Politics Quarterly*, v.16, n.1, p. 61–98, jan.

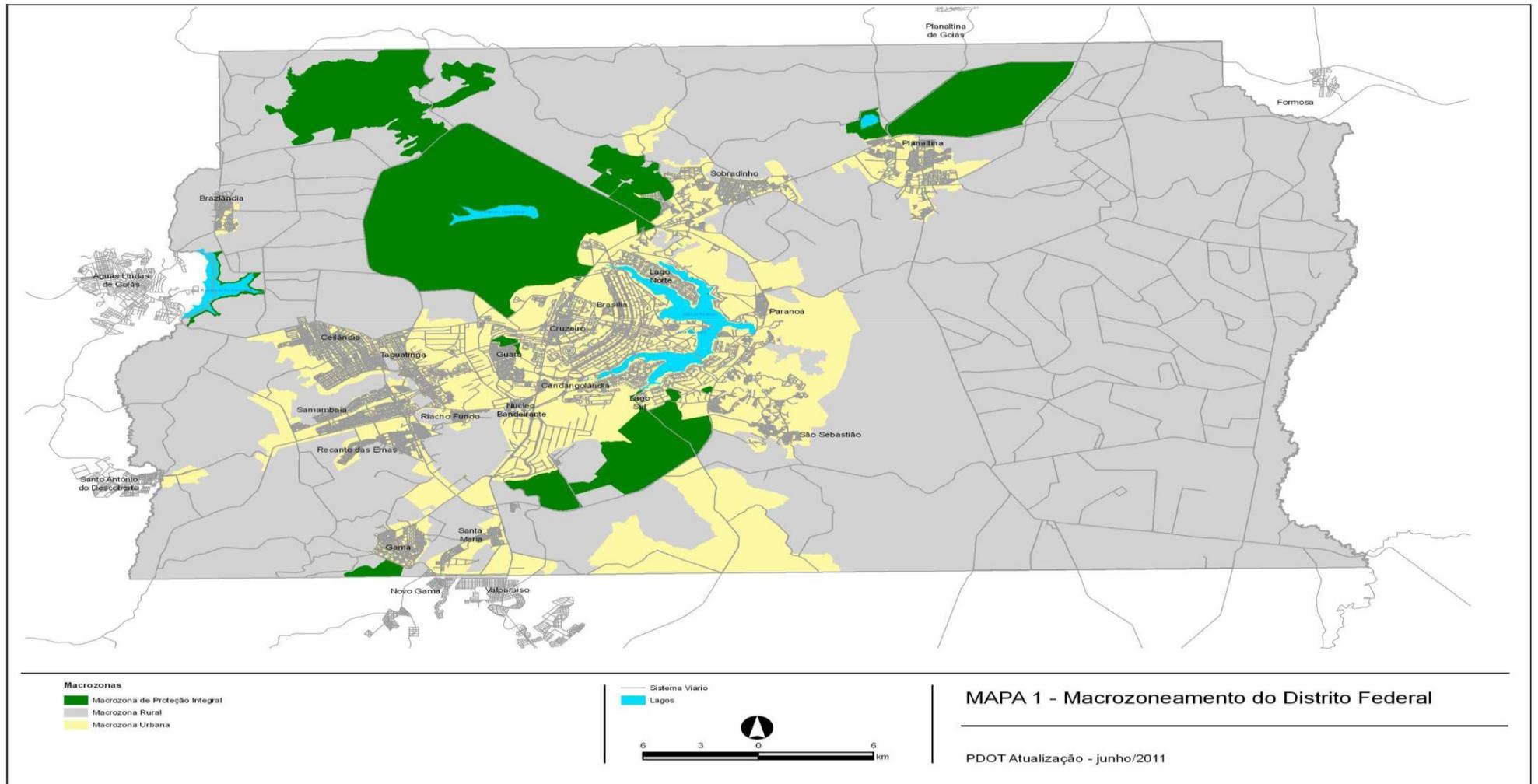
SOUZA, M, L. (1998). Desenvolvimento urbano: A problemática da renovação de um “conceito “ problema. *Revista TERRITÓRIO*, ano 111, nº 5.

TRIVIÑOS, A. N. S. (1987). Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

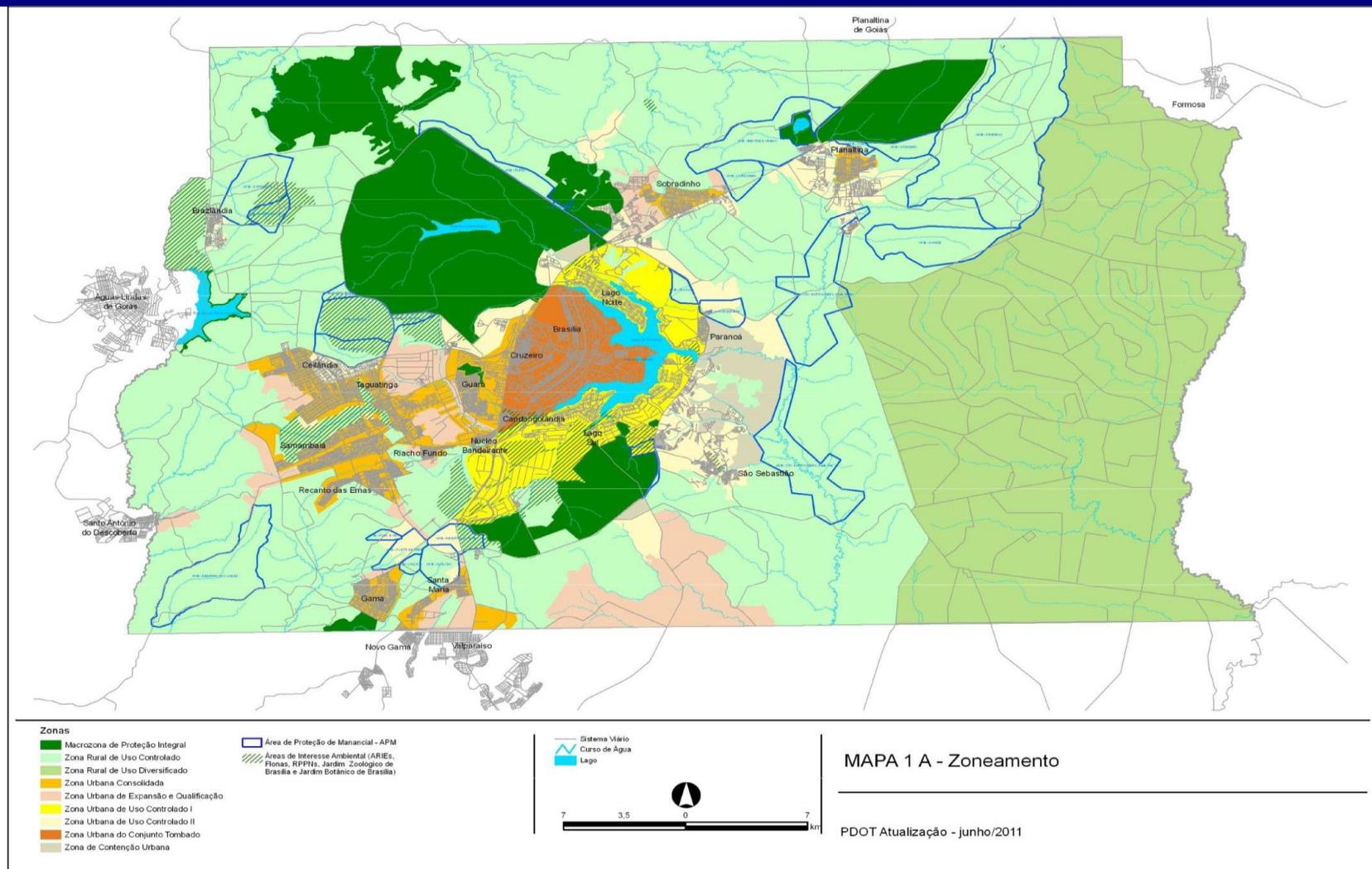
VICENTE, V.M.B. (2012). Análise de Mudanças Institucionais na Política de Ordenamento Territorial Urbano do Distrito Federal (1991-2009). Dissertação de Mestrado, Brasília-DF, UnB.

ZAHARIADIS, N. (2007) *the multiple streams framework: structure, limitations, prospects*. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview. p. 65-92.

ZITTOUN, Philippe (2014). *The Political Process of Policy Making. A Pragmatic Approach to Public Policy. Studies in the Political Economy of Public Policy. Series Standing Order*
ISBN 978-113-700-1498 hardback



ANEXO I- MAPA 1A – ZONEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL



ANEXO II - AI ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) O que foi o Plano de Ordenamento Territorial – PDOT 2009?
- 2) Quais os problemas políticos você consegue identificar naquele período que provocaram a discussão sobre a revisão do PDOT? Por qual motivo o PDOT foi revisado?
- 3) Como se deu o arranjo político que possibilitou a aprovação da PL?
- 4) De que maneira foi possível que diferentes atores entrassem em consenso na elaboração da proposta de revisão?
- 5) Qual foi o meio utilizado pelos que buscaram a aprovação dessa revisão do PDOT para obterem apoio? Como se deu a articulação política? Quais foram os acordos firmados?
- 6) Quais os principais seguimentos, seus interesses e de que maneira a redação do PDOT 2009 conseguiu expressar o atendimento desses interesses?
Foram a classe média, corporativos, empresarial. Áreas de preservação pressionadas pela ocupação.
- 7) O que ocorreu durante o processo de negociação do texto da revisão do PDOT, que posteriormente houve o aparecimento dos chamados “submarinos” (emendas parlamentares inseridas no texto com o objetivo de desfigurar completamente o objetivo original da lei)?
- 8) Do que trata o PDOT de 2009? Qual o problema que a lei buscou solucionar?
- 9) Como se deu a escolha dos relatores e o presidente das comissões pelas quais a revisão do PDOT em 2009 passou?
- 10) Quais os pontos contidos no PDOT 2009 que possibilitou o apoio de distintos atores? Qual o conteúdo que passou a conter na redação final da revisão do PDOT que canalizou os interesses comuns?